



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
ICADE

**EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DOMÉSTICAS EN LA ACCIÓN
CLIMÁTICA: LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA**

Autor: Paula Vélez Sustacha
Director: Pablo Gilolmo Lobo

MADRID | Abril 2025

Declaración de uso de Chat Gpt

Por la presente, yo, Paula Vélez Sustacha, estudiante de ADE y Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas al presentar mi Trabajo Fin de Grado titulado "El Impacto de las Políticas Domésticas en la Acción Climática: los Casos de Estados Unidos y China", declaro que he utilizado la herramienta de Inteligencia Artificial Generativa Chat GPT u otras similares de IAG de código sólo en el contexto de las actividades descritas a continuación :

1. Brainstorming de ideas de investigación: Utilizado para idear y esbozar posibles áreas de investigación.
3. Referencias: Usado conjuntamente con otras herramientas, como Science, para identificar referencias preliminares que luego he contrastado y validado.
4. Metodólogo: Para descubrir métodos aplicables a problemas específicos de investigación.
6. Estudios multidisciplinares: Para comprender perspectivas de otras comunidades sobre temas de naturaleza multidisciplinar.
8. Corrector de estilo literario y de lenguaje: Para mejorar la calidad lingüística y estilística del texto.
10. Sintetizador y divulgador de libros complicados: Para resumir y comprender literatura compleja.
13. Revisor: Para recibir sugerencias sobre cómo mejorar y perfeccionar el trabajo con diferentes niveles de exigencia.
15. Traductor: Para traducir textos de un lenguaje a otro.

Afirmo que toda la información y contenido presentados en este trabajo son producto de mi investigación y esfuerzo individual, excepto donde se ha indicado lo contrario y se han dado los créditos correspondientes (he incluido las referencias adecuadas en el TFG y he explicitado para que se ha usado Chat GPT u otras herramientas similares). Soy consciente de las implicaciones académicas y éticas de presentar un trabajo no original y acepto las consecuencias de cualquier violación a esta declaración.

Fecha: 07 de abril de 2025

Firma: Paula Vélez Sustacha

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'PVS' with a stylized flourish underneath.

Resumen

Este trabajo compara las políticas climáticas de China y Estados Unidos, con el objetivo de analizar cómo sus sistemas políticos influyen en la formulación y aplicación de dichas políticas. A través de un enfoque de estudio de caso y un marco teórico basado en el realismo, liberalismo y constructivismo, se exploran las diferencias institucionales, los instrumentos utilizados y el impacto internacional de ambas potencias en la gobernanza climática. Los resultados muestran que China, con un sistema centralizado, logra una planificación estratégica más sostenida, aunque enfrenta desafíos locales en la implementación. Por su parte, Estados Unidos, con un modelo democrático y federal, sufre de inestabilidad normativa debido al cambio de administraciones. A pesar de sus diferencias, la cooperación entre ambos países es clave para avanzar en los objetivos globales de descarbonización.

Palabras clave: Cambio climático, política ambiental, Estados Unidos, China

Abstract

This paper compares the climate policies of China and the United States, aiming to assess how their political systems influence climate policy design and implementation. Using a case study approach and drawing on realism, liberalism, and constructivism, it examines institutional differences, policy tools, and the global impact of both countries in climate governance. Findings show that China's centralized system enables more consistent planning but faces local implementation challenges. In contrast, the U.S. federal democracy experiences policy fluctuations with each administration change. Despite these differences, stronger cooperation between both powers is essential to achieving global decarbonization goals.

Key words: Climate change, environmental policy, United States, China

Índice

- 1. Introducción**
 - 1.1. Metodología y objetivos**
- 2. Marco Teórico**
 - 2.1. Cambio climático**
 - 2.2. Las distintas teorías para abordar el cambio climático**
 - 2.3. Política ambiental**
- 3. Caso de Estudio**
 - 3.1. China**
 - 3.1.1. Sistema Político y Económico: Papel del Partido Comunista, Planificación Central y Economía de Mercado Socialista
 - 3.1.2. Historia Ambiental: Evolución de las Políticas Ambientales de China
 - 3.1.3. Percepción Global sobre Cómo China Aborda los Problemas Ambientales
 - 3.1.4. Políticas Climáticas: Objetivos Nacionales, Instrumentos Utilizados e Implementación
 - 3.2. Estados Unidos**
 - 3.2.1. Sistema Político y Económico: Democracia Liberal, Federalismo y Economía de Mercado
 - 3.2.2. Historia Ambiental: Evolución de las Políticas Ambientales de EE.UU. desde el Siglo XX
 - 3.2.3. Percepción Global sobre Cómo EE.UU. Aborda los Problemas Ambientales
 - 3.2.4. Políticas Climáticas: Objetivos Nacionales, Instrumentos Utilizados e Implementación
- 4. Análisis comparativo**
 - 4.1. Diferencias clave en los modelos políticos de China y EEUU y cómo afecta ello a sus políticas climáticas**
 - 4.2. ¿Quién ha logrado más avances en la lucha climática?**
 - 4.3. Impacto internacional de sus políticas**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

1. Introducción

Este trabajo se centra en comparar las políticas climáticas de Estados Unidos y China para evaluar su impacto en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Para comprender mejor los factores que influyen en la efectividad de las políticas climáticas a nivel nacional, se realiza esta comparación. Se trata de entender cómo los diferentes sistemas políticos influyen en la formulación y ejecución de políticas climáticas, con el objetivo de identificar las barreras y oportunidades para una acción climática más ambiciosa. La pregunta de investigación concreta es: ¿cómo influyen los sistemas políticos en las decisiones climáticas?

Según el Informe sobre la Brecha de Emisiones 2024 llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los siete principales emisores mundiales siguen siendo los mismos que en 2021, por este orden: China, EE. UU., India, la UE, Rusia y Brasil. Estados Unidos y China, como los mayores emisores de gases de efecto invernadero del mundo, desempeñan papeles cruciales en la acción climática global. Ambos países han implementado políticas climáticas domésticas, con China incorporando objetivos amigables con el clima en su política energética en los últimos años (Seligsohn et al., 2009) y Estados Unidos adoptando medidas como la Ley de Reducción de la Inflación, que incluye importantes inversiones en energías limpias y reducción de emisiones (U.S. Department of Energy, 2022).

Debido a que ambos tienen dos sistemas políticos y económicos que difieren bastante el uno del otro, resulta interesante analizar cómo, el hecho de que sean tan distintos, influye en sus enfoques hacia las políticas climáticas. La cooperación entre estas dos potencias es fundamental para lograr una acción climática efectiva a nivel global. Su capacidad para encontrar puntos en común y trabajar juntos puede fomentar la transición hacia una economía baja en carbono y sentar las bases para un acuerdo climático internacional ambicioso (Seligsohn et al., 2009). Para enfrentar la crisis climática y garantizar un futuro sostenible para el planeta, es esencial que esta colaboración tenga éxito.

Inger Andersen, Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente no se equivocaba cuando afirmaba que “la humanidad está batiendo todos los récords equivocados en cuanto al cambio climático” (Informe sobre la Brecha de Emisiones, 2023). El cambio climático ha sido una preocupación importante durante décadas, con

eventos climáticos adversos que afectan a las sociedades humanas y las economías en todo el mundo. Las sequías severas, las inundaciones y los patrones climáticos extremos han causado problemas generalizados, afectando la producción de alimentos, las economías nacionales y las relaciones internacionales (Mearns et al., 2000). Las repercusiones son diversas y cada vez más evidentes, y afectan todos los aspectos de nuestra vida y el futuro de las generaciones venideras. Es por ello por lo que es imperativo que la comunidad internacional emprenda esfuerzos conjuntos para adaptarse a los efectos del cambio climático y construir la resiliencia de las poblaciones más expuestas.

Como hemos mencionado anteriormente, Estados Unidos y China, responsables de casi el 45% de las emisiones globales de carbono en 2019, desempeñan un papel crucial en abordar el cambio climático (Wang, 2021). A pesar de las tensas relaciones, existe potencial para una competencia constructiva y cooperación entre las dos naciones (Wang, 2021). Su acuerdo climático conjunto de 2014 creó impulso para la COP21 de París, aunque los compromisos de China fueron menos consistentes con el objetivo de 2°C en comparación con los de Estados Unidos (Carafa, 2015). Un compromiso conjunto para lograr la neutralidad de carbono para 2045 podría revitalizar la acción climática global y restaurar la competencia constructiva en tecnologías limpias (Wang, 2021).

El estudio se fundamentará en un marco teórico sólido sobre la transición energética, la política ambiental y el cambio climático. Temas importantes como la gobernanza ambiental, los instrumentos políticos y los desafíos de la descarbonización serán discutidos. Además, el último apartado explorará las diversas perspectivas teóricas y prácticas que han surgido para abordar el cambio climático desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Se analizarán las principales corrientes ideológicas (realismo, liberalismo) y sus implicaciones para la gobernanza climática global. Asimismo, se estudiará el surgimiento de enfoques alternativos como la teoría verde, enfatizando la crisis ecológica y su naturaleza transnacional. Se examinará el papel de los actores no estatales, como los partidos verdes y los movimientos ecologistas, en la configuración de la agenda política climática. Es importante mencionar también, en esta última parte, el papel de las instituciones políticas nacionales e internacionales en la formulación e implementación de políticas climáticas, considerando los factores que facilitan o dificultan la acción colectiva frente a este desafío global, tal como lo señalan Sharma (2020) y Sørensen et al. (2021). La integración de las preocupaciones ambientales en la teoría de las relaciones internacionales ha llevado a una

"ecologización" de los enfoques críticos de las relaciones internacionales y a una perspectiva más global en la teoría verde (Eckersley, 2020).

Después, se realizará un estudio de caso exhaustivo de cada nación, examinando su historia ambiental, el sistema político y las políticas climáticas específicas que se han implementado. Examinaremos tanto los éxitos como los fracasos de cada nación y analizaremos los factores que han influido en su enfoque. Las similitudes y diferencias entre las políticas climáticas de Estados Unidos y China serán identificadas a través de un análisis comparativo, y se explorarán los factores que explican estas diferencias. Se evaluará la eficacia de las políticas implementadas para lograr los objetivos ambientales como la reducción de emisiones. Lo que se busca es, tal y como se menciona al inicio de la introducción, analizar cómo los sistemas políticos moldean las respuestas al cambio climático. Para ello exploraremos los factores que explican las diferencias en la ambición y efectividad de las políticas climáticas a nivel nacional con el fin de comprender mejor cómo las instituciones políticas influyen en la toma de decisiones en este ámbito.

En definitiva, la frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos en las últimas décadas han demostrado la sensibilidad del bienestar humano al cambio climático, resaltando la necesidad de investigación y acción continuas para abordar este desafío global (Mearns et al., 2000; Praseed et al., 2012). En la lucha contra este desafío global, China y Estados Unidos, las mayores economías del mundo, tienen un papel fundamental. Podemos aprender valiosas lecciones para abordar este desafío global al comprender las decisiones y acciones de las dos potencias.

Sin embargo, es importante tener en cuenta ciertas limitaciones. Debido a las características distintivas de cada uno de los dos países, la generalización de los hallazgos a otros países puede ser limitada. Además, puede ser difícil encontrar datos comparables a lo largo del tiempo. Futuras investigaciones podrían examinar si estos resultados se aplican a otros contextos y examinar cómo otros factores, como la opinión pública y el activismo social, afectan la formulación de políticas climáticas.

1.1 Objetivos y metodología

Este trabajo parte de un enfoque inductivo, lo que significa que comienza con una mirada amplia sobre las teorías y conceptos generales relacionados con el cambio climático, la política ambiental y los sistemas políticos, para luego ir descendiendo hacia el análisis

específico de los casos de Estados Unidos y China. A través de este recorrido de lo general a lo particular, se busca comprender mejor cómo las características propias de cada sistema político influyen en el diseño, la implementación y los resultados de sus políticas climáticas.

La metodología empleada se basa en un análisis comparativo de casos, centrado en estos dos países debido a su enorme peso en las emisiones globales y su influencia en la gobernanza climática internacional. El estudio combina el análisis de datos cuantitativos, como los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero o la inversión en energías renovables, con datos cualitativos extraídos de documentos oficiales, estudios académicos, informes institucionales y declaraciones políticas.

A través de este enfoque, se pretende no solo identificar similitudes y diferencias en sus políticas climáticas, sino también reflexionar sobre los factores que contribuyen, o dificultan, el avance hacia una acción climática más ambiciosa. Se reconoce que este tipo de análisis tiene algunas limitaciones, especialmente en lo que respecta a la comparabilidad de los datos o a la generalización de los resultados a otros contextos. No obstante, examinar a fondo las trayectorias de Estados Unidos y China es importante para entender las dinámicas globales del cambio climático.

Al finalizar el estudio, se espera haber alcanzado el siguiente objetivo general: analizar cómo influyen los sistemas políticos de Estados Unidos y China en la formulación e implementación de sus políticas climáticas.

Para ello, se plantean también una serie de objetivos específicos que orientan el desarrollo del trabajo:

- Identificar los principales instrumentos de política climática utilizados por ambos países.
- Comparar la eficacia de las políticas implementadas en términos de reducción de emisiones.
- Explorar cómo las diferencias institucionales afectan la continuidad y consistencia de las políticas climáticas.

2. Marco Teórico

2.1 *Cambio climático*

El cambio climático se define como una modificación significativa de los patrones climáticos que ocurre en el largo plazo, generalmente asociada al incremento de las temperaturas globales. En la actualidad, este fenómeno, que se ha intensificado desde finales del siglo XIX, está directamente relacionado con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de actividades humanas como la quema de combustibles fósiles para energía, la agricultura industrial (particularmente por el metano liberado por el ganado) y la deforestación, que reduce la capacidad de absorción de CO₂ (Rovinaru et al., 2023). Otro factor relevante es el transporte, donde medios como automóviles, barcos, trenes y aviones dependen de la quema de combustibles fósiles, contribuyendo considerablemente a las emisiones globales. Un tercer aspecto es el consumismo y la generación de desechos: el aumento de los niveles de consumo implica una mayor producción de bienes y residuos, muchos de los cuales no son sostenibles ni reciclables, acumulándose en vertederos que emiten más gases contaminantes (Chai, 2023).

El cambio climático es evidente en múltiples indicadores. Las temperaturas a nivel mundial han experimentado un incremento considerable, alcanzando récords históricos en 2023 y con una alta posibilidad de que sigan en aumento en los próximos años. Se estima que hay un 86% de probabilidad de que en los próximos cinco años, al menos un año supere el récord de 2023 como el más cálido registrado (United in Science, 2024). Este aumento de temperatura ha acelerado el derretimiento de glaciares y casquetes polares, contribuyendo a la elevación del nivel del mar y al impacto en los ecosistemas costeros (Rovinaru et al., 2023).

Los efectos del cambio climático van más allá de lo ambiental, impactando de forma considerable las dimensiones sociales y económicas de las sociedades a nivel mundial. Las situaciones extremas registradas en 2024, tales como olas de calor, ciclones, sequías e inundaciones, representan ejemplos palpables de las consecuencias del cambio climático en los sistemas naturales, las comunidades humanas y las economías a nivel mundial. Por ejemplo, las temperaturas récord de 47.2 °C en India y las lluvias históricas en Brasil, que desplazaron a miles de personas, ejemplifican cómo este fenómeno amplifica los desastres naturales con graves consecuencias para las comunidades vulnerables y los ecosistemas (WMO, 2024a, citado en United in Science, 2024). Asimismo, las sequías en países como

Malawi y Mozambique han agravado la inseguridad alimentaria, mostrando el impacto directo del cambio climático en los medios de vida locales (Kimutai, 2024, citado en United in Science, 2024).

Respecto al rol que juegan los diferentes países en esta crisis climática, históricamente, Estados Unidos y Europa han sido los principales contaminantes, a causa de su progreso industrial. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los seis mayores emisores son China, EE. UU., India, la UE, Rusia y Brasil (Emissions Gap Report, 2024). La Figura 1, muestra las emisiones totales de GEI de los seis mayores emisores de GEI. Se aprecia que China emitió 16.000 MtCO₂-e¹ en 2023 (30% del total), superando ampliamente a EE.UU. (5.970 MtCO₂-e) y la UE (3.230 MtCO₂-e). Además, aunque históricamente EE.UU. (20%) y la UE (12%) han acumulado mayores emisiones desde 1850, China (12%) ha cerrado la brecha rápidamente. Además, la Figura 2 evidencia esta evolución: las emisiones de China e India han experimentado un incremento constante, mientras que en Estados Unidos y la Unión Europea han demostrado una inclinación hacia la estabilización o reducción.

Figura 1². Emisiones totales, per cápita e históricas de gases de efecto invernadero (GEI) por país o región en 2023.

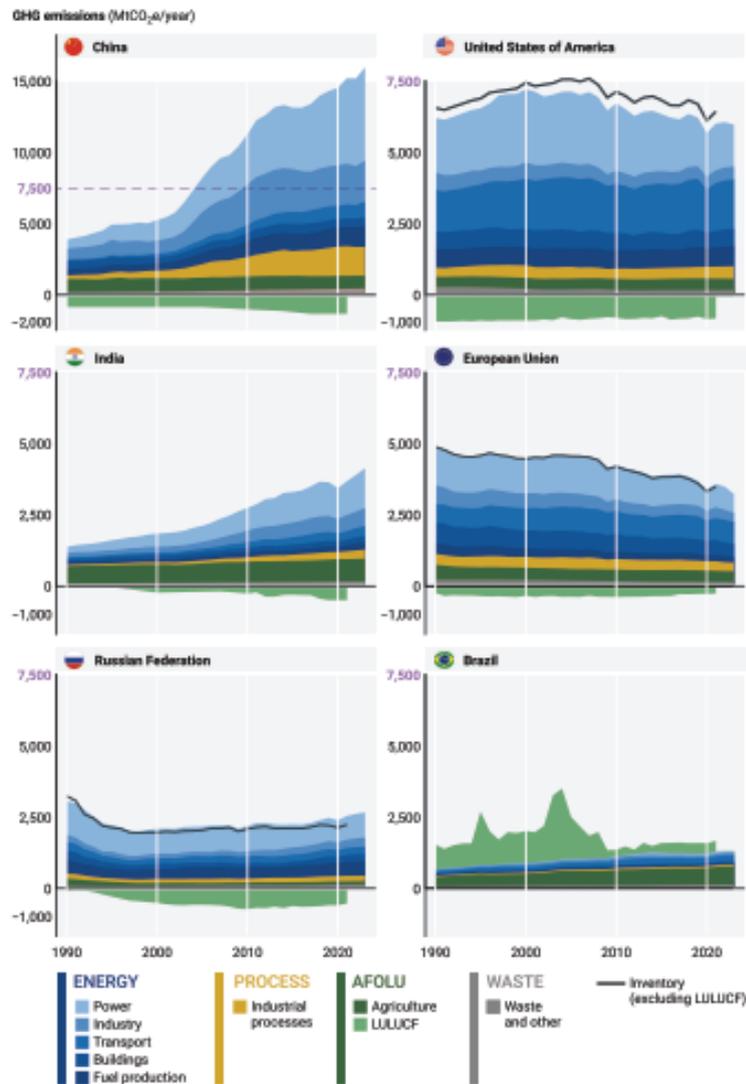
	Total GHG emissions in 2023	Change in total GHG emissions, 2022-2023	Per capita GHG emissions in 2023	Historical CO ₂ emissions, 1850-2022
	MtCO ₂ e (% of total)	%	tCO ₂ e/capita	GtCO ₂ (% of total)
China	16,000 (30)	+5.2	11	300 (12)
United States of America	5,970 (11)	-1.4	18	527 (20)
India	4,140 (8)	+6.1	2.9	83 (3)
European Union (27 members)	3,230 (6)	-7.5	7.3	301 (12)
Russian Federation	2,660 (5)	+2	19	180 (7)
Brazil	1,300 (2)	+0.1	6.0	119 (5)
African Union (55 members)	3,190 (6)	+0.7	2.2	174 (7)
Least developed countries (45 countries)	1,720 (3)	+1.2	1.5	114 (4)
G20 (excl. African Union)	40,900 (77)	+1.8	8.3	1,990 (77)

Fuente: Tabla obtenida del Informe sobre la Brecha de Emisiones 2024

¹ Las toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente es la unidad de medida estándar de las emisiones de carbono

² Nota. La tabla muestra las emisiones totales en 2023, la variación respecto a 2022, las emisiones per cápita y las emisiones acumuladas desde 1850.

Figura 2³. Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por sectores en los seis mayores emisores mundiales (1990–2023)



Fuente: Tabla obtenida del Informe sobre la Brecha de Emisiones 2024

Según Rovinaru et al. (2023), para abordar este desafío, la Unión Europea ha implementado políticas climáticas ambiciosas como el *Green Deal*, cuyo objetivo es lograr la neutralidad climática⁴ para 2050. Además, la *Agenda 2030* de la ONU proporciona un marco global para que los países reduzcan las emisiones y promuevan la sostenibilidad energética. Este modelo

³ El gráfico presenta la evolución de las emisiones de GEI en China, Estados Unidos, India, Unión Europea, Rusia y Brasil, desglosadas por sectores: energía, procesos industriales, uso del suelo y residuos.

⁴ La neutralidad de carbono se consigue cuando se emite la misma cantidad de dióxido de carbono (CO₂) a la atmósfera de la que se retira por distintas vías, lo que deja un balance cero, también denominado huella cero de carbono (Parlamento Europeo, 2019).

europeo podría servir de guía para los países con mayores niveles de emisiones adoptaran medidas similares.

Es más que evidente que la transición hacia fuentes de energía renovable y sostenible se ha consolidado como una prioridad a escala global. La transición energética supone una transformación esencial desde un sistema basado en combustibles fósiles hacia uno enfocado en fuentes de energía renovables, las cuales son bajas en emisiones de carbono. Estas fuentes, como la solar, la eólica y la geotérmica, presentan numerosas ventajas ambientales, económicas y sociales. Entre ellas destacan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lo que a su vez disminuye la incidencia de enfermedades relacionadas con la contaminación del aire, como las respiratorias, cardíacas y neurológicas (OPS, 2016, citado en Sóstenes Flores, 2022).

No obstante, si bien las tecnologías renovables reducen las emisiones de GEI, también dependen de minerales escasos como el hierro, el aluminio y el cobre, que en su mayoría se encuentran en países del Sur Global. La extracción de estos recursos genera impactos ambientales y sociales significativos, profundizando desigualdades entre el Norte y el Sur Global. Este fenómeno se vincula al concepto de "deuda ecológica", que describe cómo los países industrializados generan impactos negativos en los territorios del Sur mientras se benefician de sus recursos naturales (Russi, 2005, citado en Sóstenes Flores, 2022). Por lo tanto, se propone que la incorporación de energías renovables, a pesar de ser fundamental, debe ser complementada con políticas que identifiquen la deuda ecológica acumulada y fomenten la equidad climática.

A partir de este análisis, resulta claro que el cambio climático no solo es una crisis ambiental, sino también un fenómeno profundamente político y estructural. Las respuestas que se han formulado frente a esta problemática —desde acuerdos internacionales hasta políticas nacionales como el Green Deal europeo— reflejan distintas formas de concebir las responsabilidades, capacidades y obligaciones de los actores involucrados. En este contexto, es fundamental examinar las diversas teorías políticas que buscan interpretar y guiar la acción climática, ya que ofrecen marcos conceptuales clave para comprender las dinámicas de poder, justicia y cooperación internacional en torno al cambio climático.

2.2 *Las distintas teorías políticas para abordar el cambio climático*

Pese a la magnitud del cambio climático, la reacción desde el campo de la ciencia política ha sido considerablemente lenta. Como indica Debra Javeline, profesora de ciencia política en la Universidad de Notre Dame, pese a la significativa investigación en torno a la adaptación al cambio climático, los politólogos han hecho contribuciones escasas en este campo, a pesar de que los procesos políticos son esenciales para promover estrategias de adaptación eficaces (Keohane, 2015). En el mismo artículo, Robert Keohane, explica que el cambio climático enfrenta obstáculos políticos y estructurales, como la poca iniciativa de los países a la hora de buscar soluciones o asumir costes con la esperanza de que otros actúen. Además, debido a que los gobiernos suelen tener mandatos de corta duración, tienden a dar prioridad a intereses a corto plazo y no poseen estímulos para poner en práctica políticas climáticas eficaces. También resalta que las ciencias políticas pueden contribuir diseñando incentivos viables que equilibren los intereses políticos inmediatos con acciones climáticas sostenibles. No obstante, las políticas medioambientales incorrectamente organizadas podrían intensificar las desigualdades a nivel mundial y las tensiones entre naciones. Para comprender cómo los Estados y las instituciones internacionales enfrentan estos desafíos, es útil analizar este fenómeno desde la perspectiva de dos teorías fundamentales de las relaciones internacionales: el realismo y el liberalismo.

Por un lado, el realismo político, centrado en el poder y la seguridad del Estado, sostiene que las acciones de los Estados se fundamentan en la razón de Estado, particularmente cuando los intereses nacionales chocan con principios éticos o tratados internacionales (Cvitanic Oyarzo, 2014).

No obstante, este punto de vista pone en duda las instituciones internacionales y la colaboración multilateral, y ve como un desafío la acción conjunta requerida para enfrentar el cambio climático. Desde la perspectiva del realismo, los países anteponen su soberanía y sus intereses nacionales a las obligaciones mundiales, lo que complica la puesta en marcha de respuestas coordinadas a escala global, como ocurre con el cambio climático. El realismo político se basa en la idea de que los Estados son actores unitarios y racionales, cuyo principal objetivo es maximizar su poder y garantizar su seguridad (Mingst, 2009, citado en Quispe Pari, 2023). En este sentido, la perspectiva realista podría explicar la falta de acción eficaz a nivel internacional en respuesta al cambio climático, dado que los países priorizan sus intereses nacionales (como la seguridad energética o la independencia económica) sobre

los compromisos globales. El realismo sostiene que en un sistema internacional anárquico, donde no existe una autoridad global superior para imponer reglas universales, los Estados actúan de acuerdo con lo que mejor les conviene (Barbé, 1995, citado en Quispe Pari, 2023).

Por tanto, este enfoque plantea que, a pesar de la necesidad urgente de cooperación internacional para abordar problemas globales como el cambio climático, los países a menudo actúan de manera unilateral o con una visión limitada, buscando maximizar sus propios intereses en lugar de seguir una agenda global común. Por ejemplo, países altamente dependientes de los combustibles fósiles pueden resistirse a medidas estrictas de reducción de emisiones debido a los posibles efectos económicos negativos en sus industrias clave, lo que refleja la dificultad de alcanzar una cooperación global significativa. La oposición de Estados Unidos a renunciar a su soberanía en tratados internacionales, tales como el Protocolo de Kioto o el Acuerdo de París, demuestra esta actitud, dado que estos proyectos podrían establecer limitaciones a su crecimiento económico o su seguridad energética podría ser un ejemplo de ello.

En contraposición a la visión realista, que, como hemos mencionado, ve a los Estados como protagonistas en permanente disputa por el poder, el liberalismo argumenta que los Estados tienen la capacidad de formar relaciones de colaboración a través del comercio, los acuerdos, la diplomacia y las reglas internacionales (Duryea, 2022). Bajo este enfoque, las entidades internacionales juegan un papel crucial a la hora de paliar los efectos del cambio climático, dado que aseguran la realización de los compromisos y producen estímulos para la colaboración. En un mundo en el que los efectos ambientales superan los límites nacionales, los Estados admiten que las ventajas compartidas pueden emerger mediante reglas comunes y acciones conjuntas.

Sin embargo, el principio liberal de respeto a la autonomía, concebido como la "libertad para desarrollar y perseguir los propios fines morales en la vida" (Dobson, 1999, p. 13), puede entrar en conflicto con los objetivos ecológicos. Es decir, existen limitaciones. Entre estas destacan la influencia de intereses económicos particulares sobre el bienestar general y la falta de incentivos para priorizar temas ambientales en la agenda política. Estas características, propias de los sistemas liberales, pueden ralentizar la implementación de políticas climáticas efectivas, especialmente cuando los principios de autonomía individual y no intervención estatal entran en conflicto con los objetivos ecológicos (Daniel, 2012; Habermas, 2006).

China y Estados Unidos, tal y como se ha mencionado anteriormente, son dos de las mayores potencias emisoras de gases de efecto invernadero, y reflejan cómo las tensiones entre los enfoques realistas y liberales influyen en sus políticas climáticas. Desde una perspectiva realista, ambos priorizan sus intereses estratégicos nacionales por encima de los compromisos internacionales. China, por ejemplo, ha incrementado significativamente su inversión en energías renovables no solo con el objetivo de mitigar el cambio climático, sino también para consolidarse como líder tecnológico global. A pesar de ser el principal emisor de gases de efecto invernadero (GEI), su participación en acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París ha reforzado su imagen como un actor comprometido con la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, su política climática refleja una combinación de pragmatismo económico y estrategia geopolítica. A través de su inversión en energías renovables, China no solo busca reducir su huella de carbono, sino también consolidar su dominio en sectores clave como la producción de paneles solares, turbinas eólicas y baterías de litio, áreas donde ha superado a Estados Unidos y Europa en términos de innovación y exportación (Cuevas Tello & González García, 2018).

Por otro lado, Estados Unidos oscila entre enfoques realistas y liberales dependiendo de la administración en el poder. En 2017, Trump anunció la retirada del país del tratado climático, argumentando que enviaba recursos estadounidenses a otros países sin un beneficio directo para la nación. Sin embargo, tras su salida del poder, Biden reincorporó rápidamente a Estados Unidos al acuerdo en 2021, reafirmando el compromiso del país con la mitigación del cambio climático. No obstante, la reciente reelección de Trump como presidente ha reforzado esta perspectiva realista, con nuevas directrices ejecutivas que otorgan prioridad a los combustibles fósiles sobre las energías renovables y obstaculizan la financiación de proyectos climáticos a nivel global. Durante su primer día como presidente, emitió instrucciones para expulsar de nuevo a Estados Unidos del Tratado de París, suspender las subvenciones a los vehículos eléctricos, restringir la energía eólica y anular más de una decena de normativas climáticas establecidas por la administración de Biden (Robaina, 2025). A lo largo de este trabajo, los enfoques realista y liberal se aplicarán a una comparación más detallada entre las políticas desarrolladas e implementadas por China frente a las de Estados Unidos.

Por último, mencionar que, aunque este estudio se centrará principalmente en el análisis desde el realismo y el liberalismo, es importante mencionar brevemente el enfoque constructivista, dado su creciente relevancia en los estudios sobre política internacional y medioambiente. El constructivismo sostiene que las normas, ideas y percepciones compartidas entre los actores internacionales —más que solo intereses materiales— juegan un papel fundamental en la configuración de las políticas y del sistema internacional (Wendt, 1999). A diferencia del realismo o el liberalismo, que ponen el foco en la estructura del sistema internacional o en las instituciones, el constructivismo subraya la importancia de los discursos, identidades nacionales y valores colectivos en la formulación de políticas.

En las últimas décadas, tanto China como Estados Unidos han empleado el discurso climático como una herramienta de proyección internacional, aunque con enfoques divergentes. Desde una óptica constructivista, China ha buscado construir una identidad como líder responsable del Sur Global, enfatizando su compromiso con la justicia climática y la cooperación Sur-Sur a través de iniciativas como la Cooperación Climática Sur-Sur (Weigel, 2016). China ha tratado de posicionarse como un actor dispuesto a apoyar a los países en desarrollo en su transición energética

Por su parte, Estados Unidos ha oscilado entre una identidad de potencia climática comprometida y una postura más nacionalista y escéptica respecto a los acuerdos multilaterales, dependiendo del partido en el poder. Administraciones como la de Barack Obama o Joe Biden han promovido una imagen de liderazgo global en materia climática, firmando el Acuerdo de París y aprobando ambiciosas leyes como el *Inflation Reduction Act*. Sin embargo, administraciones republicanas como la de Donald Trump han desmantelado estos compromisos, retirando al país de acuerdos internacionales y promoviendo políticas centradas en la autosuficiencia energética y la expansión de los combustibles fósiles (U.S. National Security and Climate Change, 2024; White House, 2025).

Si bien este trabajo no profundizará en el enfoque constructivista, es importante reconocer cómo los discursos y las identidades que proyectan tanto China como Estados Unidos han influido —y siguen influyendo— en la forma en que se relacionan con otros actores en el contexto del cambio climático.

2.3 *Política ambiental*

La política ambiental es una política pública, definida como la relación del gobierno con su entorno y un curso de acción intencional para abordar problemas específicos. Se desarrolla a través de funcionarios y agencias gubernamentales con el propósito de alcanzar objetivos concretos, reflejando lo que el gobierno realmente implementa más allá de sus intenciones declaradas. Las políticas pueden ser positivas o negativas, es decir, pueden imponer restricciones o permitir ciertas acciones, y están respaldadas por la ley, lo que las hace autorizadas y legalmente coercitivas (Escuela Europea de Gerencia, 2022).

Según el Diccionario panhispánico del español jurídico (Real Academia Española & Consejo General del Poder Judicial, 2023), la política ambiental se define como

Conjunto de intenciones y directrices generales de una organización respecto de su comportamiento ambiental, expuestas oficialmente por sus cuadros directivos, incluidos el cumplimiento de todos los requisitos legales aplicables en materia de medioambiente y también el compromiso de mejorar de manera continua el comportamiento ambiental. Establece un marco para la actuación y la fijación de objetivos y metas medioambientales.

Las políticas medioambientales juegan un papel central en la mejora del estado del medioambiente, ya que permiten traducir las intenciones de cambio en acciones concretas. Una política puede entenderse como una declaración de intenciones para modificar comportamientos de manera positiva, mientras que los instrumentos políticos son los medios específicos para ejecutar esas intenciones (Mees et al., 2014, citado en United Nations Environment Programme, 2019). La efectividad de una política ambiental depende, por tanto, tanto de su formulación como de su ejecución mediante una gobernanza eficaz. En este sentido, la gobernanza se define como el proceso mediante el cual las sociedades toman decisiones clave, deciden quién participa en ellas y cómo se rinden cuentas (United Nations Economic and Social Council, 2006, citado en United Nations Environment Programme, 2019). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), recientemente adoptados, han revitalizado esta lógica de "gobernar mediante metas", orientando a los países hacia la planificación basada en objetivos cuantificables y horizontes temporales definidos (Yoshida & Zusman, 2015, como se citó en United Nations Environment Programme, 2019).

La elaboración e implementación de políticas ambientales no recae exclusivamente en los gobiernos nacionales, aunque estos siguen siendo actores clave. Se requieren arreglos de

gobernanza más amplios, en los que participen diferentes niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, comunidades y empresas (Forsyth, 2005; van Tulder et al., 2016, como se citó en United Nations Environment Programme, 2019). A nivel regional y global, las políticas se crean e implementan a través de marcos de gobernanza multinivel, en los que también proliferan asociaciones público-privadas y alianzas orientadas a la sostenibilidad (Mees et al., 2017, como se citó en United Nations Environment Programme, 2019).

A escala nacional, supranacional e internacional, la puesta en marcha de políticas medioambientales necesita de herramientas estratégicas que promuevan el cambio hacia energías renovables y posibiliten la valoración de su eficacia. Entre ellos, los subsidios e incentivos fiscales destacan como herramientas esenciales para estimular la inversión en tecnologías renovables, como se evidencia en casos como el crédito fiscal para energía solar en Estados Unidos, que ha favorecido el crecimiento de esta fuente energética en el sector residencial. Asimismo, los estándares de eficiencia energética imponen requisitos mínimos en equipos, vehículos y edificios, logrando mejoras significativas en la reducción del consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero. Por otro lado, las cuotas de energía renovable establecen objetivos obligatorios para aumentar la proporción de energías limpias en la mezcla energética, como lo demuestra la Unión Europea con sus metas ambiciosas en energía limpia (Chen et al., 2023)

Es importante destacar la importancia de las políticas implementadas a escala supranacional, ya que la lucha contra el cambio climático requiere un esfuerzo colectivo que trascienda las fronteras nacionales, consolidando mecanismos de cooperación internacional. La gobernanza climática global se articula a través de acuerdos como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, los cuales, según la UNFCCC, son más relevantes en cuanto al establecimiento de compromisos internacionales para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se encuentran respaldados por organizaciones clave como el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) o tratados como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

En primer lugar, la CMNUCC, que entró en vigor en 1994, establece las bases de la gobernanza climática global con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en niveles que prevengan interferencias peligrosas con el sistema climático. Este tratado reconoce la responsabilidad diferenciada de los países, instando a los

desarrollados a liderar la reducción de emisiones debido a su contribución histórica como principales contaminantes. Asimismo, promueve mecanismos de financiamiento climático, gestionados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que buscan apoyar a los países en desarrollo en la mitigación y adaptación al cambio climático (UNFCCC, 2024).

En este contexto, el Protocolo de Kioto, adoptado en 1997 y en vigor desde 2005, comprometió a los países industrializados y a la Unión Europea a reducir colectivamente un 5 % de sus emisiones respecto a los niveles de 1990 durante el periodo 2008-2012. Aunque un segundo periodo de compromiso fue establecido en 2012 mediante la Enmienda de Doha, no logró la ratificación necesaria para su entrada en vigor, evidenciando los desafíos políticos y económicos en torno a la implementación de acuerdos climáticos globales (UNFCCC, 2024).

Además, el Acuerdo de París, adoptado en la COP21 de 2015, marcó un avance significativo en la gobernanza climática al establecer objetivos jurídicamente vinculantes para limitar el aumento de la temperatura global a 1.5 °C y alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. Este acuerdo introdujo las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), a través de las cuales los países detallan sus compromisos en términos de reducción de emisiones, resiliencia climática y adaptación. Además, el Acuerdo de París enfatiza la necesidad de financiamiento climático y la transferencia de tecnología hacia los países más vulnerables, asegurando que la transición hacia un modelo bajo en carbono sea inclusiva y equitativa (UNFCCC, 2024).

Es relevante mencionar también el IPCC, creado bajo los auspicios de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), desempeña un papel clave en la gobernanza climática internacional al proporcionar evaluaciones científicas que fundamentan la toma de decisiones. Este organismo independiente es una referencia esencial para comprender los impactos, riesgos y posibles soluciones frente al cambio climático (IPCC, 2024).

Por último, las Conferencias de las Partes (COP), como foros anuales de negociación climática, son fundamentales en la gobernanza global. La COP29, que se celebró en 2024 en Bakú, Azerbaiyán, se enfocó en reforzar la financiación climática, implementar estrategias nacionales más ambiciosas y promover la transición energética hacia un modelo de cero emisiones. Estas conferencias reúnen a líderes políticos, científicos, jóvenes, Pueblos

Indígenas y representantes de la sociedad civil para debatir y acordar medidas concretas para limitar el calentamiento global y construir comunidades resilientes (UNFCCC, 2024).

Para concluir, se recalca que la función de China y Estados Unidos en estos procesos internacionales es crucial, ya que ambos países son las dos principales emisoras de GEI y, simultáneamente, participantes con posturas divergentes en la gestión climática mundial. Por su parte, China ha participado activamente en la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, firmando y ratificando estos compromisos internacionales (Cuevas Tello & González García, 2018). Por otro lado, Estados Unidos ha mostrado una postura más fluctuante. Mientras que administraciones demócratas, como la de Joe Biden, han defendido la reincorporación al Acuerdo de París y la expansión de políticas de energía limpia, administraciones republicanas han tendido a un enfoque más realista y nacionalista. La presidencia de Donald Trump retiró al país del Acuerdo de París en 2017 y nuevamente en 2025 (Robaina, 2025). Esta oscilación entre enfoques genera cierta incertidumbre ya que la efectividad de los foros multilaterales, como la CMNUCC, ha sido objeto de críticas debido a la falta de mecanismos vinculantes, a los compromisos poco ambiciosos de algunos países y a los intereses geopolíticos en juego. Esta situación se ha visto aún más debilitada por la llegada de liderazgos que priorizan agendas nacionalistas, como ha sido el caso del actual presidente estadounidense.

Con base en lo anterior, resulta pertinente analizar con mayor profundidad el rol de los principales emisores globales. A continuación, se analizarán por separado los casos de China y EEUU en lo concerniente a sus sistemas políticos, su historia ambiental, la percepción global y la evolución reciente de sus políticas climática, para después desarrollar un estudio comparativo con especial foco en la influencia determinante que ambos países tienen sobre la gobernanza climática internacional.

3. Caso de estudio

3.1 China

3.1.1 Sistema Político y Económico: Papel del Partido Comunista, Planificación Central y Economía de Mercado Socialista

China es un país gobernado bajo un sistema de partido único⁵ dirigido por el Partido Comunista Chino (PCCh), que ejerce un control total sobre el gobierno, la economía y la sociedad. El modelo político de China se define como un Estado socialista con características chinas, en el cual el PCCh tiene el liderazgo absoluto sobre todas las instituciones del país, incluyendo el gobierno, el ejército y las estructuras económicas. Esta concentración de poder, donde el PCCh controla tanto las instituciones gubernamentales como los sectores económicos clave, facilita la definición de estrategias a largo plazo. Por tanto, este modelo político centralizado le permite formular e implementar políticas climáticas de forma rápida y coherente (Sandalow et al., 2022; Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2024).

China opera bajo un sistema de partido-Estado, donde el Partido Comunista selecciona a los líderes de todas las oficinas gubernamentales y empresas estatales. Las decisiones clave sobre la dirección del país son determinadas dentro del Politburó y su Comité Permanente, el grupo más poderoso de la estructura política china. Actualmente, este comité está compuesto por siete miembros, incluyendo a Xi Jinping, quien ostenta simultáneamente los cargos de Secretario General del PCCh, Presidente de China y Presidente de la Comisión Militar Central (Sandalow et al., 2022).

La estructura del Partido Comunista Chino está jerárquicamente organizada:

- Congreso Nacional del PCCh: Se reúne cada cinco años para elegir al Comité Central.
- Comité Central: Se encarga de las decisiones entre Congresos y se reúne dos veces al año.
- Politburó (25 miembros): Órgano que supervisa la política nacional.

⁵ El Frente Unido de la República Popular China es una forma de organización de inspiración leninista que aglomera a todos los partidos políticos legales del país. Es liderado por el Partido Comunista de China, pero incluye además ocho partidos menores y a la Federación de Industria y Comercio de toda China.

- Comité Permanente del Politburó (7 miembros): Núcleo de poder dentro del partido y, por extensión, del país (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2024).

En términos de gobierno, la Asamblea Nacional Popular (ANP) es el órgano legislativo supremo, pero su papel es en gran medida simbólico, ya que sigue las directrices del Partido. Sus miembros son elegidos por sufragio indirecto, a través de un sistema de representación en múltiples niveles desde los municipios hasta la ANP nacional (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2024).

El liderazgo centralizado del PCCh, que actúa como la autoridad suprema en todas las esferas del país —gobierno, empresas estatales, medios, educación y más— permite coordinar los esfuerzos nacionales en torno al cambio climático de manera integral. Esta estructura organizativa, con más de 86 millones de miembros, permite que las decisiones estratégicas lleguen de forma vertical a todos los niveles de gobierno y sectores (Farwa, 2017). En suma, el sistema chino se caracteriza por una fuerte capacidad de planificación a través de planes quinquenales que incorporan metas climáticas y energéticas, como la reducción de emisiones y el impulso de las energías renovables. A diferencia de los sistemas democráticos multipartidistas como el de Estados Unidos, donde la alternancia de poder puede generar inestabilidad en las políticas ambientales, en China la continuidad política favorece la implementación sostenida de medidas ecológicas (Farwa, 2017).

No obstante, a pesar del férreo control político y estratégico del Partido Comunista Chino sobre todos los niveles del Estado, China ha introducido en las últimas décadas un sistema de descentralización fiscal que otorga cierto grado de autonomía a los gobiernos locales en materia de gasto. Esta dinámica se consolidó especialmente tras la reforma tributaria de 1994, que estableció una separación clara entre las responsabilidades fiscales y de gasto del gobierno central y los locales. Sin embargo, esta descentralización es asimétrica: mientras que el gobierno central retiene la mayoría de los ingresos, como el 75 % del impuesto al valor añadido y otras tasas importantes, los gobiernos locales tienen competencias de gasto amplias pero limitadas fuentes de financiación propias (Zhang, 2020).

Bajo el sistema de evaluación basado en el PIB, las autoridades locales han tendido a priorizar inversiones en infraestructura para estimular el crecimiento económico, lo que en muchos casos ha derivado en un menor enfoque en la protección ambiental (Li y Du, 2021).

Es decir, debido a que los gobiernos locales son los responsables de aplicar las regulaciones ambientales, muchas veces se priorizan los objetivos económicos sobre los climáticos. Esto genera una paradoja donde las políticas ambientales existen pero su aplicación es fragmentada e insuficiente, especialmente en ciudades de menor jerarquía o desarrollo (Zhongyao et al., 2025).

En este contexto, la estrategia de descentralización fiscal seguida por el gobierno chino ha tenido un efecto mixto: mientras que en algunas regiones ha promovido la innovación y la eficiencia energética, en otras ha incentivado el crecimiento económico a corto plazo a costa del medio ambiente. El impacto de esta descentralización cambia según el nivel de industrialización y desarrollo económico, siendo más positivo en etapas avanzadas del crecimiento (Zhongyao et al., 2025). Pese a estas tensiones, la estructura flexible del PCCh —capaz de recoger información desde los niveles locales y transformarla en políticas nacionales— ha sido clave para su resiliencia y adaptabilidad frente a los desafíos ambientales (Farwa, 2017).

Respecto a su economía, desde 1978, con las reformas de Deng Xiaoping, China ha adoptado un modelo económico mixto denominado "socialismo con características chinas", que combina planificación centralizada con mecanismos de mercado. La economía se basa en una estructura mixta, donde coexisten empresas estatales y privadas, pero con un predominio de la propiedad pública en sectores estratégicos (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2024). El papel del Estado sigue siendo fundamental, tal y como se ha mencionado más arriba, con un fuerte control sobre sectores clave como la energía, telecomunicaciones y la banca, a través de grandes empresas estatales reguladas por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC), responsable de la planificación económica (Sandalow et al., 2022). Sin embargo, la economía china también se ha abierto considerablemente al comercio exterior, consolidándose como el mayor exportador mundial (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2024). China también ha apostado por la innovación y el liderazgo en sectores estratégicos como la tecnología, la manufactura avanzada y las energías renovables, destacándose en la producción de energía solar, eólica y baterías eléctricas (Sandalow et al., 2022).

En definitiva, el sistema político y económico de China, basado en el liderazgo absoluto del Partido Comunista y en un modelo económico que combina mecanismos de mercado con un fuerte control estatal, permite una formulación ágil y estratégica de políticas climáticas. Sin

embargo, su ejecución enfrenta límites debido a la descentralización fiscal, que otorga autonomía de gasto a los gobiernos locales sin suficientes recursos ni control ambiental eficaz. Así, el modelo chino combina eficacia central en la planificación con tensiones territoriales en la implementación, diferenciándose claramente de modelos más descentralizados como el estadounidense.

3.1.2 Historia Ambiental: Evolución de las Políticas Ambientales de China

La cuestión ambiental en China comenzó a cobrar relevancia en la agenda política a partir de la década de 1980, en un contexto de creciente preocupación internacional por el cambio climático. Durante ese periodo, China atravesaba profundas reformas económicas orientadas a la industrialización y el crecimiento, lo que generó un notable aumento en las emisiones contaminantes y en el deterioro ambiental (Sandalow et al., 2022). No obstante, los orígenes de la implicación china en temas medioambientales a nivel global se remontan a 1972, cuando el país participó por primera vez en una conferencia internacional sobre medio ambiente: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo (Asia Society, 2023). Este evento marcó un punto de inflexión, ya que hasta ese momento China había mantenido una postura aislacionista, centrada en sus objetivos económicos y políticos internos

La participación en la Conferencia de Estocolmo en 1972, apenas un año después de haber sido reconocida como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, tuvo un valor simbólico importante: por un lado, evidenció la voluntad de China de integrarse en los foros ambientales internacionales; por otro, implicó un primer paso hacia una mayor atención a los temas ecológicos en el plano nacional. A pesar de que la mayor parte del texto de la Declaración de Estocolmo fue elaborado antes de la conferencia y sin la presencia de China, el país accedió a firmarla en la última jornada, aún cuando no pudo influir en su redacción ni logró ampliar las negociaciones como había solicitado (Asia Society, 2023)

En 1990, China estableció el Grupo Nacional de Coordinación para el Cambio Climático para coordinar el trabajo entre ministerios clave, incluyendo la Administración Meteorológica del Estado, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Energía. En 1992, el entonces Primer Ministro Li Peng asistió a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro y firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), destacando la importancia de coordinar el desarrollo económico con la protección ambiental

y subrayando que los países desarrollados tenían una mayor responsabilidad en la mitigación del cambio climático (Sandalow et al., 2022).

China se sumó al Protocolo de Kioto en 1997, aunque en ese momento no se le exigieron compromisos concretos de reducción de emisiones, ya que el acuerdo estaba dirigido principalmente a los países industrializados. Como país en desarrollo, China quedó fuera de esas obligaciones, pero aun así dio un paso importante al ratificar oficialmente el tratado en 2002 (Wang, 2021). Fue en la década de los 2000 cuando el cambio climático empezó a ocupar un lugar más destacado en la planificación nacional china. El Décimo Plan Quinquenal (2001-2005) fue el primero en mencionar el cambio climático, aunque sin establecer objetivos específicos. Durante este período, China experimentó un rápido crecimiento industrial con escasa atención a la eficiencia energética, lo que exacerbó la contaminación (Sandalow et al., 2022).

En 2005, se promulgó la Ley de Energías Renovables, estableciendo objetivos nacionales para el desarrollo de energías limpias. En 2007, China emitió su Primer Programa Nacional sobre Cambio Climático, un documento de 60 páginas que delineaba las políticas climáticas del país (Sandalow et al., 2022). Ese mismo año, se elevó el Grupo Nacional de Coordinación para el Cambio Climático a un nivel superior dentro del gobierno, reflejando la creciente prioridad del tema. El Undécimo Plan Quinquenal (2006-2010) fue el primero en incluir un objetivo obligatorio de eficiencia energética, estableciendo una reducción del 20% en el consumo de energía por unidad del PIB. Este objetivo se implementó asignando metas específicas a cada provincia, haciendo que los líderes locales fueran responsables de su cumplimiento (Sandalow et al., 2022). El Duodécimo Plan Quinquenal (2011-2015) incluyó por primera vez un objetivo explícito de reducción de emisiones de carbono, estableciendo una reducción del 17% en las emisiones de CO₂ por unidad del PIB y un 16% en el consumo de energía por unidad del PIB. Además, se iniciaron programas piloto de comercio de emisiones en varias provincias y municipios (Sandalow et al., 2022).

El deterioro ambiental y los crecientes problemas de contaminación llevaron al gobierno chino a considerar la sostenibilidad como una prioridad estratégica. La Conferencia de Copenhague de 2009 representó un punto de inflexión en la evolución de la postura internacional de China frente al cambio climático. Aunque el gobierno chino participó activamente en las negociaciones, fue ampliamente criticado por su falta de disposición a ceder en temas clave, lo que llevó a que se le atribuyera gran parte de la responsabilidad por

el fracaso en alcanzar un acuerdo legalmente vinculante. Medios internacionales, como *The Guardian*, llegaron a calificar a China como la responsable de “arruinar” la negociación (Lynas, 2009, como se citó en Wang, 2021). Esta situación provocó un serio daño a su imagen internacional y actuó como un estímulo externo que empujó al país a replantearse su papel en la gobernanza climática global. Hasta entonces, la prioridad de los líderes chinos había sido el crecimiento económico, apoyado en industrias intensivas en carbono como el acero y el carbón, lo que relegaba la cuestión ambiental a un segundo plano. Sin embargo, tras la cumbre, el gobierno chino reconoció las consecuencias ambientales de este modelo de desarrollo y decidió dar un giro estratégico: el XII Plan Quinquenal (2011-2015) situó la economía baja en carbono como una prioridad estratégica y promover la idea de una “civilización ecológica” (Wang, 2021).

En 2013 se estableció la meta de alcanzar el pico de emisiones antes de 2030 y lograr la neutralidad de carbono antes de 2060 (Chai, 2023). El gobierno también impulsó la implementación de la economía circular y promovió el desarrollo de parques industriales diseñados para reciclar materiales de desecho. Se establecieron programas de finanzas verdes para incentivar inversiones en energía renovable y proyectos de desarrollo sostenible (Observatorio Parlamentario, 2018).

En 2021, China presentó una versión actualizada de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (INDC) a la UNFCCC, comprometiéndose a:

- Reducir la intensidad de carbono en un 65% para 2030 en comparación con los niveles de 2005.
- Aumentar la participación de fuentes no fósiles al 25% del consumo energético.
- Incrementar la capacidad instalada de energía eólica y solar a 1.2 billones de kilovatios antes de 2030 (Chai, 2023).

Por último, recientemente, el gobierno chino reafirmó su determinación de continuar con sus políticas climáticas, incluso en un contexto internacional marcado por la incertidumbre, como la decisión de Estados Unidos de retirarse nuevamente del Acuerdo de París. En este sentido, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Guo Jiakun, destacó que China seguirá colaborando con la comunidad internacional para avanzar hacia una transición energética verde y baja en carbono, subrayando su compromiso con el desarrollo sostenible y la

estabilidad ambiental (Carbon Brief, 2025). Además, en el Foro Económico Mundial en Davos, el viceprimer ministro Ding Xuexiang enfatizó la importancia de abordar los desafíos climáticos de manera conjunta y presentó la estrategia de transformación económica de China, que prioriza la transición de un modelo basado en infraestructura y exportaciones hacia uno centrado en el consumo interno, la manufactura avanzada y el desarrollo verde (Foro Económico Mundial, 2025).

En definitiva, la evolución de la política ambiental en China muestra un giro significativo: de priorizar el crecimiento económico a integrar la sostenibilidad como eje estratégico. Aunque persisten desafíos, como la alta dependencia del carbón o las tensiones entre desarrollo y protección ambiental, el país ha logrado avances notables, como la inclusión de metas climáticas en sus planes quinquenales, el impulso a las energías renovables y la creación de un mercado nacional de carbono. Sus compromisos recientes —como alcanzar la neutralidad de carbono en 2060— reflejan una voluntad clara de liderazgo en la transición ecológica. En este camino, el papel de China será clave para el éxito de la agenda climática global.

3.1.3 Percepción Global sobre Cómo China Aborda los Problemas Ambientales

A nivel global, la imagen de China en relación con el cambio climático se ve influenciada por su rol como el mayor emisor de gases de efecto invernadero desde 2006. Aunque el gobierno chino ha afirmado su compromiso con el desarrollo sostenible, la percepción internacional a menudo resalta las contradicciones entre su discurso y sus acciones (Benguiat y Gomez, 2013). En este sentido, el expresidente Donald Trump llegó a declarar: "China vierte millones y millones de toneladas de plástico y basura en los océanos, pesca en exceso en aguas de otros países, destruye vastas extensiones de arrecifes de coral y emite más mercurio tóxico a la atmósfera que cualquier otro país en el mundo" (Trump, citado en U.S. Department of State, 2020. Traducción propia).

Según el *Emissions Gap Report 2024* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), China se consolidó en 2023 como el mayor emisor mundial de gases de efecto invernadero (GEI), con 16.000 MtCO_{2e}, lo que representa el 30 % de las emisiones globales⁶. A pesar de su estatus autoidentificado como país en desarrollo, sus emisiones per cápita (11 tCO_{2e} por persona) ya superan ampliamente el promedio mundial (6,6 tCO_{2e}), y se acercan a las de países con mayores niveles de renta. Además, China ha incrementado sus

⁶ Véase página 9 Figura 1

emisiones en un 5,2 % entre 2022 y 2023, en contraste con Estados Unidos y la Unión Europea, que registraron reducciones del -1,4 % y -7,5 %, respectivamente (Olhoff et al., 2024).

La disparidad no solo se observa en las emisiones actuales, sino también en los datos históricos acumulados. Aunque Estados Unidos sigue liderando en emisiones acumuladas desde 1850 con el 20 % del total global, China ocupa ya el segundo lugar, con un 12 % de las emisiones históricas de CO₂. Esto refleja el impacto acelerado de su modelo de desarrollo basado en el uso intensivo de combustibles fósiles durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, regiones como la Unión Africana (7 %) o los países menos desarrollados (4 %) apenas contribuyen al total histórico, a pesar de englobar a una parte considerable de la población mundial. Esta desigualdad entre emisores actuales, históricos y per cápita resalta los desafíos estructurales que enfrenta la cooperación climática internacional (Olhoff et al., 2024).

La percepción internacional sobre China en materia climática ha estado marcada por una narrativa predominantemente occidental, que tiende a enfocarse en la falta de compromiso y transparencia del país asiático en las negociaciones internacionales. Esta imagen se consolidó especialmente tras la Cumbre de Copenhague de 2009, cuando la ausencia de altos representantes chinos en la reunión de jefes de Estado fue interpretada por muchos medios internacionales como una muestra de desprecio o desinterés hacia el consenso global (Freeman & Holslag, 2009; Lynas, 2009 como se citó en Benguiat y Gómez, 2013). La prensa occidental, desde entonces, ha reproducido de forma insistente el relato de una China obstructora, reacia a firmar acuerdos vinculantes y anclada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, considerado por muchos analistas como una postura defensiva (Minas, 2010 como se citó en Benguiat y Gómez, 2013).

Este enfoque ha influido en la opinión pública internacional. En una encuesta inspirada en la metodología del Pew Research Center, el 50,18 % de los encuestados desaprobó la política exterior china, mientras que el 37,36 % mostró descontento con su gestión del cambio climático. Además, un 41,39 % consideró que China está obstruyendo las negociaciones, frente a solo un 20,88 % que la percibe como un actor proactivo (Chandler et al., 2002 citado en Benguiat y Gómez, 2013). Esta percepción negativa no se limita al ámbito ambiental, sino que está atravesada por otras preocupaciones sobre el modelo chino, como la falta de

transparencia, el crecimiento del poder militar o las prácticas comerciales agresivas (Kriss et al., 2011 como se citó en Benguiat y Gómez, 2013).

La cobertura mediática entre 2009 y 2012 refuerza esta narrativa. Durante ese periodo, un análisis de contenido reveló que los medios internacionales tendieron a presentar a China como el principal obstáculo para lograr un acuerdo climático global. Incluso cuando el país comenzó a plantear compromisos de reducción de emisiones, los medios se centraron en su reticencia a aceptar mecanismos de monitoreo internacional (MRV), considerados por China como una intromisión en su soberanía (Benguiat y Gómez, 2013).

Sin embargo, esta imagen contrasta con la percepción dentro de China. Encuestas representativas, como las realizadas por el China Center for Climate Change Communication, muestran que la ciudadanía china tiene un alto nivel de conciencia sobre el cambio climático. La encuesta de 2017 indicó que el 96,8 % de los encuestados apoyaba la cooperación internacional del gobierno chino en esta materia (Wang, 2021). Otros estudios recientes revelan que la población reconoce el origen humano del cambio climático, aunque lo percibe como menos urgente que otros problemas ambientales (Liu, 2023). Además, existe una fuerte expectativa de que sea el gobierno quien lidere las acciones, en línea con el modelo de gobernanza estatal chino (Wang & Zhou, 2020 como se citó en Liu, 2023).

Cabe destacar que, al menos en Europa, la percepción de China en materia climática ha comenzado a mostrar signos de cambio. La creciente cooperación entre la Unión Europea y China en la lucha contra el cambio climático y la transición hacia una economía baja en carbono ha abierto nuevas expectativas sobre el compromiso chino con la sostenibilidad. De acuerdo con el informe *EU-China Cooperation on Green Recovery and Green Stimulus* (2020), ambas partes han reafirmado su voluntad de implementar el Acuerdo de París de 2015 bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sentando las bases para una colaboración más estrecha en materia de energía limpia y reducción de emisiones.

Uno de los puntos clave de este acercamiento ha sido la cooperación técnica y científica entre expertos chinos y europeos en áreas como los sistemas de comercio de emisiones, la modelización de emisiones y el desarrollo de estrategias de bajas emisiones a largo plazo. A su vez, ambas potencias han trabajado en conjunto en el desarrollo de ciudades inteligentes y en la mejora de la eficiencia energética en sectores clave como el transporte y la industria

(EU-China Cooperation on Green Recovery and Green Stimulus, 2020). Esta colaboración representa un cambio significativo en la forma en que la UE percibe el papel de China en la agenda climática global, alejándose en parte de la imagen de un país reacio a compromisos y avanzando hacia una visión de China como un socio clave en la transición ecológica global.

Si bien la percepción internacional sobre China en materia climática sigue marcada por el escepticismo y la desconfianza, especialmente en Estados Unidos y otros países que critican su alto nivel de emisiones, la creciente colaboración con la Unión Europea sugiere que China está adoptando una postura más proactiva en la lucha contra el cambio climático. Esto no solo podría mejorar su imagen en el escenario internacional, sino también reforzar su papel como un actor indispensable en la gobernanza climática global.

3.1.4 Políticas Climáticas: Objetivos Nacionales, Instrumentos Utilizados e Implementación

China ha desarrollado un marco integral de políticas climáticas para abordar el cambio climático y reducir su impacto ambiental. Estas políticas han evolucionado a lo largo de los últimos planes quinquenales, reflejando un creciente compromiso con la sostenibilidad y la transición energética.

Uno de los pilares clave de la estrategia climática china ha sido la implementación de los planes quinquenales, los cuales han establecido objetivos ambiciosos en materia de eficiencia energética y reducción de emisiones. Si bien planes anteriores —como el duodécimo Plan Quinquenal (2011-2015) y el primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de 2012— ya fueron abordados en el apartado 3.1.2, cabe destacar especialmente el 14.º Plan Quinquenal (2021-2025) por su relevancia actual. Este último plan establece una serie de medidas orientadas a mejorar la estructura industrial y energética del país, con el objetivo de reducir su huella de carbono y fomentar el uso de fuentes de energía renovables y limpias, como la energía nuclear. Según las proyecciones del gobierno, se espera que los combustibles no fósiles representen el 20% del uso energético total para 2025, en comparación con el 15% registrado a finales de 2019 (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Pekín, 2021).

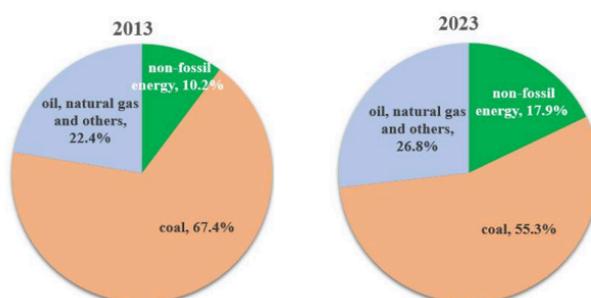
En los últimos años, el país ha impulsado instrumentos clave de política climática para reducir sus emisiones de carbono y fomentar el uso de energías renovables. En 2021, China implementó su mercado nacional de carbono, el más grande del mundo, con el objetivo de regular las emisiones industriales mediante un sistema de comercio de derechos de emisión.

Este sistema se basa en un enfoque de asignación de permisos a las empresas, incentivando la reducción de emisiones a través de mecanismos de mercado (Sandalow et al., 2022). Sin embargo, su efectividad ha sido cuestionada debido a problemas con la precisión de los datos reportados por las empresas y la falta de sanciones efectivas por incumplimiento (Sandalow et al., 2022).

Para avanzar hacia la descarbonización de su economía, China ha puesto un fuerte énfasis en la innovación tecnológica y la financiación verde. Durante los próximos cinco años, el país incentivará el desarrollo de nuevas tecnologías sostenibles y fortalecerá los mecanismos de financiamiento para proyectos ecológicos. Asimismo, con el objetivo de preservar sus ecosistemas naturales, China ha establecido un plan para aumentar su cobertura forestal al 24.1% de la superficie total del país, lo que implica la plantación de más de 11 millones de hectáreas de nuevos bosques hasta 2025 (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Pekín, 2021).

A lo largo de la última década, China ha demostrado avances significativos en su transición hacia un modelo energético más sostenible. Según datos oficiales del Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de la República Popular China (2024), la proporción de energía no fósil en el consumo energético total aumentó del 10.2 % en 2013 al 17.9 % en 2023, mientras que la participación del carbón disminuyó del 67.4 % al 55.3 % en el mismo período. Esto puede apreciarse en las gráficas mostradas a continuación.

Figura 3⁷. Cambios en la estructura del consumo de energía en China entre 2013 y 2023



Fuente: datos obtenidos del Informe Anual 2024: Políticas y acciones de China frente al cambio climático

⁷ Se observa una disminución del uso del carbón (del 67,4 % al 55,3 %) y un incremento en la participación de fuentes no fósiles (del 10,2 % al 17,9 %) en el mix energético nacional.

Este cambio se ha logrado gracias a la aceleración del despliegue de energías renovables, cuya capacidad instalada superó los 1.5 billones de kW en 2023, representando más del 50 % de la capacidad eléctrica total del país. Asimismo, China ha fortalecido sus mecanismos de seguimiento mediante redes nacionales de observación climática, plataformas satelitales y una expansión considerable de estaciones de medición de gases de efecto invernadero. En paralelo, se ha impulsado la descarbonización del sector industrial mediante la creación de más de 5,000 fábricas verdes y la emisión de 26,000 certificados de productos ecológicos, consolidando así un marco de transformación estructural con impacto real y medible (Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, 2024).

No obstante, estos avances coexisten con tensiones inherentes al modelo de gobernanza chino. A pesar del férreo control político y la capacidad estratégica del Partido Comunista para diseñar políticas climáticas desde el centro, la descentralización fiscal introducida desde la reforma de 1994 ha generado una ejecución desigual a nivel territorial. Como se mencionó en el apartado 3.1.1, los gobiernos locales, responsables de implementar las regulaciones ambientales, suelen priorizar el crecimiento económico sobre la protección climática debido a los sistemas de evaluación basados en el PIB (Zhongyao et al, 2025). Esta fragmentación compromete la eficacia de medidas como el mercado nacional de carbono, que si bien ha movilizado más de 460 millones de toneladas en transacciones hasta 2024, enfrenta problemas de precisión en los datos reportados y en la fiscalización de su cumplimiento (Sandalow et al., 2022; Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, 2024). En este sentido, la ambición nacional contrasta con una capacidad limitada de supervisión local, lo que plantea desafíos importantes para garantizar una transición ecológica uniforme en todo el país.

En definitiva, las políticas climáticas de China muestran un compromiso cada vez más decidido con la sostenibilidad, respaldado por metas ambiciosas, innovación tecnológica y un liderazgo político que ha sabido posicionar al país como un actor clave en la lucha contra el cambio climático. No obstante, el camino hacia una transición verde plena no está exento de obstáculos. Uno de los principales retos sigue siendo garantizar que las medidas diseñadas desde el gobierno central se implementen con la misma eficacia en las distintas provincias y regiones del país, donde las prioridades económicas a menudo compiten con los objetivos ambientales. A pesar de estos desequilibrios, China ha logrado avances notables que no solo

transforman su modelo energético e industrial, sino que también refuerzan su papel en la gobernanza climática global.

3.2 *Estados Unidos*

3.2.1 Sistema Político y Económico: Democracia Liberal, Federalismo y Economía de Mercado

El sistema político y económico de Estados Unidos influye profundamente en la forma en que se diseñan e implementan sus políticas frente al cambio climático. Como república federal constitucional con un sistema presidencialista, el país se rige por una clara división de poderes y una dinámica de alternancia entre partidos que tiende a marcar diferencias significativas en la agenda ambiental según quién esté en el poder. Esta estructura institucional, aunque garantiza equilibrios democráticos, también introduce una cierta inestabilidad en el desarrollo de políticas sostenidas a largo plazo, especialmente en un área tan compleja como la climática (Oficina de Información Diplomática, 2024).

Estados Unidos opera bajo un sistema de democracia liberal, donde la alternancia entre administraciones demócratas y republicanas ha influido directamente en las políticas climáticas. Por ejemplo, mientras que administraciones demócratas como las de Barack Obama y Joe Biden han priorizado la acción climática a través de regulaciones e inversiones en energías limpias, administraciones republicanas como la de Donald Trump han revertido regulaciones ambientales en favor de la expansión de los combustibles fósiles (Koch, Carle & Noone, 2024). Esta variabilidad dificulta la estabilidad y la implementación a largo plazo de estrategias climáticas.

Más allá de las decisiones que se toman a nivel federal, es importante considerar que Estados Unidos está conformado por una amplia diversidad de actores subnacionales: 50 estados, un distrito federal y varios territorios asociados o no incorporados, cada uno con distintos grados de autonomía. Esta descentralización, propia de su carácter de república federal, implica que muchas veces son los gobiernos estatales y locales quienes tienen la capacidad de avanzar en políticas ambientales más ambiciosas o innovadoras, incluso en contraste con las prioridades del gobierno federal (Oficina de Información Diplomática, 2024). Esta realidad refuerza la complejidad del panorama climático estadounidense, en el que conviven distintas visiones, ritmos y niveles de compromiso.

La economía de mercado de EE.UU. fomenta tanto la innovación en energías renovables como la persistencia de sectores contaminantes. Mientras que la desregulación permite la inversión en tecnologías limpias, también facilita la resistencia de industrias tradicionales, como el petróleo y el gas (U.S. National Security and Climate Change, 2024). Las políticas de incentivos fiscales y subsidios han sido clave en la transición energética. Un ejemplo es el Inflation Reduction Act promovido por la administración Biden, que buscaba acelerar la reducción de emisiones mediante inversiones en infraestructura verde y energías renovables (U.S. National Security and Climate Change, 2024).

El sistema político y económico de EE.UU. configura un entorno donde las políticas climáticas oscilan dependiendo de la administración en el poder. Mientras el federalismo permite avances a nivel estatal, la influencia del sector energético y la polarización política obstaculizan una transición energética más acelerada. Aun así, la combinación de incentivos económicos y liderazgo estatal en materia ambiental representan oportunidades clave para la mitigación del cambio climático en el país.

3.2.2 Historia Ambiental: Evolución de las Políticas Ambientales desde el Siglo XX

La política ambiental en Estados Unidos ha experimentado una evolución significativa desde mediados del siglo XX, impulsada por el reconocimiento de los efectos perjudiciales de la contaminación y la necesidad de regulación gubernamental. A lo largo de las décadas, las administraciones presidenciales han abordado este tema de manera variable, reflejando tanto avances en materia de protección ambiental como retrocesos en función de las prioridades políticas y económicas de cada gobierno.

El punto de inflexión en la regulación ambiental de EE.UU. ocurrió en la década de 1970, cuando la creciente preocupación por la contaminación del aire y el agua llevó a la creación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) en 1970, bajo la administración de Richard Nixon. Esta agencia centralizó la supervisión de las políticas ambientales, consolidando esfuerzos federales para abordar la degradación ambiental. Durante el mismo periodo, el Congreso aprobó la Clean Air Act, que estableció estándares nacionales de calidad del aire y regulaciones sobre emisiones contaminantes, marcando un hito en la legislación ambiental del país. Asimismo, el National Environmental Policy Act (NEPA) obligó a las agencias federales a evaluar el impacto ambiental de sus decisiones antes de implementarlas, sentando

las bases para la revisión ambiental obligatoria en proyectos de infraestructura y desarrollo (Environmental Protection Agency, 2024).

Los años 80 y 90 vieron una mayor internacionalización de la agenda climática de EE.UU. En 1992, el presidente George H.W. Bush firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), que estableció el marco de cooperación global para enfrentar el calentamiento global. Sin embargo, aunque en 1997, la administración de Bill Clinton firmó el Protocolo de Kioto, comprometiéndose a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el Senado estadounidense se negó a ratificarlo, argumentando que afectaría la competitividad económica del país y que no imponía obligaciones equivalentes a las economías en desarrollo (C2ES, 2024).

En los años 2000, la postura de EE.UU. respecto a la cooperación climática internacional sufrió un giro cuando George W. Bush decidió retirar al país del Protocolo de Kioto en 2001, reafirmando que su implementación dañaría la economía estadounidense. A nivel interno, su administración promovió el Clear Skies Initiative, un programa que pretendía reducir la contaminación de las plantas de energía mediante incentivos de mercado, pero que fue criticado por ser menos estricto que las regulaciones previas (U.S. National Security and Climate Change, 2024).

La llegada de Barack Obama a la presidencia en 2009 supuso un impulso en la acción climática del país. Su administración implementó el Clean Power Plan en 2015, cuyo objetivo era reducir las emisiones de dióxido de carbono de las plantas de energía y fomentar el desarrollo de energías renovables. Ese mismo año, EE.UU. firmó el Acuerdo de París, comprometiéndose a limitar el calentamiento global y reducir progresivamente sus emisiones de gases de efecto invernadero. Durante su mandato, la inversión en energías limpias se convirtió en una prioridad estratégica, promoviendo el desarrollo de tecnologías sostenibles y regulaciones más estrictas para el sector energético (U.S. National Security and Climate Change, 2024).

Sin embargo, este avance fue revertido por la primera administración de Donald Trump, quien en 2017 retiró a EE.UU. del Acuerdo de París, argumentando que imponía restricciones innecesarias a la economía estadounidense y beneficiaba a otros países en desarrollo. Su gobierno se caracterizó por la desregulación ambiental, eliminando restricciones a la explotación de combustibles fósiles y debilitando regulaciones de emisiones industriales y

vehiculares. No obstante, con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca en 2021, EE.UU. retomó su compromiso con la lucha contra el cambio climático. En su primer día en el cargo, Biden reincorporó al país al Acuerdo de París y anunció ambiciosos objetivos de reducción de emisiones. En 2022, su administración promulgó el Inflation Reduction Act, considerada la mayor inversión en energía limpia en la historia de EE.UU., con incentivos fiscales y financiamiento para acelerar la transición energética. Este plan busca reducir las emisiones de carbono en un 50% para 2030 y lograr la neutralidad de carbono para 2050 (Energy.gov, 2024). Sin embargo, en enero de 2025, con el regreso de Donald Trump a la presidencia, EE.UU. volvió a retirarse del Acuerdo de París, marcando otro giro en su política ambiental. La nueva administración ha adoptado un enfoque centrado en la expansión de la industria de los combustibles fósiles, eliminando restricciones ambientales impuestas en el mandato de Biden (White House, 2025).

En definitiva lo largo de las décadas, la política ambiental de EE.UU. ha mostrado un patrón cíclico de avances y retrocesos, con administraciones demócratas impulsando regulaciones más estrictas y acuerdos internacionales, mientras que las administraciones republicanas han tendido a favorecer la desregulación y el crecimiento económico basado en combustibles fósiles. Esta falta de continuidad ha dificultado la implementación de una política climática estable y duradera, generando incertidumbre tanto a nivel nacional como internacional.

3.2.3 Percepción Global sobre Cómo EE.UU. Aborda los Problemas Ambientales

La percepción global de la política medioambiental de Estados Unidos ha estado caracterizada por una mezcla de liderazgo global y ausencia de coherencia en sus compromisos con el clima. Tal y como hemos mencionado en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo, es una de las economías con mayor influencia y uno de los emisores más grandes de gases de efecto invernadero, por lo que las acciones de Estados Unidos en el ámbito ambiental influyen de manera considerable en la colaboración mundial para combatir el cambio climático (U.S. National Security and Climate Change, 2024). A lo largo de las últimas décadas, su participación en acuerdos internacionales como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París ha reforzado su imagen como un actor clave en la lucha contra el calentamiento global. Sin embargo, la alternancia política ha podido generar incertidumbre, con administraciones demócratas impulsando regulaciones climáticas ambiciosas y administraciones republicanas favoreciendo la desregulación y la expansión de los combustibles fósiles. Este patrón de avances y retrocesos ha podido minar la confianza de la

comunidad internacional, afectando así a la credibilidad de EE.UU. como un socio confiable en la acción climática global.

Estados Unidos ha demostrado una gran dificultad para mantener una estrategia climática consistente a lo largo del tiempo, oscilando entre la cooperación internacional y el aislamiento según el partido en el poder. Desde los años 90, el país ha firmado y luego abandonado acuerdos internacionales sin una línea clara en su política medioambiental. Un ejemplo claro ocurrió en 1997, cuando la administración de Bill Clinton firmó el Protocolo de Kioto, comprometiéndose a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, el Senado se negó a ratificarlo, argumentando que las restricciones afectarían la economía y que el acuerdo no imponía las mismas obligaciones a economías emergentes como China e India (C2ES, 2024). Años después, en 2001, George W. Bush retiró oficialmente a EE.UU. del Protocolo, reforzando la idea de que el país no estaba dispuesto a comprometer su crecimiento económico en favor de la cooperación climática global. Esta decisión generó una fuerte condena internacional. Mientras en EE.UU. fue celebrada por sectores conservadores, el resto del mundo la percibió como un acto de unilateralismo. La Unión Europea, Suecia, Francia y Alemania expresaron abiertamente su rechazo, comprometiéndose a continuar con el acuerdo y buscar aliados para avanzar en la lucha climática sin EE.UU. (Climate Change News, 2017). La UE redobló esfuerzos implementando un sistema regional de comercio de emisiones, demostrando cómo los compromisos multilaterales pueden avanzar incluso ante la falta de apoyo de una potencia clave (Depledge, 2005)

Esta falta de continuidad se repitió en 2015, cuando Barack Obama impulsó la firma del Acuerdo de París, con el objetivo de reincorporar a EE.UU. a los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático. Sin embargo, con la llegada de Donald Trump en 2017, el país volvió a retirarse del acuerdo, argumentando que las regulaciones impuestas perjudicaban a la economía y ponían en desventaja a las empresas estadounidenses. La Unión Europea, por su parte, criticó duramente la retirada y se comprometió a seguir trabajando con actores subnacionales dentro de Estados Unidos —como gobernadores y líderes empresariales— para mantener vivo el espíritu del acuerdo (The Guardian, 2017). Incluso China, pese a sus diferencias con EE.UU., calificó la retirada como un hecho lamentable y reafirmó su compromiso con los objetivos del Acuerdo de París, consolidando su imagen como actor responsable en la escena climática internacional (Brookings, 2017). Más adelante,

en 2025, Trump, tras regresar a la presidencia, tomó la misma decisión de abandonar el acuerdo, reafirmando su postura de que las políticas climáticas representan una carga innecesaria para el país (White House, 2025).

En cuanto a la opinión pública dentro de EE.UU., existe una clara brecha entre las expectativas de los ciudadanos y las acciones del gobierno en materia climática. De acuerdo con estudios recientes, cerca del 80% de los estadounidenses cree que el gobierno federal debería hacer más para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, solo el 50% percibe que realmente se están tomando medidas significativas en este ámbito (Krosnick, 2023). Esta diferencia refleja una creciente frustración entre la población, que considera insuficientes las políticas ambientales actuales.

El respaldo a la transición energética es otro punto clave en la percepción pública. Un estudio del Pew Research Center (2023) reveló que dos tercios de los estadounidenses prefieren que el país priorice el desarrollo de energías renovables, como la solar y la eólica, en lugar de expandir la producción de combustibles fósiles. Sin embargo, este apoyo varía considerablemente según la afiliación política. Mientras que el 90% de los demócratas y sus simpatizantes apoyan la transición hacia energías limpias, solo el 42% de los republicanos comparten esta postura. Además, dentro del Partido Republicano, la edad juega un papel crucial: el 67% de los republicanos menores de 30 años está a favor de las energías renovables, mientras que el 75% de los republicanos mayores de 65 años prefieren seguir apostando por el petróleo, el carbón y el gas natural (Pew Research Center, 2023).

A nivel internacional, la percepción de EE.UU. en cuanto a su compromiso con el cambio climático es en su mayoría negativa. Según un estudio del Pew Research Center (2021), en 16 economías avanzadas, la mayoría de los encuestados considera que el país está haciendo un "mal trabajo" en la lucha contra el cambio climático. En Australia, Nueva Zelanda y varios países europeos, más del 60% de la población desaprueba la gestión ambiental estadounidense. La única excepción notable es Singapur, donde el 53% de los encuestados cree que EE.UU. está manejando adecuadamente la crisis climática.

Sin embargo, en comparación con otras potencias, EE.UU. no es el país peor valorado en términos climáticos. China, por ejemplo, enfrenta una imagen aún más negativa: en una encuesta realizada en 17 países, el 78% de los encuestados calificó su respuesta al cambio climático como "mala". En contraste, EE.UU. obtuvo un 61% de desaprobación, lo que, si

bien sigue reflejando una percepción negativa, indica que su imagen no es tan desfavorable como la de China (Pew Research Center, 2021). En cuanto a la preocupación por el cambio climático, la Unión Europea lidera en niveles de conciencia ambiental, mostrando una mayor preocupación que EE.UU. y China sobre este problema global (European Investment Bank, 2023).

En conclusión, la comunidad intencional podría considerar la política climática de Estados Unidos inconsistente y de baja fiabilidad. Aunque algunas administraciones han hecho esfuerzos para robustecer la acción climática, la ausencia de constancia en sus compromisos podría provocar escepticismo entre sus aliados. Este escenario fortalece la impresión de que Estados Unidos aún no ha adoptado un papel de liderazgo sólido y estable en la batalla contra el cambio climático, lo que complica la colaboración internacional en este campo.

3.2.4 Políticas Climáticas: Objetivos Nacionales, Instrumentos Utilizados e Implementación

La política climática de Estados Unidos ha estado marcada por un ciclo de avances y retrocesos, reflejando las diferencias ideológicas entre administraciones demócratas y republicanas. En este apartado, se analizarán los objetivos nacionales en materia climática, los instrumentos utilizados para alcanzarlos y los desafíos en su implementación. Se hará especial énfasis en las políticas ambientales de la administración de Joe Biden y se mencionará el regreso de Donald Trump a la presidencia en 2025, lo cual ha supuesto un giro en la estrategia climática, con la retirada de EE.UU. del Acuerdo de París y el impulso a la expansión de los combustibles fósiles (White House, 2025).

Desde el inicio de su mandato, Joe Biden hizo de la lucha contra el cambio climático una prioridad central de su administración. Su primer gran paso fue reincorporar a EE.UU. al Acuerdo de París, cumpliendo su promesa de campaña y reafirmando el compromiso del país con la cooperación internacional en materia ambiental (White House, 2024). Pero más allá del simbolismo, Biden presentó objetivos concretos y ambiciosos: en 2021, estableció como meta reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 50% y 52% para 2030, tomando como referencia los niveles de 2005 (Biden White House Archives, 2024). En 2024, redobló la apuesta con un nuevo objetivo de disminuir las emisiones entre un 61% y 66% para 2035, con la mira puesta en alcanzar la neutralidad de carbono para 2050 (Biden White House Archives, 2024).

Para lograr estas metas, la estrategia de Biden no se limitó a una sola área. Su administración planteó una transformación multisectorial, abordando las emisiones provenientes de la generación de energía, el transporte, la industria y la agricultura, además de establecer regulaciones más estrictas sobre el metano, que es un gas con alto impacto en el calentamiento global. Su plan incluía una reducción de al menos 35% en las emisiones de metano para 2035, como parte de un esfuerzo para atacar el problema desde distintos frentes (Biden White House Archives, 2024).

El Inflation Reduction Act (IRA) de 2022 fue la piedra angular de esta estrategia. Con una inversión de \$369 mil millones en energías limpias, esta ley impulsó el despliegue de renovables, créditos fiscales para la compra de vehículos eléctricos y financiamiento para infraestructura sostenible, convirtiéndose en la mayor inversión climática de la historia de EE.UU. (Energy.gov, 2024). La visión de Biden no solo se enfocó en reducir emisiones, sino también en generar empleo en la transición energética: se estimaba que, para 2030, más de 1.3 millones de personas trabajarían en sectores relacionados con la energía limpia (American Progress, 2024). Para cumplir sus objetivos climáticos, la administración de Joe Biden apostó en su momento por una combinación de regulaciones estrictas, incentivos económicos y modernización de infraestructuras, con la intención de acelerar la transición energética en EE.UU.

En términos de regulación, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) endureció los límites de emisiones en vehículos, plantas eléctricas e industrias, obligando a las empresas más contaminantes a adoptar tecnologías más limpias (Energy.gov, 2024). También se establecieron nuevas normas de eficiencia energética para reducir el consumo en edificios, electrodomésticos y transporte (American Progress, 2024). En el ámbito económico, la Inflation Reduction Act (IRA) de 2022 se convirtió en la mayor inversión climática de la historia del país, con créditos fiscales y subsidios para energías renovables, baterías y autos eléctricos (Energy.gov, 2024). Además, el gobierno lanzó el Energy Infrastructure Reinvestment (EIR) Program, destinado a modernizar infraestructuras energéticas en desuso y reconvertirlas en proyectos sostenibles (Energy.gov, 2024). Para impulsar el empleo verde, se creó el American Climate Corps, capacitando a jóvenes en trabajos de energía limpia (American Progress, 2024).

Algunos estados, como California, han mantenido sus propios mercados de carbono, donde las empresas pueden comprar y vender permisos de emisiones dentro de un sistema regulado,

incluso cuando a nivel federal no existían medidas similares (American Progress, 2024). A nivel de infraestructura, durante la administración de Joe Biden se impulsó la modernización de la red eléctrica y la asignación de subsidios para tecnologías emergentes como el hidrógeno verde y la captura de carbono, fundamentales para reducir la contaminación industrial (Energy.gov, 2024). Estas iniciativas reflejan las posibilidades que ofrece el federalismo estadounidense, ya que la autonomía de los estados permite que gobiernos subnacionales implementen políticas climáticas ambiciosas, incluso en contextos federales adversos o ante la inacción del gobierno central. En Estados Unidos el federalismo político permite avances desiguales, dependiendo de la voluntad política y las prioridades económicas de cada estado. Esta dinámica convierte a EE.UU. en un país donde la acción climática no solo depende del gobierno federal, sino también del activismo estatal y local, lo que representa tanto un desafío como una oportunidad para avanzar hacia una transición energética sostenible.

Pero todo esto ha dado un giro en enero de 2025, con la vuelta de Donald Trump a la Casa Blanca. Tal como lo había prometido en campaña, Trump anunció que EE.UU. se retirará nuevamente del Acuerdo de París, argumentando que las políticas climáticas de Biden ponían en riesgo la economía y la independencia energética del país (White House, 2025). Además, su administración busca dismantelar el Inflation Reduction Act, redirigiendo los fondos destinados a energías renovables hacia la industria de combustibles fósiles. En pocas palabras, mientras Biden apostaba por un futuro basado en energías limpias, Trump ha dejado claro que su prioridad es "drill, baby, drill", ampliando la explotación de petróleo y gas sin restricciones (Yale Climate Connections, 2024).

Como se mencionó anteriormente, con Trump de vuelta en el poder, la dirección de estas políticas cambiará drásticamente. Su administración ya ha confirmado que detendrá las regulaciones ambientales de la EPA y recortará los fondos destinados a energías limpias (Yale Climate Connections, 2024). En lugar de incentivar la transición energética, su plan prioriza eliminar restricciones ambientales y facilitar nuevas perforaciones petroleras en terrenos públicos y privados (White House, 2025).

4. Análisis comparativo

4.1 *Diferencias clave en los modelos políticos de China y EEUU y cómo afecta ello a sus políticas climáticas*

Las profundas divergencias entre los modelos políticos de China y Estados Unidos no solo definen sus estructuras institucionales, sino que condicionan de manera decisiva su aproximación al desafío climático. Esta sección sintetiza las principales diferencias entre ambos sistemas, examinando cómo sus respectivos regímenes de gobernanza moldean tanto la formulación como la implementación de políticas ambientales, así como sus capacidades de respuesta, coherencia y legitimidad en el contexto de la crisis ecológica global.

China se rige por un sistema de partido único, en el que el Partido Comunista Chino (PCCh) ostenta el control absoluto del poder estatal, económico y social. Esta concentración de autoridad le otorga al gobierno central una capacidad singular para planificar a largo plazo, establecer metas nacionales ambiciosas y movilizar recursos con agilidad. En términos climáticos, esto se traduce en la posibilidad de fijar objetivos como el pico de emisiones antes de 2030 o la neutralidad de carbono para 2060 (Chai, 2023), e integrarlos directamente en los planes quinquenales. Además, el PCCh dispone de una red jerárquica de gobernanza que le permite trasladar las directrices centrales a todos los niveles administrativos y sectores productivos (Farwa, 2017).

Sin embargo, como se explicó detalladamente en el caso chino, esta supuesta coherencia vertical entra en tensión con la descentralización fiscal introducida en 1994, que asigna amplias competencias de gasto a los gobiernos locales, pero sin recursos suficientes ni mecanismos ambientales eficaces de rendición de cuentas (Zhongyao et al., 2025). De hecho, como las autoridades provinciales son evaluadas en función del crecimiento del PIB, frecuentemente priorizan el desarrollo económico por encima de los objetivos ambientales. Esta asimetría ha dado lugar a una implementación desigual y, en ocasiones, contradictoria de las políticas climáticas, debilitando instrumentos como el mercado nacional de carbono (Sandalow et al., 2022).

En contraste, Estados Unidos se basa en un modelo democrático liberal con división de poderes, alternancia política y un fuerte sistema federal. Estas características, aunque fundamentales para la pluralidad y el control institucional, también generan una alta volatilidad política. Tal y como se ha desarrollado en el capítulo anterior, la política climática

estadounidense ha estado marcada por avances notables bajo gobiernos demócratas —como el Clean Power Plan o el Inflation Reduction Act— y retrocesos significativos durante administraciones republicanas, como las de George W. Bush y Donald Trump, que retiraron al país de compromisos internacionales clave como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París (White House, 2025).

Este vaivén normativo afecta no solo la credibilidad internacional de EE.UU., sino también la continuidad de sus políticas internas. No obstante, su modelo federal —como ya se ha mencionado— permite una considerable autonomía de los gobiernos subnacionales, lo cual ha sido crucial para la acción climática en contextos de inacción federal. El federalismo estadounidense posibilita que iniciativas climáticas persistan incluso bajo administraciones hostiles al ambientalismo, como se evidenció durante el primer y actual mandato de Trump. Estados como California o Nueva York desarrollan marcos regulatorios ambiciosos, actuando como laboratorios de políticas climáticas. Estos gobiernos subnacionales han creado mercados de carbono, exigencias de eficiencia energética y metas de neutralidad que, en ocasiones, superan a las políticas federales (American Progress, 2024).

Desde una perspectiva comparativa, el modelo chino destaca por su capacidad de ejecución rápida, centralizada y estratégica. Este tipo de “dirigismo climático” puede ser muy eficaz en términos de velocidad y escala, especialmente en áreas como la expansión de renovables, la electrificación del transporte o la reforestación masiva. No obstante, este mismo modelo presenta riesgos relevantes: la falta de transparencia, el escaso debate público y el débil papel de la sociedad civil limitan la legitimidad democrática y dificultan la evaluación independiente de los avances climáticos. En otras palabras, el centralismo chino es eficaz, pero poco participativo.

El modelo estadounidense, en cambio, ofrece mayor resiliencia institucional y control ciudadano, pero está sujeto a una fragmentación política que reduce su capacidad de acción coordinada. A ello se suma la fuerte influencia del lobby energético, que ha condicionado históricamente las decisiones climáticas, especialmente bajo gobiernos contrarios a la regulación ambiental. La alternancia entre visiones antagónicas —desregulación vs. transición ecológica— ha generado incertidumbre normativa que frena inversiones, debilita el cumplimiento de metas y desacredita la posición internacional del país como líder climático. Aun así, el dinamismo de la sociedad civil, la presión de los movimientos ambientalistas y la innovación de los gobiernos estatales compensan parcialmente esta inestabilidad.

Ambos modelos, en definitiva, reflejan una tensión estructural entre eficacia y legitimidad. China ha demostrado que el autoritarismo puede facilitar una transición verde dirigida desde el centro, pero enfrenta serias limitaciones en la implementación territorial y en el control social del proceso. Estados Unidos, por su parte, evidencia que la democracia puede ofrecer marcos inclusivos y adaptables, pero requiere una gobernanza más coordinada para superar la polarización política y garantizar continuidad en sus compromisos climáticos.

En el contexto actual de crisis ecológica global, ningún modelo es intrínsecamente superior. Más bien, ambos enfrentan desafíos específicos que condicionan su capacidad de liderar la transición hacia economías bajas en carbono. La clave estará en su habilidad para fortalecer sus respectivas fortalezas —coherencia en China, participación en EE.UU.— y superar sus debilidades —fragmentación territorial en China, inestabilidad en EE.UU.—. En última instancia, las decisiones climáticas no son solo técnicas o económicas, sino profundamente políticas: reflejan los valores, prioridades y mecanismos de poder de cada sistema. Por ello, entender las diferencias entre estos modelos no es solo un ejercicio comparativo, sino una reflexión necesaria sobre los caminos posibles hacia un futuro sostenible.

4.2 ¿Quién ha logrado más avances en la lucha climática?

Determinar qué país ha logrado más avances en la lucha climática entre China y Estados Unidos requiere un análisis multidimensional que considere no solo los resultados cuantificables en términos de emisiones, energías renovables o regulaciones, sino también los marcos institucionales, las trayectorias históricas, las barreras estructurales y las implicancias geopolíticas. Ambos países han realizado esfuerzos significativos, pero también presentan limitaciones estructurales que condicionan su desempeño. La comparación, por tanto, no es lineal ni unidimensional: se trata de dos potencias con modelos opuestos de gobernanza y aproximaciones radicalmente distintas a la transición ecológica.

En el caso de China, el país ha logrado establecer una estrategia climática de largo plazo con metas ambiciosas: alcanzar el pico de emisiones antes de 2030 y la neutralidad de carbono para 2060 (Chai, 2023). Este enfoque ha sido posible gracias a su modelo político centralizado, que le permite planificar e implementar políticas sin los bloqueos institucionales característicos de las democracias multipartidistas. A través de sus planes quinquenales, China ha incorporado de manera sistemática objetivos climáticos en su planificación económica nacional, como lo demuestra el 14.º Plan Quinquenal (2021-2025), que establece

metas claras de reducción de la intensidad de carbono, expansión de energías limpias y transformación industrial (Oficina Económica y Comercial de España en Pekín, 2021).

Uno de los mayores logros de China ha sido su liderazgo en energías renovables. En 2023, el país alcanzó más del 50% de su capacidad eléctrica instalada proveniente de fuentes renovables, con una capacidad de energía solar y eólica que superó los 1.5 billones de kilovatios (Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, 2024). Además, ha consolidado el mercado de carbono más grande del mundo, aunque con deficiencias en el cumplimiento y la transparencia (Sandalow et al., 2022). También ha promovido la economía circular, la financiación verde y ha plantado más de 11 millones de hectáreas de bosque en menos de una década (Oficina Económica y Comercial de España en Pekín, 2021).

Sin embargo, estas cifras deben contextualizarse. China sigue siendo el mayor emisor de GEI del mundo, responsable del 30% de las emisiones globales en 2023, con emisiones per cápita de 11 tCO₂e, superiores al promedio mundial (Olhoff et al., 2024). Además, su crecimiento económico sigue estando fuertemente anclado en el carbón, y la implementación efectiva de las políticas climáticas se ve obstaculizada por una descentralización fiscal asimétrica que prioriza el crecimiento del PIB sobre los objetivos ambientales (Zhongyao et al., 2025).

Por su parte, Estados Unidos ha mostrado una capacidad tecnológica y legislativa importante, especialmente durante administraciones demócratas. El Inflation Reduction Act (2022) se erige como la mayor inversión climática de su historia, destinando más de 369 mil millones de dólares a energías limpias, electrificación del transporte e infraestructura sostenible (Energy.gov, 2024). Además, el liderazgo de estados como California ha permitido avances significativos en mercados regionales de carbono, normas de eficiencia y energías renovables, compensando parcialmente la falta de acción federal.

En términos de reducción de emisiones, EE.UU. logró una disminución del 1.4% entre 2022 y 2023, en contraste con el aumento del 5.2% en China (Olhoff et al., 2024). También ha implementado regulaciones sobre el metano, incentivado la modernización de la red eléctrica y promovido el empleo verde a través del American Climate Corps (American Progress, 2024).

El problema de Estados Unidos, sin embargo, radica en la inconsistencia de su compromiso climático. La alternancia política ha provocado que el país entre y salga de acuerdos

internacionales, como el Protocolo de Kioto o el Acuerdo de París, lo que debilita su credibilidad global. Esta inestabilidad se vio agravada por el regreso de Donald Trump a la presidencia en 2025, que implicó un nuevo retiro del Acuerdo de París y un giro hacia los combustibles fósiles (White House, 2025). Esta volatilidad política mina la continuidad de las políticas climáticas y la confianza de los aliados internacionales.

Si se evalúa en función de la capacidad institucional para sostener una transición verde integral y continua, China parece llevar ventaja en términos de coherencia estratégica y planificación a largo plazo. Pero si se considera la reducción real de emisiones, la innovación tecnológica y la participación ciudadana, Estados Unidos presenta logros significativos. La cuestión se vuelve más compleja al considerar la justicia climática: China, aunque con mayor nivel de emisiones actuales, ha logrado mejoras sustanciales en calidad del aire, cobertura forestal y energías limpias en un tiempo relativamente corto, mientras que Estados Unidos, con mayor responsabilidad histórica, sigue mostrando resistencias internas alimentadas por la polarización partidista y el poder de los lobbies.

En conclusión, ni China ni Estados Unidos puede proclamarse de forma categórica como el líder absoluto en la lucha climática. Ambos han hecho avances importantes, pero sus logros están limitados por sus propios modelos de gobernanza. China ha ganado en coherencia, inversión y planificación, pero con altos costos ambientales y deficiencias democráticas; EE.UU. ha innovado, legislado y descentralizado, pero con una marcada inestabilidad institucional. La lucha climática requiere, idealmente, una síntesis de ambas vías: la estabilidad de la planificación centralizada y la legitimidad de la gobernanza democrática.

4.3 Impacto internacional de sus políticas

El impacto de las políticas climáticas de China y Estados Unidos tiene implicaciones tanto nacionales como globales. Ambos países, siendo las dos mayores economías del mundo y los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI), ejercen una influencia decisiva en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, el alcance, la naturaleza y la coherencia de sus políticas generan efectos distintos sobre sus sociedades, estructuras productivas, marcos regulatorios y la arquitectura de la gobernanza climática internacional.

A nivel nacional, como se ha desarrollado en el capítulo anterior, China ha logrado transformar parcialmente su modelo industrial a través de una planificación estratégica sostenida, mientras que EE.UU. ha experimentado avances notables, aunque interrumpidos,

por los vaivenes de su política federal. Ambas trayectorias nacionales, sin embargo, no pueden desligarse de sus implicaciones globales.

En el plano internacional, China ha logrado posicionarse como un actor clave en la transición energética global. En la última década, China ha pasado de ser considerada una fuerza obstruccionista en las negociaciones climáticas globales a posicionarse como un promotor activo de la acción climática en el Sur Global. Desde la adopción del Acuerdo de París en 2015, su influencia en la gobernanza climática internacional ha crecido notablemente gracias a estrategias como el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, la expansión de las infraestructuras de energía renovable en países en desarrollo y su liderazgo discursivo en los foros multilaterales. A través de iniciativas como la *Belt and Road Initiative* (BRI) y el programa de Cooperación Climática Sur-Sur, China no solo exporta tecnologías limpias, sino también su modelo de desarrollo ecológico, consolidando alianzas estratégicas que refuerzan su posición como portavoz de las necesidades del Sur Global (Qi & Dauvergne, 2022).

A diferencia de los enfoques occidentales centrados en condicionalidades financieras, el discurso chino apela a principios como la no injerencia y la cooperación entre iguales, lo cual le permite proyectar una imagen de socio alternativo frente a las potencias tradicionales (Lin & Wang, 2017, citado en Qi & Dauvergne, 2022). Además, su colaboración con la Unión Europea en temas como comercio de emisiones, ciudades inteligentes o eficiencia energética ha reforzado su imagen de compromiso con la sostenibilidad (EU-China Cooperation, 2020). Esta influencia se ve reforzada por su creciente capacidad tecnológica y financiera, pero también responde a un vacío de liderazgo dejado por países como Estados Unidos durante periodos como el de la administración Trump entre 2017 y 2021 (Qi & Dauvergne, 2022).

Sin embargo, su papel no está exento de contradicciones. Aunque ejerce liderazgo en foros internacionales, internamente persisten retos como la falta de una legislación climática nacional sólida, la debilidad de los instrumentos voluntarios y el desequilibrio entre las prioridades del gobierno central y los intereses de los gobiernos locales, lo cual compromete parcialmente la coherencia de su acción climática (Wu, 2022). Asimismo, las acusaciones de falta de transparencia, reticencia a aceptar mecanismos de verificación internacional y su continuo uso intensivo de carbón erosionan su legitimidad. La percepción negativa en medios occidentales y entre gobiernos como el estadounidense ha limitado su capacidad de convertirse en un referente ético y normativo en la lucha contra el cambio climático (Benguiat y Gómez, 2013).

Por su parte, Estados Unidos ha tenido una influencia decisiva en la construcción del marco climático internacional. Iniciativas como la Clean Energy Ministerial o los compromisos financieros durante las Cumbres de la ONU han situado al país como un pilar indispensable de la gobernanza ambiental global. Sin embargo, su inconstancia ha debilitado esta influencia. El vaivén entre compromisos y retiradas, tanto del Protocolo de Kioto como del Acuerdo de París, ha erosionado su reputación como socio fiable (C2ES, 2024). Este patrón de “entrar y salir” genera desconfianza entre aliados y debilita el multilateralismo ambiental. Asimismo, la polarización interna proyecta una imagen de incoherencia estructural, donde el compromiso climático depende de los resultados electorales y no de una política de Estado.

Pese a ello, el impacto internacional de EE.UU. sigue siendo notable en términos tecnológicos, financieros y culturales. Sus universidades, ONGs, startups y agencias como la NASA o la EPA continúan siendo referentes globales. Además, los estados y ciudades estadounidenses que mantienen compromisos climáticos robustos actúan como “actores subnacionales” que compensan parcialmente la falta de liderazgo federal (Pew Research Center, 2021). Este fenómeno se intensificó durante la primera presidencia de Donald Trump, cuando muchos gobiernos locales reafirmaron que seguían “dentro” del Acuerdo de París, pese a la retirada federal (Victor, 2024). En este sentido, la resiliencia de la sociedad civil estadounidense y la continuidad de ciertas políticas estatales podrían haber mitigado parcialmente las consecuencias de que EE.UU. se echara atrás.

Igualmente, el uso creciente de medidas proteccionistas, como los aranceles a tecnologías verdes provenientes de China, y el regreso de políticas industriales centradas en lo nacional están complicando aún más la cooperación global. A medida que las industrias limpias se convierten en el motor de la economía del futuro, la rivalidad entre grandes potencias amenaza con frenar la coordinación internacional que se necesita con urgencia para alcanzar los objetivos climáticos (Victor, 2024). En este panorama, el papel de Estados Unidos en el escenario internacional resulta cada vez más ambiguo: aunque sigue siendo un referente en innovación tecnológica, su falta de continuidad política y su enfoque cada vez más competitivo en términos geoeconómicos ponen en duda su capacidad para liderar un orden climático verdaderamente inclusivo y cooperativo.

En definitiva, tanto China como Estados Unidos generan impactos climáticos significativos en sus respectivas sociedades y en el mundo. Mientras China ha consolidado una estrategia de influencia orientada al Sur Global y se proyecta como un socio alternativo al liderazgo

occidental, Estados Unidos mantiene una capacidad estructural indiscutible, pero debilitada por su inestabilidad política. Ambas potencias representan modelos contrastantes de acción climática internacional: uno más constante pero con desafíos internos de implementación, y otro tecnológicamente avanzado pero vulnerable a los vaivenes electorales. La forma en que evolucionen las dinámicas de cooperación o competencia entre China y Estados Unidos será para definir el alcance y la eficacia de la acción climática global en las próximas décadas. Su liderazgo, o su falta de entendimiento, condicionará la posibilidad de una transición justa y coordinada a nivel mundial.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha podido apreciar que los sistemas políticos no solo condicionan el tipo de políticas climáticas que un país puede formular, sino también su nivel de ambición, su estabilidad en el tiempo y su capacidad de implementación. Estados Unidos y China, como las dos principales potencias emisoras y líderes económicos globales, ofrecen modelos contrastantes de gobernanza climática. Mientras el sistema autoritario chino facilita una planificación estratégica centralizada y metas a largo plazo, como la neutralidad de carbono en 2060, el sistema democrático liberal estadounidense muestra mayor apertura institucional y participación social, pero arrastra una gran inestabilidad normativa, provocada en parte por la fuerte polarización política y los constantes cambios de rumbo que acompañan a cada ciclo electoral.

Estas diferencias estructurales podrían responder, en parte, a las dinámicas que explican las teorías del realismo y del liberalismo. Desde el realismo, tanto China como Estados Unidos priorizan sus intereses estratégicos nacionales en el diseño de sus políticas climáticas, ya sea en términos de competitividad tecnológica, independencia energética o influencia geopolítica. La cooperación multilateral aparece como una herramienta más que como un fin en sí mismo. Sin embargo, el enfoque liberal también se manifiesta en ciertos momentos y espacios, especialmente en el papel de instituciones internacionales, alianzas regionales y la presión de actores subestatales como ciudades, empresas y organizaciones civiles. Esta convivencia, o fricción, entre enfoques refleja las tensiones inherentes entre el interés nacional y los bienes públicos globales, como la estabilidad climática.

En definitiva, este análisis comparativo demuestra que la transición ecológica no responde a un único patrón universal, sino que está profundamente mediada por las características institucionales y políticas de cada país. Los modelos políticos no determinan por completo los resultados, pero sí condicionan de forma significativa las estrategias posibles, los ritmos de implementación y el alcance de las transformaciones. Ningún sistema garantiza por sí solo el éxito: la efectividad de la acción climática requiere tanto capacidad estatal como legitimidad democrática; tanto planificación a largo plazo como mecanismos de control y participación ciudadana. Por eso, entender cómo se cruzan las estructuras políticas con los desafíos ambientales no es solo una cuestión teórica, sino una herramienta clave para diseñar políticas que sean más justas, sostenibles y eficaces. Responder con eficacia al cambio climático no

solo demanda avances tecnológicos o recursos financieros, sino también marcos institucionales capaces de sostener, coordinar y legitimar una transformación de gran escala.

6. Bibliografía

American Progress. (2024). *The Biden Administration Has Taken More Climate Action Than Any Other in History*. Recuperado de <https://www.americanprogress.org>.

Asia Society. (2023, April 18). *Key factors shaping China's engagement with international environmental law*. <https://asiasociety.org/policy-institute/key-factors-shaping-chinas-engagement-international-environmental-law>

Barbé, E. (1995). *Realismo político y el concepto de Estado*. Editorial Universitaria.

Benguiat, V. V., & Gomez, Y. (2013). *International Public Opinion on China's Climate Change Policies*. *Chinese Studies*, 2(4), 161-168.

Biden White House Archives. (2024). *Fact Sheet: President Biden Sets 2035 Climate Target*. Recuperado de <https://bidenwhitehouse.archives.gov>.

Brookings. (2017). *China's perspective on the US withdrawal from the Paris Agreement*. <https://www.brookings.edu/articles/chinas-perspective-on-the-us-withdrawal-from-the-paris-agreement/>

C2ES. (2024). *Congress Climate History*. Recuperado de <https://www.c2es.org/content/congress-climate-history/>

Carafa, L. (2015). Is the US-China Climate Agreement a Game-changer? *The International Spectator*, 50, 14 - 8.

Chai, H. (2023). Comparative Analysis of Domestic Climate Policies Between China and the United States. In *Journal of Education, Humanities and Social Sciences EPHHR* (Vol. 2022).

Chen, C., Martínez Ramírez, J. L., & Muñoz Escudero, A. O. (2023). La transición energética y el papel de las políticas públicas. *Tecnociencia*, 26(1), 231-249. <https://doi.org/10.48204/j.tecno.v26n1.a4667>

Climate Change News. (2017, January 18). *When the US last tried to kill the UN climate talks*.

<https://www.climatechangenews.com/2017/01/18/when-the-us-last-tried-to-kill-the-un-climate-talks/>

Cuevas Tello, Ana Bertha, & González García, Juan. (2018). Potencial liderazgo chino en la lucha global contra el cambio climático en el siglo XXI. México y la cuenca del pacífico, 7(21), 95-120. Recuperado en 31 de enero de 2025, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-53082018000300095&lng=es&tlng=es.

Cvitanic Oyarzo, F. (2014). El realismo político y su presencia y eficacia en la acción internacional. *Revista Jurídica Piélagus*, 13(1), 39–52. <https://doi.org/10.25054/16576799.663>

Daniel, C. (2012). To what extent is democracy detrimental to the current and future aims of environmental policy and technologies? (U. O. Leeds, Ed.) *POLIS Journal*, Vol. 7, 92-127.

Depledge, J. (2005). *Against the Grain: The United States and the Global Climate Change Regime*. *Global Change, Peace & Security*, 17(1), 11–27. <https://doi.org/10.1080/0951274052000319337>

Dobson, A. (1999). El liberalismo y la política de la ecología. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 13, 11-20.

Duryea, S. (2022, abril 26). *Realismo, liberalismo y constructivismo: una guía sobre teoría de relaciones internacionales*. Mises Institute. Recuperado de <https://mises.org/es/power-market/realismo-liberalismo-y-constructivismo-una-guia-sobre-teoria-de-relaciones-internacionales>

Eckersley, R. (2020). 14. Green Theory. *International Relations Theories*.

Escuela Europea de Gerencia. (2022). *¿Qué son las políticas públicas?* Recuperado de <https://eegerencia.eu/blog/que-son-las-politicas-publicas/>

United Nations Environment Programme. (2023). *Emissions gap report 2023: Broken record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>

United Nations Environment Programme. (2024). *Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please! With a massive gap between rhetoric and reality, countries draft new climate commitments*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/46404>

Energy.gov. (2024). *Inflation Reduction Act of 2022*.

Energy.gov. (2024). *Inflation Reduction Act: The Largest Climate Investment in U.S. History*. Recuperado de <https://www.energy.gov>.

Environmental Protection Agency. (2024). *Origins of the EPA*. U.S. Environmental Protection Agency.

European Investment Bank. (2023). *EU Climate Change Peer: US & China*. Recuperado de <https://www.eib.org/en/infographics/eu-climate-change-peer-us-china>.

Farwa, U. (2017). [Review of *China's Economy: What Everyone Needs to Know*, by A. R. Kroeber]. *Strategic Studies*, 37(1), 133–135. <https://www.jstor.org/stable/48535993>

Flores, D. S. (n.d.). La transición energética basada en renovables.

Habermas, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, 16, 411-426. doi:10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x

Hansen, J. W., Zebiak, S., & Coffey, K. (2014). Shaping global agendas on climate risk management and climate services: an IRI perspective. *Earth Perspectives*, 1(1), 13. <https://doi.org/10.1186/2194-6434-1-13>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2024). *About IPCC*. Retrieved from <https://www.ipcc.ch>

Keohane, R. O. (2014). The global politics of climate change: Challenge for political science. In *PS - Political Science and Politics* (Vol. 48, Issue 1, pp. 19–26). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S1049096514001541>

Krosnick, J. (2023). *Surveying American Public Opinion on Climate Change*. Resources for the Future. Recuperado de

<https://www.resources.org/resources-radio/surveying-american-public-opinion-on-climate-change-with-jon-krosnick/>.

Li, Z.-Z., Li, R. Y. M., Malik, M. Y., Murshed, M., Khan, Z., & Umar, M. (2021). Determinants of carbon emission in China: How good is green investment. *Sustainable Production and Consumption*, 27, 392–401. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.11.008>

Merritt, H., & Flores, J. C. V. (2024). China's Leadership in Solar Photovoltaic Energy and its Impact on International Solar Panel Trade. *Mexico y La Cuenca Del Pacifico*, 13(37), 39–65. <https://doi.org/10.32870/mycp.v13i37.870>

Mingst, K. A. (2009). *Theories of International Relations*. W.W. Norton & Company.

Ministerio de Asuntos Exteriores de España. (2024). *China - Ficha país*. Oficina de Información Diplomática.

Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China. (2024). *China's Policies and Actions Addressing Climate Change: 2024 Annual Report*.

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Pekín. (2021). *14.º Plan Quinquenal de la República Popular China (2021-2025)*. ICEX España Exportación e Inversiones.

Pachauri, R. K. (2010). *Dealing with Climate Change: setting a global agenda for mitigation and adaptation*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:151062841>

Parlamento Europeo. (2019). *¿Qué es la neutralidad de carbono y cómo alcanzarla para 2050?* <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20190926STO62270/que-es-la-neutralidad-de-carbono-y-como-alcanzarla-para-2050>

Parlamento Europeo. (2024). *La política de medio ambiente: Principios generales y marco básico*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es>

Pew Research Center. (2021). *In Response to Climate Change, Citizens in Advanced Economies Are Willing to Alter How They Live and Work*. Recuperado de

<https://www.pewresearch.org/global/2021/09/14/in-response-to-climate-change-citizens-in-advanced-economies-are-willing-to-alter-how-they-live-and-work/>.

Pew Research Center. (2023). *What the Data Says About Americans' Views of Climate Change*. Recuperado de

<https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/08/09/what-the-data-says-about-americans-views-of-climate-change/>.

Pralle, S. B. (2009). Agenda-setting and climate change. *Environmental Politics*, 18(5), 781–799. <https://doi.org/10.1080/09644010903157115>

Qi, J. J., & Dauvergne, P. (2022). China's rising influence on climate governance: Forging a path for the global South. *Climate Policy*, 22(4), 457–470. <https://doi.org/10.1016/j.climpol.2022.01.011>

Quispe Pari, C. A. (2023). *El realismo político y las relaciones internacionales: Un enfoque para entender los conflictos internacionales*. *La Vida y la Historia*, 10(2), 23-30. <https://doi.org/10.33326/26176041.2023.2.1970>

Real Academia Española. (n.d.). *Política ambiental*. Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/pol%C3%ADtica-ambiental>

RESEARCH AGENDA. In *Journal of International Affairs* (Vol. 73, Issue 1). <https://www.researchgate.net/publication/341103847>

Robaina, E. (2025, 21 de enero). *Trump ordena desmantelar la política climática, ambiental y energética de Biden*. *Climática*. Recuperado de <https://climatica.coop/trump-desmantelar-politica-climatica-ambiental-energetica-biden/>

Rovinaru, M. D., Bako, D. E., Rovinaru, F. I., Rus, A. v., & Aldea, S. G. (2023). Where Are We Heading? Tackling the Climate Change in a Globalized World. *Sustainability (Switzerland)*, 15(1). <https://doi.org/10.3390/su15010565>

Sandalow, D., Meidan, M., Andrews-Speed, P., Hove, A., Qiu, S. Y., & Downie, E. (2022). *Guide to Chinese Climate Policy 2022*. Oxford Energy Studies.

Sandalow, D., Meidan, M., Andrews-Speed, P., Hove, A., Qiu, S. Y., & Downie, E. (2022). *Guide to Chinese Climate Policy 2022*. Oxford Energy Studies.

Seligsohn, D., Heilmayr, R., Tan, X., & Weischer, L. (2009). *China, the United States, and the Climate Change Challenge*. www.wri.org

Sending, O. J., Øverland, I., & Hornburg, T. B. (n.d.). Climate Change and International Relations: A Five-Pronged Research Agenda Public Brainpower: Civil Society and Natural Resource Management View project Europe in transition-Small states and Europe in an age of global shifts (EUNOR) View project CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL RELATIONS: A FIVE-PRONGED

Sprinz, D.F., & Luterbacher, U. (2001). International Relations and Global Climate Change.

T, N., & KM, P. (2012). Analysis of Ground Level O₃ and Nox Measured at Kannur, India. *Journal of Earth Science & Climatic Change*, 03(01).
<https://doi.org/10.4172/2157-7617.1000111>

The Guardian. (2017, June 1). *Trump withdraws from Paris climate deal: World leaders react*.

<https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/01/trump-withdraw-paris-climate-deal-world-leaders-react>

U.S. Department of Energy. (2022). *Inflation Reduction Act of 2022*.
<https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022>

U.S. Department of State. (2020). *Addressing China's Environmental Destruction*. Recuperado de <https://2017-2021.state.gov/chinas-environmental-abuses/>.

U.S. National Security and Climate Change. (2024). *Case Western Reserve Journal of International Law*, 56(1).

UNFCCC. (X). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. https://unfccc.int/kyoto_protocol

UNFCCC. (X). *The Paris Agreement*.
<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

United in Science 2024. (n.d.). <https://library.wmo.int/idurl/4/69018>

United Nations Environment Programme (UNEP). (2019). *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People*. Cambridge University Press. <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2024). *What is the UNFCCC?* Recuperado de <https://unfccc.int>

Victor, D. G. (2024). *How will climate cooperation look after the elections?* Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/how-will-climate-cooperation-look-after-the-elections/>

Wang, A. (2021). Is U.S.-China Climate Action Possible in an Era of Mistrust? *Social Science Research Network*.

Wang, B. (2021). *China's transition on climate change communication and governance: From zero to hero*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-0947-3>

Weigel, M. (2016). *China's climate change South-South cooperation: Track record and future direction*. United Nations Development Programme in China.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. DOI:[10.1017/CBO9780511612183](https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183)

White House. (2025). *Make America Affordable and Energy Dominant Again*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov>.

Wu, S. (2022). A systematic review of climate policies in China: Evolution, effectiveness, and challenges. *Environmental Impact Assessment Review*, 94, 106764. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106764>

Yale Climate Connections. (2024). *The Choice Could Not Be More Stark: How Trump and Biden Compare on Climate Change*. Recuperado de <https://yaleclimateconnections.org>.

Zhang, W. (2020). Political incentives and local government spending multiplier: Evidence for Chinese provinces (1978–2016). *Economic Modelling*, 87, 59–71. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.07.006>

Zhongyao Cai, X., Ding, X., Zhou, Z., Han, A., Yu, S., Yang, X., & Jiang, P. (2025). *Fiscal decentralization's impact on carbon emissions and its interactions with environmental regulations, economic development, and industrialization: Evidence from 288 cities in China*. *Environmental Impact Assessment Review*, 110, 107681. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2024.107681>