

Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario

CHRISTOPHER KURT KIESSLING
Y AGUSTINA PACHECO ALONSO*

RESUMEN

El objetivo del siguiente artículo es describir, caracterizar y analizar el ambientalismo liberal como contexto normativo en el cual se inscribe la gobernanza global del cambio climático, tomando como base los aportes teóricos de la Escuela Inglesa. El estudio se centra en el análisis de este complejo normativo, que ha tenido primacía desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a la fecha, y se caracteriza por aceptar la liberalización del comercio y de las finanzas como un programa consistente con, e incluso necesario para, la protección ambiental a nivel internacional.

En el trabajo se argumenta que la gobernanza global del cambio climático puede interpretarse a la luz de estas ideas como un arreglo intermedio entre la sociedad internacional y la sociedad mundial. Aunque la propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático establece el proceso de negociación internacional como un proceso eminentemente interestatal, la creciente regulación del tema a través de arreglos público-privados conformaría una institución primaria emergente de la sociedad mundial.

PALABRAS CLAVE

Escuela Inglesa; Gobernanza global; Cambio climático; Normas internacionales; Ambientalismo liberal.



TITLE

English school & global climate governance: a necessary dialogue

ABSTRACT

The objective of the following article is to describe, characterize and analyze liberal environmentalism as a normative context in which the global governance of climate change is inscribed, based on the theoretical contributions of the English School. The study focuses on the analysis of this normative complex, which has had primacy since the United Nations Conference on Environment and Development to date, and is characterized by accepting the liberalization of trade and finance as a program consistent with, and even necessary for, environmental protection at the international level.

The paper argues that the global governance of climate change can be interpreted in the light of these ideas as an intermediate arrangement between international society and global society. Although the United Nations Framework Convention on Climate Change itself establish the international negotiations as an eminently interstate process, the increasing regulation of the issue through public-private arrangements would constitute an emerging primary institution of world society.

KEYWORDS

English School; Global governance; Climate change; International norms; Liberal environmentalism.

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2019.41.003>

Formato de citación recomendado:

KIESSLING, Christopher Kurt y PACHECO ALONSO, Agustina, "Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario", en *Relaciones Internacionales*, n° 41, 2019, pp. 53 - 72.

*Christopher Kurt KIESSLING

Doctor en Ciencias Sociales, área Relaciones Internacionales, con experiencia en investigación y docencia. Especialidades: Política internacional del cambio climático, Desarrollo sostenible, Desarrollo Humano, Teoría de las Relaciones Internacionales. E-mail: c_kiessling87@yahoo.com.ar

Agustina PACHECO ALONSO,

Licenciada en Relaciones Internacionales y Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Derecho y Economía del Cambio Climático. E-mail: apacheco234@gmail.com

Recibido:

15/12/2018

Aceptado:

20/05/2019

I ntroducción

El cambio climático es el desafío ambiental, político, económico y cultural más importante que enfrenta actualmente la humanidad. Resulta necesario realizar cambios en nuestra forma de vida tanto a nivel individual como colectivo para evitar un aumento de la temperatura que supere los 2 °C (o idealmente 1,5 °C) hacia finales del presente siglo, y establecer los mecanismos, políticas y prácticas necesarias para adaptarnos a los cambios que inevitablemente ocurrirán. En este sentido, desde hace varias décadas la problemática ha ingresado como objeto de estudio de diversas ciencias sociales desde donde se busca contribuir a la búsqueda de soluciones. El incremento de la urgencia y una cierta disconformidad con el enmarque de la problemática exclusivamente bajo un programa de investigación neoinstitucionalista ha impulsado en los últimos años una apertura teórica y metodológica que trasciende el abordaje tradicional de la temática desde los regímenes internacionales hacia una pluralidad de enfoques. En este proceso de ampliación del campo disciplinar, merecen destacarse los estudios de política climática que abordan la problemática bajo un enfoque de gobernanza global, tanto desde un interés analítico como normativo; como los estudios que abrevan en las discusiones constructivistas sobre normas internacionales y los procesos de difusión, internalización, socialización y contestación por parte de actores estatales y no estatales.

No obstante, ambos marcos conceptuales se mantuvieron relativamente distanciados, con un diálogo escaso y/o prácticamente inexistente. El presente trabajo pretende contribuir en ese sentido; partiendo de la teoría de la Sociedad Internacional propuesta por la Escuela Inglesa (EI), se argumenta que la misma permite construir un puente entre la literatura sobre gobernanza global del cambio climático y la literatura sobre normas internacionales. Asimismo, se pretenden recuperar ciertos debates característicos de la EI tales como los relativos al orden y la justicia, así como la potencial transición de una sociedad internacional hacia una sociedad mundial, que han quedado al margen de la mayoría de las investigaciones sobre política ambiental global y gobernanza climática.

Así, el objetivo del siguiente artículo es describir, caracterizar y analizar el contexto normativo en el cual se inscribe la gobernanza global del cambio climático, a partir de los aportes teóricos de la EI. El estudio se centra en el análisis del ambientalismo liberal (AL) como complejo normativo en el cual se inscribe la gobernanza global del cambio climático, y que ha tenido primacía desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹ a la fecha. El AL ha sido caracterizado por aceptar la liberalización del comercio y de las finanzas como un programa consistente con, e incluso necesario para, la protección ambiental a nivel internacional.

Para alcanzar este objetivo, el artículo se divide en tres secciones, aparte de esta introducción, en el primer apartado se explorarán los abordajes teóricos que permiten comprender la problemática presentada, los conceptos de gobernanza global y normas internacionales, y se expondrá cómo los aportes de la EI a las Relaciones Internacionales (RRII) pueden ser utilizados para facilitar la comprensión de la gobernanza climática a nivel global. En la segunda sección se describirá el ambientalismo liberal² como complejo normativo; para el análisis del mismo, se procederá a describir la trayectoria y las interpretaciones de las principales normas que lo

¹ NACIONES UNIDAS, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Naciones Unidas Río de Janeiro, 1992.

² BERNSTEIN, Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, New York, Columbia University Press. 2001.



componen: el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD de aquí en adelante), el desarrollo sustentable, los mecanismos de flexibilización y los mecanismos REDD+. Se cierra el artículo con un apartado que presenta las conclusiones de este estudio.

En términos metodológicos, el abordaje empleado es cualitativo e interpretativo, en la medida que se busca atender a la construcción social de los sentidos de los discursos, normas e ideas que estructuran e informan la gobernanza global del cambio climático. La investigación se basa en el análisis documental de fuentes secundarias tales como las plataformas on-line de organizaciones internacionales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, etc., artículos académicos, y el corpus de los tratados internacionales sobre cambio climático: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático³ (de aquí en adelante CMNUCC), el Protocolo de Kioto⁴ (PK) y el Acuerdo de París⁵ (AP).

I. Contextualización teórica

En esta sección se pretende articular un puente entre la literatura sobre gobernanza global del cambio climático y la literatura sobre normas internacionales para describir la complejidad de la regulación del cambio climático a nivel internacional, más allá de las conceptualizaciones clásicas que enmarcaban dicha regulación en el concepto de régimen internacional de cambio climático⁶. La multiplicidad de actores presente en la arena climática, así como los complejos vínculos existentes entre la estructura de gobernanza y las múltiples maneras bajo las cuales se expresa la agencia de los actores merecen recuperar análisis sociológicos sobre la sociedad internacional, los problemas de gobernanza y los complejos normativos que definen los comportamientos apropiados de actuación en esta arena de la política internacional.

I.1. Gobernanza Global

El término gobernanza global hace referencia a los flujos de interacción institucionalizados entre diversos actores internacionales y los procesos compartidos de construcción de sentido que apuntan a lograr una gestión coordinada de los procesos globales. En este sentido, el concepto ha sido ampliamente utilizado en el estudio de los procesos de regulación ambiental para comprender el carácter descentrado y policéntrico de las decisiones que tienen incidencia en las modalidades bajo las cuales los seres humanos regularizamos nuestra manera de vincularnos con la naturaleza desde una pluralidad de agentes, lógicas, niveles de actuación y racionalidades, entre otros aspectos. Se trata de un concepto multidimensional que refleja las múltiples maneras en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, intentan gestionar y regular asuntos comunes⁷. La gobernanza permite describir, tanto la compleja red de interacción entre instituciones internacionales, tratados, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, empresas transnacionales y acuerdos

³ CMNUCC, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

⁴ CMNUCC, *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas, Kioto, 1998.

⁵ CMNUCC, *Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas, París, 2015.

⁶ Véase por ejemplo KEOHANE, Robert & VICTOR, David, *The Regime Complex for Climate Change*, Harvard Project on International Climate Agreements, Cambridge, Massachusetts, Discussion Paper n°33/2010: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Keohane_Victor_Final_2.pdf [consultado el 17 de abril de 2019].

⁷ Véase por ejemplo, las obras de JESSOP, Bob, *The Governance of complexity and the complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*, University of Lancaster, 2003 o DIETZ, Thomas, OSTROM, Elinor, & STERN, Paul, "The struggle to govern the commons", *Science*, vol. 302, 2003.

bilaterales y multilaterales que estandarizan prácticas a escala planetaria⁸ como los métodos o medios de realización de valores compartidos, intereses y objetivos⁹. Entendida como un proceso global, la gobernanza permite superar los obstáculos que impiden la armonización de intereses, posibilitando así la adopción de acciones cooperativas.

La gobernanza global identifica una red de regulación de la política internacional más compleja que las conceptualizaciones tradicionales de regímenes internacionales. Asimismo, la idea de gobernanza global se basa en una diferente concepción de poder que la prevaleciente para los analistas del sistema internacional de Estados soberanos, ya que no se trata de un proceso de suma cero. Particularmente en materia de medioambiente, la gobernanza permite describir la acción ambiental colectiva y a las estructuras y procesos políticos vinculados con la regulación ambiental a escala internacional¹⁰.

Se dibuja de esta manera una arquitectura internacional policéntrica y multinivel de toma de decisiones y acciones coordinadas que estructura la respuesta internacional a la problemática climática. Dicha arquitectura se caracteriza por ser descentrada, fragmentada, con múltiples actores y niveles que se superponen entre sí. La gestión ambiental pensada desde la gobernanza global implica un entramado internacional con un alto grado de cooperación e interacción entre el estado y una multiplicidad de actores no estatales. La fragmentación de la gobernanza global del clima genera como una de sus consecuencias la difusión de la autoridad en instituciones internacionales y transnacionales, más allá de los Estados como actores tradicionales de las relaciones internacionales. A este escenario, se suma la necesidad de comprender que la problemática de la gobernanza involucra no solamente relaciones entre estado y actores no estatales, sino también a la interacción que establece la humanidad con el resto de los seres vivientes del planeta en el antropoceno¹¹. En este sentido, lo que define a la gobernanza global como una perspectiva específica de la política global es la existencia de múltiples esferas de autoridad, más allá del estado.

Así, se ha consolidado un subcampo de estudios de política climática que sostienen que conceptos tales como gobernanza global policéntrica¹², gobernanza de los sistemas terrestres¹³ o gobernanza multinivel del cambio climático¹⁴ resultan apropiados para describir la realidad actual en materia de regulación global del cambio climático. Dichos conceptos comparten tanto una agenda analítica como valorativa, en la medida que además de describir las nuevas modalidades de gobernanza global emergentes, intentan contribuir para mejorar dichos sistemas de gobernanza.

⁸ COX, Robert & SCHILTHUIS, Albert, "Governance", en RITZER, G. (ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, Blackwell Publishing, 2012, Primera Edición.

⁹ BERNSTEIN, Steven, *The compromise of liberal environmentalism...* op. cit.

¹⁰ KRAHMANN, Elke, "National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or many?" en *Global Governance*, vol. 9, n°3, 2003, pp. 323-346.

¹¹ El término antropoceno es usado para describir el actual período en la historia terrestre desde que las actividades humanas han tenido un impacto global significativo sobre los ecosistemas terrestres, alterando los ciclos básicos físicos, químicos y biológicos del planeta en su totalidad. Véase por ejemplo: LEWIS, Simon & MASLIN, Mark, "Defining the Anthropocene" en *Nature*, vol. 519, 2015, pp. 171-180.

¹² COLE, Daniel, *From Global to Polycentric Climate Governance*, EUI, Working Paper n° 30/2011, pp. 1-17.

¹³ BIERMANN, Frank, "The Anthropocene: A governance perspective" en *The Anthropocene Review*, vol. 1, n° 1, 2014, pp. 57-61.

¹⁴ BURCH, Sarah, SCHROEDER, Heike, RAYNER, Steve & WILSON, Jennifer, "Novel multisector networks and entrepreneurship: the role of small businesses in the multilevel governance of climate change", *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 13, n°5, 2013, pp. 822-840.



1.2. Normas internacionales

La conceptualización clásica de normas internacionales, define a las mismas como estándares de comportamiento apropiado para actores con una identidad dada¹⁵. En sentido estricto, las normas son ideas o discursos que incluyen prescripciones para la acción, estándares sobre comportamientos “apropiados” y que conllevan, por ende, cursos de acción asociados a la agencia en el sistema internacional¹⁶. Esta caracterización resulta relevante desde una mirada no racionalista debido a que las normas involucran estándares basados en la “lógica de lo apropiado” y su emergencia y consolidación puede comprenderse en función del fortalecimiento de una serie de discursos sobre las prácticas y cursos de acción apropiados en un momento dado y que estas normas vienen a institucionalizar. En otras palabras, las normas internacionales constituyen identidades y significados a partir de definir contextualmente un comportamiento como apropiado; es decir, definen, regulan, y legitiman el comportamiento de los actores internacionales, tanto estatales como no estatales.

Tradicionalmente, la visión convencional de las normas internacionales las vinculaba a argumentos lineales, tales como la idea del “ciclo de vida”, donde las normas emergen, se difunden y se consolidan¹⁷. A partir de los 2000, surge en oposición a esta visión una interpretación dinámica de las normas como procesos discursivos, lo que permite comprender que las normas pueden incluir diferentes significados, encajar en una variedad de contextos y ser sujetas de ser encuadradas de diferentes maneras por diversos actores¹⁸. Por otro lado, dicha interpretación discursiva da lugar a comprender los procesos de contestación normativa como fuente de debilitamiento pero también de fortalecimiento de las normas internacionales¹⁹. El significado de la contestación en la investigación sobre normas no depende principalmente de las definiciones y conceptualizaciones hechas *a priori* sobre el significado de las normas, sino de los movimientos argumentativos que interpelan a las mismas, y por ende a nuestra comprensión sobre el papel de dichas normas en la política mundial²⁰. Hay dos enfoques principales para la contestación en RRII. La investigación convencional sobre normas heredera conceptual de la idea del ciclo de vida de las normas, percibe que la impugnación debilita automáticamente la estabilidad de una norma; mientras que un enfoque dinámico de las normas como es utilizado en este artículo, describe a la contestación como un paso potencial para el fortalecimiento de la norma²¹. Una vez que se adopta una caracterización dinámica de las normas, se puede comprender a la contestación en gran medida como un medio para permitir el diálogo político²².

¹⁵ KATZENSTEIN, Peter J, “Introduction: Alternative Perspectives on National Security” en KATZENSTEIN, Peter J (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996.

¹⁶ FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn, “International Norm Dynamics and Political Change” en *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, pp. 887-917.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ KROOK, Mona Lena & TRUE, Jacqui “Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality”, *European Journal of International Relations*, vol. 18, n° 1, 2012, pp. 103-127.

¹⁹ WIENER, Antje, “Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations”, *Review of International Studies*, 35(1), 2009, pp. 175-193.

²⁰ NIEMANN, Holger & SCHILLINGER, Henrik, “Contestation ‘all the way down’? The grammar of contestation in norm research”, *Review of International Studies*, vol 43, n° 1, 2017, pp. 29-49.

²¹ DEITELHOFF, Nicole & ZIMMERMANN, Lisbeth, *Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the validity of international norms*. Working Paper. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. 2013: https://www.files.ethz.ch/isn/175046/PRIF_WP_18.pdf [Consultado el 14 de diciembre de 2018]

²² WOLFF, Jonas & ZIMMERMANN, Lisbeth, “Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique”, *Review of International Studies*, vol. 42, n°3, 2016, pp. 513-534.

Esta discusión sobre el dinamismo de las normas y la contestación resulta relevante para analizar complejos normativos debido a que los mismos representan compromisos normativos entre múltiples actores con diversas identidades e intereses. Estos complejos normativos o complejos de normas refieren a un conjunto de normas que gobierna las relaciones de autoridad y los valores promovidos que definen y regulan actividades en una particular área temática de las Relaciones Internacionales²³. Específicamente, el complejo normativo en materia de cambio climático, refiere a las normas que constituyen a la gobernanza global del clima.

A un nivel sistémico, la institucionalización de nuevas normas internacionales en complejos de normas existentes depende de cómo dichas normas interactúan con el entorno socioestructural de las normas institucionalizadas que se encuentran en el complejo. El argumento principal es que las nuevas normas que logran consolidarse e institucionalizarse son aquellas que mejor encajan con la estructura social ideacional existente²⁴.

A continuación se presentarán los argumentos y debates básicos alrededor de la teoría de la sociedad internacional y se vincularán conceptualmente las nociones de gobernanza global y de normas internacionales a partir de los aportes de la EI.

1.3. Escuela Inglesa

En los últimos años, la EI ha vuelto a recibir atención con la consolidación del giro sociológico, la disconformidad con las teorías clásicas, así como un escenario de pluralismo teórico y metodológico en la disciplina. El principal argumento que sostiene esta teoría se vincula a que más allá de la anarquía a nivel sistémico, existe una sociedad de estados internacional donde las ideas, antes que las capacidades materiales, constituyen el principal factor que debe ser tenido en cuenta para comprender la política internacional. La idea de que puede hablarse de una comunidad a nivel internacional presupone la existencia de una estructura normativa que liga a un sistema de estados soberanos y desplaza el foco desde una mirada positivista que atiende a la estructura anárquica del sistema internacional hacia un abordaje sociológico de la política internacional. Desde el año 2000 a la fecha, dicha perspectiva ha permitido formular interrogantes sobre temas relativamente poco atendidos por las teorías clásicas como el rol de la religión en las Relaciones Internacionales²⁵, cultura y RRII²⁶ y ética²⁷, entre otras temáticas; o plantear análisis renovados sobre temas tradicionales en las RRII como seguridad²⁸, diplomacia²⁹, hegemonía³⁰ o economía

²³ BERNSTEIN, Steven, *The compromise of liberal environmentalism...* op. cit.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Véase por ejemplo la obra de THOMAS, Scott, "Faith, history and Martin Wight: The role of religion in the historical sociology of the English school of International Relations" en *International Affairs*, vol. n° 11, 2001, pp. 905-929.

²⁶ Véase por ejemplo la obra de O'HAGAN, Jacinta, "The Question of Culture" en BELLAMY, Alex, *International Society and its critics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 209-228.

²⁷ Véase por ejemplo la obra de NAVARI, Cornelia, "The concept of practice in the English School" en *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 4, 2010, pp. 611-630.

²⁸ Véase por ejemplo la obra de BELLAMY, Alex & McDONALD, Matt, "Securing international society: Towards an English School discourse of security" en *Australian Journal of Political Science*, vol. 39, n°2, 2004, pp. 307-330 o BUZAN, Barry, "The English School: A neglected approach to International Security Studies" en *Security Dialogue*, vol. 46, n°2, 2015, pp. 126-143.

²⁹ Véase por ejemplo la obra de NEUMANN, Iver, "The English School on Diplomacy: Scholarly Promise Unfulfilled" en *International Relations*, vol. 17, n° 3, 2003, pp. 341-369.

³⁰ Véase por ejemplo la obra de CLARK, Ian, "Towards an English School theory of hegemony" en *European Journal of International Relations*, vol. 15, n° 2, 2009, pp. 203-228.



política internacional³¹, entre otros.

Más allá de la cuestión sobre si la EI constituye o no una “gran teoría”, resulta más interesante comprender sus aportes como un “programa de investigación”³², en términos del tipo de interrogantes que dicho abordaje permite realizar sobre la política mundial a partir de las categorías de sociedad internacional o sociedad mundial. La EI realiza una distinción básica entre estos dos conceptos, señalando que la primera refiere a la institucionalización de una forma de contrato social entre sociedades, cada una constituida por su propio contrato social³³. Se trata de una sociedad interestatal basada en la preexistencia de sociedades domésticas. En cambio, el segundo concepto toma a los individuos, a las organizaciones no estatales, y en última instancia, a la población mundial, como los actores sociales básicos de la sociedad. El análisis focaliza en la superación del sistema interestatal como arreglo básico de gobernanza global³⁴ trazando así un paralelismo con la idea de gobernanza global policéntrica.

Por otro lado, un debate constitutivo de la EI ocurre entre pluralistas y solidaristas; esta distinción es sumamente importante, ya que tiene repercusiones en términos de la temática debatida en función de las diferentes interpretaciones entre pluralistas y solidaristas sobre los alcances del ambientalismo liberal en términos de una potencial transición de una sociedad internacional a una sociedad mundial. La posición pluralista puede básicamente ejemplificarse en un pasaje de la obra *La Sociedad Anárquica*³⁵, que afirma frente a la crítica que el sistema interestatal potencialmente puede ser un obstáculo para la solución de los problemas ambientales que;

- dada la necesidad de restringir las libertades humanas para abordar las respuestas a la problemática ambiental, cualquier orden político (no solo el sistema de estados) tendrá problemas similares para lograr esto;
- que el sistema de estados puede hacer muchas contribuciones para enfrentar efectivamente a los desafíos ambientales,
- y que los desafíos ambientales pueden aumentar un sentido de solidaridad humana que luego formaría la forma en que responde el sistema de estados³⁶.

En síntesis, para los pluralistas, es poco probable que el ambientalismo permita superar a la sociedad internacional centrada en el estado y cree una comunidad política global. Frente a estos argumentos, algunos autores sostienen que el ambientalismo es una fuente de desarrollo solidarista que repercute en términos del potencial revolucionario de la gobernanza global del cambio climático³⁷. Así, las prácticas de gobernanza global que están surgiendo en el campo climático operan por fuera de la lógica de la sociedad internacional, sin necesidad de que los

³¹ Véase por ejemplo la obra de BUZAN, Barry, “International Political Economy and Globalization” en BELLAMY, Alex, *International Society and its critics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 115-134.

³² Tal es el argumento de DEVLEN, Balkan, JAMES, Patrick, & ÖZDAMAR, Özgür, “The English School, international relations, and progress” en *International Studies Review*, vol. 7, n° 2, 2005, pp. 171-197.

³³ BUZAN, Barry, *An Introduction to the English School of International Relations*, Polity Press, Cambridge, 2014.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ BULL, Hedley, *The anarchical society: A study of order in world politics*, Macmillan, London, 1977.

³⁶ PATERSON, Matthew, Global Environmental Governance en BELLAMY, Alex, *International Society and its critics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 163-178.

³⁷ Entre estos se destacan FALKNER, Robert, “Global environmentalism and the greening of international society” en *International Affairs*, vol. 88, n°3, 2012, pp. 503-522 y PALMUJOKI, Eero, “Fragmentation and diversification of climate change governance in international society” en *International Relations*, vol 27, n° 2, 2013, pp. 180-201.

estados hayan habilitado y/o avalado en forma explícita dichas transformaciones.

Por otro lado, la EI reconoce también que toda sociedad atraviesa una tensión básica entre las necesidades de orden y de justicia; cuando la primera representa las tendencias conservadoras y de autopreservación, el segundo elemento representa las tendencias revolucionistas y de reforma del orden existente³⁸. A nivel de la sociedad internacional y/o de la sociedad mundial, ninguna puede apoyarse exclusivamente sobre uno de los dos principios; la manera en la que se resuelve (siempre provisoriamente) la tensión entre ambos permite comprender las modalidades de gobernanza que se presentan en un momento determinado.

A partir de estos aportes, es posible construir un marco analítico que permita analizar la problemática climática desde la EI que ofrece interpretaciones sumamente interesantes sobre los procesos de fragmentación y diversificación de la gobernanza del cambio climático y cómo dichos procesos se vinculan con la consolidación y contestación de complejos normativos. Para este marco analítico, debe atenderse a los argumentos del cambio de la sociedad internacional hacia una sociedad mundial y a la literatura sobre la institucionalización de la política mundial, tanto en su dimensión internacional como transnacional³⁹.

El auge del ambientalismo global ha tenido un impacto duradero y potencialmente transformador en las relaciones internacionales. A lo largo de los últimos cien años, las ideas y normas ambientales se han movido lenta pero constantemente desde los márgenes hacia el centro de la agenda internacional incorporándose gradualmente en el tejido normativo del sistema de estados. Han conducido a la creación de un conjunto cada vez más complejo de instituciones ambientales internacionales, a la expansión del derecho internacional del medioambiente y al surgimiento de una práctica distintiva de diplomacia ambiental multilateral⁴⁰. Entre los temas de la agenda ambiental, el cambio climático destaca por su carácter transversal y multidimensional que lo conecta con otras agendas internacionales tales como desarrollo, comercio o seguridad, entre otras, lo que le otorga un importante potencial para alterar la estructura social de las relaciones internacionales. Así, el aumento de la responsabilidad climática global merece ser reconocido como un indicador relevante de la expansión normativa de la sociedad internacional.

En relación con el cambio climático, existe una sociedad internacional de estados estructurada a través de la CMNUCC y de las negociaciones interestatales en el marco de la convención. Esta sociedad internacional es “delgada” en el sentido de la proporción de las normas que los actores comparten⁴¹, pero la diversificación de la gobernanza global del clima puede, en efecto, contribuir a la conformación de una sociedad internacional más densa en relación con la regulación del cambio climático. Un requisito para que la densidad de la sociedad internacional aumente está dado por el incremento de las normas comunes compartidas por los actores del sistema. La posibilidad de que los agentes estatales y no estatales avancen en la adopción convergente de las mismas normas indica no solo una posible ampliación del espesor de la propia sociedad, sino también el movimiento de la sociedad internacional hacia una sociedad mundial.

³⁸ BUZAN, Barry, *An Introduction to the English School of International Relations...* *op. cit.*

³⁹ PALMUJOKI, Eero, “Fragmentation and diversification of climate change governance in international society”... *op. cit.*

⁴⁰ FALKNER, Robert, “Global environmentalism and the greening of international society”... *op. cit.*

⁴¹ *Ibidem.*



La dispersión de autoridad, sumado a la capacidad de un conjunto más amplio de actores para conducir los aspectos particulares de la gobernanza global caracteriza la modalidad de agencia presente en la arena del cambio climático. Dicha agencia ha sido empíricamente examinada en el ámbito medioambiental en relación con una gama de diferentes actores, desde las organizaciones de certificación y consultorías ambientales a los empresarios sociales y las corporaciones multinacionales, entre otros⁴². Aunque la propia CMNUCC define las negociaciones internacionales de cambio climático como un proceso eminentemente interestatal, la creciente regulación del tema a través de arreglos público-privados conformaría una institución primaria emergente de la sociedad mundial⁴³. En este sentido, la EI es sensible a la creciente interacción entre actores estatales y no estatales, y al papel que desempeñan los actores no estatales en la promoción del cambio internacional.

Así, la gobernanza global del cambio climático puede interpretarse a la luz de estas ideas como un arreglo intermedio entre la sociedad internacional y la sociedad mundial. En términos más generales, la gobernanza global del cambio climático implica la dispersión del derecho internacional en diferentes campos, creando regulaciones superpuestas y potencialmente normas e interpretaciones contradictorias. Frente a este tema, al interior de la EI es importante destacar la tradición universalista que destaca el papel de las normas e instituciones primarias⁴⁴. Los universalistas afirman que, a pesar de la fragmentación y diversificación en la gobernanza global, el orden internacional implica la adopción de normas e instituciones primarias que constituyen el campo de gobernanza. La noción de instituciones primarias no solo sirve para identificar las estructuras sociales subyacentes que dan permanencia a las relaciones internacionales; también proporciona un indicador para observar formas profundas y de largo plazo, de cambio internacional. En una definición clásica, Buzan caracteriza a las instituciones primarias como “patrones duraderos y reconocidos de prácticas compartidas enraizadas en valores mantenidos comúnmente por los miembros de sociedades interestatales, y que incorporan una mezcla de normas, reglas y principios”⁴⁵.

Esto significa que, si el ambientalismo va a efectuar un cambio duradero en la sociedad internacional, deberíamos esperar que deje huellas al nivel de las instituciones primarias⁴⁶. En términos de regulación ambiental, esto implica considerar las prácticas que habilitan la legitimidad y membresía de los actores vinculados a la gobernanza climática, la manera en la cual se definen las normas regulativas de gobernanza y la manera en la cual la temática ambiental y climática se entrelaza con otras arenas de la política, entre otros aspectos⁴⁷. Sin embargo, la institucionalización de las diferentes arenas internacionales en un contexto de globalización produce la diversificación y superposición de las normas internacionales primarias. Esto sugiere que, a medida que los

⁴² PATTBERG, Philip, & WIDERBERG, Oscar, “Theorizing Global Environmental Governance: Key Findings and Future Questions” en *Millennium*, *Journal of International Studies*, vol. 43, n° 2, 2015, pp. 684-705.

⁴³ FALKNER, Robert, “Global environmentalism and the greening of international society”... *op. cit.*

⁴⁴ PALMUJOKI, Eero, “Fragmentation and diversification of climate change governance in international society”... *op. cit.*

⁴⁵ BUZAN, Barry, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 181.

⁴⁶ Este es el argumento de FALKNER, Robert, “Global environmentalism and the greening of international society”... *op. cit.*

⁴⁷ SCHOUENBORG, Laust, “A New Institutionalism? The English School as International Sociological Theory” en *International Relations*, vol. 25, n°1, 2011, pp. 26-44.

diferentes ámbitos se superpongan, pueden emerger interpretaciones conflictivas⁴⁸. Un ejemplo de lo anterior sería el potencial (y siempre latente) conflicto entre algunos tratados ambientales y las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De todos modos, bajo esta tradición universalista, el papel de las normas y los complejos normativos es sumamente importante ya que constituyen la base de la gobernanza global, definen y regulan el comportamiento apropiado de los estados y otros actores claves, y asignan derechos y responsabilidades en relación con la protección en materia climática⁴⁹.

El argumento básico de este artículo es que son las normas internacionales asociadas a la gobernanza global del cambio climático las que unifican y dan sentido a las acciones de los actores sociales en esta área temática de la política internacional. En síntesis, la gobernanza global del clima posee una arquitectura institucional fragmentada con la participación de múltiples actores, instrumentos y mecanismos de gobernanza, así como múltiples interacciones entre los distintos niveles de gobierno, tal como se observa por ejemplo en la regulación de los mercados de carbono. A pesar de esta fragmentación, existen procesos de convergencia normativa en actores estatales y no estatales identificada en la existencia de un complejo normativo del ambientalismo liberal. Dichas normas han de ser analizadas como procesos, es decir, que son interpretadas, reinterpretadas y contestadas por los estados y por actores no estatales en la práctica. Las normas internacionales permiten brindar/proponer respuestas⁵⁰ a las preguntas básicas de gobernanza del cambio climático: ¿Quiénes deben asumir responsabilidades? ¿Qué medidas deben ser adoptadas? ¿Cómo deben ser adoptadas estas medidas?

2. Ambientalismo liberal (AL)

La construcción de la gobernanza climática global, se estructuró en torno a un complejo normativo que tuvo sus orígenes junto con la CMNUCC, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992⁵¹. En esta cumbre se aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura en materia ambiental: en primer lugar, el Programa 21, que consistió en un plan de acción global para promover el desarrollo sostenible; en segundo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, compuesto por un conjunto de principios donde se definieron los derechos y obligaciones de los estados a este respecto; y una Declaración de principios relativos a los bosques. A su vez, se crearon y abrieron a la firma dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la CMNUCC. En el marco de estas negociaciones, entonces, comenzó a estructurarse el complejo normativo que regiría el modelo de construcción de la gobernanza ambiental y puntualmente climática.

El enfoque de gobernanza que surge de Río se basa en el AL como compromiso normativo básico y modalidad legitimada para abordar el cambio climático al posibilitar/buscar responder a las cuestiones sobre el *quién* (presentando el principio de responsabilidades comunes pero

⁴⁸ PALMUJOKI, Eero, "Fragmentation and diversification of climate change governance in international society" ... *op. cit.*

⁴⁹ BERNSTEIN, Steven, "The compromise of liberal environmentalism" ... *op. cit.*

⁵⁰ En general, las respuestas parciales asociadas a los complejos normativos referidos abordan principalmente la cuestión de la mitigación del cambio climático, aunque no se desentienden de otras áreas de gran importancia tales como la adaptación, el financiamiento, y los mecanismos de pérdidas y daños.

⁵¹ BERNSTEIN, Steven, "The compromise of liberal environmentalism" ... *op. cit.*



diferenciadas), el *qué* (a partir del concepto de desarrollo sustentable) y el *cómo* (introduciendo los instrumentos de mercado: Mecanismos de flexibilización y REDD+), referidos a la toma de acción para afrontar el cambio climático, permitiendo que las organizaciones internacionales, estados y otros actores no estatales interpreten su rol en la lucha contra esta problemática, tanto a nivel doméstico como a nivel regional e internacional. En este sentido, la consolidación del AL debilitó otras respuestas alternativas a los problemas de gobernanza tales como la idea del ambiente como responsabilidad común de la humanidad, el principio precautorio, el principio de prevención, el decrecimiento, entre otros. Así, a continuación serán brevemente descritas estas tres normas de gobernanza global del cambio climático derivadas del AL como complejo normativo.

2.1. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD)

Este principio se basa en dos ideas clave: en primer lugar, que la protección del ambiente global es una responsabilidad común a todos los estados, pero que, en segundo, son los países industrializados quienes cargan la principal cuota de responsabilidad en la materia, debido a sus contribuciones históricas a la contaminación y/o a su mayor capacidad para soportar los costos en los que se debe incurrir⁵².

El PRCD sostiene que diferentes niveles de protección ambiental deben esperarse entre los países desarrollados y los países emergentes y/o en vías de desarrollo o, como mínimo, debe aceptarse un período de gracia a los países en desarrollo para que aborden reformas que les permitan reducir su impacto ambiental en el mediano plazo. En cuanto a las acciones de mitigación, el PRCD exige que estas sean abordadas de inmediato por los países desarrollados. En un sentido amplio, puede derivarse además del PRCD, que la responsabilidad tanto por la implementación de medidas, no solamente de mitigación, sino también de adaptación y recuperación de pérdidas y daños, como su financiamiento, debe recaer principalmente sobre los países del llamado Norte global.

En la CMNUCC, dicha norma se institucionaliza a partir de establecer una diferenciación entre las partes, al dividir las en estados del Anexo I (con compromisos específicos de reducción de emisiones, que resultaron operativas con la entrada en vigor del Protocolo de Kioto) y estados del No anexo I (con compromisos generales, y sin compromisos específicos de reducción). De esta manera, las partes del No Anexo I, tenían, en principio, que responder exclusivamente a los compromisos generales emanados de la CMNUCC. Los mismos se plasman principalmente en la obligación de elaborar programas nacionales y presentar regularmente información a la Secretaría de la Convención⁵³. Esta diferenciación, consolidada en la estructura del Protocolo de Kioto, condicionó a todos los procesos de negociación subsiguientes y en los respectivos tratados derivados de los mismos.

El concepto surgió por iniciativa de países en vías de desarrollo, principalmente China e India, primero hacia la década de los 80' en el marco de las negociaciones sobre el deterioro de la capa de ozono y luego, con mayor fuerza, en la Cumbre de Río de 1992, a partir de la consolidación

⁵² STEVENSON, Hayley, *Institutionalizing Unsustainability: The Paradox of Global Climate Governance*. GAIA Books: University of California Press. 2013.

⁵³ COSTA, Oriol, *El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta. El caso del cambio climático*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004.

de la posición de los países en vías de desarrollo en torno al bloque G-77+China. En ambos casos, China e India, junto con otros países del bloque, tenían expectativas de que el establecimiento de dicho principio permitiera asegurar transferencias sustanciales de recursos y tecnología hacia los países emergentes. Sin embargo, dicho principio no garantizó financiamiento específico a los efectos de la promoción del desarrollo sustentable, área cubierta a través del establecimiento del Mecanismo para el Desarrollo Limpio; solo aseguró a los países del Sur, que no se les impondrían compromisos obligatorios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Desde 1992 hasta el 2005, la interpretación del PRCD que primó a escala global privilegiaba la idea de responsabilidades diferenciadas por sobre las responsabilidades comunes. El principio, tal como era interpretado a la fecha, reconocía un fuerte grado de cercanía con la idea de la responsabilidad histórica de los países desarrollados como principales (e inclusive casi únicos) causantes del problema en primer lugar. La defensa de esta interpretación era sostenida fuertemente por las delegaciones del Sur global, especialmente por China, India, Brasil y Sudáfrica.

Dicha interpretación del principio, basada en las responsabilidades históricas, era relativamente aceptada a nivel global, con la importante excepción dada por la fuerte oposición de los Estados Unidos (EEUU). La contestación del principio no radicaba en la diferenciación en el grado de responsabilidad de los países frente al problema, sino en la definición de cuáles estados partes debían ser considerados como países desarrollados, y cuáles como países en vías de desarrollo, con la consiguiente repartición de obligaciones⁵⁴. A la oposición manifestada por EEUU, se va a incorporar posteriormente la contestación por parte de los países del bloque AOSIS⁵⁵ que, por motivos diferentes a EEUU, rechazaban una interpretación que no fortaleciera el carácter común de las responsabilidades y, por ende, la aceptación de compromisos de reducción de emisiones por parte de todos los estados parte de la Convención.

Las dificultades para avanzar con la agenda climática en la COP 15⁵⁶ derivaron en la necesidad de consolidar un enfoque de negociaciones a partir del año 2013 especialmente, donde los propios estados van a definir primero, domésticamente, cuáles son las metas que desean o son capaces de perseguir, para luego negociarlas en un plano internacional en aras a su institucionalización. Lo anterior conllevó a la universalización de los compromisos por todas las partes y, por consiguiente, una reformulación del PRCD. A partir de la Conferencia de las Partes de Varsovia en 2013, y especialmente con la firma y ratificación del Acuerdo de París en 2015 y 2016 respectivamente, todas las partes elevaron a la CMNUCC sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC por sus siglas en inglés). El PRCD continúa informando las negociaciones internacionales, aunque su interpretación contemporánea proponga un equilibrio entre las ideas de responsabilidades diferenciadas y responsabilidades comunes.

2.2. Desarrollo Sustentable

El desarrollo sustentable es definido como un proceso multidimensional, basado en objetivos

⁵⁴ STEVENSON, Hayley, "Institutionalizing Unsustainability: The Paradox of Global Climate Governance"... *op. cit.*

⁵⁵ AOSIS (Alianza de Pequeños Estados Insulares, en español) es una organización intergubernamental establecida en 1990 cuyo principal objetivo era consolidar las voces de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo para hacer frente al cambio climático. Más información sobre la alianza puede ser consultada en <http://aosis.org/>.

⁵⁶ KIESSLING, Christopher, "Las limitaciones de la COP 15 frente a la crisis climática global", *Studia Politicae*, 2013, pp. 65-84.



económicos, sociales y ambientales, donde cada una de las dimensiones constituye una condición necesaria, pero individualmente no suficiente, para la sostenibilidad. La noción de desarrollo sustentable, vincula la preocupación creciente por la preservación de la capacidad de los sistemas naturales de cumplir con sus funciones básicas que permiten el sostenimiento de la vida en el planeta, en un contexto de cambio ambiental global impulsado por la especie humana, con los procesos de transformación socioeconómicos que tienen como fin ampliar el bienestar de la especie humana en su conjunto⁵⁷. Este concepto fue definido por primera vez en el Informe Brundtland⁵⁸ como: “Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para satisfacer las propias”

El concepto puede desagregarse en tres dimensiones consideradas como áreas de intervención de política pública, que actúan como constitutivas del modelo: sustentabilidad ambiental, sustentabilidad económica y sustentabilidad sociopolítica. Cabe destacar que estas distinciones son meramente analíticas, ya que las dimensiones se refuerzan unas a otras conformando un único agregado complejo.

La norma de desarrollo sustentable ha tenido un origen práctico, vinculado a la agenda de las Naciones Unidas, especialmente a partir de la década de los noventa, y con la mencionada Cumbre de Río de 1992. Busca superar la contradicción entre el derecho al desarrollo y la promoción del crecimiento económico, y la necesidad de proteger los ecosistemas del planeta. Un modelo de desarrollo basado en el principio de la sustentabilidad, apunta a lograr un desacople entre el crecimiento económico y la degradación ambiental. La agenda para el desarrollo sustentable ha sido operativizada en lo que se conoce como la agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS), presentada por Naciones Unidas en 2015.

A pesar de los esfuerzos por operativizar el desarrollo sustentable en una agenda concreta y de la preminencia de este principio en el discurso internacional, tanto en la práctica política como en el campo intelectual, aún no existe un consenso sobre los objetivos sociales que cuentan como desarrollo sustentable⁵⁹. Sin embargo, pese a los desacuerdos sobre las implicancias concretas de la norma, en términos prácticos lo que se busca es encontrar la manera de conciliar el desarrollo económico, con normas de protección ambiental y de preservación de la biodiversidad, en un intento de combinar las crecientes preocupaciones sobre una variedad de problemas ambientales con las agendas socioeconómicas.

2.3. Instrumentos de Mercado (Mecanismos de flexibilización y REDD+) Desde 1987 en adelante, como consecuencia de la adopción de la idea de desarrollo sustentable se ha dado un proceso de incorporación de criterios economicistas a la gestión ambiental. Estos se fueron integrando al entramado de la gobernanza climática global a través del desarrollo e implementación de diversas técnicas y mecanismos de mercado⁶⁰. Cabe destacar que los mecanismos de

⁵⁷ KIESSLING, Christopher Kurt, *Decrecimiento y bienestar: una revisión a la perspectiva del desarrollo humano*. Tesis de Maestría, FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2014.

⁵⁸ COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro Futuro común*. Naciones Unidas, Oslo, 1987.

⁵⁹ CONNELLY, Steve, “Mapping Sustainable Development as a Contested Concept” en *Local Environment*, vol. 12, n°3, 2007, pp. 259-278.

⁶⁰ VIAL, Joaquín. (1995), “Instrumentos Económicos En La Política Ambiental” en BORREGAARD, N., *Uso de Instrumentos Económicos en la Política Ambiental: Análisis de Casos para una Gestión Eficiente de la Contaminación en Chile*, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Santiago, Chile, 1995, pp. 25-29.

flexibilización no son una regla escrita como tal, sino un conjunto de prácticas estandarizadas, que guían las negociaciones y enmarcan las prácticas de gobernanza climática global, dentro de una mirada economicista liberal. La consideración de los instrumentos económicos basados en mecanismos de mercado, como las herramientas más adecuadas para el diseño e implementación de políticas ambientales, ha generado una convergencia de las normas de gobernanza global en materia ambiental, con normas económicas de carácter liberal. En un sentido estricto, la adopción de un sistema de instrumentos económicos brinda a los agentes responsables de reducir su impacto ambiental (ya sean empresas, individuos, organizaciones o estados) la opción de continuar llevando a cabo procesos que degradan el medioambiente, pero pagando un precio por ello, o adoptar mecanismos que lleven a reducir efectivamente el impacto y recibir una recompensa económica correspondiente.

En el marco de la gobernanza climática global, los instrumentos económicos fueron institucionalizados a través de la firma del PK, con la adopción de los mecanismos de flexibilización, integrados por el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL), la Implementación Conjunta (IC) y el Comercio de Emisiones (CE). Los MDL y la IC tienen objetivos muy semejantes; en específico, persiguen un doble objetivo, por un lado, facilitarle a las partes del Anexo I el cumplimiento de sus metas de limitación y reducción de emisiones de GEI, permitiendo que estas utilicen las reducciones certificadas de emisiones resultantes de proyectos aplicados en países no Anexo I, para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos asumidos en el PK, y por el otro, ayudar a los países No Anexo I al logro de un desarrollo sustentable por medio de inversiones y transferencias de tecnología. La diferencia entre el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta es que, mientras que el MDL se aplicaba entre países del Anexo I y países en vías de desarrollo, la IC se preveía implementar entre países del Anexo I y Anexo II del Protocolo de Kioto. El CE, por su parte, permite que los países que tengan unidades de emisión excedentes puedan transferir ese exceso de capacidad a países que sobrepasan sus metas. De esta manera se creó un nuevo producto básico en forma de reducciones o eliminaciones de las emisiones. El comercio de emisiones está sometido a los mismos seguimientos y transacciones comerciales que cualquier otro producto básico, permitiendo la constitución de un mercado global de créditos de carbono. A pesar del esfuerzo por facilitar la implementación de estos mecanismos, la falta de especificidad en el protocolo sobre cómo llevar a cabo su operativización, tuvo como consecuencia la implementación desigual, tanto en la forma como en el alcance de los instrumentos derivados de los mismos en los distintos niveles (nacional, regional e internacional), que derivó en un fracaso relativo de estos mecanismos.

Sin embargo, el PK sentó las bases para la aplicación, no solo de los mecanismos de flexibilización propiamente dichos, sino también de otras herramientas que permitan a las partes con compromisos de reducción o control de sus emisiones encontrar las formas de mayor efectividad en términos de costos y eficiencia para el cumplimiento de los mismos. En particular, en su artículo 3.3, la CMNUCC introduce la posibilidad de que "...las variaciones netas de las emisiones, que se deban a actividades humanas directamente relacionadas con el cambio del uso de la tierra y la silvicultura, limitada a la forestación, reforestación y deforestación desde 1990, calculadas como variaciones verificables del carbono almacenado en cada período de compromiso...", puedan ser utilizadas a los efectos de cumplir los compromisos de las partes. De esta forma, desde 2005 a la fecha se ha avanzado en la institucionalización de otro instrumento económico conocido como



REDD+ que, junto a favorecer la captura y reducción de emisiones, permite lidiar con la problemática de la deforestación y los cambios en el uso del suelo. REDD+ se han institucionalizado en la gobernanza global del cambio climático como los mecanismos que implican la reducción de emisiones debidas a la deforestación, la degradación forestal y la conservación y aumento de las reservas de carbono, así como el manejo sostenible de los bosques.

REDD+ es un conjunto de principios, modalidades, lineamientos y medidas institucionales que forma parte del proceso de negociaciones de la CMNUCC para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo que incluye la gestión sostenible de los bosques y la conservación e incremento de las reservas de carbono. Los mecanismos de REDD+ responden a un enfoque economicista en el objetivo de generar incentivos positivos en favor de la protección de los bosques. El fundamento de estos mecanismos se basa en la creación de un valor financiero por el carbono almacenado en los árboles, lo que busca compensar a los actores por las pérdidas incurridas al no explotar el bosque. Operativamente, el mecanismo supone transferencias de recursos financieros desde agentes donantes a destinatarios en países en vías de desarrollo, ya sea a nivel nacional como a nivel subnacional, en donde se implementen proyectos basados en instrumentos de REDD+. En resumidas cuentas, los pagos previstos por los mecanismos de REDD+ servirían para financiar acciones en países en vías de desarrollo para que estos conserven o utilicen sus bosques de manera sustentable “proporcionando a los bosques intactos un valor competitivo respecto de otros usos”⁶¹.

Teniendo en cuenta tanto la magnitud en que las emisiones de GEI relacionadas con los bosques contribuyen en las emisiones globales como el hecho de que estos instrumentos ubican en el centro de los esfuerzos a los países en vía de desarrollo, se abre una posibilidad de participación para una multiplicidad de actores estatales y no estatales ligados a proyectos específicos REDD+ en una combinación de escalas que van desde la propia CMNUCC hasta iniciativas subnacionales.

En términos históricos, desde el comienzo de los debates sobre cambio climático, se reconoció el rol fundamental de los bosques en las emisiones globales de GEI. Sin embargo, durante las negociaciones de 1997, que culminarían con la firma del Protocolo de Kioto, cuestiones como la degradación y deforestación de los bosques quedaron excluidas del tratado⁶². El foco en las cuestiones forestales regresó al ámbito de las negociaciones de la CMNUCC, en la Conferencia de las Partes de 2003 (COP 9) en Milán, donde se planteó la idea de reducir emisiones por medio del mecanismo propuesto por EEUU, denominado “deforestación evitada” (*avoided deforestation*). Empero, no sería sino hasta la COP 11 de 2005, en Montreal, que este concepto resurgiría de la mano de la Coalición de Naciones de la Selva Tropical y su propuesta de reducción de las emisiones producidas por la deforestación en los países en desarrollo. La implementación de reducción de emisiones de GEI a través de estos mecanismos apareció entonces bajo el acrónimo RED⁶³. En posteriores negociaciones, al contemplar la necesidad de una gestión sostenible de los

⁶¹ PROFOREST (EUROPEAN FOREST INSTITUTE), *Nota Informativa*, 2011: http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/flegt_redd_bn_2_spanish_web1.pdf [Consultado el 23 de junio de 2018].

⁶² Cabe destacar, empero, la inclusión en el Protocolo de Kioto de proyectos de forestación y reforestación como parte del MDL y la consideración de las superficies forestales en la contabilidad de emisiones de los países Anexo I.

⁶³ SIBILEAU, Agnès, “El Mecanismo REDD+”. en FARN, *Informe Ambiental Anual 2011*, FARN, Buenos Aires, Argentina, 2011, pp. 467-490.

bosques para evitar su degradación, es que este mecanismo adquirió el nombre de REDD. De esta forma, la reversión de los procesos de deforestación y degradación de los bosques comenzó a ser vista como una solución importante para mitigar el cambio climático. Frente a este panorama, en la COP 13 realizada en Bali en 2007, las partes signatarias adoptaron lo que se dio en llamar la “Hoja de Ruta de Bali”. Este plan de acción, en su decisión 2/CP.13, estipulaba la necesidad de adoptar “enfoques políticos e incentivos positivos sobre temas relacionados a la reducción de emisiones producidas por la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, así como el rol que deberán tener la conservación, el manejo forestal sostenible y la mejora o puesta en valor de las reservas de carbono forestal en países en desarrollo”⁶⁴. La inclusión de estos nuevos elementos (la conservación, el manejo forestal sostenible y la mejora o puesta en valor de los stocks de carbono forestal) generó la implementación del “más” en el acrónimo que identifica a estos mecanismos; de esta manera, un año después en la COP 14 ya aparece establecido el término REDD+ para referirse a todos los instrumentos y acciones que apunten a: 1. la reducción de las emisiones debidas a la deforestación; 2. la reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; 3. la conservación de las reservas forestales de carbono; 4. la gestión sostenible de los bosques; y 5. el incremento de las reservas forestales de carbono.

Conclusión

Caracterizar a la Escuela Inglesa como un programa de investigación permite valorar y destacar la originalidad y pertinencia de sus aportes al estudio de la política internacional del cambio climático. En este sentido, a partir de la construcción de un argumento solidarista, en este trabajo se buscó describir, caracterizar y analizar el contexto normativo en el cual se inscribe la gobernanza global del cambio climático. Así, el estudio se centró en el análisis del ambientalismo liberal como complejo normativo en el cual se inscribe la gobernanza global del cambio climático, y que ha tenido primacía desde 1992 a la fecha. La Escuela Inglesa y los aportes conceptuales planteados en las secciones anteriores permiten comprender de qué forma el complejo normativo del ambientalismo liberal ha contribuido en la consolidación de una arena política internacional que trasciende la sociedad internacional como sociedad de estados y que contribuye a la emergencia de una sociedad mundial. La gobernanza global del cambio climático posee características que permiten caracterizarla como policéntrica y descentrada, donde múltiples esferas de autoridad coexisten y se superponen a partir de la colaboración de múltiples actores tanto estatales como no estatales. Frente a esta fragmentación, el complejo normativo del AL permite mantener cierta unión al brindar respuestas a las preguntas básicas del problema regulatorio: ¿Quiénes deben asumir responsabilidades? ¿Qué medidas deben ser adoptadas? ¿Cómo deben ser adoptadas estas medidas?

Para el estudio de la política climática, se consolidan una serie de temas cuyo abordaje desde la EI permite establecer una serie de contribuciones originales y distintivas:

- El consenso normativo del AL refleja y es producto de la potencia transformadora como fuerza de cambio de los actores no estatales, que en el campo de la gobernanza ambiental han tenido oportunidades y legitimidad para disponer de agencia como actores en la sociedad internacional/mundial actuando cooperativamente con actores estatales;
- La tensión entre orden y justicia es constitutiva de la gobernanza climática;

⁶⁴ Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13, Art. 1.b.iii.



- La contestación de las normas del AL, especialmente por parte de actores estatales, paradójicamente ha favorecido la fragmentación de la gobernanza climática.

Sobre el primer punto, el consenso normativo del ambientalismo liberal actúa como unificador de la gobernanza global del cambio climático. Pese a que la propia CMNUCC define las negociaciones internacionales de cambio climático como un proceso eminentemente interestatal, desde 1992 se ha ido incrementando la participación de actores no estatales en el proceso negociador, así como en procesos políticos complementarios de las propias COP. De esta manera, la regulación del cambio climático a través de arreglos público-privados como nueva modalidad de gobernanza conformaría una institución primaria emergente.

Sobre el segundo punto, la sistemática contestación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la promoción de la internacionalización de los instrumentos económicos por parte de EEUU a través de los mecanismos de flexibilización y del propio instrumento “desforestación evitada” habilitaron un proceso de dispersión significativa en la gobernanza global del cambio climático. En estas dos normas el proceso fue semejante: a la contestación norteamericana siguió la apropiación de los cuestionamientos por parte de países del Sur global que reformaron el sentido y el alcance de la discusión sobre las normas dando lugar a las NDCs por un lado, y a la consolidación de REDD+ por el otro. Dichas disputas por el sentido y el alcance de las normas de gobernanza reflejan tanto la tensión entre orden y justicia al interior de la sociedad internacional como el crecimiento del número de actores relevantes, estatales y no estatales, en la gobernanza global del cambio climático.

Por último, el PRCD se encuentra institucionalizado en la CMNUCC y representa un principio de justicia que rige la gobernanza global del clima desde la firma y ratificación de la propia CMNUCC, e inclusive desde antes de la propia Cumbre de Río de 1992 como una idea-fuerza defendida por los países del Sur global desde la propia consolidación de la temática ambiental en la agenda internacional. Sin embargo, la institucionalización de los mecanismos de mercado ha impulsado movimientos de mutua objeción entre los discursos sobre la justicia climática Norte-Sur y las normas del mercado surgidas en redes descentralizadas, especialmente en el marco de la tensión existente entre orden y justicia en la gobernanza climática. Así, el ambientalismo liberal ha habilitado tanto la dispersión de la gobernanza como la ampliación en la cantidad de actores, lo que podría representar tanto el aumento de la complejidad de la sociedad internacional, como una potencial transición hacia una sociedad mundial, con el consiguiente incremento de las tendencias revolucionistas sostenidas por los solidaristas.

Bibliografía

- ANGELSEN, Arild. (ed.), *Análisis de REDD+: Retos y opciones*, CIFOR, Bogor, 2013.
ANGELSEN, Arild. (ed.), *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, CIFOR, Bogor, 2008.
ANGELSEN, Arild. (ed.), *Reducción de Emisiones de la deforestación y la degradación de bosques (REDD): Reporte de Evaluación y Opciones*, Meridian Institute, 2009.
BELLAMY, Alex & McDONALD, Matt, “Securing international society: Towards an English School discourse of security” en *Australian Journal of Political Science*, vol. 39, nº2, 2004, pp. 307–330.
BERNSTEIN, Lisa, *Cambio Climático 2007: Informe de Síntesis*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, Estados Unidos de América.
BERNSTEIN, Steven; BETSILL, Michele, & HOFFMANN, Matthew, “A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and

- Climate Governance” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31, n° 1, 2010, pp. 161–173.
- BERNSTEIN, Steven, *The compromise of liberal environmentalism*, Columbia University Press, New York, 2001.
- BIERMANN, Frank, “The Anthropocene: A governance perspective” en *The Anthropocene Review*, vol. 1, n° 1, 2014, pp. 57–61.
- BROWN, Chris, “World society and the English School: An “international society” perspective on world society” en *European Journal of International Relations*, vol. 7, n° 4, 2001, pp. 423–441.
- BULL, Hedley, *The anarchical society: A study of order in world politics*, Macmillan, London, 1977.
- BURCH, Sarah; SCHROEDER, Heike; RAYNER, Steve & WILSON, Jennifer, “Novel multisector networks and entrepreneurship: the role of small businesses in the multilevel governance of climate change”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 13, n° 5, 2013, pp. 822–840.
- BUZAN, Barry, “International Political Economy and Globalization” en BELLAMY, Alex, *International Society and its critics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 115–134.
- BUZAN, Barry, “The English School: A neglected approach to International Security Studies” en *Security Dialogue*, vol. 46, n° 2, 2015, pp. 126–143.
- BUZAN, Barry, *An Introduction to the English School of International Relations*, Polity Press, Cambridge, 2014.
- BUZAN, Barry, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- CHECKEL J., “The Constructivist Turn in International Relations Theory” en *World Politics*, vol. 50, n° 2, 1998, pp. 324–348.
- CLARK, Ian, “Towards an English School theory of hegemony” en *European Journal of International Relations*, vol. 15, n° 2, 2009, pp. 203–228.
- CMNUCC, *Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas, París, 2015.
- CMNUCC, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.
- CMNUCC, *Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*, Naciones Unidas, Doha, 2012.
- CMNUCC, *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes, Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 14° período de sesiones, Poznań, 2008.
- CMNUCC, *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes, Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, 19° período de sesiones, Varsovia, 2013.
- CMNUCC, *Plan de Acción de Bali de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas, Bali, 2007.
- CMNUCC, *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Naciones Unidas, Kioto, 1998.
- COLE, Daniel, *From Global to Polycentric Climate Governance*, EUI, Working Paper n° 2011/30, 2011, pp. 1–17.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, Naciones Unidas, Oslo, 1987.
- CONNELLY, Steve, “Mapping Sustainable Development as a Contested Concept” en *Local Environment*, vol. 12, n° 3, 2007, pp. 259–278.
- COSTA, Oriol, *El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta. El caso del cambio climático*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004.
- COX, Robert & SCHILTHUIS, Albert, “Governance”, en RITZER, G. (ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, Blackwell Publishing, 2012, Primera Edición.
- DEITELHOFF, Nicole & ZIMMERMANN, Lisbeth *Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the validity of international norms*, Working Paper, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2013, https://www.files.ethz.ch/isn/175046/PRIF_WP_18.pdf. Última consulta en línea 14/12/2018
- DEVIA, Leila, SIBILEAU Agnès & ULLA, María Carolina, “Aciertos y desaciertos en la gobernanza medioambiental internacional”, en *Revista Pensar en Derecho*, 2014, pp. 231–256.
- DEVLEN, Balkan, JAMES, Patrick, & ÖZDAMAR, Özgür, “The English School, international relations, and progress” en *International Studies Review*, vol. 7, n° 2, 2005, pp. 171–197.
- DIETZ, Thomas, OSTROM, Elinor, & STERN, Paul, “The struggle to govern the commons”. *Science*, vol. 302, 2003.
- FALKNER, Robert, “Global environmentalism and the greening of international society” en *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, pp. 503–522.
- FAO, *Informe FAO sobre la situación actual*, presentación de los Informes Bienales de Actualización en América Latina, 2016.
- FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn, “International Norm Dynamics and Political Change” en *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, pp. 887–917.
- FINNEMORE, Martha, “Exporting the English School?” en *Review of International Studies*, vol. 27, n° 3, 2001, pp. 509–513.
- FOTOUREHCHI, Zahra, “Sustainable development” en *Iranian Economic Review*, vol. 21, n° 3, 2017, pp. 583–601.
- FUHR, Harald & LEDERER, Markus, “Varieties of Carbon Governance in Newly Industrializing Countries” en *The Journal of Environment & Development*, vol. 18, n° 4, 2009, pp. 327–345.
- GIRARDIN, Leónidas Osvaldo, *Aspectos Socioeconómicos y Políticos del Cambio Climático. De la Convención al Protocolo de Kioto Tomo I (1990-2000)*, Fundación Patagonia Tercer Milenio, Trelew, 2013.
- HARRISON, Kathryn & MCINTOSH SUNDSTROM, Lisa, “The Comparative Politics of Climate Change” en *Global*



- Environmental Politics*, vol. 7, n°4, 2007, pp. 1-18.
- HOCHSTETLER, Kathryn & MILKOREIT, Manjana (2014). "Emerging Powers in the Climate Negotiations: Shifting Identity Conceptions" en *Political Research Quarterly*, vol. 67, n° 1, 2014, pp. 224-235.
- HOPWOOD, Bill, MELLOR, Mary & O'BRIEN, Geoff, "Sustainable development: Mapping different approaches" en *Sustainable Development*, vol. 13, n°1, 2005, pp. 38-52.
- http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/flegt_redd_bn_2_spanish_web1.pdf, 23/06/18, ProForest, Nota Informativa, 2011.
- HURRELL, Andrew, "From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization" en *Acta Politica*, vol. 40, n°4, 2005, pp. 486-488.
- JESSOP, Bob, *The Governance of complexity and the complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*, University of Lancaster, England, 2003.
- KATZENSTEIN, Peter J, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security" en KATZENSTEIN, Peter J (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996.
- KIESSLING, Christopher Kurt, "Las limitaciones de la COP 15 frente a la crisis climática global" en *Studia Politicae*, n° 25, 2013, pp. 65-84.
- KIESSLING, Christopher Kurt, *Decrecimiento y bienestar: una revisión a la perspectiva del desarrollo humano. Tesis de Maestría*, FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2014.
- KOSLOWSKI, Rey & KRATOCHWIL, Friedrich V., "Understanding change in International Politics: the Soviet empire's demise and the international system" en *International Organization*, vol. 48, n° 2, 1994, pp. 215-247.
- KRAHMANN, Elke, "National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or many?" en *Global Governance*, vol. 9, n° 3, 2003, pp. 323-346.
- KROOK, Mona Lena & TRUE, Jacqui "Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality", *European Journal of International Relations*, vol. 18, n° 1, 2012, pp. 103-127.
- KÜTTING, Gabriela, & ROSE, Sandra, "The environment as a global issue" en BETSILL, Michele Merrill; HOCHSTETLER, Kathryn & STEVIS, Dimitris, *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp. 113-141.
- LEWIS, Simon & MASLIN, Mark, "Defining the Anthropocene" en *Nature*, vol. 519, 2015, pp. 171-180.
- LITTLE, Richard, "The English School vs. American Realism: a meeting of minds or divided by a common language?" en *Review of International Studies*, vol. 29, n° 3, 2003, pp. 443-460.
- MARTÍNEZ, Vicente Arriaga, *Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) en los países de América Latina. Requerimientos Institucionales y Jurídicos para su Implementación*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 2012.
- NACIONES UNIDAS, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Naciones Unidas, Río de Janeiro, 1992.
- NACIONES UNIDAS, *Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono*, Naciones Unidas, Viena, 1985.
- NAVARI, Cornelia, "The concept of practice in the English School" en *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 4, 2010, pp. 611-630.
- NEUMANN, Iver, "The English School on Diplomacy: Scholarly Promise Unfulfilled" en *International Relations*, vol. 17, n°3, 2003, pp. 341-369.
- NIEMANN, Holger & SCHILLINGER, Henrik, "Contestation 'all the way down'? The grammar of contestation in norm research", *Review of International Studies*, vol. 43, n° 1, 2017, pp. 29-49.
- O'HAGAN, Jacinta, "The Question of Culture" en BELLAMY, Alex, *International Society and its critics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 209-228.
- PALMUJOKI, Eero, "Fragmentation and diversification of climate change governance in international society" en *International Relations*, vol. 27, n° 2, 2013, pp. 180-201.
- PATERSON, Matthew, "Global Environmental Governance" en BELLAMY, Alex, *International Society and its critics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 163-178.
- PATERSON, Matthew, HOFFMANN, Michael, BETSILL, Michele & BERNSTEIN, Steven, "The Micro Foundations of Policy Diffusion toward Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network" en *Comparative Political Studies*, vol. 47, n°3, 2014, pp. 420-449.
- PATTBERG, Philip, & WIDERBERG, Oscar, "Theorising Global Environmental Governance: Key Findings and Future Questions" en *Millennium - Journal of International Studies*, vol. 43, n° 2, 2015, pp. 684-705.
- SACHS, Jefferey D, "What is Sustainable Development?" en SACHS, Jeffrey, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, New York, 2013.
- SCHOUBENBORG, Laust, "A New Institutionalism? The English School as International Sociological Theory" en *International Relations*, vol. 25, n°1, 2011, pp. 26-44.
- SIBILEAU, Agnès, "El Mecanismo REDD+" en FARN, *Informe Ambiental Anual 2011*, FARN, Buenos Aires, Argentina, 2011, pp. 467-490.
- SPETH, James Gustave & HAAS, Peter, *Global Environmental Governance*, Island Press, Washington DC, 2006.
- STEVENSON, Hayley, *Institutionalizing Unsustainability: The Paradox of Global Climate Governance*, GAIA Books, University of California Press, California, 2013.
- THOMAS, Scott, "Faith, history and Martin Wight: The role of religion in the historical sociology of the English school

- of International Relations” en *International Affairs*, vol. 77, n° 11, 2001, pp. 905-929.
- VIAL, Joaquín. (1995), “Instrumentos Económicos En La Política Ambiental” en BORREGAARD, N., *Uso de Instrumentos Económicos en la Política Ambiental: Análisis de Casos para una Gestión Eficiente de la Contaminación en Chile*, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Santiago, Chile, 1995, pp. 25-29.
- VORMEDAL, Irja, “The influence of business and industry NGOs in the negotiation of the Kyoto mechanisms: The case of carbon capture and storage in the CDM” en *Global Environmental Politics*, vol. 8, n° 4, 2008, pp. 36-65.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- WIENER, Antje, “Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations” en *Review of International Studies*, vol. 35, n° 1, 2009, pp. 175-193.
- WILLIAMS, John, “Pluralism, Solidarism and the Emergence of World Society in English School Theory” en *International Relations*, vol. 19, n° 1, 2005, pp. 19-38.
- WILLIAMSON, John, “What Washington Means by Policy Reform” en J. WILLIAMSON, *Latin American Readjustment: How much has happened*, Institute for International Economics, Washington, vol. 1, 1989, pp. 90-120.
- WOLFF, Jonas & ZIMMERMANN, Lisbeth (2016), “Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique” en *Review of International Studies*, vol. 42, n° 3, 2016, pp. 513-534.