



Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña

Internalization of the Principle of Common but Differentiated Responsibilities: Interpretations from the Brazilian Civil Society
A internalização do princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas: Interpretações da sociedade civil brasileira

Christopher Kurt Kiessling

Universidad Católica de Córdoba, Argentina, c_kiessling87@yahoo.com.ar,  orcid.org/0000-0001-9320-5192

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2018

Fecha de aceptación: 11 de diciembre de 2018

Resumen

El principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, ha sido una norma constitutiva de la política climática global. Su interpretación tradicional sostiene que diferentes niveles de protección ambiental deben esperarse entre los países desarrollados y los países emergentes y/o en vías de desarrollo. Sin embargo, dicho sentido comenzó a ser cuestionado y contestado por actores de la sociedad civil, tanto a escala global como en contextos domésticos particulares. En este artículo se describe el proceso de localización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, en el discurso doméstico brasilero de la sociedad civil organizada sobre cambio climático entre los años 2005 y 2015, desde una perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales. Para alcanzar este objetivo, se plantean las diversas interpretaciones y reinterpretaciones del principio por parte de actores no estatales en Brasil.

Palabras clave: Brasil; cambio climático; organización no gubernamental; Relaciones Internacionales; sociedad civil

Abstract

The principle of common but differentiated responsibilities has been a constitutive norm since the origins of the global climate policy. The traditional interpretation of this norm maintains that different levels of environmental protection should be expected between developed countries and emerging and/or developing countries. However, this interpretation began to be questioned and challenged by civil society actors, both globally and in particular domestic contexts. This article describes the process of localization of the principle of common but differentiated responsibilities in the Brazilian domestic discourse of organized civil society on climate change between the years 2005 and 2015, from a constructivist perspective of International Relations. To achieve this objective, the different interpretations and reinterpretations of the principle by non-state actors in Brazil are presented.

Key words: Brazil; civil society; climate change; International Relations; nongovernmental organizations

Resumo

O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas tem sido uma norma constitutiva desde as origens da política climática global. A interpretação tradicional desta norma sustenta que diferentes níveis de proteção ambiental devem ser esperados entre países desenvolvidos e países emergentes e/ou em desenvolvimento. No entanto, esse sentido da norma começou a ser questionado e respondido por atores da sociedade civil, tanto globalmente quanto em contextos domésticos particulares. Este artigo descreverá o processo de localização do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no discurso doméstico brasileiro da sociedade civil organizada sobre as mudanças climáticas entre os anos 2005 e 2015 a partir duma perspectiva construtivista das Relações Internacionais. Para atingir este objetivo, são apresentadas as diferentes interpretações e reinterpretções do princípio por atores não estatais no Brasil.

Palavras-chave: Brasil; mudanças climáticas; organização não governamental, Relações Internacionais; sociedade civil

Introducción

El principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, (de aquí en adelante PRCD) ha sido una norma constitutiva de la política climática global desde sus orígenes. Manifestación de los principios generales de equidad en el derecho internacional, que evolucionó a partir de la noción de “patrimonio común de la humanidad”. Combina el reconocimiento de la necesidad de proteger un bien público global como el ambiente, con las diferencias históricas en las contribuciones de los Estados desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales globales, así como las diferencias en sus respectivas capacidades económicas y técnicas para enfrentar estos problemas (CISDL 2002).

En líneas generales, la interpretación tradicional de la norma sostiene que deben esperarse diferentes niveles de protección ambiental 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 permitan reducir el impacto ambiental en el mediano plazo. Por tanto, las acciones de mitigación deben ser abordadas en lo inmediato por los países desarrollados (Stevenson 2013).

El PRCD tuvo su origen en la década de los 80, en las negociaciones que institucionalizaron los mecanismos de gobernanza de la capa de ozono. Luego fue institucionalizado en 1992 en la Declaración de Río, en la Agenda 21, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC de aquí en adelante). A partir de esta institucionalización, dicho principio abandonó su vínculo originario con la idea del ambiente como “patrimonio común de la humanidad”, para fortalecer una interpretación vinculada a “las responsabilidades históricas” de la crisis ambiental, y por ende, la responsabilidad que debe asumir cada Estado (Rajamani 2000). Existían argumentos fuertes a favor de esa transformación, ya que hacia mediados y finales de la década del 90 aún existía una coincidencia entre los Estados de que eran los mayores emisores históricos, en términos acumulativos. Se consideraba los mayores emisores del momento a Estados Unidos, Europa y Rusia, principalmente (PNUD 2007).

Así, el PRCD permitió establecer una división de responsabilidad entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, frente al abordaje del cambio climático. A

los primeros, los designó como principales responsables por la regulación del cambio climático en la gobernanza ambiental. A partir de la firma del Protocolo de Kioto, en 1997, dicha norma fue institucionalizada. Se estableció que los Estados listados en el anexo 1¹ eran aquellos responsables por la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y que los países del Sur global (fuera del anexo), únicamente se comprometían a cooperar en el marco de las negociaciones del cambio climático, con el fin de contribuir a las metas de la CMNUCC.

Sin embargo, a partir de la consolidación de la arena de gobernanza climática, con la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, en 2005, y especialmente a partir de la hoja de ruta de Bali (2007), en las negociaciones internacionales se comenzaron a explorar las maneras por las que las economías emergentes (sobre todo, China, India y Brasil) podían aceptar compromisos en materia de mitigación (Pauw et al. 2014). Este proceso tuvo impactos transformativos sobre la interpretación del principio, ya que los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, exigían que de algún modo los emergentes asumieran compromisos. Ello llevó a que el PRCD recuperara las características ligadas a la protección ambiental como responsabilidad común de todos (Brunnée y Streck 2013; Michaelowa y Michaelowa 2015).²

Asimismo, con la elaboración del cuarto informe del IPCC, en 2007, y la presentación del documental dirigido por Al Gore *La verdad incómoda* (también en ese mismo año) se comenzó a quebrar el carácter exclusivamente estatocéntrico de la gobernanza del cambio climático. Así, se abrió la puerta a la participación de actores no estatales, entre los que destacan la sociedad civil organizada como movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, entre otros. Esta explosión del activismo climático tuvo su gran hito en la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) 15, del año 2009, en Copenhague. Encontró a una sociedad civil movilizada, que contestaba y disputaba el sentido y las interpretaciones prevalecientes de las normas

¹ En concreto, los países que forman parte del anexo 1 de la CMNUCC son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania, así como la Unión Europea (Naciones Unidas 1992).

² A partir del año 2015, con la firma del Acuerdo de París, dicho principio fue reinterpretado nuevamente, con base en la idea de patrimonio común, con variaciones en el grado de la responsabilidad, en función de las capacidades nacionales. Sin embargo, analizar ese proceso con mayor profundidad excede los objetivos de este artículo.

que gobernaban la práctica estatal en la gobernanza climática. Así, puede argumentarse que las normas básicas de gobernanza climática, entre ellas el PRCD, fueron internalizadas y reinterpretadas por actores de la sociedad civil, tanto a escala global como doméstica, a partir de un proceso de resignificación de estas.

En ese contexto, resulta interesante estudiar el caso de Brasil, un país del Sur global no perteneciente al anexo 1. En el año 2009 sancionó una Ley Nacional de Cambio Climático, con la cual de forma voluntaria se autoimponía objetivos de reducción de emisiones, en comparación con un escenario BAU (*Business as Usual*). Por otro lado, dentro de los países del Sur global, la sociedad civil brasilera es una de las más profesionalizadas y globalizadas. Desde la llegada del Partido de los Trabajadores a la presidencia, en 2003, encontró en el Gobierno un interlocutor receptivo a sus demandas (Segebart y König 2014; Kiessling 2018).

Así, el objetivo de este artículo es describir el proceso de localización (Acharya 2004; 2011; 2012) de la norma en el discurso doméstico brasilero sobre cambio climático, desde el año 2005 al 2015, a partir de plantear las diversas interpretaciones y reinterpretaciones del principio por parte de la sociedad civil brasilera. La justificación temporal radica en que en el año 2005 entró en vigor del Protocolo de Kioto, que representó un hito en la consolidación de una arena doméstica de gobernanza del cambio climático en Brasil (Kiessling 2018). En 2015 se produjo a escala internacional la firma del Acuerdo de París, que resignificó nuevamente la norma, ya internalizada por la sociedad civil brasileña.

Abordaje teórico-metodológico

Se recurre a un análisis desde una mirada constructivista de las Relaciones Internacionales. Lo que define a tal perspectiva es la atención centrada en dos factores: el mundo está socialmente construido y existe una mutua constitución entre agentes y estructuras sociales (Checkel 2008). A partir del constructivismo se argumenta que tanto el sostenimiento de las estructuras como los procesos de cambio están basados en la agencia de los actores sociales. Esta última, asimismo, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico en el que se desenvuelve la acción social (Klotz y Lynch 2007). Una agenda de investigación abordada de manera profusa por la literatura constructivista en Relaciones Internacionales han sido los procesos de internalización de normas

internacionales (e.g., Finnemore y Sikkink 1998; Risse, Ropp y Sikkink 1999; Cortell y Davis 2000; Krook y True 2010; Niemann y Schillinger 2016).

Para los propósitos de esta investigación, resulta relevante considerar los procesos a través de los cuales valores normativos y creencias causales se institucionalizan como resultado de un proceso de internalización. En general; Kratochwil define a las normas como actos de habla mediante los que se establece la comunicación (Koslowski y Kratochwil 1994). Definiciones más operativas están presentes en la literatura, tales como standards de comportamiento apropiado para actores con una identidad dada (Katzenstein 1996) y prescripciones para la acción en situaciones de elección (Cortell y Davis 2000). De manera más específica, se apunta a ideas de diversos grados de abstracción y especificación en relación con valores fundamentales, principios organizativos o procedimientos estandarizados que han ganado apoyo de Estados y actores globales, que tienen un lugar destacado en múltiples foros, incluyendo políticas de Estado, leyes, tratados y acuerdos internacionales (Krook y True, 2010).

En los inicios de la literatura sobre normas, el foco estaba puesto en la estructura del sistema internacional y en los procesos de socialización de los Estados en instituciones internacionales. Se observaba cómo las normas afectaban el comportamiento de los Estados y brindaban oportunidades para la cooperación internacional, a través de la idea de “ciclo de vida de las normas” (Finnemore y Sikkink 1998). Con el avance del tiempo, fue consolidándose un cuerpo bibliográfico que comienza a atender, no solamente a escala internacional, sino doméstica, el modo en que se produce la internalización de las normas (Checkel 1999). La atención renovada en el ámbito doméstico permitió comenzar a explorar el rol que desempeñan los actores no estatales en los procesos de internalización de normas.

De todos modos, estos modelos han recibido una importante crítica: una vez que se crea una norma, ya no es vulnerable a la contestación: con el tiempo, simplemente se convierte en parte de la cultura política más amplia. Para evitar esta objetivación, se debe incorporar la dimensión discursiva, que permite caracterizar las normas como procesos (Weiner 2009). Con un enfoque discursivo, se puede comprender la difusión de las normas, porque incluyen diferentes significados, encajan en una variedad de contextos y pueden ser encuadradas de diferentes maneras, por diversos actores (Krook y True 2010). Así, una vez que se adopta una caracterización dinámica de las normas, se puede

comprender la contestación, la impugnación y, en última instancia, la resignificación como un medio para permitir el diálogo político (Wolff y Zimmermann 2016).

Dicho proceso de encuadre puede ser definido como la construcción (y reconstrucción) de congruencia normativa (Stevenson 2013). Desde este concepto, el proceso de difusión de normas no se comprende como una transferencia directa del contenido de la norma internacional a la esfera doméstica, o como un proceso lineal donde las normas se incrustan bajo determinadas condiciones domésticas, a medida que avanza el tiempo, sino más bien como un proceso dinámico e impredecible, que oscila entre percepciones de congruencia e incongruencia entre las normas globales y las condiciones domésticas (Stevenson 2013, 11). Siguiendo a Stevenson (2013), la construcción de congruencia normativa puede adoptar potencialmente diferentes formas e incorporar un rango de diferentes actores domésticos estatales y no estatales. Dichos actores pueden (conciente o inconcientemente) impulsar procesos de cambio basados en su inconformidad con la percepción de incongruencia (o congruencia) en relación con las normas internacionales. Reconocer la dimensión discursiva de las normas permite cuestionar el supuesto de que estas últimas mantienen su esencia y significado inalterados durante el proceso de internalización. De hecho, la propia integridad de una norma internacional puede ser cuestionada después de su aceptación retórica (Stevenson 2013).

Existen varios mecanismos por los cuales se construye (y reconstruye) la congruencia normativa entre las normas internacionales y las condiciones domésticas. En este trabajo se recuperan los aportes de Acharya (2004 citado en Stevenson 2013), que destaca dos mecanismos en particular: *grafting* y *framing*. Ambos conceptos habilitan un proceso tendiente a seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y a hacerlos más salientes en un discurso, de manera que promueva determinada definición de un problema, su interpretación causal, evaluación moral y/o recomendación para su tratamiento (Stevenson 2013). Pueden ser incluidos en una categoría más amplia, definida por Acharya (2004; 2011; 2012) como localización.³ Localización es la construcción activa, a través del discurso, de ideas ajenas por actores locales, que resulta en el

³ Complementario al concepto de localización se encuentra el concepto de subsidiariedad, que refiere al proceso en el cual actores locales desarrollan nuevas reglas, con la intención de regular sus relaciones y legitimar normas globales que se encuentran negadas, violadas, o en riesgo de ser abusadas por poderosos actores domésticos. Si bien ambos procesos refieren a la agencia de actores locales, la localización representa la internalización de normas externas, mientras la subsidiariedad apunta a la exportación de normas creadas localmente (Acharya 2012).

desarrollo de una significativa congruencia entre las normas internacionales y creencias y prácticas locales (Acharya 2012). La localización puede comenzar con una reinterpretación y “re-representación” de la norma externa, pero tiene el potencial de extenderse en procesos más complejos de reconstitución normativa, para permitir la transformación de una norma externa de forma congruente con un orden normativo local preexistente (Acharya 2004). Se trata, así, de un proceso en el que el papel de los actores domésticos es más significativo que el de los externos. En ese sentido, la localización es el principal dispositivo que permite la construcción y reconstrucción de la congruencia normativa entre normas internacionales y contextos domésticos.

Existen antecedentes que analizan las formas bajo las cuales el PRCD ha sido resignificado por actores del régimen climático tanto estatales como no estatales. La mayoría de estos análisis (e.g, Honkonen 2009; Pauw, Bauer, Richerzhagen, Brandi y Schmole 2014) argumentan que el PRCD se encuentra en el centro de los debates y de las negociaciones en materia de mitigación, pero también de otras obligaciones derivadas de la participación de los Estados en el régimen climático (Eckersley 2015)

En términos metodológicos, este artículo reconoce la importancia del análisis del discurso para comprender los procesos políticos de enmarcado, tendientes a seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más salientes en un discurso, de manera que promuevan una determinada definición de un problema, su interpretación causal, evaluación moral y/o recomendación para su tratamiento (Stevenson 2013). A partir del análisis del discurso de actores clave de la sociedad civil brasileña organizada, se pueden comprender las modalidades bajo las cuales las interpretaciones prevalecientes del PRCD comienzan a ser contestadas por actores no estatales de la sociedad civil brasileña, resignificando y reinterpretando sus alcances y su sentido. Igualmente, cómo las transformaciones tanto en el contexto internacional como doméstico habilitan nuevas definiciones discursivas y reconfiguraciones de los modos en los cuales las normas internacionales son interpretadas. Las fuentes principales de esta investigación son entrevistas semiestructuradas a actores no estatales de Brasil, así como la revisión de información documental y antecedentes académicos en la materia.

Resultados

En líneas generales, las organizaciones de la sociedad civil brasilera internalizaron temprano una interpretación del PRCD que fortalecía una visión basada en la responsabilidad común de la humanidad para buscar soluciones compartidas al problema. Una doble consecuencia se deriva de lo anterior. Por un lado, la agencia en materia de cambio climático no radica exclusivamente en los Estados como únicos actores relevantes, sino que la sociedad civil también posee un rol activo legítimo en la materia. Por otro lado, en el ámbito estatal, la sociedad civil organizada en Brasil suele coincidir en la necesidad de que todos los Estados nacionales adoptaran metas obligatorias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), más allá de su pertenencia como país al anexo 1.

Aunque había mucha discusión, prácticamente todos dentro del Observatorio del Clima defendían que Brasil (...) tenía condiciones tecnológicas, recursos humanos y financieros para reducir sus emisiones sin perjudicar a la economía, muy por el contrario, en verdad fortaleciendo la economía (...) [De forma] independiente de donde vienen los recursos, todos sabían y defendían que Brasil tendría ventajas competitivas, adoptando medidas de reducción de emisiones en todos los sectores de la economía.⁴

Creo que responsabilidades comunes, pero diferenciadas, es un posicionamiento súper fuerte del sector privado en Brasil, del Gobierno y de partes de la sociedad civil, sí (...) Pero usted puede ver una responsabilidad común diferenciada, no quiere decir que no tiene responsabilidad (...) Para muchos, la interpretación de una responsabilidad común y diferenciada es que los países del Sur no tienen responsabilidad, solo los del Norte, por lo que [son considerados] anexo 1 y no anexo 1. Así es cómo se interpreta... algunos países tienen responsabilidad y otros no. Greenpeace rechaza esto, estamos totalmente a favor de las responsabilidades comunes y diferenciadas, pero las responsabilidades diferenciadas significan tener responsabilidades. Creo que el gobierno brasileño, por muchos años, y el sector privado... ellos prefieren no tener ninguna responsabilidad.⁵

Yo no creo que sea una cuestión de capacidad (...) nosotros tenemos un desafío de ecosistema grandísimo, somos enormes, en comparación con estos otros [países en desarrollo] y tenemos nuestros propios desafíos. Yo pienso que la cuestión es ser más pioneros y estar menos con estas cosas de “los ricos que lo hagan”, sin mirar adentro y decir “pero somos ricos y pobres al mismo tiempo”, tenemos responsabilidad.⁶

⁴ Entrevista realizada a André Rocha Ferretti (Observatorio del Clima), por videoconferencia, el 15 de agosto de 2016.

⁵ Entrevista realizada a Ana Toni (Greenpeace Internacional- Greenpeace Brasil) en Río de Janeiro, el 20 de septiembre de 2016.

⁶ Entrevista realizada a Karen Suassuna (WWF Brasil), por videoconferencia, el 25 de octubre de 2016.

A partir de este reconocimiento, las ONG brasileras se oponían a la interpretación tradicional del PRCD que se arrogaba de una posición que asumía el carácter de Brasil como país del Sur global, en vías de desarrollo, no sujeto a la necesidad de asumir compromisos obligatorios en las negociaciones internacionales.

Yo soy favorable al principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, por principio, pero Brasil, así como China, como la India... ya no son más niños, son adolescentes. Yo acostumbro a usar una metáfora que es, si ya fue a comer pizza con adolescentes, Brasil, China e India son esos adolescentes (...) En general, van cinco parejas aquí en Brasil, comen pizza y los niños no pagan, dividen por los casales, y ahí una pareja tiene tres adolescentes, que comen 30 piezas de pizza cada uno. Ahí llega: vamos a dividir por las parejas, los niños son niños. Entonces, ya es hora de llamar a Brasil, China e India como adultos y dividir la pizza también (...) Así que... el histórico es cierto, empezamos a emitir bastante después, pero nosotros [por Brasil] estamos emitiendo bastante hoy.⁷

Esta dicotomía surgió en la Eco 92, donde fue colocado aquel [principio] 'responsabilidades comunes, pero diferenciadas' junto con el anexo 1. Creo que en aquel momento se creó la idea de que el desarrollo era una cosa y que estar en contra de las políticas del cambio climático era otra, un error del pasado y no una realidad. Este... digamos, error del pasado, ocurrió primero por el pragmatismo diplomático, [y la idea] que sin eso el acuerdo no ocurriría.⁸

De todos modos, cabe destacar que no todas las ONG de la sociedad civil brasileras compartían una visión común y unificada sobre el cambio climático. En ese sentido, las principales diferencias pueden ser definidas en términos identitarios. A partir de antecedentes tales como el capítulo de Segebart y König (2014), es posible proponer una clasificación que distingue entre tres tipos de organizaciones ambientalistas en Brasil.

En primer lugar, están aquellas organizaciones locales mayormente ligadas a movimientos sociales de base territorial y urbana, sobre todo en el sureste y sur de Brasil. Estas se congregan en la Red de Justicia Ambiental, creada en 2001. Tienen una visión de lo ambiental en general (y del cambio climático en particular) fuertemente vinculada a las nociones de conflictos ambientales, luchas sociales y resistencia al neoliberalismo. Algunos ejemplos de organizaciones que pueden ser ubicadas en esta tipificación son: Amigos de la Tierra, Vía Campesina Brasil, MST,⁹ EcoAr, entre otras.

En general, estas organizaciones reconocen que los temas climáticos no pueden desconectarse de la problemática del desarrollo y las decisiones de consumo en una

⁷ Entrevista realizada a Mario Monzoni (FGV-GVCES), por videoconferencia, el 21 de septiembre de 2016.

⁸ Entrevista realizada a Ana Toni (Greenpeace Internacional-Greenpeace Brasil), en Río de Janeiro, el 20 de septiembre de 2016.

⁹ Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra.

economía capitalista. “Lo que está en juego hoy en las negociaciones es la apertura de más espacios, más fondos de financiamiento para las corporaciones transnacionales que causaron el problema del cambio climático” (Radio Mundo Real 2011).

La causa del problema es el modo de vida, el patrón de desarrollo, la expansión del consumo, los combustibles fósiles (...) El término justicia climática, su significancia para los pueblos que están perdiendo su soberanía de decidir el tipo de desarrollo que quieren, un desarrollo que no sea contaminante y degradante, sino también que son esas personas, menos responsables del problema, porque tienen un modo de vida más sostenible, son las que más sufren con las consecuencias del cambio climático (Amigxs da Terra Brasil 2012).

Tanto Amigos da Terra Brasil como Vía Campesina, entre otras organizaciones, sostuvieron tradicionalmente una interpretación del principio ligado a la responsabilidad histórica de los países del Norte global como generadores del problema, con estilos de vida insustentables, frente a un Sur global que debía construir márgenes de soberanía y autonomía, para evitar que le sean impuestos modelos de desarrollo ajenos a su realidad. Así, el principio era recuperado como una herramienta política que permitía defender la autonomía brasilera en las decisiones sobre cambio climático.

Exhortamos al Gobierno brasileño a reafirmar el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, para evitar que las decisiones sobre los mecanismos de compensación y nuevas formas de mercado de carbono se adopten tanto para REDD+ como en el marco general de las fuentes de financiamiento para el segundo período de implementación del Protocolo de Kioto o en nuevas políticas sectoriales.¹⁰

En segundo lugar, pueden ser ubicadas aquellas grandes organizaciones ambientalistas nacionales que tuvieron desde sus orígenes los objetivos complementarios de protección de la selva amazónica y preservación (o conservación)¹¹ de la biodiversidad. Por tal motivo, la mayoría de estas organizaciones se encuentra radicada en el noroeste de Brasil. Algunos ejemplos de organizaciones que pueden ser ubicadas en esta tipificación son: Idesam, Imazon, Instituto Socioambiental, Ipe, entre otras. Estas organizaciones comienzan a abordar la problemática del cambio climático en forma temprana en Brasil, a partir del objetivo primario de reducir la deforestación. Inicialmente, el cambio climático es contemplado e interpretado como un gran paraguas que permite incluir

¹⁰ Carta das organizações, redes e movimentos brasileiros entregue aos representantes nacionais nas negociações do clima em Bonn, na Alemanha para conter o avanço dos mercados de carbono, 2011.

¹¹ El conservacionismo difiere del preservacionismo porque el primero persigue proteger un territorio y no considera al medio ambiente separado de la autoreproducción de los habitantes que allí viven. En cambio, el segundo defiende una visión del medio ambiente como naturaleza, sin interferencia humana.

múltiples otras problemáticas ambientales dentro de su ámbito. No obstante, dichas organizaciones se convirtieron rápidamente en referencias obligadas en materia de cambio climático tanto nacional como internacionalmente. Estas ONG poseen en general grandes capacidades técnicas, que junto con sus vínculos internacionales les otorgan una participación clave como promotores de la implementación de mecanismos de mercado en Brasil, tales como el Mecanismo para el Desarrollo Limpio y REDD+.

En relación con el PRCD, estas organizaciones sostienen una posición que defiende el principio, pero reconoce la necesidad de que Brasil adopte medidas para reducir emisiones, acompañadas por compromisos obligatorios en las negociaciones internacionales, debido al aumento de su capacidad durante los últimos años.

Creo que es bueno, (...) pero necesita evolucionar, no puede quedar atrapado por siempre. Es un principio importante, que debe ser usado como parte de la negociación, pero no puede ser el único principio considerado. Por ejemplo, la fuerza de ese principio en el caso de Brasil debe ser considerada en un contexto diferente de (...) un país como Malawi o Tuvalu o Mozambique.¹²

En tercer lugar, se encuentran aquellas célebres organizaciones ambientalistas que forman parte de redes globales con presencia y actuación en todo el planeta. Estas actúan en general a través de oficinas nacionales, que se abren como representaciones de las sedes internacionales. Tuvieron su llegada masiva a Brasil desde la década del 90.¹³ Algunos ejemplos de organizaciones que pueden ser ubicadas en esta tipificación son: Greenpeace, WWF, The Nature Conservancy, entre otras. Estas organizaciones no tienen una mirada unificada sobre el cambio climático, ya que cada una posee un fuerte sentido identitario, que se revela tanto en el tipo de acciones que promueve para buscar soluciones y generar vínculos y alianzas con diversos tipos de socios como en los instrumentos más adecuados para implementar políticas ambientales para la regulación del cambio climático.

Estas organizaciones han tenido una participación activa en el Observatorio del Clima, aunque de forma ligeramente diferente a la reconocida por el tipo anterior.

Cuando una organización brasileña acompaña la negociación internacional, tiene una posición diferente a la construida por WWF y Greenpeace. Creo que hay una capacidad en muchos casos mayor, y algunas veces eso para mí es muy claro. Greenpeace y WWF conocen más el proceso internacional que las organizaciones brasileñas. La actuación en red del Observatorio se basó y mucho, en esa experiencia de las ONG internacionales. Aún hoy (...) existe esa diferencia, que creo que se

¹² Entrevista realizada a Mariano Cenamo (Idesam), por videoconferencia, el 28 de octubre de 2016.

¹³ Como ejemplo de lo referido, The Nature Conservancy comenzó a trabajar en Brasil en 1990, Greenpeace Brasil fue creado en 1992, WWF Brasil, en 1996.

refleja en el grado de incidencia mucho mayor [de las grandes ONG internacionales], porque ellas hacen que la agenda global avance. Eso termina reflejado en un mayor entendimiento, mayor compromiso de miembros de esas ONG en el proceso nacional e internacional. Esta agenda [de cambio climático en Brasil] se vale de toda la experiencia que tenemos, incluso en relación con los procesos internacionales.¹⁴

Las oficinas nacionales de estas ONG gozan de cierta autonomía respecto a las oficinas globales, ya que pueden organizar campañas, así como disponer de sus fondos. Sin embargo, la fuerte impronta identitaria asociada con el “sello” de la organización, como actor global, conlleva ciertas tensiones que deben ser resueltas en su accionar cotidiano. Sobre la tensión que existe entre las convicciones personales de sus miembros, el contexto local en el que actúan y sus identidades como organizaciones globales, los entrevistados señalan lo siguiente:

En general, las principales polémicas involucran a esas grandes [organizaciones] que poseen redes internacionales (...) Aquí en Brasil es muy común que los profesionales que actúan en esas grandes instituciones que actúan en red internacional (...) [tengan] posiciones diferentes (...) Son más abiertos a discutir, entienden más el contexto nacional, pero se les impide tomar ciertas posiciones debido a su actuación en red (...) Era muy común que opiniones de esas grandes redes eran posiciones definidas en el exterior, principalmente en los países europeos y en un contexto europeo. Cuando los representantes brasileños debatieron aquí con nosotros, incluso en temas que sus instituciones estaban en contra, ellos eran mucho más abiertos, ellos entendían. Algunos de ellos apoyaban totalmente las discusiones que se estaban haciendo aquí o las posiciones de las otras ONG, pero ellos necesitaban respetar algunas decisiones de sus redes (...) Creo que un papel importante del Observatorio era traer esas posiciones, eso muchas veces fue muy importante para que nosotros busquemos algunas ideas, algunas propuestas aquí en Brasil que tuvieran... que en realidad considerasen algunos de esos posicionamientos.

Es importante ver ese otro punto de vista, es importante para que la gente consiga innovar, crear cosas nuevas, pensar en soluciones alternativas (...) Creo que muchas de esas grandes instituciones traen a veces temas nuevos para [Brasil] (...) Pero por otro lado, muchas veces también son ellas las que dificultan el consenso. Entonces, en algunos casos traen nuevas ideas o algunas de ellas traen nuevas propuestas, pero ellas mismas también muchas veces frenan un poco o dificultan un poco el consenso, pero juegan un papel importante en esas discusiones.¹⁵

Estas organizaciones coinciden, sin embargo, en una interpretación del PRCD similar a la sostenida por las organizaciones del segundo tipo, que enfatiza el carácter común de las responsabilidades, a partir de considerar que el diferente grado de responsabilidades

¹⁴ Entrevista a Carlos Rittl (Observatorio del Clima WWF Brasil), por videoconferencia, el 17 de octubre de 2016.

¹⁵ Entrevista a André Rocha Ferretti (Observatorio del Clima), por videoconferencia, el 15 de agosto de 2016.

no corresponde a una división a priori entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, sino más bien a las capacidades que los Estados (en forma individual) poseen para adoptar compromisos.

El principio establecido en la Convención del Clima, en 1992, es muy diferente de aquel de 2012, o 2016. Los países en desarrollo estamos creciendo... creo que [el principio] evoluciona a lo largo del tiempo (...) Algunos actores de la sociedad civil todavía discuten eso: somos un país en desarrollo, tenemos que generar riqueza, y no podemos pagar la cuenta de lo que hicieron otros. Hay mucha gente que se comporta de esa manera, incluso varios movimientos sociales, creo que llevan ese principio hasta el extremo. Y para nosotros... la interpretación del concepto sirve de fondo para la formulación de nuestra posición. ¿Por qué estamos cobrando de Brasil metas absolutas de reducción de emisiones? Entonces, creo que [el principio] está en el fondo, aunque nunca se ha tenido una discusión abierta al respecto. Es [necesario] entender que existe una evolución en el mundo y pensar en un reparto equitativo de la carga y de responsabilidad entre países desarrollados y en desarrollo. En cuanto a las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, tienen que ser repartidas siguiendo las respectivas capacidades (...) Aunque seamos un país en desarrollo, Brasil emitió mucho...¹⁶

En otro orden de cosas, el período 2002-2003 resulta una fecha importante para la sociedad civil organizada brasilera, en materia de gobernanza doméstica del cambio climático. Por un lado, el ascenso de Lula da Silva al Gobierno, el 1 de enero de 2003, y el nombramiento de Marina Silva como ministra de Medio Ambiente, representaron más que cambios en la posición gubernamental. Fue la oportunidad para que actores (y visiones) tradicionalmente ligados a la sociedad civil brasilera pudieran encontrar una arena receptiva en el Gobierno (Kiessling 2018).

Por otro lado, a partir de la creación del Observatorio del Clima, en 2002, la sociedad civil brasilera comienza a incrementar su actuación, con prácticas definidas principalmente en dos dimensiones. La red de organizaciones ambientalistas nucleada en el Observatorio del Clima contribuyó a la colocación del cambio climático como un tema de agenda pública en Brasil, y a la consolidación de capacidades técnicas, actuando como una comunidad epistémica legitimada en la temática.¹⁷

Así, desde la realización de capacitaciones para periodistas, ambientalistas y empresarios; pasando por la creación de programas académicos de posgrado focalizados

¹⁶ Entrevista a Carlos Rittl (Observatorio del Clima WWF Brasil), por videoconferencia, el 17 de octubre de 2016.

¹⁷ Según la clásica definición de comunidad epistémica propuesta por Haas (1992), es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente legitimidad en el área de políticas, dentro de un campo determinado (Haas 1992, 3).

en la sustentabilidad, e incluyendo audiencias públicas, así como firmas de convenios con el Gobierno federal y con Gobiernos subnacionales estaduais y municipales, entre otras iniciativas, la red del Observatorio del Clima fue un actor clave en la difusión del cambio climático como problema global que debía (y podía) ser abordado a escala nacional y local. La campaña de concientización se centró, a partir del año 2007, en plantear la necesidad de que Brasil adopte una ley y una política de cambio climático, que establezca compromisos obligatorios de reducción de emisiones de GEI. En ese mismo año, Idesam participó activamente, en colaboración con la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, en la definición de la Ley Estadual de Cambio Climático del estado de Amazonas, primera de su tipo sancionada en el país. A partir de esta exitosa iniciativa, y de su replicación en múltiples estados y municipios de Brasil, el Observatorio del Clima se embarcó en una campaña para promover una ley nacional de cambio climático.

En los meses previos a la sanción de la Ley, en diciembre de 2009, el Observatorio del Clima realizó una serie de consultas públicas vía internet. Sus resultados se sintetizaron al final del proceso, en una publicación que buscaba justificar la necesidad de regular el cambio climático a escala nacional, a través de una ley. En ese documento no solamente se buscaba persuadir a los actores políticos y legislativos sobre la importancia de tal cuerpo legal, sino que también se presentaba una propuesta legislativa concreta, elaborada por el propio Observatorio del Clima.

André Rocha Ferretti justificaba la necesidad de avanzar con una propuesta de ley por parte del Observatorio del Clima señalando que era sumamente importante que Brasil asumiera compromisos voluntarios dentro de la Convención, con un objetivo ejemplificador y educativo hacia el resto de los países. Si Brasil podía hacer su parte, los países desarrollados tenían inclusive mayor capacidad y recursos para ampliar su grado de ambición.

Así, esta propuesta legislativa, publicada en junio de 2009, contiene referencias explícitas en relación con el PRCD. En primer lugar, se justifica la necesidad de adoptar una Ley de Cambio Climático en Brasil a partir de recurrir al relatorio del IPCC, publicado en 2007. Este muestra tanto la huella de Brasil en términos de emisiones a escala global como los impactos del cambio climático en el país. A partir de esa introducción, se justifica la necesidad de actuar enérgicamente, de que el país asuma un papel de liderazgo en las negociaciones internacionales y que se comprometa a reducir

las emisiones. El posicionamiento tiene su fundamento en una interpretación amplia del principio: “Según el principio de la Convención del Clima de responsabilidad común, pero diferenciada, esta vez deberán comprometerse con la reducción de las emisiones no sólo los países industrializados, sino también aquellos en desarrollo”.¹⁸

El texto continúa señalando:

Aunque los primeros han contribuido históricamente con el problema, las naciones en desarrollo están asumiendo el liderazgo de las emisiones recientes, con China por delante. El país ya superó a EEUU como el mayor emisor del mundo. En la COP de 2007, en Bali, los participantes ya habían acordado que los países emergentes [incluyendo Brasil e India], incluso sin metas obligatorias, adoptarían voluntariamente medidas “mensurables, reportables y verificables” de reducción de emisiones. La adopción de metas mensurables, reportables y verificables (MRV), depende, sin embargo, de la formulación de políticas públicas a nivel nacional y subnacional, cuya discusión es objetivo principal de este documento (Observatório do Clima 2009).

Este esquema de proyecto de ley sirvió como base al proyecto finalmente aprobado. Representó una coyuntura crítica para habilitar la consolidación de una arena de gobernanza doméstica del cambio climático en Brasil, a partir de las direcciones que establecía la Política Nacional de Cambio Climático, institucionalizada a inicios del año 2010.

Reflexiones finales

En este artículo se describieron las modalidades bajo las cuales el PRCD fue internalizado y localizado en la política doméstica brasilera por parte de la sociedad civil organizada. A partir de la firma y entrada en vigor de la CMNUCC, los Estados del Sur global, entre ellos, privilegiaron una interpretación del principio como responsabilidad histórica de los países del Norte global, causantes del problema climático en primer lugar. La llamada “propuesta brasileña” (Kiessling 2018) es ejemplificadora de este contexto, en el cual la diplomacia nacional adoptó en forma temprana el principio como una estrategia para prevenir que el país adoptara metas vinculantes de reducción de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, a inicios del nuevo siglo, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil organizada en la gobernanza climática comenzó a horadar esta

¹⁸ “Diretrizes para Formulação de políticas públicas em mudanças climáticas no Brasil”. Observatório do Clima 2009.

interpretación de la norma, a escala doméstica y global. Una vez que se habilitaron las condiciones para el debate público sobre el principio, fundamentalmente a partir de la creación del Foro Brasileiro de Cambio Climático, y del Observatorio del Clima (en 2000 y 2002 respectivamente), la sociedad civil organizada y la academia ligada a la problemática acompañaron activamente el proceso de reinterpretación del principio. Así, se mostraron favorables a que Brasil cambie su política doméstica y exterior en materia de cambio climático, adoptando compromisos de reducción de emisiones.

Un evento significativo que debe ser destacado es la publicación del Relatorio del IPCC en el año 2007. Este representó un hito en la constitución de una nueva agenda de cambio climático por parte de la sociedad civil, en la medida que el informe actuó como un parteaguas en la opinión pública a escala global y nacional, sin que Brasil sea la excepción. A partir de esta publicación, se eliminaron las dudas científicas sobre el carácter antropogénico del cambio climático, y la urgencia de adoptar soluciones cooperativas. A la par de que se consolidaba la necesidad y la urgencia de actuar, se debilitaba una interpretación del PRCD solo como responsabilidades históricas. Así, la evidencia permitiría inferir que, dentro del proceso de localización e internalización, primó la reinterpretación de la norma por actores domésticos no estatales.

El concepto de localización se ubica dentro de una teoría más amplia definida someramente como internalización de normas, que intenta especificar bajo qué condiciones las normas internacionales encuentran sentido en contextos domésticos particulares. La pregunta teórica que merece realizarse en este punto es sobre las implicancias del concepto de localización, al buscar describir cómo se produce la internalización de normas internacionales en los Estados del Sur global cuando su contenido tiene (o es viable construir) algún tipo de vínculo con normas domésticas preexistentes, directa o indirectamente ligadas a la temática. Un elemento clave en lo anterior es que existe localización cuando hay un proceso de acomodamiento de las normas, para que puedan converger entre sí. La localización parte de un supuesto: de algún modo, existe contestación y/o rechazo frente a las normas internacionales, para que estas puedan ser finalmente localizadas y adaptadas al contexto doméstico. Así, la localización de normas parte de la paradoja que implica la existencia de aceptación y contestación; lo que habilita que se construya y reconstruya convergencia normativa.

Como se ha observado en este artículo, a partir del año 2007 la sociedad civil brasileña realizó revisiones e impugnaciones sobre los significados del PRCD. Ello implicó procesos de interpretación y (re)interpretación dinámica de la norma en el contexto doméstico brasileño. En general, aquellas organizaciones nucleadas en el Observatorio del Clima privilegiaron una interpretación del PRCD que enfatizaba dos elementos principalmente. En primer lugar, una visión basada en la responsabilidad común de la humanidad en la búsqueda de soluciones compartidas al problema. Esta interpretación, además de aceptar que todos los Estados eran responsables de adoptar medidas, planteaba que había espacio para que actores no estatales pudieran asumir agencia en el contexto del régimen climático. En segundo lugar, reconocía la responsabilidad de Brasil como economía emergente y, de acuerdo con su capacidad, para adoptar medidas de mitigación.

Ambas interpretaciones fueron internalizadas en Brasil, y tuvieron gran impacto en el ámbito doméstico a partir del proceso de discusión legislativa de la Ley de Cambio Climático del año 2009. Al mismo tiempo, se ha mostrado que otras visiones más tradicionales existían dentro de la sociedad civil brasileña, pero fueron relegadas a medida que el Observatorio del Clima se consolidaba como principal articulador y voz legitimada para hablar en nombre de las ONG brasileñas. En este sentido, el papel desempeñado por dicha red fue sumamente importante para reinterpretar el principio en la dirección antes señalada.

Bibliografía

- Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism". *International Organization* 2(58): 239-275. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818304582024>
- Acharya, Amitav. 2011. "Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World". *International Studies Quarterly* 1 (55): 95-123. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00637.x>
- Acharya, Amitav. 2012. "Ideas, norms, and regional orders". En *International Relations Theory and Regional Transformation*, editado por Thazha Varkey Paul, 183-209. Nueva York: Cambridge University Press.

- Amigxs da Terra Brasil. 2012. “Retrospectiva Cúpula dos Povos [Justiça Climática]”. Video de *YouTube* del 18 de julio, 4:09, <https://www.youtube.com/watch?v=u5jW2xeZFwk>
- Brunnée, Jutta, y Charlotte Streck. 2013. “The UNFCCC as a negotiation forum: Towards common but more differentiated responsibilities”. *Climate Policy* 5 (13): 589–607. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2013.822661>
- Checkel, Jeffrey. 1999. “Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe”. *International Studies Quarterly* 43: 83-114.
- Checkel, Jeffrey. 2008. “Constructivism and foreign policy”. En *Foreign Policy. Theories, actors, cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, 71-82. Nueva York: Oxford University Press.
- CISDL (The Center for International Sustainable Development). 2002. “The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope”, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Cortell, Andrew, y James Davis. 2000. “Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda”. *International Studies Association* 1 (2): 65-87.
- Eckersley, Robyn. 2015. “The common but differentiated responsibilities of states to assist and receive climate refugees”. *European Journal of Political Theory* 4 (14): 481–500. <http://dx.doi.org/10.1177/1474885115584830>
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization* 4 (52): 887-917.
- Honkonen, Tuula. 2009. “The principle of common but differentiated responsibility in post-2012 climate negotiations”. *Review of European Community and International Environmental Law* 40: 257–267. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9388.2009.00648.x>
- Kiessling, Christopher. 2018. “Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005)”. *Contexto Internacional* 2 (40): 387-408. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400200004>
- Klotz, Audie, y Cecelia Lynch. 2007. *Strategies for research in Constructivist International Relations*. Nueva York: M.E. Sharpe.

- Koslowski, Rey, y Friedrich Kratochwil. 1994. "Understanding change in International Politics: the Soviet empire's demise and the international system". *International Organization* 2 (48): 215-247. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300028174>
- Krook, Mona Lena, y Jacqui True. 2010. "Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality". *European Journal of International Relations* 18 (1): 103-127.
- Michaelowa, Axel, y Michaelowa Katharina. 2015. "Do rapidly developing countries take up new responsibilities for climate change mitigation?". *Climatic Change* 3 (133): 499–510. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-015-1528-6>
- Naciones Unidas. 1992. *CMNUCC*. s.l.: s.n.
- Niemann, Holger, y Schillinger Henrik. 2016. "Contestation "All the Way Down"? The Grammar of Contestation in Norm Research". *Review of International Studies* 1 (43): 29–49. <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210516000188>
- Observatório do Clima. 2009. *Diretrizes para Formulação de Políticas Públicas em Mudanças Climáticas no Brasil*. Brasil: Observatório do Clima.
- Pauw, Pietter, Steffan Bauer, Carmen Richerzhagen, Clara Brandi y Hanna Schmole. 2014. "Different Perspectives on Differentiated Responsibilities", http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/dp_6.2014._0.pdf
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. "Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido", http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202007/Anexo/hdr_20072008_sp_complete.pdf
- Radio Mundo Real. 2011. "Entrevista com ativista ambiental brasileira: as negociações do Clima e Rio+20". 2 de diciembre, <http://www.radiomundoreal.fm/Ja-temos-20-anos-de-COPs>
- Rajamani, Lavanya. 2000. "The principle of common but differentiated responsibility and the balance of commitments under the climate regime". *Review of European Community and International Environmental Law* 9 (2): 120–131. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9388.00243>

- Risse, Thomas, Stephan Ropp y Kathryn Sikkink. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511598777>
- Segebart, Dorte, y Claudia König. 2014. "Out of the forest - the climate movement in Brazil". En *Routledge Handbook of the Climate Change Movement*, editado por Matthias Dietz y Heiko Garrelts, 163-178. Nueva York: Routledge.
- Stevenson, Hayley. 2013. *Institutionalizing Unsustainability: The Paradox of Global Climate Governance*. Los Ángeles: University of California Press.
- Wiener, Antje. 2009. "Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations". *Review of International Studies* 1 (35): 175-193. <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210509008377>
- Wolff, Jonas, y Lisbeth Zimmermann. 2016. "Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique". *Review of International Studies* 3 (42): 513-534. <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210515000534>