

EMPRESAS Y CAMBIO CLIMÁTICO: INTERNALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE MERCADO EN EL SECTOR PRIVADO BRASILEÑO (2005-2015)¹

*BUSINESS AND CLIMATE CHANGE: INTERNALIZATION
OF MARKET MECHANISMS IN BRAZILIAN PRIVATE
SECTOR (2005-2015)*

Christopher Kurt Kiessling²

ORCID: 0000-0001-9320-5192

RESUMEN:

El presente artículo abordó el proceso de adecuación ideacional entre las arenas internacional y doméstica en materia de cambio climático en Brasil, a partir del estudio de la internalización y localización de mecanismos de mercado por parte del sector privado brasileño. Las preguntas que guiaron este artículo han sido las siguientes, ¿en qué condiciones se produjo la internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto en el contexto doméstico brasileño? ¿De qué manera esta internalización incidió sobre las identidades y los intereses del sector empresarial en Brasil y contribuyó a fortalecer una arena de gobernanza doméstica del cambio climático?

Para alcanzar este objetivo, se recurrió al rastreo de procesos como principal herramienta

metodológica desde un abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales, para comprender las dinámicas de interacción entre lo global y lo nacional desde la perspectiva de actores no estatales.

Palabras clave: Actores no estatales; Brasil; cambio climático; Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL); Protocolo de Kioto; sector privado.

ABSTRACT:

This article addressed the process of building normative fit between the international and domestic arenas on climate change in Brazil, based on the study of the Brazilian private sector's internalization and localization of market mechanisms. The questions that guided this article are:

- 1 Este trabajo deriva de la investigación realizada en el marco de la tesis doctoral del autor, titulada "Gobernanza global del clima y política climática brasileña (2005-2012): ideas, normas y discursos". Una versión previa del siguiente manuscrito fue presentada en las Jornadas Relaciones Internacionales Empíricas en marzo de 2021 coorganizadas por la Universidad de San Andrés y la Universidad Torcuato di Tella. Agradezco los comentarios de quienes asistieron a estas jornadas y que han contribuido a mejorar la claridad y la consistencia de este trabajo, en especial a Carolina Moehlecke, Martin Rabbia, Florencia Montal, Patricio Yamin Vázquez, Gino Pauselli y Greta Rubinich
- 2 CONICET-Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Becario Postdoctoral. Doctor en Ciencias Sociales. Correo electrónico: ckiessling@conicet.gov.ar

Christopher Kurt Kiessling

under what conditions did the internalization of the relaxation mechanisms of the Kyoto Protocol took place in the Brazilian domestic context? How has this internalization influenced the identities and interests of the business sector in Brazil and contributed to strengthening a domestic climate change governance arena? To achieve this objective, process tracing was used as the primary methodological tool from a constructivist

approach to International Relations to understand the dynamics of interaction between the global and the national from the perspective of non-state actors.

Keywords: Brazil; Clean Development Mechanism (CDM); climate change; Kyoto Protocol; private sector; Non-State Actors

Introducción

Durante el desarrollo y la consolidación de una arena de gobernanza global de la temática ambiental, un debate muy importante fue atravesado por la búsqueda de dos objetivos que parecían contradictorios en numerosas oportunidades; a saber: la búsqueda del crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

Sin embargo, a partir del Informe Brundtland y la institucionalización del desarrollo sustentable en el contexto de la gobernanza global ambiental, los instrumentos económicos pasan a ganar legitimidad y a percibirse como los mecanismos más eficientes para abordar la regulación de los problemas ambientales (*Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987*).

Igualmente, con la consolidación de la ideología neoliberal en el nivel global, a partir de la caída del muro de Berlín, el fortalecimiento de la hegemonía estadounidense y la consolidación del ambientalismo liberal (*Bernstein, 2001; Park, Finger, & Conca, 2008*), los instrumentos económicos de mercado adquieren mayor legitimidad y pasan a ser percibidos como los mecanismos más eficientes para alcanzar la compatibilidad entre la promoción del desarrollo económico y la protección ambiental (*Bernstein, 2001*). Se consolida así una preferencia por la utilización de instrumentos económicos frente a los regulatorios de comando y control, como las herramientas principales de política ambiental (*Kiessling & Pacheco Alonso, 2019*).

En materia de cambio climático, esta tendencia se institucionaliza en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (de aquí en adelante CMNUCC), con la firma del Protocolo de Kioto (PK) y la definición de mecanismos de flexibilización diseñados para facilitar el cumplimiento de las metas previstas en el acuerdo, como el Mecanismo para el

Desarrollo Limpio (MDL)³, la Implementación Conjunta (IC)⁴ y el Comercio de Emisiones (CE)⁵.

Estos mecanismos de flexibilización, fundamentalmente el MDL, adquirieron particular relevancia desde el año 2005, en el marco de la política climática de países del Sur Global, en especial Brasil, China e India. En un contexto de creciente interdependencia y de necesidad de aumentar la ambición en la acción climática, es de suma relevancia analizar los orígenes internacionales de las ideas que guían las políticas sobre cambio climático en países del Sur Global, y como estas han sido adoptadas, reinterpretadas y plasmadas en la política de dichos países.

Así las preguntas que guían este artículo son las siguientes: ¿En qué condiciones se produjo la internalización de los mecanismos de carbono del Protocolo de Kioto en el contexto doméstico brasileño? Y ¿De qué manera esta internalización impactó sobre las identidades y los intereses del sector empresarial en Brasil y contribuyó a fortalecer una arena de gobernanza doméstica del cambio climático en el gigante sudamericano?

Desde una perspectiva constructivista se estudia el proceso de internalización y localización de los mecanismos de mercado en el sector privado brasileño, analizando el proceso de construcción de congruencia normativa entre las arenas internacional y doméstica. Para alcanzar este objetivo, se recurre al rastreo de procesos como principal herramienta metodológica desde un abordaje interpretativo.

A partir de estas consideraciones, el objetivo de este artículo es describir y comprender el proceso de internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto mediante un proceso de adecuación ideacional en el sector empresarial brasileiro entre los años 2005 y 2015.

- 3 El MDL perseguía dos objetivos: I. Generar flujos de financiamiento y provisión de tecnologías y procesos de producción limpios, para asistir a los países miembros de la CMNUCC que no forman parte del anexo I (países no industrializados y en vías de desarrollo) en la descarbonización de sus economías, y II. Facilitar a los países pertenecientes al anexo I (aquellos desarrollados con un alto nivel de industrialización) el cumplimiento de sus metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) a través del financiamiento de proyectos de mitigación en economías en desarrollo, donde resultan más eficientes en términos de costo-efectividad.
- 4 La IC presentaba un funcionamiento semejante al MDL, con la diferencia que operaba exclusivamente, entre países anexo I.
- 5 El sistema de comercio de emisiones era de limitación y entre países anexo I, en vinculación con el MDL y la IC. La clave del mecanismo era que la región que redujeran sus emisiones más de lo comprometido podría vender los certificados de emisiones excedentes a los países que no hubieran cumplido con su compromiso.

La delimitación temporal propuesta responde al período de emergencia de una arena doméstica en Brasil de gobernanza del cambio climático, a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005, hasta la firma de un nuevo tratado, el Acuerdo de París, en 2015, tal como ha sido identificado en investigaciones previas (Kießling, 2018; 2019; 2021a; 2021b).

Así, este artículo busca contribuir a la comprensión de la política climática, tanto doméstica como internacional e interméstica, desde la perspectiva, los discursos y las prácticas de actores no estatales tales como el sector privado, fortaleciendo una agenda de investigación en desarrollo.

Abordaje teórico-metodológico

El presente artículo recurre al análisis desde un abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales. Tal como se ha referido en otros trabajos (Kießling, 2018; 2019), dicha perspectiva de análisis puede ser resumida a partir de la consideración de dos factores de importancia: a saber, la realidad internacional se encuentra socialmente construida y existe un proceso de 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 & Lynch, 2007).

Desde un programa de investigación constructivista en el estudio de la política ambiental global, cobra relevancia el análisis de la construcción de convergencia normativa entre la arena internacional y nacional. Dicho proceso ha sido analizado por la literatura especializada bajo los conceptos de internalización de normas internacionales (Finnemore & Sikkink, 1998; Cortell & Davis, 2000: e. g.), localización de tales normativas (Kießling, 2018; 2019; 2021a; 2021b: e. g.), difusión de ideas (Paterson, Hoffmann, Betsill, & Bernstein, 2014: e. g.), socialización (Flockhart, 2006: e. g.), entre otros.

Para los propósitos de este artículo se propone recuperar la categoría de adecuación ideacional que ya ha sido utilizada para el análisis de la difusión de conceptos originados en el ámbito internacional académico y político hacia la arena nacional (Peixoto Batista, Godfrid, & Stevenson, 2019: e. g.).

Cuando determinados conceptos o ideas son introducidos en una arena doméstica particular, tienen que enmarcar los problemas de una manera que se adecuen con las ideas e instituciones preexistentes. Las propuestas “exógenas” no compiten en condiciones de igualdad: la estructura social favorece a algunos más que a otros (Bernstein, 2001).

El concepto de adecuación ideacional capta este fenómeno y guía su estudio. El análisis de adecuación o resonancia no es una medición exacta, sino un proceso interpretativo que pondera posibles elementos compatibles e incompatibles, favorables y desfavorables. La resonancia podría ser evidente en la incorporación de un concepto y sus significados en la legislación y otros instrumentos políticos, así como en la retórica de una amplia variedad de actores domésticos (Peixoto Batista, Godfrid, & Stevenson, 2019).

Así, la adecuación ideacional ha sido definida como un proceso de difusión en sentido amplio como sinónimo de adopción en ámbitos de legislación, políticas públicas, proyectos, estrategias de actores involucrados con el concepto y los niveles de des/conocimiento con sectores más amplios de la sociedad (Peixoto Batista, Godfrid, & Stevenson, 2019). En ese sentido, se analiza desde la llegada de los mecanismos de flexibilización al ámbito doméstico, hasta ejemplos de su implementación para indagar acerca de sus alcances.

En este marco, tal como se indicó en la introducción, la idea de los mecanismos de flexibilización es que permite analizar los procesos de (re)construcción de convergencia normativa entre la arena internacional y la doméstica desde un abordaje no lineal que permite comprender los diferentes recorridos que atraviesan los discursos internacionales al ingresar a la esfera pública nacional.

En nuestro caso, los mecanismos de flexibilización se tratan de una serie de conceptos interconectados que forman parte de un complejo normativo más amplio definido y caracterizado por Bernstein (2001), como ambientalismo liberal. A partir de diferenciar entre aquellas normas que I. regulan aspectos relacionados con la responsabilidad y soberanía de los Estados, II. apuntan a la economía política del medio ambiente y el desarrollo y III. refieren a la gestión de los problemas ambientales, Bernstein (2001), identifica el siguiente complejo normativo emergente de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992):

Cuadro 1. Ambientalismo liberal como complejo normativo

Responsabilidad y soberanía de los Estados	Soberanía sobre los recursos y protección del medio ambiente dentro de las fronteras estatales. Existe responsabilidad por la contaminación más allá de las fronteras estatales ⁶ (principios 2, 13 y 14).
Economía política del medio ambiente y el desarrollo	Responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo (Principios 3, 7 y 11). El desarrollo tiene prioridad si los costos de protección del medio ambiente son demasiado altos (Principio 11). Libre comercio y mercados libres. La protección del medio ambiente es compatible con la existencia de mercados libres (Principio 12). Transferencias internacionales libradas principalmente a los mecanismos de mercado, excepto para los países menos adelantados. Cooperación multilateral para el crecimiento económico y el desarrollo centrado en las personas como prerrequisito necesario para la consecución de otros objetivos (Principios 1, 7 y 27).
Gestión de los problemas ambientales	Mecanismos de mercado favorecidos por sobre los instrumentos regulatorios. Principios de Precaución y Contaminador-pagador institucionalizados (Principios 15 y 16).
Complejo normativo resultante	<i>AMBIENTALISMO LIBERAL (AL)</i>

Fuente: Kiessling (2021b) a partir de Bernstein (2001).

Dentro del ambientalismo liberal, resulta importante revisar los principios que abordan la gestión de los problemas ambientales; que se preguntan por el *cómo* regular el cambio climático a escala internacional por medio de instrumentos

6 Esta normativa es anterior a la Declaración de Río, dicho documento establece dos ligeras modificaciones a dicha norma: a) Sería necesaria la notificación previa del potencial daño ambiental (Principios 18 y 19 de la Declaración de Río); b) Los Estados tienen derecho a explotar los recursos naturales para promover el desarrollo además de ser responsables de las políticas de medio ambiente (Bernstein, 2001).

económicos⁷. En concreto, en la gobernanza climática global todas estas herramientas operan, a partir de los mismos principios básicos: I. la asignación de derechos de propiedad a las emisiones a través de diferentes certificaciones, II. la persecución de reducción de emisiones dónde resulte más eficiente, debido a que el impacto en la atmósfera producto de esta disminución es el mismo independientemente de dónde ésta se realice y III. la creación de un mercado⁸ que permite transferir dichos créditos.

Un actor clave en la internalización de los mecanismos de mercado es el sector privado, cuyas prácticas permiten implementar localmente los conceptos y las políticas negociados internacionalmente. Tal como postula la perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales, los intereses materiales de los actores empresariales en numerosas oportunidades dependen de sus identidades como actores que se encuentran moldeadas y constituidas discursivamente (Wendt, 1999).

De esta forma, analizar los discursos del sector empresarial permite comprender las identidades y los intereses que derivan de ellos, y con esto es posible analizar el impacto que tienen sus prácticas en la política internacional y doméstica del cambio climático. Por otro lado, la propia naturaleza de los mecanismos de flexibilización involucra necesariamente, la participación de actores del sector privado como agentes, que en forma cooperativa con el sector público constituyen a los propios mecanismos en su implementación práctica (Friberg, 2009).

Atendiendo a estas consideraciones, el diseño metodológico propuesto para abordar la problemática analizada consiste en un estudio de caso a partir de una estrategia de rastreo de procesos (*process tracing*) de corte interpretativo (Bennett, 2010; Collier, 2011: e. g).

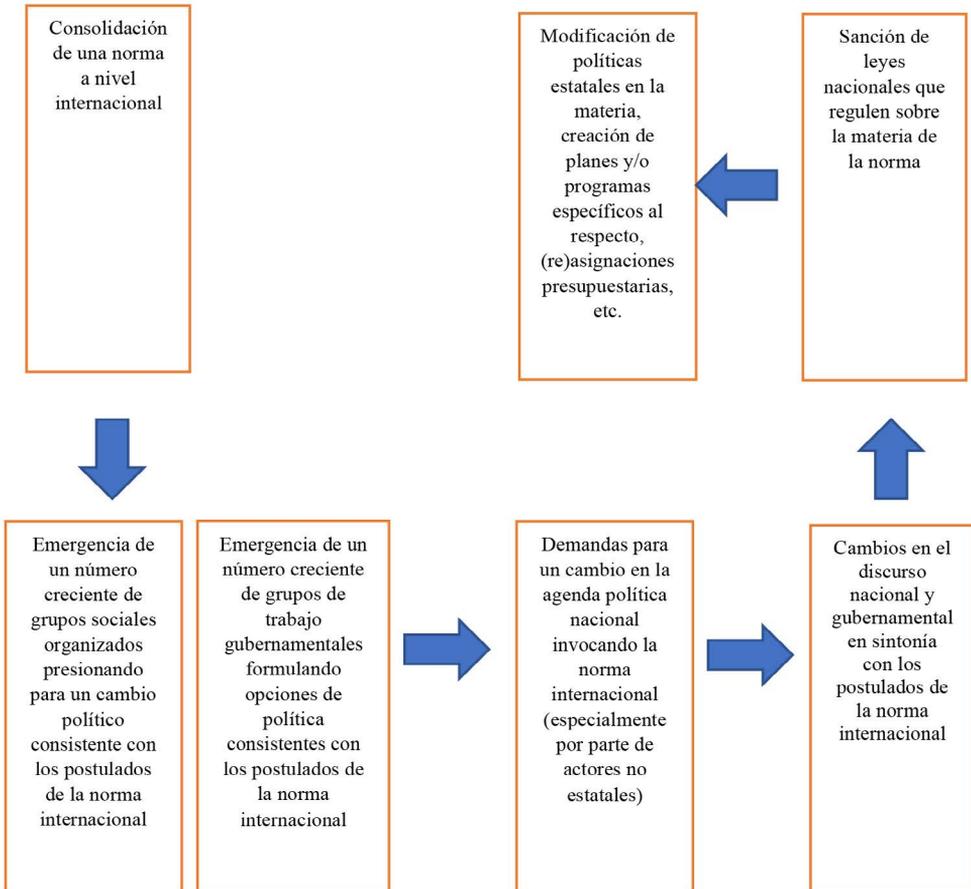
Así, la anticipación de sentido que guía esta investigación reconoce un proceso de adecuación ideacional de los mecanismos de flexibilización que puede ser rastreado empíricamente, a partir de hipotetizar una serie de pasos que, de ser observados, se podrían reconocer como indicadores de la internalización de las normas referidas, en el período 2005-2015.

7 Se entiende al término instrumentos económicos en un sentido limitado; es decir, como la adopción de medidas de regulación ambiental que permiten a los agentes contaminantes, sean estos empresas, individuos, organizaciones o Estados, elegir entre degradar el ambiente, pagando un precio por ello; o no hacerlo, y recibir una recompensa económica. Bajo esta definición, algunos de los instrumentos económicos son los impuestos y subsidios (instrumentos de precio) y los mercados de carbono o *Cap and Trade* (instrumentos cuantitativos) (Girardin, 2013).

8 El establecimiento de un mercado de créditos de emisión debe crear incentivos a través del sistema de precios para compradores, vendedores e inversores, siempre y cuando los costes de abatimiento varíen entre países (Bernstein, 2001).

Asimismo, para rastrear empíricamente la internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto, en otros trabajos (Kießling, 2021a), se hipotetizaron cuáles serían las etapas que presentaría el mecanismo constitutivo esperado, subyacente a la localización de dicha norma, en el contexto doméstico brasileiro. Gráficamente, este mecanismo puede representarse del siguiente modo:

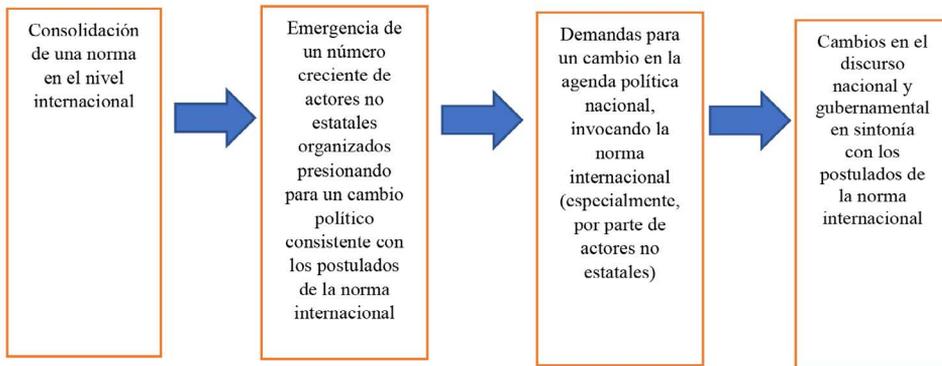
Figura 1. Mecanismo hipotetizado



Fuente: Kießling (2021a).

Como se observa en el gráfico anterior, este mecanismo hipotetizado general de internalización de normas internacionales involucra la participación de varios actores, tanto estatales como no estatales. Para los propósitos de este artículo, es necesario considerar en mayor detalle cuáles son los pasos de la adecuación ideacional centrados en el sector privado. Considerando esto, el gráfico anterior, puede ser adaptado de la siguiente manera:

Figura 2. Mecanismo hipotetizado de la adecuación ideacional por parte del sector privado en relación con los mecanismos de flexibilidad



Fuente: elaboración propia.

A partir de este nuevo esquema, se discutirán en la siguiente sección, los resultados del análisis que permitan evaluar empíricamente, el proceso de adecuación ideacional. Por último, cabe señalar que este artículo se inscribe en un programa de investigación más amplio sobre el análisis de la política climática brasileña y sus vínculos con la gobernanza global del clima, para lo cual se ha realizado un extenso trabajo de campo basado en entrevistas semiestructuradas⁹ a actores estatales y no estatales de Brasil.

Las entrevistas fueron conducidas en portugués durante el 2016, principalmente, tanto en forma presencial como a través de videoconferencia, mediante un muestreo no probabilístico por bola de nieve. Este trabajo recoge algunos fragmentos de estas traducidas al español por el autor con el objetivo de proveer evidencia empírica sobre el proceso de internalización y localización de los mecanismos de flexibilización en Brasil.

9 Fueron realizadas 25 entrevistas en el marco más amplio de esta investigación.

Resultados

La importancia del sector privado como actor social y político en la gobernanza ambiental y climática en Brasil fue creciendo paulatinamente, durante la primera década del siglo XXI (Kießling, 2021a). Un elemento central de este proceso de involucramiento creciente del sector empresarial estuvo dado por la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005 y la consolidación de los mecanismos de flexibilización previstos en dicho acuerdo, en especial el MDL.

En el sector privado brasileño se estableció a partir de la década del año 2000, una conceptualización de la agenda ambiental que incluía al cambio climático en un marco de las acciones voluntarias de responsabilidad social empresarial para la promoción del desarrollo sustentable (Kießling, 2021a).

En ese contexto, las acciones voluntarias de las empresas se introdujeron como el instrumento preferido para abordar el problema. Sin embargo, tal como indica Bernstein (2001), la consolidación en el nivel global del ambientalismo liberal comenzó a ser internalizada en el sector empresarial como una forma de combinar oportunidades económicas y protección medioambiental.

Antes del 2005, el compromiso del sector corporativo con las políticas del cambio climático y los mercados de carbono fue prácticamente inexistente (Friberg, 2009). Un importante actor en esa transformación ha sido el Consejo Empresarial Brasileño para el Desarrollo Sustentable (CEBDS), cuya cámara técnica ofreció una plataforma para el debate y una fuente de información para sus integrantes.

CEBDS se encontraba acreditado como observador ante la CMNUCC y a partir del objetivo de ser un catalizador para la acción comercial progresiva sobre el cambio climático en Brasil, actuó como articulador de las iniciativas pioneras de las empresas que lo componen en materia de MDL (Friberg, 2009). Una percepción fuerte de la propia organización radicaba en la necesidad que las transformaciones hacia la sustentabilidad fueran protagonizadas por el propio sector empresarial:

Los mercados son los mejores ambientes para promover cambios y los líderes empresariales representan la palanca y el agente principal de cambio. Por supuesto, el gobierno tiene un papel muy importante para promover la transformación necesaria, creando marco regulatorio, incentivos y políticas públicas compatibles y estimulantes. Sin embargo, la iniciativa privada debe liderar esa transformación a través de la innovación, su capacidad de

inversión y principalmente a través de la eficiencia en la ejecución y la adopción de patrones productivos sistémicos y circulares. (Bicudo, 2017)

Cabe señalar que, en el nivel global, la publicación del Informe Stern en el año 2007 habilitó la consolidación de la economía del clima como campo disciplinar y de práctica política que renovó, legitimó y destacó a los instrumentos económicos como la manera apropiada de abordar el cambio climático. Este informe tuvo amplia receptividad en el contexto doméstico brasileño:

En el año 2006, tuvimos el informe Stern, los impactos económicos del cambio climático, que colocó una cuenta, la inacción va a costar un 2% del PBI mundial además de otras conclusiones allí en el estudio. En la época se comenzó entonces a hablar un poco de economía del clima en Brasil, cuando empiezan a discutirse aspectos económicos incluso con la participación de facultades de economía y economistas en las universidades de Brasil que ya actuaban en instancias internacionales, entre ellas el propio IPCC, ayudando en esa discusión en el país.

(...) Es necesario que usted agregue factores que hablaban sobre economía para sostener la conservación de los bosques... frente a ... todavía hoy se intenta mantener la discusión sobre bosques, agricultura y ganadería. Algunos de los actores del sector del agronegocio y por un lado el Observatorio cuando surge en 2002, surge con esa agenda...” (Rittl, 2016)

En un inicio, el MDL generó altas expectativas en los actores del sector privado brasileiro. Se pensó que esta oportunidad iba a originar grandes inversiones verdes, tanto en el establecimiento de proyectos concretos como en las evaluaciones de estas iniciativas, mecanismos financieros asociados, consultorías, entre otros.

Algunos bancos privados brasileños como Itaú, Unibanco y Bradesco, entre otros comenzaron a interesarse en ingresar a la financiación de los proyectos MDL y del mercado de carbono, siendo así el sector financiero vanguardista en lo concerniente a la implementación de mecanismos de MDL en Brasil.

Asimismo, algunos bancos de capitales extranjeros, principalmente europeos, tales como el Grupo Santander comenzaron entre los años 2005 y 2009 a tener cierta actividad en el campo de la financiación del carbono; sin embargo, en general, los bancos brasileños se mostraban reacios a prestar dinero como garantía contra una futura fuente de ingresos CER (Friberg, 2009).

Igualmente, fue lanzada hacia el año 2005 en la Bolsa Mercantil y de Futuros de Brasil (BM&F) de São Paulo una plataforma de comercio de créditos de carbono con el objetivo de establecerse como uno de los centros de comercio mundial de créditos de carbono en el Sur Global.

El Banco Nacional de Brasil para el Desarrollo Económico y Social (BNDES), el principal ente financiero público de Brasil también comenzó a involucrarse en el financiamiento de carbono. En mayo de 2007, fueron lanzados dos fondos dirigidos específicamente, al mercado de carbono.

El principal programa lanzado por el BNDES tuvo un presupuesto de 200 millones de reales (aproximadamente, 100 millones de dólares a la cotización de la fecha), y se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2009. El proyecto implicaba que estos fondos de inversión se orientasen a acciones de empresas que tienen proyectos de MDL para aumentar el atractivo económico de actividades tales como generación de energía, producción porcina, relleno sanitario de tierras y proyectos para la eficiencia energética (Friberg, 2009).

No obstante, debido a la dificultad y el alto costo de los préstamos, la mayoría de los proyectos de MDL se financiaban a través de participaciones de capital o de los recursos propios de las empresas. En ese sentido, fue ganando importancia la creación de mercados privados voluntarios para financiar proyectos de reducción de carbono en la economía brasilera.

Un precursor en este tipo de mercados privados de carbono fue el banco HSBC, que ofrecía hipotecas de automóviles y casas neutras en carbono. Tal como indica Friberg (2009), aunque no formaba parte del MDL, esta forma de compensación voluntaria respondía a una demanda emergente de la élite urbana brasilera, globalista y con valores postmaterialistas, crecientemente preocupada por la temática ambiental (Friberg, 2009).

Por otro lado, tal como se observa en las entrevistas a los actores empresariales, la Autoridad Nacional Designada (AND) en Brasil desde 2008, era percibida como justa por los actores del mercado, y exhaustiva en su gestión como guardiana de la integridad ambiental de todo el sistema de MDL en Brasil.

En este sentido, las principales cámaras empresariales destacaban la integridad ambiental como un valor importante que permitiría legitimar y garantizar el éxito del MDL medido en términos del involucramiento de empresas en todo el territorio brasilero. Durante los primeros tres años de aplicación de los MDL en Brasil (2008-2010), el período de procesamiento de un proyecto era, en promedio, de cuatro a seis meses, en comparación con un mes en China, y solo

una semana en India (Friberg, 2009). Este mayor tiempo que se destinaba a la evaluación, respondía a la valoración sobre la adicionalidad efectiva de cada proyecto de MDL.

Friberg (2009), caracteriza el período inicial de desarrollo del MDL en Brasil como un lapso donde paradójicamente, coexistían una fuerte competencia entre desarrolladores de proyectos, pasando por la caza furtiva de iniciativas, clientes y personal; al mismo tiempo que frente a la ADN, los actores del sector coordinaban sus posiciones de manera informal para presionar por reformas, o mantener el sistema operando según su manera de hacer negocios.

Sin embargo, en este escenario, tres factores confluyeron para que estas expectativas sobre el MDL se vieran parcialmente, truncadas y se convirtieran en decepción y hasta en rechazo por parte de algunos empresarios a la mera idea de articular un mercado de emisiones en Brasil:

- a) En primer lugar, pese a la alta participación de Brasil en proyectos MDL ocupando un tercer puesto en cantidad de proyectos implementados luego de China e India, el número de iniciativas ejecutadas en Brasil fue menor a las expectativas iniciales de algunos actores empresariales.
- b) En segundo lugar, la crisis económica iniciada con la caída de los valores bursátiles y la crisis hipotecaria en Estados Unidos en 2008 representó un duro golpe a las expectativas de los inversionistas en títulos y bonos “verdes”. La crisis financiera que se extendió hasta bien entrado el año 2010, impactó negativamente, sobre la confianza de los inversionistas en los tanto en los mercados en general y como los de carbono.
- c) Por último, el golpe de gracia a la confianza estuvo dado por la percepción generalizada de fracaso en la COP 15 de Copenhague del año 2009 (Bernstein, Betsill, & Hoffmann, 2010; Kiessling, 2012). Así, el mercado global de bonos de carbono entró en una crisis debido al desplome del precio de los títulos explicado por el exceso de oferta de créditos y falta de demanda¹⁰.

La confluencia de estos tres factores actuó como un fuerte freno a la posibilidad de implementación de un mecanismo de *Cap and Trade* en Brasil, tal como se estipulaba en la ley de cambio climático nacional sancionada en 2009. Dicha ley

10 La crisis del mercado global de carbono no implicó tanto una crisis del *Cap and Trade* como instrumento en su legitimidad, sino más bien de la escala de regulación. Posteriormente, en el 2010, la idea de una regulación global a través de un único mercado fue reemplazada por una multiplicidad de mercados regionales y locales.

preveía en su artículo cuarto que la política nacional sobre el cambio climático buscaría dar estímulo al desarrollo de un Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones (MBRE).

Las grandes coaliciones empresariales brasileñas como CNI y FIESP encontraron resistencias dentro del propio sector empresarial a la posición sostenida por las propias entidades a la creación de este mercado nacional de emisiones en Brasil para facilitar el cumplimiento de las metas de mitigación que dicha ley establecía. La asociación del mercado proyectado con el MDL generaba reticencias y ciertos resquemores:

Está todo el mundo un poco reticente, de nuevo, ¿es el MDL? (*simula un diálogo entre la cámara y una empresa y se pregunta*), no, no es el MDL (*se responde*), Entonces, ¿qué es? (*se repregunta*) Entonces, todo el mundo un poco retraído en un sentido de entender para... a nadie le gusta cometer el mismo error dos veces. (Pio, 2016)

Debido a la falta de participación y de conocimiento de los actores domésticos brasileños sobre los mercados regionales, la crisis del mercado global de carbono (en donde empresas brasileñas y transnacionales participaban con cierta asiduidad) impactó creando una asociación negativa entre mercados de carbono, *Cap and Trade* y MDL. Así, la FIESP tenía la percepción que el problema de los MDL en Brasil se vinculaba especialmente, tanto a la carencia de regulación, como la falta de experiencia internacional al respecto:

El MDL, tal vez había creado una falsa impresión de que... porque no se acabó y la gente que invirtió acabó con pérdidas... y allí se creó una cierta desconfianza en los mecanismos de mercado, porque fue entendido como un mecanismo de mercado (*MDL*) que no funcionó. Más (*no funcionó*) porque no creó efectivamente, no estructuró un mercado regulado. Por lo tanto, tenemos que decir, no, vea la bolsa de Chicago... no, si hay realmente una cuestión de la fijación de carbono, esto tiene que ocurrir a nivel global. No puede adelantarse Brasil, en fin, comenzar una iniciativa de esas si el resto del mundo no lo hace (Pio, 2016).

Esta asociación negativa puede ser entendida como una de las razones por las cuáles el mercado de carbono nacional, que la ley preveía implementar, no fue finalmente puesto en vigor, pese a que las cámaras empresariales apoyaban tal iniciativa en términos conceptuales.

En general, el problema que se identificaba en “el mercado realmente existente”, o en los proyectos concretos existentes para su implementación era la falta de regulación sobre temáticas que las empresas consideraban sensibles, o una

falta de compensación en materia impositiva para que el mercado no impacte su estructura de costos de forma excesiva:

¿Cuál es la opinión de la CNI respecto al mercado?: Tenemos dos líneas aquí, estamos en una negociación doméstica y en una negociación internacional. En la tratativa doméstica, ¿qué es lo que tenemos? En el ámbito doméstico, nosotros creemos que un mercado, siempre que tenga algunas salvedades, por ejemplo, prevención a *carbon liquid*, revisión de la carga tributaria brasileña, creación de reglas de compensación para sectores que son extremadamente penalizados, es como que usted consigue, más o menos igualar esta cuestión. Los sectores que emiten más, por ejemplo, siderurgia, es un sector que afuera (*en el mercado internacional*) está expuesto, entonces hay que ver cuál va a ser la compensación. Creemos que el mercado de carbono, con algunos cambios en la cuestión económica brasileña, puede ser, sí, una salida. Pero es necesario entender cuáles son las reglas del juego. Nosotros lo que estamos en contra aquí en la CNI, es una simple creación de impuestos. Porque el empresario no aguanta pagar más impuestos (...). Entonces, no sé decirte si el mercado va a ser regulador de todo... una cuestión muy tratada en Brasil que es por ejemplo la cuestión de que usted tendrá un beneficio ofrecido con el mercado. ¿Qué es lo que vamos a hacer con ese dinero? En Brasil, por desgracia, existe una práctica, de que usted tiene impuestos con un destino claro, más usted tiene impuestos, y allí usted acaba teniendo un destino del dinero para otros usos. Por lo tanto, nosotros creemos que un día vamos a tener un mercado, y que ese dinero sea replicado en el desarrollo de tecnología (...). Que ese recurso, que esa empresa, que la industria está pagando por ello, esté destinado a financiar un fondo de esos, para que empresas tengan acceso a tecnologías de bajo carbono. En el caso de que se produzca un cambio en la calidad de vida de la población, se debe tener en cuenta que, con certeza, vamos a ver, pedidos para que parte de los recursos se destinen a la cuestión social, no estamos en contra de eso, estamos a favor que preponderantemente los recursos sean destinados al desarrollo de tecnologías de bajo carbono para que las empresas puedan acceder a las tecnologías, para que las empresas puedan ingresar a ese mercado, generar nuevos empleos, generar ingresos..." (Vinicius, 2016)

En este contexto, algunos actores y cámaras empresariales comenzaron a invertir en iniciativas REDD+ como una alternativa al MDL o al mercado formal del carbono. Dichas inversiones fueron desarrolladas, en general, mediante convenios de colaboración que incluían actores, tanto del campo privado, como del tercer sector y el área académica.

Una experiencia que merece ser descrita en mayor detalle que representa esta colaboración es Carbono Social; dicho proyecto surge en el marco del Instituto

Ecológica como una organización no gubernamental orientada a la mitigación del cambio climático y de la protección de la biodiversidad.

Carbono Social es una herramienta que surgió como un instrumento de verificación y monitoreo de los proyectos de MDL, específicamente en lo relacionado con la sustentabilidad del mecanismo y su implementación local. Debido a que el precio de los créditos CER no responde a las posibles variaciones en función de la naturaleza de las iniciativas implementadas, la herramienta del Carbono Social comenzó a tener más sentido en el marco del mercado voluntario del carbono emergente en Brasil a partir del año 2006.

Una vez creada esta herramienta puede ser utilizada en forma gratuita por cualquier empresa que desee certificar un proyecto de sustentabilidad en el mercado voluntario; en palabras de una entrevistada:

Lo que pasa es lo siguiente, ofrezco una licencia gratuita para cualquier persona que desee usar el manual de Carbono Social. Y esas empresas entran en contacto con nosotros, ofrecemos capacitaciones, servicios de consultoría para que ellos empiecen a cambiar, más la idea es que ellos sean después autosuficientes con el uso de la herramienta. Más o menos como una ISO. Un sistema de certificación. (Caetano, 2016)

Así, los promotores de carbono social sostenían que brindaron a las empresas que deseaban llevar adelante acciones de sustentabilidad en el territorio, una herramienta concreta, para desarrollarlas más allá del *marketing* o comunicación. De esta manera, se realizaban actos de mitigación que contemplaran la triple dimensión de la sustentabilidad con un enfoque en el territorio para vincular las agendas climáticas, financieras y de sustentabilidad (Caetano, 2016).

Además de la labor de Instituto Ecológica en el desarrollo del proyecto del Carbono Social, existen otras instituciones más dirigidas al sector privado, tales como Imaflora en la certificación de créditos de carbono provenientes del mercado voluntario. Dentro de la herramienta del Carbono Social, otra institución que trabajaba orientada al sector privado es *Sustainable Carbon*, empresa creada en 2008, que aplicaba el carbono social en Brasil a través de créditos REDD+ entre otras opciones:

Entonces el *Sustainable Carbon* tiene casi cincuenta proyectos que aplican el carbono social en Brasil... tenemos cerca de un millón y medio de créditos de proyectos REDD+, y tenemos también un millón y medio de créditos derivados de proyectos que son proyectos en pequeñas empresas familiares. Los proyectos tienen unidades de sesenta o setenta pequeñas industrias de

cerámica que intercambia combustible de una biomasa no renovable, que es esencialmente leña nativa, por una alternativa local que sea económicamente viable y ambientalmente correcta. Y ahí lo que la gente ayuda, es ligar a esas comunidades, esos proyectos de pequeños emprendedores a soluciones. (Caetano, 2016)

En síntesis, el sector privado fue un actor central en la internalización de los mecanismos de flexibilización en Brasil, a través de un proceso de adecuación ideacional. A partir de la crisis financiera internacional de 2008, disminuyó significativamente, la centralidad y la importancia del MDL en los actores empresariales brasileños y se planteó cierta resistencia del sector a los mercados de carbono, sin embargo, la legitimidad de los instrumentos económicos dentro del sector no cayó y fue redirigida hacia iniciativas de REDD+.

Así, en este contexto más allá de la modalidad, las empresas en Brasil tanto de forma individual como colectiva desarrollan cada vez más estrategias de bajo carbono¹¹, esto a partir de que se trata al cambio climático como un problema económico:

Entonces, hay empresas que comienzan a trazar alternativas de inversión enfocada y orientada a transformar la cuestión, o mejor, a reconocer desde el punto de vista privado, que la cuestión del cambio climático y la cuestión de la biodiversidad, no son problemas ambientales, son problemas económicos. Al final del día el planeta va a estar aquí, el medio ambiente va a estar aquí, la duda y si nosotros vamos a estar también. Por lo tanto, hace mucho más sentido abordar esto con una fuerza financiera, con una fuerza de capitales y entender que los recursos ambientales son recursos que tienen valores económicos, son activos que necesitan ser reconocidos como tales” (Caetano, 2016)

A partir de la revisión precedente, se presentarán en la siguiente sección algunas reflexiones sobre las formas que ha adoptado el proceso de internalización y localización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto en el contexto doméstico brasileño, para luego cerrar el trabajo con las conclusiones del artículo.

11 Por otro lado, otra forma de impulsar la agenda climática en el sector privado desde una lógica económica sin recurrir necesariamente, a la creación de un mercado nacional fue impulsar una agenda de fijación de precios del carbono. Dicha iniciativa comienza a ser planteada por el Banco Mundial en 2014, y gana popularidad en el 2015 en la COP 21 en París. Sin embargo, debido a que estas iniciativas exceden el marco temporal de análisis de este artículo, no serán analizadas en mayor detalle.

Discusión

Tal como se identificó en trabajos anteriores (Kießling, 2021a), si bien es cierto que los protagonistas en el proceso de internalización de normas internacionales de gobernanza global de cambio climático continuaron siendo los Estados nacionales (como actores del mercado global de emisiones, o en su rol de autoridad de aplicación de los MDL), otros desde el sector privado, tuvieron un alto grado de participación, constituyéndose como actores cuyo accionar, sumado al del Estado nacional, merece ser analizado.

De esta manera, pese a que el origen de dichos mecanismos radica en iniciativas estatales (MDL como resultante de un acuerdo entre Estados Unidos, Japón y Brasil, CE como debido a prácticas y acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Europea), muy pronto dichas instancias dejaron de estar exclusivamente, bajo el control de sus propulsores, al enmarcarse en torno a un complejo normativo mayor que respondía a ideas, discursos y normas que se encontraban profundamente enraizados en la propia sociedad internacional (Kießling & Pacheco, 2019), con una importancia creciente de actores del sector privado.

La evidencia recabada denota, como se ha observado, que el proceso de construcción de convergencia normativa con relación a los mecanismos de flexibilización en Brasil no ha sido necesariamente, lineal (Kießling, 2021a), y los vaivenes en la construcción de adecuación ideacional por parte del sector privado en este país representan una importante dimensión por tener en cuenta para la comprensión de este fenómeno.

En particular, según la pregunta por las modalidades con las cuáles los mecanismos de flexibilización establecidos por el Protocolo de Kioto fueron internalizados por parte del sector privado brasilero, se atiende a las condiciones en las que se llevaron adelante los debates para la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones, y las ideas por las cuáles estos se introdujeron en la política climática brasilera en el marco del sector empresarial.

A partir de un proceso inicial de entusiasmo en la incorporación de los mecanismos de flexibilización y de adecuación escalonado, la crisis económica del año 2008 y la que se dio en las negociaciones interestatales de cambio climático que tuvieron su epicentro en Copenhague en la COP 15, representaron una crisis en la internalización de los mecanismos de flexibilidad, que no fueron descartados de plano, pero perdieron su legitimidad y centralidad.

En términos pragmáticos, el sector empresarial brasileiro no abandona la idea de la centralidad de los instrumentos económicos como forma preferida de regulación del cambio climático, sino que esta preferencia construida desde 2005 es redirigida a los mecanismos REDD+. Así, a partir del año 2010, se comienza a observar un período de gran participación del sector privado brasileño en tales mecanismos, inicialmente, en el nivel subnacional y luego expandidos a una arena nacional de política.

Sin embargo, la prueba empírica más importante en términos de una internalización de los mecanismos de flexibilidad en el contexto político más amplio brasileiro; a saber, la efectiva existencia de cambios en el discurso nacional y gubernamental en sintonía con los postulados de la norma internacional se observa como un indicador de este proceso de internalización, especialmente del MDL.

De esta forma, tanto en términos de política externa (el posicionamiento brasileiro en las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de París), como desde la política doméstica (la implementación de la PNCC), el sector privado acompaña y sostiene desde lo discursivo y en la práctica, la necesaria consolidación de instrumentos económicos (mercados y precio de carbono principalmente) en la regulación del cambio climático.

En síntesis, la presente investigación permite arribar a una idea central con respecto al caso analizado en el marco de una agenda de investigación más amplia sobre la política climática brasileira. El sector privado es un actor clave en la internalización e implementación de normas de regulación del cambio climático.

La evidencia denota que el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones fueron internalizados principalmente, a partir de diversas iniciativas y proyectos lanzados por actores de la sociedad civil y del sector privado en Brasil; logrando que en el período 2005-2008 se constituyera como el tercer país receptor de proyectos MDL detrás de China e India.

Junto a los actores empresariales vinculados a los proyectos, hubo una serie de institutos, instituciones académicas, redes internacionales, coaliciones empresariales, entre otros, que brindaron capacitaciones en la temática y apoyaron y acompañaron a empresas que deseaban participar en dichos proyectos. Así, se observa una reestructuración, tanto de los actores domésticos que lideran la gobernanza del cambio climático, como del espectro de temas relevantes en la regulación climática en Brasil.

Conclusiones

En el presente trabajo, se abordó el proceso de adecuación ideacional entre las esferas discursivas doméstica y global del cambio climático relativas a los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto, en el contexto del ambientalismo liberal, caracterizado como un marco normativo, donde los instrumentos económicos de mercado adquieren mayor legitimidad y pasan a ser percibidos como los más eficientes para alcanzar la compatibilidad entre la promoción del desarrollo económico y la protección ambiental (Bernstein, 2001).

De esta manera, a partir del análisis de la internalización y la localización de los mecanismos de flexibilización, en especial del Mecanismo para el Desarrollo Limpio, por parte del sector privado en Brasil, se contribuyó a la constitución de una arena de gobernanza doméstica de cambio climático en esta nación.

A partir de la recuperación de un mecanismo hipotetizado de internalización de los mecanismos de flexibilización, se construyó evidencia que sostiene que dicha adecuación ideacional no fue un proceso lineal, sino más bien uno recursivo. Lo anterior en un contexto donde el sector privado acompaña y sostiene, tanto en términos discursivos como en sus prácticas, la necesaria consolidación de instrumentos económicos (mercados y precio de carbono, principalmente) en la regulación del cambio climático, contribuyendo a fortalecer su legitimidad como instrumentos de política pública para abordar la lucha contra el cambio climático.

Por otro lado, cabe señalar que el proceso de adecuación ideacional fortaleció la emergencia del tema climático en el contexto doméstico brasileño, haciendo que los actores del sector empresarial incrementen paulatinamente, su participación en esta área, a partir de una redefinición de sus intereses. En otras palabras, se fortaleció la posición en el sector privado brasileño de que es posible combinar crecimiento económico, desarrollo y mitigación al cambio climático (Pio, 2016; Vinicius, 2016).

A partir del presente artículo, se contribuye a la literatura especializada que sostiene el creciente papel del sector privado en los mecanismos de gobernanza climática, así como el carácter mayormente descentrado de dichos procesos de gobernanza.

Tal como se señaló en otros trabajos (KieSSLing, 2021a), el impulso de los mecanismos de flexibilización en Brasil se vincula a la hegemonía del discurso asociado al ambientalismo liberal, en el marco del cual se inscriben instrumentos

como el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones con respecto a la gobernanza climática.

El MDL incluso tuvo su origen en una iniciativa brasilera; sin embargo, en el proceso tendiente a su institucionalización en el nivel internacional y su consiguiente reintroducción a la esfera doméstica brasilera, sufrió transformaciones que responden a la localización de normas internacionales.

Resultaría importante que futuras investigaciones profundicen en el rol desempeñado por el sector privado, no solamente, en la constitución de una arena de gobernanza doméstica, sino también en los canales transnacionales mediante los cuáles las empresas contribuyen a la creación de normas internacionales en la materia.

Referencias bibliográficas

- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. Brady, & D. Collier, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (pp. 207-219). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Bernstein, S. (2001). *The compromise of liberal environmentalism*. New York: Columbia University Press.
- Bernstein, S., Betsill, M., & Hoffmann, M. (2010). A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and Climate Governance. *Millennium: Journal of International Studies*, 161–173.
- Bicudo, M. (. (2017). Fragmento de la entrevista con Marcos Bicudo (CEBDS), disponible en <http://relatorio20anos.cebds.org/?a-evolucao-dos-debates>. Última consulta en línea realizada: 26/4/2022. (CEBDS, Entrevistador)
- Caetano C., C. (28 de septiembre de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Cinthia Caetano Carvalho en San Pablo, Brasil. (C. Kiessling, entrevistador).
- Checkel, J. (2008). Constructivism and Foreign Policy. In T. Dunne, & S. Smith, *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (pp. 71-82). New York: Oxford University Press.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 823-830.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. “Nuestro futuro común”. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

- Cortell, A., & Davis, J. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Association*, 65-87.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 887-917.
- Flockhart, T. (2006). 'Complex Socialization': A Framework for the Study of State Socialization. *European Journal of International Relations*, 89-118.
- Friberg, L. (2009). Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil- a Success Story Challenged. *The Journal of Environment & Development*, 395-424.
- Girardin, O. (2013). *Aspectos socioeconómicos y políticos del cambio climático. De la convención al Protocolo de Kioto, Tomo I (1990-2000)*. Trelew: Fundación Patagonia Tercer Milenio.
- Kiessling, C. (2012). Las limitaciones de la COP 15 frente a la crisis climática global. *Studia Politicae*, 64-84.
- Kiessling, C. (2018). Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). *Contexto Internacional*, 387-408.
- Kiessling, C. (2019). Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña. *Letras Verdes*, 8-28.
- Kiessling, C. (2021a). Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: Un análisis del caso brasileño. *Relaciones Internacionales*. 21-42.
- Kiessling, C. (2021b). Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, un análisis desde la perspectiva del sector privado en Brasil. *Estudios Internacionales*. 63-88
- Kiessling, C., & Pacheco A., A. (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario. *Relaciones Internacionales*, 53-72.
- Klotz, A., & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in Constructivist International Relations*. New York: M. E. Sharpe.
- Park, J., Finger, M., & Conca, K. (2008). The Death of Rio Environmentalism. In M. Finger, K. Conca, & J. Park, *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability* (pp. 1-12). London/New York: Routledge.

- Paterson, M., Hoffmann, M., Betsill, M., & Bernstein, S. (2014). The Micro Foundations of Policy Diffusion Toward Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network. *Comparative Political Studies*, 420-449.
- Peixoto B., J., Godfrid, J., & Stevenson, H. (2019). La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina: alcances y resistencias. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 313-340.
- Pio, A. (29 de 9 de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Anícia Pio en San Pablo, Brasil. (C. Kiessling, entrevistador).
- Rittl, C. (17 de 10 de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Carlos Rittl por videoconferencia. (C. Kiessling, entrevistador).
- Vinicius C., M. (9 de 9 de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Marcos Vinicius C., M. por videoconferencia. (C. K. Kiessling, entrevistador).
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.