

La economización de la gobernanza global climática: lecciones desde los mercados de carbono

José Manuel Leal

Resumen

En las últimas décadas las relaciones internacionales se han visto fuertemente guiadas por la política económica internacional (PEI). Con el presente artículo se pretende ilustrar la influencia que ha tenido ésta en la gobernanza global. Utilizando los mercados de carbono y su influencia en la gobernanza global climática, en el artículo se ejemplifica el dominio del enfoque de PEI en la política internacional. A través de un breve repaso de los mercados de carbono, se pretende mostrar cómo la gobernanza global climática está fuertemente influenciada por la PEI. Con el empleo de la noción de hegemonía de Antonio Gramsci, se aspira a contribuir para un mejor entendimiento de cómo es que las políticas climáticas siguen una lógica económica.

Palabras clave: gobernanza climática, política económica internacional, mercados de carbono, hegemonía, Antonio Gramsci.

THE ECONOMIZATION OF GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE: LESSONS FROM CARBON MARKETS

Abstract

This article analyzes the importance of water for the growth and development of Latin America, as well as the causes of the great scarcity of water in

Recibido: 05 de abril de 2022. Aceptado: 15 de junio de 2022.

Received: April 05, 2022. Accepted: June 15, 2022.

Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación -CUCEA - UdeG.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3885-3071>.

Correo electrónico: manuel.leal@academicos.udg.mx.

this area, being one of those with the most water resources. From the analysis of the water footprint and virtual water, we note the economic impact it has on world trade. Added to this, the failure to implement water governance also contributes to water inequity, causing instability in the local system, regional or global. Faced with this critical situation of water scarcity, the tension between regions has increased, bringing us closer to a future where conflicts over water will be more frequent.

Keywords: Water scarcity; Latin America; virtual water; Water footprint; water governance; water conflicts

Introducción

El final de la Guerra Fría representó una transformación en la política internacional, que pasó de ser un sistema bipolar a uno multipolar. Además, los avances tecnológicos en materia de transporte y comunicación sentaron las bases de los cambios estructurales en la política internacional (Pattberg, 2006). En este contexto de transformaciones a gran escala, varios académicos se centraron en el estudio de la creciente interacción entre los Estados y comenzaron a pensar en el concepto de gobernanza global. Sin embargo, los enfoques teóricos dominantes durante las primeras décadas fueron los pertenecientes a las escuelas tradicionales, donde el Estado es visto como el actor central de las relaciones internacionales (RRII). Sin embargo, durante el surgimiento del “tercer debate” dentro de la disciplina, algunos académicos comenzaron a ver algunas inconsistencias causadas por estas perspectivas que llevaron a la generación de enfoques teóricos alternativos – por ejemplo la “teoría del sistema mundial” de Wallerstein (1974); y la “teoría de la dependencia” de Cardoso y Faletto (1979) –, facilitando la inclusión del análisis multinivel que contribuye a comprender la complejidad de la política internacional (Waever, 1996).

Sin embargo, a pesar de las transformaciones en la disciplina, la idea de gobernanza sigue siendo difusa. Walters (2004) separa el concepto en “vieja gobernanza” y “nueva gobernanza”. La vieja gobernanza, de acuerdo con Walters, describe un mundo en el que la economía, la sociedad, e incluso el propio Estado se gobiernan desde centros fijos de autoridad de forma descendente. La nueva gobernanza se refiere a una nueva forma de sociedad en la que los objetivos tradicionales de los gobiernos – bienestar, prosperidad y seguridad –

ya no pueden ser alcanzados por el centro [gobierno] actuando solo. Progresivamente se requiere que las autoridades centrales interactúen y se relacionen con otros actores dentro del Estado, como los privados, las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros (p. 29).

Es así como algunos estudiosos empezaron a darse cuenta de cómo la globalización ha tenido un fuerte impacto en la naturaleza cambiante de la disciplina de las RRII. Lo anterior se debe, en gran medida, a la proliferación de actores políticos provocada por la globalización, que hizo necesario ampliar el ámbito de estudio actual más allá de los Estados (Sartori, 2006). Como lo argumenta Sartori, los Estados han dejado de ser los únicos actores en la escena internacional. Es por ello que durante las décadas de los ochenta y noventa se puede observar cómo los estudios dentro de la disciplina han ampliado su alcance, incluyendo otros objetos de investigación, tales como: organizaciones internacionales (ej. Naciones Unidas, OCDE), organizaciones no gubernamentales (ej. Green Peace, Amnistía Internacional), gobiernos locales, y corporaciones multinacionales (ej. Coca-Cola, Exxon), entre otros, como ejemplo de su evolución. Por ejemplo, algunos autores, como James Rosenau (1995), sugieren que es necesario conceptualizar un orden internacional desagregado, fragmentado pero coordinado, no sólo para obtener algunos beneficios, sino también para afrontar problemas complejos y globales. Rosenau atribuye a la creciente interdependencia en la política mundial la nueva capacidad de otros actores para gobernar sin la autoridad "formal". Esta nueva capacidad origina una reubicación de la autoridad en la gobernanza mundial.

Basándose en lo anterior, un enfoque de política económica parece ofrecer la mejor explicación de la naturaleza limitada de la política internacional sobre el cambio climático hasta la fecha. Parte de esta tendencia es la fuerte influencia que han generado las relaciones económicas internacionales en la gobernanza global de cambio climático a través de las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, como lo veremos a lo largo del artículo. Lo anterior se traduce en políticas climática con un fuerte componente económico. Mismas que se traducen en la adopción de políticas con un enfoque económico, moldeando, así, las políticas climáticas a nivel global. Este proceso de economización involucra que los actores económicos en el área internacional definan al cambio climático como un asunto económico. Desde un punto de vista de la economización

de la gobernanza global climática, la creciente participación de actores económicos surge debido al aumento del poder de los agentes corporativos y financieros transnacionales producido por la liberalización de los flujos financieros que fue fundamental para el proyecto neoliberal desde principios de la década de los ochenta. En algunos casos² las empresas con sede en el norte global utilizan este poder económico para aumentar su control sobre las empresas más pequeñas del sur. En otros casos, las empresas promueven iniciativas de gobernanza privada para evitar que los Estados regulen una cuestión determinada (Falkner, 2003; Pattberg, 2007). En otros, pequeños grupos de empresas utilizan estas iniciativas para crear bienes de club que benefician a un grupo reducido.

Sin embargo, la gobernanza privada también surge porque las ONG – incluidas las ecologistas – cambian su estrategia en las condiciones neoliberales y dejan de centrarse únicamente en la regulación estatal de la industria para adoptar una serie de estrategias, algunas más combativas y otras más cooperativas, para gobernar las prácticas empresariales (Newell, 2000; Thistlethwaite y Paterson, 2016). De acuerdo con Newell y Paterson (1998), la gobernanza climática privada se basa en dos supuestos. En primer lugar, se basa en el supuesto de que los Estados pueden ser tratados como actores racionales unitarios. En segundo lugar, y quizás el más relevante, asume que los Estados y los mercados son dos esferas separadas de la actividad humana, lo cual genera diversas limitantes epistemológicas en el estudio de la gobernanza global climática. Por lo tanto, Newell y Paterson sostienen que un enfoque de economía política puede ofrecer una explicación más completa de la política climática global, que la que se puede ofrecer dentro de un marco de régimen internacional (*ídem*). Dicho de otra manera, ambos autores pretenden contribuir a explicar el comportamiento de los Estados en la política climática, ya que parte de los intereses económicos (inversión, intercambio comercial, etc.) y no de las bases racionales.

Parte de la fuerte influencia de las relaciones económicas internacionales en la gobernanza global climática se puede ver reflejada en el auge de los mercados de carbono en el ámbito internacional. Como lo

2. Un ejemplo clásico es el de Clapp (1998), que habla sobre la certificación ISO:14000.

veremos más adelante, los mercados de carbono reflejan el avance de la tendencia de economización de la gobernanza del cambio climático, y una señal del poder estructural del capital y del sector financiero.

En la primera parte del artículo se hace un breve repaso del concepto de gobernanza global desde enfoque reflectivista de las relaciones internacionales, tomando como base el trabajo de James Rosenau. Enseguida, se hace una breve revisión del concepto de hegemonía de Antonio Gramsci desde la política económica internacional, haciendo principal hincapié en el elemento de consentimiento como esencial en la formación de la hegemonía. Después se realiza un breve repaso sobre el concepto de gobernanza global climática, poniendo énfasis en los aspectos económicos que originan los vacíos en ésta, así como la influencia de las relaciones económicas internacionales. Partiendo de lo anterior, se toma el argumento de la economización de la gobernanza global climática de Skovgaard, que ayude a entender dicha influencia. Por último, se discute de manera muy breve acerca de los mercados de carbono como herramienta que ayuda a ilustrar este proceso de economización de la gobernanza global climática. Al final se presentan algunas conclusiones.

Ampliando los horizontes del análisis de la gobernanza global

Como ya se mencionó en la introducción, durante las décadas de los setenta y noventa los académicos comenzaron a explorar perspectivas alternativas para estudiar y examinar los fenómenos internacionales con el debate *ínter-paradigmático* (DIP). Waever (1996) menciona que el DIP ayudó a construir una imagen más descentralizada, pero estabilizada, de la disciplina. El “tercer debate”, como lo llaman algunos, puso de manifiesto el progreso de la disciplina al incluir otros dos paradigmas además del realismo (realismo, liberalismo y radicalismo) en la discusión. A su vez, el DIP contribuyó a ampliar los ámbitos de investigación de la disciplina y los objetos de indagación fuera de los del Estado. Es decir, mientras que algunas vías de investigación siguieron centrándose en el Estado como objeto de estudio —como las que seguían la gran mayoría de los autores que utilizaban el enfoque realista en la década de los setenta—, otras incluyeron a más actores en su análisis. La incongruencia causada por el enfoque realista llevó

a la generación de teorías con un enfoque teórico ligeramente diferente al de la escuela realista de las RRII, como el caso de la “teoría de la interdependencia compleja” de Keohane y Nye (1977), la “teoría del sistema mundial” de Wallerstein (1974), la “teoría de la telaraña” de Burton (1972), y la “teoría de la dependencia” de Cardoso y Faletto (1979). Esto llevó a una mejor comprensión de un mundo cambiante y a percibir la necesidad de incluir un análisis multinivel, así como a tratar la complejidad de un sistema internacional.

Como uno de los principales académicos que participaron en el “tercer debate” durante la década de los ochenta, Rosenau argumentó que ya no era apropiado tratar a los Estados-nación como actores centrales del sistema. Su concepto de transnacionalización de los asuntos internacionales se refería al proceso en el que los gobiernos [centrales] habían sido complementados por individuos, diferentes grupos sociales así como por empresas (Rosenau, 1980).

Sin embargo, a pesar del desarrollo de estas teorías, de acuerdo con Rosenau los enfoques tradicionales de las relaciones internacionales seguían sin contemplar las consecuencias de la interdependencia global, mientras que los enfoques reflectivistas³ sí. Estos últimos se centraban en la dinámica de las relaciones transnacionales y, por tanto, trataban a los Estados-nación como entidades adaptables, al mismo tiempo que estudiaban el contexto en el que los gobiernos nacionales llevaban a cabo sus asuntos (p. 3). Rosenau argumenta que uno de los obstáculos a los que se enfrentaron las RRII para ampliar el ámbito de análisis se debió a que el paradigma Estado-céntrico de las relaciones internacionales —como él lo llama— había estado presente entre los académicos durante tanto tiempo que no era fácil abandonarlo en favor de perspectivas más inclusivas. La inclinación a ver a los gobiernos centrales como la única fuente significativa de causalidad, así como la tendencia a tratar la interacción de los Estados —como los parámetros de los asuntos mundiales— se arraigó profundamente en los hábitos analíticos hasta el punto de cegar a los académicos ante los

3. Los enfoques reflectivistas (ej.: constructivismo, de género, post-estructuralismo, post-colonialismo, política verde y algunas versiones de marxismo) han contribuido a dar forma y ampliar nuestra comprensión de las teorías de relaciones internacionales. Las perspectivas reflectivistas permiten la inclusión de aspectos sociales, ambientales y económicos en el estudio de IR además del estudio de seguridad y guerra. Para ampliar más, véase: Hollis y Smith (1990).

cambios más dinámicos, haciéndolos aparecer como desafíos al orden existente, más que como precursores de nuevos patrones (p. 5). En este sentido, Rosenau destaca los diversos obstáculos que enfrentaron los nuevos enfoques para ajustar el estado del arte a fin de comprender mejor las transformaciones que se produjeron en esa época (p. 6), y que se siguen produciendo en la política internacional.

En este sentido, la post-Guerra propició la aparición de varios actores nuevos en el ámbito internacional. La fragmentación de los diferentes Estados —por ejemplo, en Europa del Este—, la creación de organizaciones no gubernamentales, la reivindicación de la autonomía de algunas entidades subnacionales, la progresiva participación e influencia de las organizaciones filantrópicas,⁴ así como la creciente participación de las empresas multinacionales, son claros ejemplos. Algunos académicos consideraron que estos nuevos actores complementaban, más que suplantar, a los Estados-nación. Por otro lado, otros estudiosos interpretaron la oleada de nuevos actores como la erosión de la autoridad de los Estados-nación (Strange, 1996). Desde este punto de vista, Rosenau (1995) argumenta que el Estado-nación había sido sustituido por una sociedad mundial. Esta sociedad mundial, alimentada en parte por las mejoras tecnológicas en las telecomunicaciones, contribuyó a desarrollar una interdependencia entre los diferentes grupos que trascendía las fronteras nacionales.

Mucho se ha hablado de cómo la globalización ha afectado e influido en el estudio de la política internacional basada en el Estado. Para ilustrar esta influencia, Krasner (1976, 2001) adopta un enfoque para estudiar la gobernanza global desde la política económica internacional (PEI), según el cual el equilibrio de poder cambia en función de diferentes factores económicos (por ejemplo, los tipos de interés, los flujos de inversión, la balanza comercial), lo que pone en tela de juicio la soberanía de los Estados y la interdependencia en el sistema internacional. Como lo menciona Mol (2002), los mecanismos, las instituciones y las dinámicas económicas siempre seguirán en primer lugar la lógica y la racionalidad económica, lo que implica que siempre se quedarán cortos a la hora de articular plenamente los intereses medioambientales e impulsar las reformas medioambientales. De

4. Para ampliar más, véanse: Dermont *et al.*, 2017; Green, 2017; Gulbrandsen y Andresen, 2004; Mousavi y Bossink, 2020; Rietig, 2016; Sending y Neumann, 2006; Yi *et al.*, 2019.

la misma manera, las formas en que las consideraciones e intereses medioambientales desencadenan cambios en las instituciones (globales) y las prácticas sociales fuertemente infectadas por la globalización [económica] (*ídem*).

Hegemonía global según Gramsci

Un enfoque gramsciano de la política económica internacional (PEI) tiene especial interés en desarrollar el estudio de los orígenes, el desarrollo y la posible transformación de la hegemonía mundial. Los autores que utilizan un enfoque gramsciano se enfocan en cómo se mantiene la hegemonía a través de formas de estrecha cooperación entre las élites poderosas dentro y fuera de las regiones centrales del sistema mundial, y a través de la creciente red de instituciones económicas y políticas que impulsan la gobernanza mundial (Carroll, 2010). En relación con el análisis de la gobernanza global, Cox considera crucial la inclusión de la “condicionalidad política”, así como la presión internacional para desregular diversos sectores de la economía nacional. Dicho de otro modo, el enfoque gramsciano se centra en el papel de las fuerzas políticas contra-hegemónicas en el orden global. En este sentido, se toma una herramienta analítica que nos ayuda a entender la formación, la influencia y el papel de los actores transnacionales en la gobernanza del clima. Esta herramienta es el concepto de hegemonía según Gramsci. Worth (2011) menciona el concepto de Gramsci de hegemonía como clave para proporcionar una alternativa crítica a las lecturas ortodoxas del poder centrado en el Estado en la teoría de las relaciones internacionales. Su principal objetivo era comprometerse con la concepción de la hegemonía de Gramsci como un medio para ir más allá del estrecho alcance del realismo estructural que era prominente en las RRII, y desarrollar nuevas formas de comprensión normativa (*ídem*).

Para entender mejor el concepto de hegemonía de Gramsci, es necesario conceptualizar al Estado como un actor en el que confluyen múltiples fuerzas de diversos orígenes. En este sentido, Gramsci construye el concepto de hegemonía con tres elementos. Uno de ellos es el concepto de la *revolución pasiva*. Éste se refiere a la introducción de cambios en los que no interviene la fuerza, o el poder coercitivo.

Uno de los elementos importantes en el desarrollo de una revolución pasiva es el de consentimiento en la implementación de los cambios en la organización de la sociedad, así como en el desarrollo, y la construcción, de la hegemonía. Ambos conceptos, a la hora de estudiar la influencia de la PEI en la gobernanza global climática, contribuye a entender mejor cómo es que la gobernanza global climática es fuertemente influenciada por una lógica económica.

Elementos en la revolución pasiva de Gramsci: consentimiento

A diferencia de las concepciones dominantes de hegemonía en las RRII, en las que el argumento principal es que las clases dominantes ejercen el gobierno a través de la coerción y el uso de la fuerza, la noción de hegemonía de Gramsci afirma que las clases dominantes son más eficaces y seguras a través del consentimiento. Para Gramsci, el consentimiento —o persuasión— es creado y recreado por la hegemonía de la clase dominante en la sociedad. Es a través de ellos que los valores morales, políticos y culturales del grupo dominante se difunden ampliamente y son aceptados por las clases subordinadas como sus valores (Cox, 1983). Este consenso se desarrolla a través de las instituciones de la sociedad (por ejemplo, *think-tanks*, centros de investigación, ONG, universidades, redes transnacionales, etcétera). Cuando una determinada idea alcanza fuertes niveles de consentimiento, puede incluirse en las prácticas socioeconómicas, políticas y culturales, o lo que él denomina “superestructuras”. Como sostiene Worth (2011), la hegemonía global no sólo se ejerce mediante el poder coercitivo, sino que también se implementa a través de la relación consensuada que se construye entre la clase elitista transnacional y algunas clases “nacionales subordinadas”. El poder consensuado se ve reforzado en parte por los intelectuales orgánicos dentro del Estado, como la academia. Los actores implicados pueden persuadir e influir en el diseño y la aplicación de las políticas públicas.

La gobernanza global climática

El Acuerdo de París de 2015 tiene el objetivo colectivo de limitar el calentamiento global a 2° C, y posiblemente a 1.5° C, pero no hay forma de garantizar la coherencia entre el objetivo y los compromisos individuales. No es de extrañar que los objetivos nacionales y las políticas reales no sean lo suficientemente ambiciosos como para conseguir este resultado (Stevenson, 2020). La impaciencia por la lentitud, y la escasa ambición, de los procesos de las NNUU ha empujado a los actores no estatales a construir iniciativas de gobernanza paralelas. Por lo anterior, el centro de gravedad de la gobernanza global climática se alejó de las NNUU tras el fracaso de la Cumbre de Copenhague en 2009, y ahora se encuentra en experimentos transnacionales voluntarios liderados por actores del mercado y subnacionales, y la sociedad civil (Hoffmann, 2011; Stevenson, 2020). Estos experimentos incluyen el intercambio de información, herramientas para la divulgación y el seguimiento de las emisiones, la compensación, los objetivos municipales y el comercio de emisiones subnacionales. Sus defensores sostienen que estos experimentos son valiosos no sólo por las emisiones que reducen directamente, sino también por señalar a los Estados que la sociedad está dispuesta a actuar, lo que indirectamente puede hacer que aumente el nivel de ambición (Chan *et al.*, 2015). Pero, aunque muchos actores no estatales se comprometen a actuar voluntariamente, la gran mayoría no lo hace. Y, entre los que lo hacen, hay muy pocos que rindan cuentas de sus compromisos (Bulkeley y Newell, 2015: 66).

Independientemente de que la gobernanza transnacional pueda marcar una verdadera diferencia en las emisiones mundiales de GEI, este estilo de gobernanza ha llegado para quedarse (Betsill y Bulkeley, 2004; Bulkeley *et al.*, 2012, 2014; Cao y Ward, 2017; Hsueh, 2017; Nielsen y Papin, 2020). De hecho, el Acuerdo de París de 2015 reconoce e incorpora los compromisos voluntarios y las acciones de los agentes no estatales y considera que la cooperación entre los Estados y los agentes privados es el camino hacia una mayor ambición. Como observa Geden (2016), este proceso ascendente ha asegurado un mayor nivel de participación, pero su capacidad para producir el resultado deseado se toma como una cuestión de fe. Sin embargo, la incertidumbre de si los actores privados realizan, o no, acciones en la gobernanza global, figura como una desventaja que vale la pena considerar. Transferir toda la acción de

governar a los actores privados, o híbridos (ej. redes transnacionales, organizaciones filantrópicas, etc.) puede no ser viable.

Una mirada al concepto de gobernanza climática

En relación con la gobernanza del cambio climático, varios autores sostienen que el principal problema es cómo está organizada la gobernanza global (Betsill y Bulkeley, 2006; Esty, 2009; Le Prestre, 2008; Newell y Bulkeley, 2010; Saran, 2009). Los acuerdos internacionales — como los Protocolos de Kyoto, y de París — han proporcionado instrumentos poco ambiciosos para la mitigación y la adaptación, así como políticas excluyentes que dan preferencia a las empresas (Newell y Paterson, 2010) y dejan de lado a otros actores importantes. Por el contrario, han privilegiado a las grandes empresas para actuar contra el cambio climático, debilitando el sistema y provocando una mala distribución de los proyectos y las inversiones entre los países y dentro de ellos (Kolk y Pinkse, 2007; Levy y Kolk, 2002; Newell y Paterson, 2010).

Por ejemplo, la mala distribución de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) incluidos en el Protocolo de Kyoto. Estos mecanismos han generado una fuerte concentración de proyectos, así como han privilegiado a las grandes corporaciones para actuar contra el cambio climático, debilitando el sistema. Como mencionan Lövbrand *et al.* (2009), los MDL se han presentado como un resultado exitoso de las negociaciones norte/sur, así como una herramienta innovadora que aumenta tanto la capacidad de resolución de problemas como la legitimidad democrática de la gobernanza global climática. Basado en la lógica neoclásica del mercado, según la cual las emisiones deben reducirse allí donde los costes son bajos, los MDL llevan mucho tiempo diciendo que permiten reducir las emisiones de forma rentable en el mundo industrializado y, al mismo tiempo, canalizar tecnologías limpias y un avance sostenible hacia el mundo en desarrollo. Dichos mecanismos dependen en gran medida de la participación de actores que buscan beneficios, como los inversores y corredores de carbono, los auditores de terceros, los expertos científicos; y los que no, como las ONG y las comunidades locales afectadas por las actividades del proyecto.

La economización de la gobernanza global climática

Según la literatura revisada en el área de las relaciones económico-ambientales, la formulación de políticas medioambientales basadas en principios económicos se ha destacado, entre otras cosas, por el apoyo de poderosos agentes económicos y la resonancia del discurso económico (Bernstein, 2001; Newell, 2012; Newell y Paterson, 2010). En relación con lo anterior, Paterson (1999) sostiene que las fuerzas dominantes que impulsan los modelos de gobernanza medioambiental son las asociadas a la globalización económica. Por lo tanto, los patrones de gobernanza en el ámbito internacional son una mezcla de regímenes interestatales junto con “normas, reglas y procedimientos menos formalizados que modelan el comportamiento sin la presencia de una constitución escrita del poder material” (*ídem*). Es así como la forma dominante en que los actores de la economía política mundial han organizado la política medioambiental desde la década de los años ochenta de acuerdo con las normas, estructuras y fuerzas neoliberales políticas de “mando y control” (Katz-Rosene y Paterson, 2018). Al mismo tiempo, esta formulación de políticas basada en principios económicos ha conducido a menudo a respuestas políticas que dan prioridad a la eficiencia económica por encima de las preocupaciones de justicia y que no constituyen una desviación radical de los paradigmas políticos existentes (Skovgaard, 2021).

En este mismo sentido, Skovgaard (2021) ilustra cómo las organizaciones internacionales (oIs) encaminan a los Estados hacia la adopción de políticas con un enfoque económico, y cómo estas políticas moldean la gobernanza del cambio climático a nivel global, lo que denomina como la *economización* de la gobernanza climática. Por lo anterior, sostiene que las políticas económicas y medioambientales están cada vez más entrelazadas. Dicho proceso de economización se utiliza como lente para entender el rendimiento (es decir, su forma de abordar los problemas) de las tres instituciones económicas más importantes —el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo de los Veinte (G20), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)—. Esta economización implica que los actores económicos definen una cuestión como económica y, por lo tanto, perteneciente a su cartera, a diferencia de las cuestiones que pueden abordar aunque sigan reconociendo que las cuestiones pertenecen a

las carteras de otros actores. Es así como Skovgaard sostiene que estas instituciones son cruciales para abordar el cambio climático, y la sostenibilidad en sentido más amplio, por su poder y su papel central en las decisiones que determinan la forma en que las sociedades mitigan y se adaptan al cambio climático. El estudio de las tres instituciones que abordan la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles y la financiación del clima muestra que pueden tomarse en serio las cuestiones climáticas, principalmente como instrumentos económicos para abordar un problema medioambiental enmarcado en términos económicos (*ídem*).

Lo que él denomina el primer aspecto de la economización consiste en trasladar una cuestión al ámbito económico y permitir así que la aborden las instituciones y los agentes que se ocupan de las cuestiones de política económica tanto a nivel nacional como internacional. Así, las instituciones económicas tratan el cambio climático como una cuestión que pertenece a su cartera por las características económicas que se le atribuyen, en lugar de pertenecer a la cartera de otras instituciones aunque siga siendo relevante para ellas porque también afecta a los objetivos económicos. Estas instituciones económicas se caracterizan no sólo por su cosmovisión económica arraigada en la economía dominante, sino también por su poder relativo en comparación con las instituciones medioambientales nacionales (por ejemplo, los ministerios de medio ambiente) e internacionales (por ejemplo, la Conferencia Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC). Por lo tanto, la economización en cuanto a la participación de las instituciones económicas transfiere una parte importante del potencial de transformación a dichas organizaciones.

De manera concreta, de acuerdo con Skovgaard (2021) este proceso de economización de la gobernanza global climática se ha desarrollado desde tres frentes en la arena internacional: el FMI, el G20 y la OCDE. Primero, el FMI ha desempeñado un papel importante en la promoción del Consenso de Washington y de las políticas económicas neoclásicas. Es decir, la forma en que el FMI trató la cuestión de las subvenciones a los combustibles fósiles. En lugar de limitarse a adoptar el enfoque por defecto (OCDE, 2018; Skovgaard, 2017) y centrarse en las ayudas directas de los gobiernos dirigidas a la producción (por ejemplo, minería y de combustibles fósiles) y al consumo (por ejemplo, bajando el precio de la gasolina y el petróleo), el FMI argumentó

que cualquier combustible fósil con un precio que no incluyera completamente sus externalidades (cambio climático, contaminación atmosférica local) estaba de hecho subvencionado (Clements *et al.*, 2013; Coady, 2015).

En segundo lugar, el G20 fue crucial a la hora de abordar la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. De manera concreta, la forma en que los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G20, en el periodo previo a la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP15) en 2015, llegaron a un compromiso preliminar sobre el apoyo financiero de los países desarrollados a las medidas de mitigación y adaptación al clima en los países en desarrollo (el llamado financiamiento climático). El compromiso del G20, que constituía un acuerdo sobre el objetivo y las condiciones asociadas al mismo, sentó las bases para el objetivo del Acuerdo de Copenhague de destinar \$100,000 millones de dólares a dicha financiación (Kim y Chung, 2012). El acuerdo fue posible gracias a que el G20 reunió a los representantes de los poderosos ministerios de finanzas para desarrollar un entendimiento común de la financiación climática basado en su visión económica compartida.

En tercero y último lugar, la OCDE ha conformado la base de conocimientos para las políticas relacionadas con la emisión de GEI. Por ejemplo, es el modo en que la OCDE ha abordado la financiación climática, incluidas las observaciones del secretario general de la organización, Ángel Gurría, ante los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales del G7, en las que destacó el déficit de inversión anual en infraestructuras climáticas, que asciende a \$3 billones de dólares, así como los esfuerzos de la OCDE para abordar este déficit, entre otros aspectos, promoviendo la elaboración de presupuestos verdes (Observaciones a la reunión de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G7: Desayuno de trabajo: Clima y Finanzas Verdes, Ángel Gurría, 18 de Junio, 2019) (Skovgaard, 2021), al igual que la promoción al desarrollo de los mercados de carbono (OCDE, 2010), que se discuten en la siguiente sección.

Por último, esta formulación de políticas basada en principios económicos ha conducido a menudo a respuestas políticas que dan prioridad a la eficiencia económica por encima de las preocupaciones de justicia y que no contribuyen a la promoción de un cambio radical de

los paradigmas políticos existentes. Además de implicar una preferencia por los instrumentos de política económica, así como por instituciones más poderosas que las medioambientales, las actividades de las instituciones económicas abarcan una gama más amplia de ámbitos políticos que la elaboración de políticas medioambientales. Según varios autores, la formulación de políticas medioambientales basadas en principios económicos ha destacado, entre otros aspectos, por el apoyo de poderosos agentes económicos y la resonancia del discurso económico (Bernstein, 2001; Newell, 2012; Newell y Paterson, 2010).

Una impugnación neoliberal: los mercados de carbono

Como ya se mencionó en la introducción, los mercados de carbono contribuyen a representar la economización de la gobernanza global climática. Tomando un enfoque de PEI, éstos pueden ser interpretados como el poder estructural del capital, derivado del papel del Estado en las sociedades capitalistas. Es por eso que los mercados de carbono se han convertido en una característica dominante de la gobernanza mundial del cambio climático, tanto dentro como fuera del proceso de los tratados multilaterales, lo que empuja a cuestionarse sobre la naturaleza cambiante del poder y la autoridad en la gobernanza medioambiental mundial. En su artículo, Bernstein *et al.* (2010) muestran que las complejas interacciones entre los actores y las prácticas en los mercados de carbono difuminan los límites entre la gobernanza “pública” y la “privada”. Ellos argumentan que la reflexión sobre el futuro de la gobernanza climática mundial debe partir de la complejidad de las interacciones entre estos sistemas de gobernanza transnacional y las negociaciones interestatales (*idem*).

El desarrollo de un sistema *cap & trade* no ha funcionado de la forma en que se diseñó originalmente: como un sistema global para alcanzar los compromisos incluidos en el Protocolo de Kyoto. El estancamiento de las negociaciones multilaterales y la retirada de Estados Unidos en 2001 provocaron una importante fragmentación del mercado global. En la actualidad existen sistemas de tope y comercio activos en Europa, América del Norte y la región de Asia/Pacífico. Estos sistemas se organizan a través de una serie de jurisdicciones políticas (municipales, subnacionales, nacionales y supranacionales) en las que participan tan-

to el sector público como el privado. Dichos sistemas de *cap & trade* tienen el potencial de ampliar considerablemente el alcance del mercado mundial del carbono. A lo largo del artículo, los autores describen la centralidad de los mercados de carbono para la gobernanza del cambio climático. Lo que también muestra que las complejas interacciones entre los actores y las prácticas de los mercados de carbono difuminan los límites entre la gobernanza “pública” y la “privada”.

Los mercados de carbono, que ilustran bien esta dinámica, han supuesto la elaboración de un denso conjunto de procesos de poder-conocimiento que tienen que ver con el seguimiento y la contabilidad de las emisiones, la creación de medios para calcular las reducciones de emisiones de los proyectos, la aplicación de normas (o mejor, el diseño de normas de autocontrol), etcétera (Lövbrand y Stripple, 2013). Lo anterior implica un conjunto heterogéneo de mecanismos que involucran actores tanto públicos como privados.

A esta mezcla podemos agregar la movilización del deseo entre los actores que participan en dichos mercados. Como argumentan Descheneau y Paterson (2011), los actores involucrados en el sistema financiero internacional han movilizado sus recursos y prácticas en la construcción de los mercados de carbono (p. 666). Como parte de esta construcción, los promotores de los mercados de carbono han tomado “prestadas” algunas prácticas del sector financiero, como la producción intersubjetiva del deseo. Esta relación paradójica entre el deseo y la racionalidad económica ha sido muy eficaz para la expansión de los mercados de carbono (p. 672) en la gobernanza global climática.

A manera de conclusión

A largo del artículo hemos visto cómo es que la gobernanza climática global se ha visto fuertemente influenciada por los organismos internacionales en materia económica, o lo que Skovgaard llama la economización de la gobernanza global.

Apoyándose en el análisis de Skovgaard (2021), en el artículo muestra cómo las principales organizaciones económicas internacionales empujan a los Estados hacia la adopción de políticas climáticas con un enfoque económico. Al mismo tiempo cómo estas políticas moldean la gobernanza del cambio climático a nivel global, lo que denomina

como la *economización* de la gobernanza climática. Estas instituciones económicas tratan el cambio climático como una cuestión que pertenece a su cartera, por las características económicas que le atribuyen, ya que la crisis medioambiental afecta a los objetivos económicos en la política internacional. Esta formulación de políticas basada en principios económicos ha llevado a la formulación de respuestas que dan prioridad a la eficiencia económica por encima de las preocupaciones de justicia, mismas que no contribuyen a la generación de los cambios radicales necesarios para afrontar la crisis medioambiental actual.

En el artículo se utiliza el concepto de hegemonía de Gramsci, como un medio para ir más allá del estrecho alcance del realismo estructural, y desarrollar nuevas formas de comprensión normativa. A su vez, Gramsci afirma que la mantención de la hegemonía es más eficaz y segura a través del consentimiento. Para Gramsci, la hegemonía global no sólo se ejerce mediante el poder coercitivo, sino que también se implementa a través de la relación consensuada que se construye entre la clase dominante.

Por último, los mercados de carbono contribuyen a representar la economización de la gobernanza global climática, ya que éstos pueden ser interpretados como el poder estructural del capital. Es así como los mercados de carbono representan una característica dominante de la gobernanza mundial del cambio climático, tanto dentro como fuera del proceso de los tratados multilaterales, lo que empuja a cuestionarse sobre la naturaleza cambiante del poder y la autoridad en la gobernanza medioambiental mundial.

Referencias bibliográficas

- Bernstein, S. (2001). *The Compromise of Liberal Environmentalism*. Columbia University Press. <http://www.degruyter.com/view/books/bern12036/bern12036/bern12036.xml>
- Bernstein, S., Betsill, M., Hoffmann, M., y Paterson, M. (2010). A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and Climate Governance. *Millennium: Journal of International Studies*, 39(1): 161-173. <https://doi.org/10.1177/0305829810372480>
- Betsill, M., y Bulkeley, H. (2004). Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program. *International Studies Quarterly*, 48(2): 471-493.

- —. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2): 141-159.
- Bulkeley, H., Andonova, L., Bäckstrand, K., Betsill, M., Compagnon, D., Duffy, R., Kolk, A., Hoffmann, M., Levy, D., Newell, P., Milledge, T., Paterson, M., Pattberg, P., y VanDeveer, S. (2012). Governing Climate Change Trans-nationally: Assessing the Evidence from a Database of Sixty Initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(4): 591-612.
- Bulkeley, H., Andonova, L., Betsill, M., Compagnon, D., Hale, T., Hoffmann, M. J., Newell, P., Paterson, M., Roger, C., y Vandever, S. D. (2014). *Transnational climate change governance*. Cambridge University Press.
- Bulkeley, H., y Newell, P. (2015). *Governing climate change*. Routledge.
- Burton, J. W. (1972). *World society*. University Press.
- Cao, X., y Ward, H. (2017). Transnational Climate Governance Networks and Domestic Regulatory Action. *International Interactions*, 43(1): 76-102.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America (Dependencia y desarrollo en América Latina, engl.)*. Univ of California Press.
- Carroll, W. K. (2010). *The making of a transnational capitalist class: Corporate power in the twenty-first century*. Zed.
- Chan, S., van Asselt, H., Hale, T., Abbott, K. W., Beisheim, M., Hoffmann, M., Guy, B., Höhne, N., Hsu, A., Pattberg, P., Pauw, P., Ramstein, C., y Widerberg, O. (2015). Reinvigorating International Climate Policy: A Comprehensive Framework for Effective Non-State Action. *Global Policy*, 6(4): 466-473.
- Clapp, J. (1998). The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World. *Global Governance*, 4(3): 295-316.
- Clements, B., Coady, D., Fabrizio, S., Gupta, S., Alleyne, T., Sdrlevich, C., e International Monetary Fund. (2013). *Energy subsidy reform: Lessons and implications*. International Monetary Fund.
- Coady, D. (2015). *How Large Are Global Energy Subsidies?* International Monetary Fund.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium - Journal of International Studies*, 12(2): 162-175.
- Dermont, C., Ingold, K., Kammermann, L., y Stadelmann-Steffen, I. (2017). Bringing the policy making perspective in: A political science approach to social acceptance. *Energy Policy*, 108, 359-368. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.05.062>

- Descheneau, P., y Paterson, M. (2011). Between Desire and Routine: Assembling Environment and Finance in Carbon Markets. *Antipode*, 43(3): 662-681. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00885.x>
- Esty, D. C. (2009). Revitalizing Global Environmental Governance for Climate Change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 15(4): 427-434.
- Falkner, R. (2003). Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links. *Global Environmental Politics*, 3(2): 72-87. <https://doi.org/10.1162/152638003322068227>
- Geden, O. (2016). The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking. *Wiley Interdisciplinary Reviews. Climate Change*, 7(6): 790-797. <https://doi.org/10.1002/wcc.427>
- Green, J. F. (2017). Blurred Lines: Public-Private Interactions in Carbon Regulations. *International Interactions*, 43(1): 103-128.
- Gulbrandsen, L. H., y Andresen, S. (2004). NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks. *Global Environmental Politics*, 4(4): 54-75.
- Hoffmann, M. J. (2011). *Climate Governance at the Crossroads*. Oxford University Press.
- Hollis, M., y Smith, S. (1990). *Explaining and understanding international relations*. Clarendon Press/Oxford University Press.
- Hsueh, L. (2017). Transnational Climate Governance and the Global 500: Examining Private Actor Participation by Firm-Level Factors and Dynamics. *International Interactions*, 43(1): 48-75.
- Katz-Rosene, R., y Paterson, M. (2018). Neoliberal ecologies. *Thinking Ecologically About the Global Political Economy* (1ª edición). Taylor & Francis.
- Keohane, R., y Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little Brown.
- Kim, J. A., y Chung, S.-Y. (2012). The role of the G20 in governing the climate change regime. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 12(4): 361-374. <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9173-2>
- Kolk, A., y Pinkse, J. M. (2007). Multinationals' Political Activities on Climate Change. *Business & Society*, 46(2): 201-228. <https://doi.org/10.1177/0007650307301383>
- Krasner, S. D. (1976). State power and the structure of international trade. *World Politics*, 28(3): 317-347.
- —. (2001). Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*, 22(3): 229-251. <https://doi.org/10.1177/0192512101223002>
- Le Prestre, P. (2008). La gouvernance internationale de l'environnement: Une réforme évasive. *Études Internationales (Québec)*, 39(2): 255-275. <https://doi.org/10.7202/019194ar>

- Levy, D., y Kolk, A. (2002). Strategic responses to global climate change: Conflicting pressures on multinationals in the oil industry. *Business and Politics*, 4(3): 275-300. <https://doi.org/10.1080/1369525021000158391>
- Lövbrand, E., Rindeljäll, T., y Nordqvist, J. (2009). Closing the Legitimacy Gap in Global Environmental Governance? Lessons from the Emerging CDM Market. *Global Environmental Politics*, 9(2): 74-100. <https://doi.org/10.1162/glep.2009.9.2.74>
- Lövbrand, E., y Stripple, J. (2013). Bringing Governmentality to the Study of Global Climate Change. En J. Stripple y H. Bulkeley (Eds.), *Governing the Climate New Approaches to Rationality, Power and Politics*. Cambridge University Press. <https://login.proxy.bib.uottawa.ca/login?url=http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781107110069>
- Mol, A. P. J. (2002). Ecological Modernization and the Global Economy. *Global Environmental Politics*, 2(2): 92-115. <https://doi.org/10.1162/15263800260047844>
- Mousavi, S., y Bossink, B. (2020). Corporate-NGO partnership for environmentally sustainable innovation. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 80-95. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.12.005>
- Newell, P. (2000). *Climate for Change Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*. Cambridge University Press. <https://login.proxy.bib.uottawa.ca/login?url=http://dx.doi.org/10.1017/cbo9780511529436>
- —. (2012). *Globalization and the environment: Capitalism, ecology & power*. Polity.
- Newell, P., y Bulkeley, H. (2010). *Governing climate change*. Routledge.
- Newell, P., y Paterson, M. (1998). A Climate for Business: Global Warming, the State and Capital. *Review of International Political Economy*, 5(4): 679-703.
- —. (2010). *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511761850>
- Nielsen, A. B., y Papin, M. (2020). The hybrid governance of environmental transnational municipal networks: Lessons from 100 Resilient Cities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 239965442094533. <https://doi.org/10.1177/2399654420945332>
- OCDE. (2010, diciembre 10). *Cambio climático: ¡Sí se puede!* <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/cambioclimaticosisepuede.htm>
- —. (2018). *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC Questionnaire*.
- Paterson, M. (1999). Interpreting trends in global environmental governance. *International Affairs*, 75(4): 793-802.

- Pattberg, P. (2006). Global Governance: Reconstructing a contested social science concept. *GARNET Working Paper, 04/06*, 15. London School of Economics and Political Sciences.
- —. (2007). *Private institutions and global governance. The new politics of environmental sustainability*. Edward Elgar.
- Rietig, K. (2016). The power of strategy: Environmental NGO influence in international climate negotiations. *Global Governance*, 22(2): 269-288.
- Rosenau, J. N. (1980). *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*. Londres: F. Piner.
- —. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1): 13-43.
- Saran, S. (2009). Global governance and climate change. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 15(4): 457-460.
- Sartori, G. (2006). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. (3ª edición). Fondo d Cultura Económica.
- Sending, O. J., y Neumann, I. B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*, 50(3): 651-672. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x>
- Skovgaard, J. (2017). The devil lies in the definition: Competing approaches to fossil fuel subsidies at the IMF and the OECD. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(3): 341-353. <https://doi.org/10.1007/s10784-017-9355-z>
- —. (2021). *The Economisation of Climate Change: How the G20, the OECD and the IMF Address Fossil Fuel Subsidies and Climate Finance* (1ª edición). Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108688048/type/book>
- Stevenson, H. (2020). Reforming global climate governance in an age of bullsh*t. *Globalization*, 18(1): 86-102.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press.
- Thistlethwaite, J., y Paterson, M. (2016). Private governance and accounting for sustainability networks. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(7): 1197-1221. <https://doi.org/10.1177/0263774X15604841>
- Waever, O. (1996). The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate. En S. Smith, K. Booth, y M. Zalewski, *International theory: Positivism and beyond*. Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. M. (1974). *The modern world-system*. Academic Press.
- Walters, W. (2004). Some critical notes on "governance." *Studies in Political Economy*, 73, 27-46.
- Worth, O. (2011). Recasting Gramsci in international politics. *Review of International Studies*, 37(1): 373-392.

Yi, Huang, Chen, Xu, y Liu. (2019). Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks. *Sustainability*, 11(8): 2390.