



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Tesis

**LAS PALABRAS Y EL CAMBIO CLIMÁTICO:**

**¿IDENTIDADES E INTERESES EN TRANSFORMACIÓN?**

**La posición argentina en las negociaciones sobre medidas para mitigar  
los gases de efecto invernadero en el transporte internacional (2014 - 2018).**

Tutor: Dr. Juan Gabriel TOKATLIAN

Alumno: Miguel Artin TCHILINGUIRIAN

*Marzo de 2022*

## INDICE

- 1.- RESUMEN.
- 2.- INTRODUCCIÓN.
- 3.- DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.
  - 3.1.- Formulación del problema y preguntas de investigación.
  - 3.2.- Hipótesis.
  - 3.3.- Diseño de investigación y aspectos metodológicos.
  - 3.4.- Marco Teórico.
- 4.- LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA.
  - 4.1.-Las negociaciones internacionales sobre cambio climático y el “mundo en desarrollo”.
  - 4.2.- La Política Exterior Argentina y las negociaciones de cambio climático.
- 5.- COMERCIO, TRANSPORTE INTERNACIONAL Y CAMBIO CLIMÁTICO.
  - 5.1.- Comercio internacional y cambio climático.
  - 5.2.- Medidas de respuesta al cambio climático: medidas basadas en mercado (MBM).
  - 5.3.- El transporte comercial internacional y el cambio climático.
- 6.- NEGOCIACIONES SOBRE MEDIDAS DE RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO: LOS CASOS EN LA OACI Y LA OMI.
  - 6.1.- El mandato y las negociaciones en contexto.
  - 6.2.- Las negociaciones en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
  - 6.3.- Las negociaciones en la Organización Marítima Internacional (OMI).
- 7.- LAS PALABRAS Y EL CAMBIO CLIMÁTICO. IDENTIDADES E INTERESES EN TRANSFORMACIÓN.
  - 7.1.- La construcción intersubjetiva de la realidad climática.
  - 7.2.- Interacciones entre política internacional, exterior y doméstica en transformación.
  - 7.3.- Cambios y continuidades en la identidad argentina sobre el cambio climático.
- 8.- BIBLIOGRAFÍA (REFERENCIADA Y CONSULTADA).
  - 8.1.- Bibliografía.
  - 8.2.- Documentación de organizaciones internacionales (ONU, CMNUCC, CEPAL, OMC, OACI y OMI).
  - 8.3. - Páginas web.
  - 8.4.- Artículos periodísticos.

## 1.- RESUMEN

La tesis central presentada en este trabajo es que existe una transformación en las ideas de política exterior argentina en materia de cambio climático, que puede ser explicada tanto por aspectos domésticos como por, sobre todo, cambios producidos a nivel sistémico, en especial al interior del régimen de cambio climático. Esas ideas en transformación, enmarcadas en un largo trayecto dinámico, fueron cristalizadas en 2015 con la aprobación del Acuerdo de París.

Sin embargo, el peso de las identidades tradicionales de nuestro país –como país agroexportador, y miembro del grupo de países en desarrollo, representado por la pertenencia en el G77+China-, así como los intereses materiales comerciales, marcarán una continuidad en la identidad de la política exterior de Argentina en la materia. Las construcciones discursivas determinan –y a su vez- son determinadas a través de las identidades, que serán modificadas en algunos casos, y no en otros. Conceptos como el principio de ‘responsabilidades comunes pero diferenciadas’ (CBDR) y evitar el ‘proteccionismo verde’ serán protagonistas de las distintas narrativas.

Esas posiciones tradicionales de Argentina, harán de soporte a la identidad que privilegie rasgos identitarios de autonomía relacional frente al “Otro”, identificado con el conjunto de los países desarrollados. Esa identidad autonómica de la política exterior, garantizará ciertas continuidades, sobre todo, en el ámbito de la defensa de los intereses comerciales en las organizaciones que integran la intersección entre el régimen de cambio climático y el régimen del comercio internacional: la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Aviación Civil Internacional (OACI).

Paralelamente, los diversos acuerdos internacionales –principalmente el Acuerdo de París, pero también la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible- alcanzados gracias al consenso de los principales actores en el sistema internacional –Estados Unidos y China-, así como el avance en materia de instrumentos o medidas basadas en mercado con el fin de mitigar los GEIs, impulsaron fuertemente las negociaciones para instrumentar esas medidas en el régimen internacional de cambio climático, en el ámbito específico de esas dos organizaciones especializadas de Naciones Unidas.

El período analizado será entre 2014 y 2018, coincidente con el último tramo de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y la primera mitad del mandato presidencial de Mauricio Macri, teniendo importancia el año 2015 cuando se firma el Acuerdo de París.

Los cambios en el sistema internacional, coincidentes con un cambio de orientación ideológica doméstica, impulsaron un cambio en la orientación de la política exterior, lo que supuso ciertos cambios identitarios, que aunque “de alcance limitado”, reconfiguran la relación con otros Estados, y suponen cambios en las “capas menos solidificadas” de la identidad de Argentina en lo que refiere a la política exterior de cambio climático.

**Palabras clave:** Argentina; autonomía; cambio climático; comercio internacional; desarrollo; identidad; política exterior; proteccionismo verde.

*“Sobre la superficie de proyección de la economía, el hombre aparece como un ser que tiene necesidades y deseos, que trata de satisfacerlos teniendo pues intereses, pensando en las ganancias, oponiéndose a otros hombres; en breve, aparece en una irreductible situación de conflicto; esquivo estos conflictos, huye de ellos o logra dominarlos, encontrar una solución que calme, cuando menos en un nivel y por un tiempo, la contradicción; instaura un conjunto de reglas que son, a la vez, limitaciones y vueltas del conflicto. Por último, sobre la superficie de proyección del lenguaje, las conductas del hombre aparecen como queriendo decir algo; sus menores gestos, hasta sus mecanismos involuntarios y sus fracasos, tienen un sentido; y todo aquello que coloca en torno a él hecho de objetos, ritos, hábitos, discursos, todo el surco de huellas que deja tras de sí constituye un conjunto coherente y un sistema de signos. Así, estas tres parejas de la función y de la norma, del conflicto y de la regla, de la significación y del sistema, cubren sin residuos todo el dominio del conocimiento del hombre”.<sup>1</sup>*

## 2.- INTRODUCCIÓN

La presente tesis propone adentrarse en la complejidad de las negociaciones dentro del régimen internacional<sup>2</sup> de cambio climático. Esta complejidad, entre otros causas, radica en que es difícil arribar a compromisos internacionales en esa materia, especialmente cuando se trata de consensuar a nivel multilateral medidas de mitigación<sup>3</sup> de los gases de efecto invernadero (GEI).

Los países desarrollados argumentaron en las negociaciones dentro de las distintas instancias del régimen de cambio climático acerca de la importancia de que sean todos los países, sin importar su nivel de desarrollo o su contribución histórica a la contaminación de los GEIs, procurando evitar el efecto de “free-riders”, es decir indicando que si los beneficios de la reducción de emisiones alcanzan a todos por igual, los esfuerzos entonces deben ser de todos.

---

<sup>1</sup> FOUCAULT, Michel (1968, 1º ed.): “Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas”. Siglo XXI Editores. Págs. 346 y 347.

<sup>2</sup> Adoptamos la definición de Krasner sobre los regímenes internacionales que define el régimen internacional como “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”. KRASNER, Stephen. 1983. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables” en KRASNER, Stephen (ed.), International Regimes, Cornell University Press. Pág. 2.

<sup>3</sup> “Por mitigación se entienden las políticas y opciones que tienen por objeto reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o a potenciar los «sumideros» (por ejemplo, los océanos o los bosques) que absorben el carbono o el dióxido de carbono de la atmósfera.” OMC; PNUMA (2009): “El comercio y el cambio climático. Informe de la OMC y del PNUMA”. Signatura del documento: DTI/1188/GE. Publicaciones de la OMC. Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza. Pág. ix.

Por otro lado, los países en desarrollo, han señalado históricamente que el mayor esfuerzo deben realizarlo los países desarrollados, quienes históricamente han contribuido a causar el daño climático, además de que son los que poseen los recursos financieros, tecnológicos e institucionales más propicios y abundantes; adicionando el argumento de que los países en desarrollo son los más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

A lo largo de la historia de las negociaciones dentro del régimen de cambio climático se fueron dando distintos procesos, momentos de avance y de retroceso. Sin entrar en el debate de si realmente el Acuerdo de París (AP)<sup>4</sup> significa la respuesta necesaria para lograr morigerar o reducir los riesgos adversos del cambio climático lo cierto es que se adoptó “con el objetivo de expandir los esfuerzos cooperativos para evitar aumentos de temperatura que estuvieran por encima de los 2°C. El Acuerdo de París entró luego en vigor el 4 de noviembre de 2016 y constituye un punto de inflexión en la historia de las negociaciones climáticas internacionales y la gobernanza global pues, por primera vez, y luego de 23 años de negociaciones, se ha logrado involucrar a todos los países del mundo, incluidos los países en desarrollo, en un esfuerzo mundial orientado a limitar los peores impactos esperados del cambio climático”.<sup>5</sup>

Ahora bien, por las razones antes expuestas, los países en desarrollo históricamente se habían opuesto a asumir compromisos de mitigación que sean obligatorios. Sin embargo, dentro de las negociaciones para establecer una convención marco –la CMNUCC- se introdujo un principio denominado “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (‘CBDR’, por sus siglas en inglés) que resultó ser un avance significativo que creó un puente entre posturas que parecían irreconciliables, a la vez que resguardaba a los países en desarrollo de asumir compromisos en materia de mitigación. Con la aproximación “bottom-up” de los esfuerzos, operacionalizada en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), se resignificó el CBDR, y se logró finalmente involucrar a todos los países en los esfuerzos de mitigación. Como bien explica Verónica Gutman “todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, se comprometen a ejecutar acciones de mitigación y

---

<sup>4</sup> El Acuerdo de París se aprobó en diciembre de 2015, en la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París, Francia.

<sup>5</sup> CARLINO, Hernán; GUTMAN, Verónica (2018): “Comercio internacional y cambio climático: desafíos y oportunidades para la Argentina en un escenario restringido en carbono”, *Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación*, Documento de trabajo Nº13. Pág. 4.

adaptación (mejoras en la resiliencia ante los efectos esperados del cambio climático) mediante la presentación, cada cinco años, de contribuciones nacionales actualizadas. El esfuerzo de mitigación deberá ser incremental y progresivo en cada nueva presentación”.<sup>6</sup>

Debido a que en el Acuerdo de París no se obligó a los países en desarrollo a que asumieran compromisos de mitigación sectoriales y con metas cuantificadas vinculantes, y al asegurarse de que sus intereses comerciales no se verían afectados de forma compulsiva “desde arriba”, es a partir de las COP 21 cuando se comenzó a crear un *momentum* en donde el impulso a la adopción de medidas de mitigación sectorial de las emisiones de gases de efecto invernadero cobraba un nuevo impulso, tanto a nivel nacional como en otros organismos internacionales. Esto produjo un cambio de actitud proactiva de muchos países en desarrollo, incluida Argentina, aunque con la precaución de no afectar los intereses comerciales del país.

Deberá tenerse presente, a modo contextual, a lo largo de este trabajo que “la participación porcentual de la Argentina en las emisiones globales de GEI en 2014 fue de 0,7% del total de las emisiones globales”<sup>7</sup>; asimismo, el sector de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra emitió porcentualmente un 37% de las emisiones nacionales<sup>8</sup>; y si se agrega la importancia que tiene ese sector como dinamizador de la economía nacional, generador de divisas –“la Argentina es el 7º productor y el 13º exportador mundial de alimentos y bebidas”<sup>9</sup>-, de empleo –directo e indirecto-, incorporador de innovación tecnológica y de ingresos al fisco, se podrá concluir que cualquiera sea el sujeto que se siente en una banca para defender los intereses comerciales tendrá presente ciertas “líneas rojas” a la hora de negociar (sin tomar en consideración la relación de fuerzas) y se coaligará con Estados con intereses similares. Sin embargo, el contexto internacional, los cambios que ciertos actores de peso en la estructura del comercio internacional imprimen, y las normas –consensuadas multilateralmente o no- que se adoptan, pueden ocasionar incentivos hacia el cambio.

---

<sup>6</sup> GUTMAN, V. (2017): “Economía y Cambio Climático: Un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”. *Economía*, XLII, 44 (julio-diciembre, 2017), pp.11-36. Pág. 15.

<sup>7</sup> Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático. Versión 1 -2019. República Argentina. [www.argentina.gob.ar/ambiente](http://www.argentina.gob.ar/ambiente). Pág. 28.

<sup>8</sup> *Ibidem*. Pág. 14.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Pág. 12.

Este cambio, se puede observar también desde la perspectiva de los sujetos en la arena doméstica. En una encuesta publicada por la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción en 2018, los autores destacan que “el 100% de los expertos que respondieron la encuesta cree que la implementación del Acuerdo de París generará cambios en el contexto internacional que afectarán las exportaciones argentinas y esto porque se está dando un cambio de paradigma productivo que va a tender hacia una economía lo más carbono neutral posible.[...] Dependiendo de la forma en que Argentina logre adaptarse al nuevo contexto y las medidas que implemente el impacto será positivo o bien negativo”.<sup>10</sup> Distintos académicos, funcionarios y políticos involucrados en políticas públicas relacionadas al cambio climático, coinciden en que existe un cambio en el sistema internacional respecto al pasado.

Pilar Bueno, por ejemplo, plantea la existencia incluso actualmente de un “avance progresivo hacia una cultura kantiana”.<sup>11</sup> Verónica Gutman, ha asegurado que existe un cambio en la posición negociadora de los países de América Latina respecto de la “mitigación” y ha concluido que “lo que ha ocurrido en estos últimos años ha sido una transformación y no un fracaso, aunque a simple vista pueda parecer lo contrario”.<sup>12</sup>

Cada vez más el comercio internacional y el cambio climático se ven entrelazados, de forma tal que las disposiciones dentro de un régimen, modifican o afectan al del otro. Existe una preocupación marcada por varios países en desarrollo en la que cada vez son más las medidas que, con fines legítimos de proteger el medio ambiente o reducir las emisiones GEI, son utilizados de forma tal que se convierten en un proteccionismo encubierto, en lo que la literatura llama ‘proteccionismo verde’ o proteccionismo ambiental, y viene “observándose una tendencia creciente al uso de condicionamientos basados en criterios ambientales y climáticos como argumento para restringir el acceso a mercados, con instrumentos que pueden no pertenecer completamente al ámbito de la política comercial tradicional.”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> CARLINO H.; GUTMAN, V., op. cit. Pág. 4.

<sup>11</sup> BUENO, María del Pilar (2013): “El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional”. Revista Estudios Internacionales de la Complutense 17 (1): 11-27. Pág 26.

<sup>12</sup> GUTMAN, V., op. cit. Pág. 29.

<sup>13</sup> CARLINO H.; GUTMAN, V., op. cit. Pág. 14.

Dentro del régimen de cambio climático, no sólo existe la CMNUCC, sino que existen diversos organismos multilaterales que abordan esta problemática, con fuertes implicancias y consecuencias para el comercio internacional. Dentro de ese grupo puede situarse a dos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, relacionados específicamente con el transporte internacional de mercancías: la Organización Marítima Internacional (OMI); y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Los países miembros reunidos en el Comité de protección del medio marino (MEPC) durante su 72º periodo de sesiones realizada en 2018 en la sede de la OMI en Londres, adoptaron una ‘Estrategia inicial para la reducción de gases de efecto invernadero de los buques’. Esta Estrategia define una visión para reducir los gases de efecto invernadero ocasionadas por el transporte marítimo internacional y para eliminarlos tan pronto como sea posible durante este siglo.<sup>14</sup>

En el caso de la OACI, en su 39 Asamblea realizada en 2016, los Estados aprobaron un mecanismo de compensación denominado CORSIA (por sus siglas en inglés: “Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation”), en la que los países entrarán en distintas fases, comenzando por una fase piloto, una segunda fase voluntaria, y una última fase en donde el resto de los países deban ingresar obligatoriamente, si se superan ciertos umbrales de tráfico aéreo.

En estos ámbitos de negociación los intereses comerciales de los países en desarrollo primaron a la hora de defender y argumentar sus lineamientos de política exterior, reafirmando su identidad. Como el nivel de ambición en esos organismos se incrementó, las delegaciones de ese grupo de países continuaron manifestando su preocupación por un posible incremento en el costo del flete internacional, y por lo tanto, las consecuencias negativas para la competitividad del comercio exterior. Sin embargo, a diferencia del pasado, las “líneas rojas” de las delegaciones se vieron contestadas o interpeladas por la presencia del Acuerdo de París, posibilitando un desarrollo de discusiones sobre medidas que se percibieron necesarias de adoptar en la OMI y en la OACI.

---

<sup>14</sup> “El organismo marítimo de Naciones Unidas adopta una estrategia para combatir el cambio climático en el sector”. <http://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Paginas/06GHGinitialstrategy.aspx>

En forma sucinta, si bien existe un cambio de paradigma donde en general todos los países asumen un protagonismo mayor a la hora de comprometerse a una economía sostenible, “las restricciones resultantes de las negociaciones relacionadas con el cambio climático han comenzado a derivar en la creación de obstáculos adicionales al comercio internacional, constituyéndose en una barrera especialmente preocupante para los países en desarrollo puesto que son los más dependientes de las exportaciones de bienes asociados a los recursos naturales, donde aplican la mayor parte de las regulaciones ambientales.”<sup>15</sup>

Países en desarrollo y países desarrollados son las dos grandes agrupaciones identitarias que atraviesan históricamente los distintos foros internacionales sobre cambio climático. Existen fuertes intereses económicos que son explicativas, en parte, de las diferentes identidades. Unos, plantean la cuestión del riesgo de perder competitividad por encarar acciones de mitigación de GEI, y otros, de que tenga lugar una relocalización de industrias en países no sujetos a requerimientos ambientales. Pero la construcción histórica identitaria de pertenencia a un grupo también debe ser considerada a la hora de definir esos intereses materiales.

Los países en desarrollo son los que afrontarán en mayor proporción las consecuencias negativas tanto del cambio climático, como de las medidas que se tomen para combatirlo, dado que sus poblaciones son altamente vulnerables y generalmente producen y exportan bienes sujetos a cada vez más estrictas regulaciones ambientales, muchos de ellos incluso alimentos. De hecho existe el argumento de que la lucha contra el cambio climático no debe ser en detrimento de la seguridad alimentaria. Sin embargo, luego del Acuerdo de París, existe un nuevo contexto internacional que ha reflejado “un quiebre en la posición negociadora de los países de América Latina respecto de la mitigación del cambio climático”.<sup>16</sup>

El caso de Argentina, país en desarrollo, es paradigmático dado que se produjo un cambio de actitud – discutiremos los límites y alcances de ese cambio- en materia de cambio climático con la política de inserción internacional “abierta al mundo” del gobierno de la Coalición Cambiemos. Existen identidades e intereses comerciales en diversidad de actores locales, como ser las burocracias estatales, las cámaras y empresas que

---

<sup>15</sup> CARLINO H.; GUTMAN, V., op. cit. Pág. 9.

<sup>16</sup> GUTMAN, V., op. cit. Pág. 14.

relacionadas con los sectores agro-exportadores, entre otros actores, que garantizarían cierta continuidad en los enfoques tradicionales de política exterior. Aunque no abordaremos en profundidad sobre estos actores – centrándonos en las decisiones estatales-, deben tenerse en cuenta.

Exploraremos las diversas construcciones discursivas en la OACI y en la OMI, lo que permitirá observar las continuidades y los cambios en los lineamientos de la República Argentina. Conceptos, principios y argumentos como el proteccionismo verde y el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CBDR, por sus siglas en inglés), nos ayudarán a analizar discursivamente esta problemática en el período comprendido entre 2014 y 2018. Se tendrá en consideración los antecedentes, los intereses económico-comerciales, el contexto internacional, la política exterior en general y en materia de cambio climático.

### **3.- DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.**

#### **3.1.- Formulación del problema y preguntas de investigación.**

El problema de investigación se centra en describir la existencia de cambios y continuidades en los lineamientos de política exterior argentina en materia de cambio climático (PEACC) en la OACI y en la OMI –siempre también teniendo presente el desarrollo en el ámbito de la CMNUCC-, teniendo en consideración los cambios estructurales a nivel internacional y de la coyuntura nacional.

Tanto los cambios como las continuidades de la identidad de un país, observados en lo que refiere a su política exterior, pueden ser explicados o analizados en virtud de variables externas e internas (la sólo distinción obedece a realizar un abordaje analítico a la realidad compleja, en donde ya no es tan distinguible “lo externo” y lo “interno”).

Entre las continuidades, observaremos que pueden ser explicadas por una variable ‘interna’, una identidad agro-exportadora del país (los intereses agroindustriales), y por el otro, una variable ‘externa’ su identidad tradicional

de país en desarrollo o del ‘Sur Global’<sup>17</sup>. Ello se ve reflejado en distintos aspectos o indicadores: en el ámbito doméstico o interno, el imaginario social de “país granero del mundo”, la escasa incidencia de grupos ambientalistas con incidencia en el debate político y social, el bajo presupuesto público en materia de políticas que afecten directamente al cambio climático, entre otros. En el ámbito externo, su relativa debilidad en términos de incidencia sobre la producción de normas e instituciones internacionales, su posicionamiento –y autopercepción- frente a otros actores, su visión respecto al funcionamiento de las relaciones internacionales, su pertenencia a determinados grupos de negociación como el G77/China, entre otras aspectos.

Entre los cambios, pueden ser explicados también a través de variables “externas” e “internas”. Por un lado, entre los factores internos, un cambio de orientación en la política exterior argentina -durante el gobierno de Macri-, más alineada con los países desarrollados, y también por su nueva aspiración a poseer estándares internacionales altos en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, de forma de mostrar una diferenciación de política respecto al gobierno precedente. También algunos sectores productivos comienzan a vislumbrar que si no existe un avance en términos de adaptabilidad a potenciales nuevas normas preventivas del riesgo climático, entonces los productos argentinos quedarían relegados de mercados importantes. El nuevo gobierno de la coalición Cambiemos, intentaría en este sentido una apertura participativa a través del ‘Gabinete Ampliado’ de Cambio Climático con el fin, sobre todo, de incorporar a los actores productivos. Las ONGs y las comunidades epistémicas, parecerían ser más marginales en términos de la toma de decisiones, aún durante este período.

Pero igualmente importantes para explicar los cambios, al menos en este período en particular, son las variables ‘externas’, ya que se produce una convergencia con el Acuerdo de París, hito que constituye un punto de inflexión producido en las negociaciones del régimen de cambio climático. Además, producto del cambio de perspectiva ideológica, se refuerzan las alianzas con los principales Estados, y coaliciones de Estados del ‘mundo occidental’

---

<sup>17</sup> “(...) el concepto Sur fue popularizado por primera vez a nivel institucional en el Norte Global, a través de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarrollo Internacional (la Comisión Brandt) de 1980 (Norte-Sur un programa para la supervivencia”) y 1983 (“Crisis común Norte-Sur: Cooperación para la recuperación mundial”)”, en CRESCENTINO, Diego S. (2019): “Hacia la consolidación de las identidades globales: Antiimperialismo y Sur Global”, en ‘Nuevas miradas sobre el Antiimperialismo y/o el antiamericanismo desde la historia, la literatura y el arte’, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, N11.

y de la inmediata vecindad, con el MERCOSUR—pero esta vez en clave principalmente económica- y la Alianza del Pacífico.

Abordaremos el asunto del cambio/continuidad de identidad principalmente a través de los fundamentos de sus lineamientos en los ámbitos de negociación, tales como los conceptos de evitar medidas proteccionistas (proteccionismo encubierto; proteccionismo verde); y también a través del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CBDR, por sus siglas en inglés), entre otros, con el fin de describir esas continuidades y rupturas.

El presente trabajo se centrará en la siguiente **pregunta de investigación**: ¿a que se deben los cambios y las continuidades de la posición de la política exterior de Argentina en la OACI y en la OMI relacionados con medidas basadas en mercado para mitigar los GEIs que provocan el cambio climático, observados en el período 2014 – 2018?. A su vez, plantea distintas preguntas específicas: ¿En donde se registran cambios -si los hubo- en las posiciones de política exterior argentina en relación al comercio y el cambio climático?; ¿cuáles son las continuidades en cuanto a la posición de política exterior argentina?; ¿qué incidencia tuvo el consenso logrado por los principales países del sistema internacional, como ser Estados Unidos y China, que logró ser plasmado el Acuerdo de París, y otras normas internacionales relacionadas con el cambio climático (y el desarrollo sostenible), en los cambios de posición de política exterior?; ¿hubo cambios identitarios y/o en los intereses materiales o fueron las nuevas ideas impulsadas desde el gobierno de Cambiemos las que llevaron a otorgar un cambio en la posición y el discurso de la Argentina a nivel multilateral?;

### **3.2.- Hipótesis**

La tesis hipotética que se propone en el presente trabajo es que, en Argentina, a partir de diciembre de 2015, hubo una transformación identitaria, aunque de alcance limitado, respecto a las negociaciones sobre cambio climático.

‘Transformación identitaria’, ya que algunos factores/variables externas e internas posibilitaron esa modificación.

Entre las variables externas, se encuentra la aprobación durante la COP21 en París de un Acuerdo, alcanzado en gran parte gracias al consenso de los dos más grandes emisores de GEIs y productores/exportadores

contemporáneos (Estados Unidos y China); la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; el fuerte impulso de la política de cambio climático por parte de la administración Obama en Estados Unidos; una política exterior china que busca tender puentes y co-liderar; una política ambiciosa –para consigo y para con los demás- por parte de la Unión Europea, destino de buena parte de las exportaciones de Argentina; el progresivo y creciente peso de la sostenibilidad ambiental en acuerdos comerciales bilaterales o inter-bloque; una creciente presencia mediática de las cuestiones de cambio climático en los medios de comunicación masivos internacionales, aunque también a partir de 2015 en los medios nacionales.

Entre las variables internas, se encuentra principalmente el cambio de orientación política del gobierno de Cambiemos; una preocupación de los productores respecto a impactos negativos y/o extremos de sucesos climáticos; preocupación creciente de exportadores de agro-alimentos en lo que refiere a medidas unilaterales de los mercados externos de destino, que suponen en realidad un proteccionismo encubierto llamado “verde”; una creciente presencia en los medios de comunicación locales sobre el fenómeno de cambio climático; una presencia mayor y más institucionalizada de ONGs u organizaciones ambientalistas.

Transformaciones identitarias, condicionadas con lo que denominamos ‘cambios de alcance limitado’ porque se preserva la identidad como país en desarrollo, y se resguardan sus intereses comerciales agro-exportadores. Esos ‘cambios de alcance limitado’ fueron habilitados a raíz de la preservación de los intereses y la identidad protegidos en el Acuerdo de París, gracias a compromisos voluntarios de mitigación y de financiamiento por parte de los países desarrollados. A la vez, éste acuerdo –en gran parte impulsado, como mencionamos, por el acuerdo de los dos más grandes emisores contemporáneos de GEIs, -Estados Unidos y China- posibilitó un avance en las negociaciones en la OACI y en la OMI para avanzar en medidas de mitigación. En esos ámbitos la Argentina nuevamente procuró defender el posicionamiento tradicional identitario de país agroexportador y del Sur Global pero de forma flexible y ofreciendo una actitud constructiva, dado el impulso firme del *momentum* post-Acuerdo de París y de la nueva orientación ideológica del gobierno de Cambiemos.

Esa confluencia de variables externas e internas, propició una mayor ambición a través de la adopción de políticas más proclives a la acción climática. Ello es una muestra de un ‘cambio de alcance limitado’, que se vio reflejado, por ejemplo, impulsando las negociaciones con la UE o el EFTA –las cuales involucran sendos noveles capítulos exclusivamente sobre Desarrollo Sostenible-, o en la intención de ingresar en la OCDE –organización que persigue mejorar los estándares de sostenibilidad ambiental, entre otros fines-. Justamente, con el concepto de ‘cambios de alcance limitado’ queremos describir esos cambios de política y de acciones, aunque con un alcance menor o limitado, debido a que no se producen cambios radicales de orientación en materia de política exterior o de identidad. De ‘alcance limitado’, porque esos cambios identitarios producidos en parte por un cambio de orientación en política doméstica e internacional, no alcanzan a alterar la identidad de “Sur Global”, ni en la dimensión identitaria auto-perceptiva, ni en la dimensión identitaria estructural.

Por ello, si bien es cierto que a partir de la aprobación del Acuerdo de París, y de la asunción del gobierno de Cambiemos -ambos ocurridos en diciembre de 2015-, podría afirmarse que existe un cambio de la Argentina respecto a la flexibilidad de algunos lineamientos de su política exterior sobre cambio climático, observamos que existen continuidades respecto a los principios rectores de los lineamientos de política exterior en dicha materia.

Estos lineamientos que llamaremos tradicionales –vinculados a una actitud defensiva dentro de los ámbitos de negociación- se mantienen (aunque por cierto no invariables) debido principalmente a dos variables, una externa y otra interna.

Entre las variables externas podemos enumerar, por un lado, su identidad “más solidificada” mantenida por la política exterior Argentina, reafirmando su pertenencia al conjunto de los países en desarrollo o del ‘Sur Global’. Prueba de ello, fue la salida de la Argentina del grupo de negociación en la CMNUCC denominado ‘Like Minded Developing Group’ a principios de 2016, pero su permanencia en el G77+China, y la conformación de un subgrupo de negociación junto con Brasil y Uruguay denominado “ABU” –al que más tarde en 2021 se sumaría Paraguay, conformando un grupo “MERCOSUR”, privilegiando una incipiente identidad “mercosureña”/Cono Sur.

Por otro lado, también entre las variables externas que explican la permanencia, encontramos el peso de su identidad en tanto país defensor de sus intereses comerciales, sobre todo de la competitividad de sus productos agro-exportables, y su ubicación dentro de la estructura económica global como proveedora de materias primas/commodities.

Estas continuidades, expresados en los lineamientos ‘tradicionales’ (que intentan preservar la autonomía frente a Otros, desde una perspectiva que se centra en el desarrollo), se ven reflejadas a través de los argumentos – CBDR; prevenir medidas proteccionistas encubiertas bajo medidas ambientales legítimas (‘proteccionismo verde’) y “garantizar la seguridad alimentaria”- utilizados para defender las posiciones de las Delegaciones Argentinas (DA) en distintos ámbitos de negociación.

Dentro de las variables internas que explican la continuidad, encontramos una construcción social de auto-percepción como “granero del mundo”, aggiornada por el gobierno de Cambiemos como “supermercado del mundo. Representación basada ciertamente en los intereses materiales de los principales agentes económicos domésticos y su inserción en la estructura económica internacional, quienes perciben que el mercado se encuentra direccionado a incorporar la sostenibilidad como condicionante de la comercialización exterior de los productos. También la percepción de que el cambio climático no es una prioridad de política pública, de que no existe una demanda social por este tema, entre otras variables internas.

En conclusión, existe un cambio identitario en proceso pero que tiene sus límites en las identidades de las capas más solidificadas de la identidad, debido principalmente a que existe una identidad auto-percibida como país en desarrollo (continuidad en el aspecto representacional de la identidad), a la vez que existe conciencia de que no hay un cambio estructural en la posición argentina dentro de la estructura económica internacional (continuidad en el aspecto material de la identidad).

La continuidad expresada en la identidad país en desarrollo/del Sur Global-defensor de agro-exportaciones será analizada particularmente en dos ámbitos de negociación que buscan acordar medidas para mitigar los gases de efecto invernadero (GEIs): la OMI y la OACI. Ambas organizaciones se encuentran, en este tema, en la

intersección entre dos regímenes internacionales: cambio climático (regido principalmente por la CMNUCC), y comercio internacional (regido por la OMC).

### **3.3.- Diseño de investigación y aspectos metodológicos**

El diseño de investigación es cualitativo, y será de tipo descriptivo-explicativo. Se centrará en el análisis discursivo de documentos oficiales. La estrategia metodológica estará basada en fuentes documentales, donde se tratará de analizar los documentos oficiales, los discursos de los actores involucrados -principalmente los Estados Miembros en los distintos organismos internacionales, y de las declaraciones efectuadas por las distintas autoridades-.

El tipo de temporalidad del análisis será diacrónico o longitudinal, permitiendo de esta forma observar las transformaciones y el proceso. El marco temporal se limita entre los años 2014 y 2018, siendo el año 2015 un punto temporal de relevancia por dos razones: por un lado, en el plano internacional, el logro del doble hito del Acuerdo de París y de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; por otro lado, en el plano doméstico, el último año de la gestión del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y los primeros años de la gestión de Mauricio Macri. Se dará un breve marco histórico, y se hará referencia a los antecedentes para entender el problema.

El objetivo de la investigación es tratar de describir, teniendo en consideración el *momentum* cristalizado en 2015, cuales son las continuidades y rupturas en el discurso de los lineamientos de política exterior argentina de cambio climático (PEACC) en la OACI y en la OMI, teniendo presente el contexto de las negociaciones sobre la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el intervalo de tiempo indicado. Nos centraremos en conceptos nodales que son demostrativos de las continuidades y del cambio de la posición argentina en relación a compromisos que impliquen impactos causados por las medidas de respuesta al cambio climático. El principal de ellos es el concepto de evitar medidas proteccionistas encubiertas, así como la idea de equidad reflejada en la fórmula “responsabilidades comunes pero diferencias” (CBDR).

### **3.4.- Marco teórico**

Al abordar la problemática del cambio climático, su interacción con el comercio internacional, y sobre el cambio/permanencia de rasgos identitarios de los actores estatales, se puede asegurar que las distintas teorías y autores de las relaciones internacionales aportan su propia perspectiva e “iluminan” distintos aspectos de la interacción de los distintos regímenes internacionales. Asimismo, cada teoría puede centrarse en distintos niveles del análisis de las relaciones internacionales.

Utilizar diversas teorías, con enfoques epistemológicos y concepciones ontológicas distintas supone, como mínimo, dos riesgos: la contradicción y la fragmentación. Por ello, nos apoyaremos principalmente en las teorías sociológicas, llamadas ‘constructivistas’ en las relaciones internacionales. A partir de allí incorporaremos también otros aportes teóricos. La elección de la mirada sociológica tiene también motivaciones metodológicas: realizar un análisis discursivo dentro de los distintos ámbitos de negociación mencionados.

El constructivismo nos permite explicar los cambios estructurales y coyunturales que suceden en las relaciones internacionales, dado que concibe a esas relaciones como una realidad intersubjetiva socialmente construida y en constante dinamismo.

Nos interesa traer a esta perspectiva, en especial al constructivismo de Wendt, dada su concepción ontológica de la realidad, es decir, como la realidad se concibe como socialmente construida, y no –por el contrario- como algo natural o dado en el cual el investigador debe analizar “desde afuera”, en oposición a las teorías que analizan la realidad cual orden natural objetivo y dado. Por el contrario la realidad en la concepción constructivista “se encuentra conducida por los hechos, las identidades y los intereses que son formulados y sostenidos por prácticas intersubjetivas.”<sup>18</sup>

Realidad socialmente construida e intersubjetividad, justamente son dos conceptos clave que revelan la lógica epistemológica subyacente a esta teoría. Están íntimamente vinculadas a la concepción que tienen sobre la agencia y sobre la estructura. Wendt se sitúa en un punto intermedio entre, por un lado, las teorías individualistas que

---

<sup>18</sup> PORCELLI, Emanuel. Capítulo 3: Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales. En LLENDERROZAS, Elsa (coord.), (2013): “Relaciones Internacionales: teorías y debates”. Eudeba. Pág. 77.

ponen el acento en la agencia de las unidades de acción, y por el otro, aquellas que entienden que las estructuras se encuentran dadas y no fueron socialmente construidas.

Por otro lado, el autor estadounidense logra realizar un puente entre, en un extremo las teorías clásicas de las relaciones internacionales, las racionalistas, -aquellas que conciben al Estado como el actor central, unívoco, cerrado y unitario-, y en el otro las teorías posmodernas más radicales, que no consideran la existencia de una verdad objetiva (aunque tampoco logran desprenderse del todo del concepto de verdad, al que siempre recurren, aunque sea para tratar de deconstruirlo).

Para Wendt el concepto de identidad es central y prevalece sobre otros, como el interés –entendido como interés material dado por naturaleza-. En realidad, Wendt, construye “tipos ideales” -al estilo de la sociología weberiana- de identidades. Lo que provoca críticas a su concepto de identidad. Pero es importante señalar que la realidad es socialmente creada gracias a que “identidad y ambiente son concebidos y moldeados por las continuas interacciones.”<sup>19</sup>

Coincidimos con Porcelli en que Wendt toma de Anthony Giddens la concepción de que “la realidad social se desarrolla en la interacción.” Sin embargo, si nos referimos a los supuestos epistemológicos, coincidimos en que Wendt no logra desprenderse del supuesto positivista de que existe un “objeto” externo y un investigador que debe analizarlo.

Podría decirse que el constructivismo de Wendt se basa en dos principios o premisas. La primera refiere a que las acciones de los agentes se encuentran ‘guiadas’ por el sentido que “ellos le otorgan a los objetos y que otros actores tienen para éstos.”<sup>20</sup> El segundo principio, es que esos significados no son abstractos e inmutables, sino que son producto de la interacción. Wendt, de esta forma, relativiza el concepto de anarquía del neorrealismo y de

---

<sup>19</sup> Ibidem. Pág. 77.

<sup>20</sup> Ibidem. Pág. 79.

los Estados en ella dado que su comportamiento “no necesariamente debe ser auto-interesado y egoísta”<sup>21</sup>, y lo desplaza como una posibilidad más entre otras.

En cuanto al concepto de identidad, lo consideramos central para entender los cambios y las continuidades de la acción entendida como comportamiento. Afirmamos que es producto “de las múltiples interacciones y la cristalización de ciertas decisiones de los actores.”<sup>22</sup>

En palabras de Wendt, la identidad es “una propiedad de actores intencionales que generan disposiciones motivacionales y de comportamiento. Esto significa que la identidad es básicamente una cualidad subjetiva o al nivel de la unidad, enraizada en la auto-comprensión de un actor. Sin embargo, el significado de dicha comprensión frecuentemente dependerá de si otros actores se representan al actor de la misma manera, y en ese sentido, la identidad tendrá también una cualidad intersubjetiva o sistémica.”<sup>23</sup>

La identidad está conformada por dos aspectos o factores, los “intrínsecos” y los “extrínsecos”. Explica Porcelli, que “entre los primeros, que responden a propiedades subjetivas, exclusivamente domésticas, encontramos tanto aspectos materiales como representacionales. Los segundos, derivados de la interacción entre unidades así ya constituidas, son aquellos que modificarán (hasta cierto punto) esas características intrínsecas de los actores.”<sup>24</sup>

Esto es importante de entender por dos razones que serán útiles para nuestro posterior análisis. Por un lado, con esta forma de conceptualizar la identidad, Wendt trata de dar una explicación a los rasgos de permanencia, y de cambio dentro de una identidad. Es decir, es la forma de explicar los cambios y la plasticidad de las identidades.

Por otro lado, intenta conservar la ‘materialidad’ de los intereses, aunque siempre subsumidos en una ‘idea’ o una imputación de sentido a ese interés material por parte de actores. Es decir, ese interés que se ve como ‘algo dado’, en realidad es construido intersubjetivamente y se une bajo el ‘paraguas’ de una identidad.

---

<sup>21</sup> Ibidem. Pág. 79.

<sup>22</sup> Ibidem. Pág. 79.

<sup>23</sup> WENDT, Alexander (1999): “Social Theory of International Politics”. Cambridge University Press. Pág. 224.

<sup>24</sup> PORCELLI, op. cit. Pág. 82.

El peligro, señalan los críticos, es que esa identidad se reifique, y pierda el sentido de contingencia. Wendt lleva esta construcción conceptual a las relaciones internacionales entre Estados. Interacciones que se darán en base a distintas culturas.

Las culturas, derivadas de un conocimiento compartido, forman las distintas estructuras sociales que –a su vez– estructuran distintos tipos de sistemas anárquicos, cuyos ejes ordenadores son las distintas identidades o roles: hobbesiana, lockeana y kantiana. “La conclusión a la que arriba Wendt es, en fin, que las culturas son producto de la interacción de acuerdo a ciertas identidades de rol. Es decir que la interacción produce cambios en las identidades y no sólo en los comportamientos, abriendo la puerta a la posibilidad de cambio de las estructuras.”<sup>25</sup>

Un concepto central entonces para el marco teórico de este trabajo, es el de identidad. Pero dentro de la amplia familia constructivista, existen distintos autores que entienden a la identidad –y sobre todo el cambio identitario– desde distintas concepciones.

Para entender estas diferencias nos serviremos de la clasificación elaborada por Ted Hopf, quien diferencia entre constructivismo ‘convencional’ y ‘crítico’.

Ambos tienen coincidencias: “mutua constitución de los actores y estructuras, la anarquía en tanto construcción social, el poder como poder material y discursivo, y la variabilidad de las identidades y los intereses estatales.”<sup>26</sup>

En relación a las distintas concepciones de la identidad “los convencionales desean descubrir las identidades y sus correspondientes prácticas sociales de reproducción para, luego, ofrecer una explicación de cómo estas identidades implican, modifican o influyen ciertas acciones. Al contrario, la finalidad de los críticos consiste en descubrir mecanismos por los cuales se construye una verdad naturalizada (y no, meramente, evaluar los efectos de diversas identidades y prácticas). En otras palabras, mientras que los críticos apuntan a explorar los mitos asociados con la formación de la identidad, los convencionales desean tratar esas identidades como las posibles causas de una determinada acción. Consecuentemente, los críticos tienen un fuerte interés en el cambio de la

---

<sup>25</sup> Ibidem. Pág.83.

<sup>26</sup> Ibidem. Pág.93

realidad y buscan desarrollar capacidades para promover dicho cambio; por su parte los convencionales no buscan indagar ni promover el cambio (Hopf, 1998).”<sup>27</sup>

Continuando con el análisis de las diferencias, la segunda “reside en el debate respecto de los orígenes de la identidad. Los convencionales no se detienen a evaluar el proceso performativo de la identidad cognitiva; en cambio, los críticos son más propensos a identificar alguna forma de alienación impulsando la necesidad de identidad.”<sup>28</sup>

Los constructivistas críticos toman ideas de diversos autores enmarcados en la Teoría Crítica (TC), en el postestructuralismo y en otras teorías posmodernas. Utilizan la TC para buscar la “genealogía” –utilizando un concepto de Foucault-

Justamente, los autores constructivistas enmarcados en esa corriente interna, critican al constructivismo wendtiano en tanto trata al Estado como una identidad reificada. Esto dificulta, acaso imposibilita, explicar los cambios que se producen en la identidad de los actores, incluido el Estado.

Coincidimos con la crítica realizada a Wendt de que se cae en el peligro de considerar nuevamente al Estado o la unidad que se esté analizando como algo dado. Sin embargo, nuestra perspectiva no pretende sumergirnos en el brumoso mundo de las múltiples interacciones detrás de una acción. Esta “búsqueda de la verdad última”, al decir de la filosofía, también cae en lo que los posmodernos critican, dando intrincadas vueltas sobre el concepto de verdad, otorgándole finalmente cierta entidad.

Uno de esos autores críticos de la concepción del estado-céntrica del constructivismo wendtiano – el “esencialismo wendtiano”- es Campbell. Según este autor, “los constructivistas tomaron la cultura y la opusieron a la materialidad, invirtiendo el edificio determinista. Al tomar la identidad como variable independiente admitieron cierto esencialismo en su teoría, reificando incluso los factores explicativos.”<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 92.

<sup>28</sup> Ibidem. Págs. 92-93.

<sup>29</sup> Ibidem. Pág. 97.

Volviendo al concepto de identidad, podría decirse que es un concepto que en sí solo podría abarcar múltiples definiciones. Detrás de la ontología y epistemología se derivan las distintas concepciones de la identidad, y por lo tanto también las distintas formas de abordar la permanencia o el cambio de una identidad (o múltiples, según sea el caso).

En un trabajo publicado por Abdelal, Herrera, Johnston y McDermott, partiendo de que el concepto de identidad es muy vago, los autores tratan de sistematizar las distintas dimensiones de la identidad como variable, en las ciencias sociales en general. Ellos establecen que existen dos dimensiones de la identidad colectiva (excluye la identidad individual, psicológica), entendida como categoría social: contenido y contestación.

Dentro de la primera dimensión –contenido-, los autores establecen cuatro tipos ideales que no son mutuamente excluyentes: normas constitutivas; propósitos sociales; comparaciones relacionales con otras categorías sociales; y, modelos cognitivos.

En cuanto a la contestación, refiere al grado de aceptación o legitimidad que tenga el o los contenidos dentro de un grupo.

Según la sistematización de los autores, “el contenido de las identidades sociales puede tomar la forma de cuatro tipos, que no son mutuamente excluyentes: Las normas constitutivas refieren a las reglas formales e informales que definen la membrecía del grupo; Los propósitos sociales refieren a las metas compartidas por los miembros del grupo; Las comparaciones relaciones, refieren a la definición de identidad grupal por lo que no son, la forma de ver la identidad grupal de los otros, especialmente cuando esas visiones sobre los otros definen parte de [la propia] identidad; Los modelos cognitivos refiere a la visión del mundo o al entendimiento de las condiciones materiales y políticas, y a los intereses que son moldeados por una identidad en particular”.<sup>30</sup>

Los autores identifican y explican el cambio identitario a través de la dimensión de la “contestación”, es decir los distintos grados o niveles de aceptación a él o los contenidos de la identidad. Al concebir la identidad como social

---

<sup>30</sup> ABDELAL, R.; HERRERA, Y. M.; JOHNSTON, A. I.; MCDERMOTT, R. (2006): “Identity as a Variable”, Vol. 4/No. 4, 695-711, Published online by Cambridge University Press: 28 November 2006. Pág. 696.

y colectiva, los autores entienden que la identidad no es fija ni se encuentra predeterminada. Al contrario, se encuentra en permanente cambio. Sin embargo, tampoco es total y permanentemente fluida y variable. Existen ciertos momentos donde la identidad se solidifica o cristaliza –términos que los autores no utilizan-. Ellos argumentan que la cuestión del flujo o la estabilidad de las identidades es una cuestión empírica, y entienden los cambios como una cuestión de gradación: “la contestación puede ser pensada como un asunto de grado.”<sup>31</sup>

Es interesante –y útil a los fines de este trabajo- la afirmación que realizan acerca de que mientras “más distantes se encuentren la interpretaciones sobre la identidad colectiva contendientes, entonces aún mas fragmentadas y potencialmente inconsistentes serán los entendimientos acerca de lo que deberían ser los propósitos o relaciones del grupo.”<sup>32</sup>

Los autores además aclaran que el proceso de contestación puede ser explícito (intencional) o implícito (no planificado). Señalan que “los debates explícitos acerca del significado de la identidad tienden a ser auto-referenciales. [...] y mucho más comunes son las contestaciones implícitas de la identidad diarias, que suceden entre los miembros de un grupo sin buscar conscientemente revisar o rehacer el significado de la identidad.”

Entonces consenso y disenso sobre los contenidos identitarios de un grupo, irían marcando los cambios y las continuidades dentro del mismo. Para los autores “la contestación incluiría el grado de acuerdos al interior del grupo sobre las normas constitutivas de la identidad; consenso y congruencia sobre los propósitos sociales adscriptos a una identidad, acuerdos sobre significados aducidos a los grupos externos; y coherencia acerca de modelos cognitivos compartidos.”<sup>33</sup>

El tema de las distintas conceptualización y teorizaciones respecto al concepto de identidad y del cambio identitario, está profundamente vinculado con el clásico debate dentro de las ciencias sociales y de la sociología, acerca de la dinámica o relación existente entre agencia (o el agente) y la estructura. Algunas teorías de las relaciones internacionales se basan en la primera, otras en la segunda.

---

<sup>31</sup> Ibidem. Pág. 700.

<sup>32</sup> Ibidem. Pág. 700.

<sup>33</sup> Ibidem. Pág. 701.

Dentro de este debate, Alexander Wendt propone una teoría de la estructuración que sea superadora a las teorías que dicen ser “estructurales” – el neorrealismo y la teoría del sistema-mundo-. Por ello explora y se inserta en el debate agente-estructura, y dice que en realidad son dos problemas interrelacionados, por un lado ontológico, y por el otro epistemológico.

Respecto al problema ontológico, el autor norteamericano asegura que el neorrealismo cae en el reduccionismo individualista (donde el análisis es monótonamente Estado-céntrico), y la teoría del sistema-mundo cae, por su parte, en el reduccionismo estructuralista (con su sujeción al sistema capitalista como estructurador de las relaciones). Por otro lado, “el abordaje estructuracionista trata de evitar [...] lo que son las consecuencias negativas del individualismo y el estructuralismo otorgando a los agentes y a las estructuras un mismo status ontológico.”<sup>34</sup> Esto permite, continúa argumentando Wendt, “ver a agentes y estructuras como ‘codeterminados’ o entidades ‘mutuamente constituidas’.”<sup>35</sup>

En cuanto a la cuestión epistemológica, existen dos cuestiones. Por un lado, la elección de la forma de explicación tanto para los agentes como para las estructuras. Dentro de este problema, existen teorías como las de la elección racional centrada en una explicación basada en decisiones racionales o conductas consecuentes del agente. O bien en explicaciones del tipo de que la estructura constriñe las elecciones del agente, o aquellas más sistémicas en las que las estructuras directamente explican la existencia de los agentes.<sup>36</sup>

La segunda cuestión epistemológica es la referencia a que tanto neorrealistas como teóricos del sistema-mundo piensan que las relaciones internacionales deben ser explicadas a través de una orientación estructural.

Wendt propone una alternativa basada en la teoría de la estructuración, basada filosóficamente en el realismo científico: “La teoría de la estructuración intenta preservar los aspectos generativos y relacionales del estructuralismo mientras se toma pasos conceptuales y metodológicos explícitos para evitar la separación

---

<sup>34</sup> WENDT, Alexander (1987): “The agent-structure problem in international relations theory” *International Organization* 41, 3, by the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. Pág. 339.

<sup>35</sup> Ibidem. Pág.339.

<sup>36</sup> Ibidem. Pág. 400.

analíticade estructuras generativas a partir de las autocomprensiones y prácticas de agentes humanos para prevenir la reificación estructural”.<sup>37</sup>

Si bien algunos autores (Philio Abrams, Roy Bhaskar, Pierre Bourdieu, Anthony Giddens y Dereck Layder, todos nombrados por el autor) no se considerarían o autodefinirían como pertenecientes a esta meta-teoría, y difieren en algunos aspectos, Wendt hace referencia a la clasificación de Thrift para argumentar que esos autores comparten cuatro objetivos analíticos básicos que pueden ser vistos como el núcleo del programa de investigación del estructuracionismo: “1) En oposición a los individualistas, aceptan la realidad y la importancia explicatoria de lo irreducible y potencialmente no observable de las estructuras sociales que generan los agentes.2) En oposición a los estructuralistas, se oponen al funcionalismo y resaltan ‘la necesidad de una teoría de la razón práctica y la conciencia de que puede explicar la intencionalidad humana y la motivación. 3) Estas oposiciones se concilian uniendo agentes y estructuras en una ‘síntesis dialéctica’ que supera la subordinación de uno sobre el otro, que es característico tanto del individualismo como del estructuralismo. 4) Finalmente, argumentan que las estructuras sociales son inseparables de las estructuras espaciales y temporales, y que tiempo y espacio deben ser incorporado directa y explícitamente en la investigación social teórica y concreta.”<sup>38</sup>

Wendt argumenta que a diferencia de la definición de los neorrealistas, para los adscriptos a la teoría de la estructuración, no es sólo importante el lugar que ocupan los distintos elementos y agentes dentro del Estado -y a la vez su lugar en la estructura del sistema internacional-, sino también “un enfoque estructuracionista del sistema estatal vería estados en términos relacionales generados o constituidos por relaciones internas de individuación (soberanía) y, tal vez, penetración (esferas de influencia). En otras palabras, los estados ni siquiera son concebibles como estados aparte de su posición en un estructura global de autoridades políticas individualizadas y penetradas.”<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Ibidem. Pág. 355.

<sup>38</sup> Ibidem. Pág 356.

<sup>39</sup> Ibidem. Pág. 357.

Seguidamente Wendt explica que los cambios y las transformaciones se dan por una configuración de las relaciones sociales que se dan en una estructura social dada. La diferencia entre la teoría de la estructuración y las teorías estructuralistas, es central para entender la idea de cambio inherente a ambas corrientes teóricas. Mientras la estructuración entiende que las consecuencias de las acciones derivadas de una estructura pueden incidir sobre la estructura misma, la teoría estructuralista entiende a las acciones derivadas de una estructura como reificadas, sin dejar margen para un cambio a través de la agencia.

Siempre siguiendo la teorización de Wendt, si bien estructuralistas y estructuracionistas poseen la misma concepción de la estructura, difieren en dos aspectos. La primera diferencia –y aquí Wendt cita a Bhaskar– es que “las estructuras sociales, a diferencia de las estructuras naturales, no existen independientemente de las actividades que gobiernan”.<sup>40</sup> Por ello las estructuras sociales dependen ontológicamente de quienes reproducen y actúan teniendo en consideración las normas. La segunda diferencia, es que “las estructuras sociales, a diferencia de las naturales, no existen independientemente de las concepciones de los actores sobre lo que están realizando en su actividad.”<sup>41</sup> Es decir que “las estructuras sociales tienen una dimensión inherentemente discursiva en el sentido de que son inseparables de las razones y la auto-comprensión que los agentes llevan a sus acciones. Esta cualidad discursiva no significa que las estructuras sociales sean reducibles a lo que los agentes piensan que están haciendo, ya que los agentes pueden no entender los antecedentes estructurales o implicaciones de sus acciones. Pero sí significa que la existencia y la operación de las estructuras sociales dependen de la auto-comprensión humana; también significa que las estructuras sociales adquieren su eficacia causal solo a través de la mediación de una conciencia práctica y de la acción.”<sup>42</sup>

En el marco de la reflexión acerca de diferentes teorizaciones llevada a cabo por autores que se inscriben dentro del constructivismo, en especial sobre el debate agencia-estructura, y la forma en que son posibles los cambios, es interesante también introducir las conceptualizaciones y reflexiones de Ted Hopf. Especialmente en su obra

---

<sup>40</sup> Ibidem. Pág. 358.

<sup>41</sup> Ibidem. Pág. 359.

<sup>42</sup> Ibidem. Pág. 359.

“The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, el autor explica porque es necesario un constructivismo convencional, en contraposición a otras teorías de las relaciones internacionales.

El argumento central de Hopf es que el constructivismo es una herramienta teórica útil que responde a preguntas que tanto las teorías tradicionales de las relaciones internacionales como la teoría crítica no responden de forma adecuada. El autor argumenta que “como los actores y las estructuras están mutuamente constituidas, la conducta del Estado frente a las distintas distribuciones de poder o de anarquía, es incognoscible en ausencia de una reconstrucción del significado intersubjetivo de estas estructuras y actores.”<sup>43</sup>

Respecto al cambio, explica que es tan difícil como posible, por la naturaleza misma de las estructuras sociales, que son cambiantes.

Sobre el tema de la identidad de los actores argumenta que “como los actores tienen múltiples identidades, y éstas implican diferentes intereses, la atribución a priori y exógena de intereses idénticos a los estados no es válida. Dado que el poder es tanto material como discursivo, los patrones de comportamiento a lo largo del tiempo deberían ser comprendidos como resultado del poder material o económico trabajando en coordinación con las estructuras ideológicas, las prácticas sociales, las normas institucionalizadas y las redes de sentido intersubjetivo.”<sup>44</sup>

Otro concepto interesante relacionado a esto último, es que el autor piensa que no debe partirse del dilema de seguridad para analizar las relaciones internacionales estatales, dado que justamente el rol que desempeñan las identidades, las normas, y las prácticas sociales es el de reducir la incertidumbre. Y agrega un punto interesante que se conecta con Wendt, que es la sugerencia de explorar las percepciones que tienen los Estados o los actores que están siendo analizados. Es decir, se pone en foco en el aspecto relacional, y en la construcción social en base a la interacción.

---

<sup>43</sup> HOPF, Ted (1998): “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, Vol. 23, No1 (Summer 1998), pp. 171-200. Pág. 199.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Pág. 199.

Hagstroem y Gustafsson, sintetizan dos formas o aproximaciones al tema de la identidad, aplicado al caso de Japón, pero que ciertamente es aplicable a otros casos.

Por un lado, los que centran la explicación en las normas domésticas, la cultura, y los intereses, como factores que forman una identidad particular, que luego causan determinados comportamientos. Por otro lado, los que explican la identidad como un proceso de diferenciación frente a un “Otro”.

El segundo factor dispara tres preguntas: “Primero, ¿cómo pueden sintetizarse y comprenderse las diferentes construcciones de identidad en relación con numerosos Otros? Segundo, ¿cómo pueden manejar la continuidad y el cambio en un mismo marco de relacionamiento? Tercero, ¿cuál es el punto de analizar la identidad en términos relacionales?”<sup>45</sup>

El artículo aborda las dos primeras preguntas mediante la introducción de un marco analítico que consiste en tres capas de construcción de identidad que interactúan entre sí. Los emprendedores identitarios y las emociones son particularmente propensos a contribuir al cambio dentro de este modelo.

Hagström y Gustafsson concluyen que tanto el cambio como la estabilidad pueden darse en diferentes casos, dado que justamente las respuestas se encuentran en los casos prácticos concretos. Tanto la resiliencia (de una identidad), como su fragilidad/fluidez son posibles.

Los autores se preguntan si están ocurriendo cambios en la identidad japonesa, y si así fuera cómo suceden. Por ello exploran la literatura en donde encuentran que hay autores que resaltan las normas domésticas como variables independientes. Por otro lado, existen autores que marcan el relacionamiento con la otredad como variable dependiente.

Algunos constructivistas normativos –Finnemore, Sikkink, Hopf, Katzenstein y Wendt- argumentan que “la identidad importa principalmente como un determinante del interés nacional, el cual piensan que funciona como

---

<sup>45</sup> HAGSTRÖM, Linus; GUSTAFSSON, Karl (2015): “Japan and identity change: why it matters in International Relations”, *The Pacific Review*, 28:1, 1-22. Pág. 1.

fuerza de la política exterior y de seguridad. Para esta sub-categoría de constructivistas, los intereses son contruïdos socialmente en lugar de 'datos', y consideran las normas, la cultura y las identidades como 'cosas' ideacionales envueltas en esa construcción social."<sup>46</sup> Para los constructivistas normativos, el cambio se daría como consecuencia de un cambio estructural o de las condiciones materiales.

La cuestión de la propensión al cambio es una cuestión empírica. Algo compartido también por otros autores (como ya vimos, por ejemplo, con los autores de "Identity as a Variable").

Los autores suecos proponen un enfoque en donde existen distintos niveles o capas de la identidad, las cuales se "constituyen simultáneamente en niveles mutuamente interactivos de creación de significados intersubjetivos."<sup>47</sup> Las capas más sólidas, fundamentales, son las que están institucionalizadas, y son las más difíciles por ello de que se produzcan cambios o politizaciones. En cambio las capas "menos sedimentadas" es posible encontrar cambios e incluso "giros bruscos en la identidad"<sup>48</sup>, aunque admiten también que podría afectar las capas más sedimentadas.

Sin embargo, es en el medio, en las capas intermedias, donde se alojan las demarcaciones entre el Yo y el Otro, en el entendimiento de la construcción de la identidad desde el punto de vista relacional. Los autores argumentan que en este nivel "encontramos múltiples identidades que describen a los Otros y, en consecuencia, también al Ser.

Definitivamente coincidimos en este aspecto relacional de entender la identidad. Las categorizaciones y auto-percepciones sobre el propio ser necesariamente son definidas a través de las experiencias y percepciones que tenemos sobre varios "Otros". Sin embargo, coincidimos con los autores en que "algunas identidades son más importantes en ciertos contextos y en relación con determinados Otros (Lupovici 2012; Murray 2010: 665). Estas identidades involucran auto-descripciones concretas, como ser 'racional' o 'democrático', así como las

---

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 4.

<sup>47</sup> Ibidem. Pág. 6.

<sup>48</sup> Ibidem. Pág. 6.

correspondientes a las representaciones sobre el Otro como ser ‘emocional’ y ‘antidemocrático’, rasgos que tienen prioridad dentro de la matriz jerárquica.”<sup>49</sup>

¿Pero cuáles son los factores que contribuyen al cambio? Entre muchos otros factores, existen dos –según los autores – que contribuyen a un rol importante a la hora de explicar los cambios: los ‘emprendedores identitarios’ y las ‘emociones’. Los emprendedores tienen alguna agencia pero también son restringidos por capas más institucionalizadas. Las emociones, además, se producen y reproducido en las tres capas, y por lo tanto comprende aspectos tanto de agencia como estructura.

Respecto al primer factor, los autores explican que “dos tipos de poder se encuentran trabajando en la construcción de identidades”. Por un lado, “los discursos, la narrativa o el poder productivo, los que producen y mantienen las construcciones identitarias o transformarlas, cuando los discursos hagan falta.”<sup>50</sup> Pero al mismo tiempo, un “entendimiento relacional del poder sugiere que los actores a veces juegan un papel privilegiado en el rol de la formación, mantenimiento y transformación de las identidades.”<sup>51</sup>

En cuanto al segundo, las emociones, “la identidad se construye así a través de la forja de una lealtad emocional que nos hace sentir que pertenecemos. [...] Cuando uno se identifica con una noción particular, uno siente parte de cierto colectivo. Se deduce que, sin apego emocional, las identidades son difíciles de construir. En tal situación, los emprendedores identitarios aparecen más raramente y son mucho menos propensos a tener éxito.”<sup>52</sup>

En relación al debate sostenido con los constructivistas normativos –por ejemplo, Oros-, Hagström y Gustafsson concluyen que no son los factores materiales –per se- los que determinan el cambio identitario. Los autores sugieren dos razones por las cuales disienten con esa idea: “primero, los agentes pueden intentar sustanciar sus identidades socialmente construidas en prácticas y capacidades materiales, haciendo que aparezcan como hechos

---

<sup>49</sup> Ibidem. Pág. 7.

<sup>50</sup> Ibidem. Pág. 8.

<sup>51</sup> Ibidem. Pág. 8.

<sup>52</sup> Ibidem. Pág. 10.

en bruto (Murray 2010: 663 667)”.<sup>53</sup> Ponen como ejemplo que sólo por una de las identidades que tenía Japón – como potencia económica-, es que se produce una ansiedad o intranquilidad respecto al desarrollo económico de China y Corea del Sur.

Compartimos con Hagström y Gustafsson que “no cuestionamos la existencia de factores estructurales y materiales, o de una realidad externa al pensamiento, pero cuestionamos la posibilidad que estos factores pueden tener un significado claro o preciso independientemente de discursos en los que se constituyen como objetos (cf. Laclau y Mouffe 1985: 108).”<sup>54</sup> Es decir, que existe una imputación de sentido a lo material, que es presentado como “algo natural” o dado.

En resumen, los autores argumentan entonces que son los discursos los que construyen y dan sentido a los hechos o factores materiales. Además, respecto a la explicación sobre el cambio identitario, aportan una mirada interesante desde nuestro punto de vista. Proponen “un modelo analítico que consta de tres capas que interactúan mutuamente, en las que las identidades están institucionalizadas en diferentes grados, lo cual nos permite explicar tanto la continuidad como el cambio.”<sup>55</sup>

Finalmente, la identidad entendida en términos relacionales comparte una aplicación analítica importante con la identidad como concepto desarrollado por los constructivistas de la norma, que permite y restringe el comportamiento o la política.

Hagström y Gustafsson explican que los autores rotulados como constructivistas normativos, sitúan a la identidad como variable independiente, formativa del interés nacional, que a su vez explica las decisiones de política exterior y los comportamientos de los países (variables dependientes).

Cuando se adoptó la visión relacional, entonces el centro de análisis se torno hacia la identidad propiamente dicha: su formación, mantenimiento o transformación. Pudiendo ser de esta forma –y quizá al mismo tiempo en

---

<sup>53</sup> Ibidem. Pág. 12.

<sup>54</sup> Ibidem. Pág. 12.

<sup>55</sup> Ibidem. Pág. 16.

ciertos casos- variable dependiente e independiente. A través del análisis discursivo, incluso llegando al caso de encontrar algunos trabajos que “argumentan que existe una conexión entre identidades sociales construidas discursivamente, ‘disposiciones interpretativas’ y propensiones a la acción.”<sup>56</sup>

Los autores sin embargo, no pueden salirse del formato en el que buscan la identidad o identidades como variable o factor explicativo de comportamientos y acciones: “incluso si uno reconoce que los estados son construcciones imaginarias que nacen a través de la construcción de sentido colectivo de los seres humanos, por ejemplo, a través de ‘la política exterior y de seguridad’, en otro nivel parece perfectamente razonable preguntar qué consecuencias pueden tener las construcciones de identidad para la política exterior y de seguridad.”<sup>57</sup>

En resumidas cuentas, analizan el caso de Japón a la luz de los conceptos explicados anteriormente. La imagen externa de Japón, su identidad de “enano militar”, en términos materiales no es real debido a unas fuerzas armadas sofisticadas y tecnológicamente avanzadas, con uno de los mayores presupuestos mundiales. Sin embargo, esa materialidad “natural” o “dada” no es tan evidente ya que la imagen proyectada por Japón es de un país pacifista. Los autores argumentan que esa identidad en realidad fue forjada en relación a otros externos, mucho más que a una identidad construida por actores o factores internos.

Este enfoque nos es muy útil para analizar nuestro caso. Ya que implica reconocer las distintas capas, procesos, etapas, en las que predominan ciertas identidades, prevalecen sobre otras, o finalmente pueden ser modificadas. Además, resalta el papel relacional de las construcciones, siendo más influyentes en las acciones de política exterior el relacionamiento con actores externos.

El trabajo de Trine Flockhart, parte de indicar las debilidades del constructivismo para explicar el cambio, considerando que se basa en la relación entre estructura y agente, y aferrándose a una concepción esencialista de la identidad.

---

<sup>56</sup> Ibidem. Pág. 13.

<sup>57</sup> Ibidem. Pág. 13.

Frente a ello, Flockhart presenta una conceptualización basada en el cambio al interior de la agencia. Explica los distintos elementos y dimensiones de la agencia, y explica que la agencia se encuentra constituida por un proceso de identificación basado en la identidad, en la construcción narrativa y que es actuada a través de la práctica, y de la acción.

Los distintos autores constructivistas, si bien alegan que la realidad social se encuentra en permanente construcción, no han podido explicitar las distintas formas que se produce el cambio. Flockhart se enmarca de esta manera en la corriente dentro del constructivismo, que busca conscientemente una teoría de la acción que cambie la realidad, y no meramente un ejercicio de análisis teórico.

La autora danesa se centra entonces en colocar “a la seguridad ontológica como esencial para el proceso de identidad auto-constitutiva que tiene lugar en el nivel del agente y es un factor decisivo cuando los agentes deciden poner su agencia en uso para emprender una acción [que produzca] cambio.”<sup>58</sup>

El foco está puesto en el agente, y dentro de ese nivel, explica que la constitución de la agencia se encuentra en constante desarrollo gracias a dos experiencias, la “experiencia del ser” y la “experiencia del hacer”. La primera está expresada por la identidad y el proceso de construcción narrativo; mientras la segunda está demostrada a través de la práctica y la acción.

Flockhart concluye que “centrándose en factores estocásticos (aleatorios, casuales) y deterministas, en lugar de la convencional dualidad agente-estructura, este marco es capaz de incorporar todas las concepciones de la estructura, incluidas las formas materiales, sociales, de ideas y discursivas, y al introducir factores estocásticos, es capaz de explicar teóricamente todas las "otras cosas", que claramente influyen en las formas en que nos auto-percibimos y juzgamos lo que constituye una acción relevante.”<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> FLOCKHART, Trine. 2016, The problem of change in constructivist theory: Ontological security seeking and agent motivation, *Review of International Studies*, Vol. 42, part 5, pp. 799–820. British International Studies Association. Pág. 801.

<sup>59</sup> *Ibidem*. Pág. 819.

La seguridad ontológica es la base de esta formulación, que subraya la necesidad del “el yo”, “cuando un agente tiene una visión estable del ‘yo’ y porque las prácticas rutinizadas tienen un valor intrínseco proveyendo un ambiente cognitivo estable.”<sup>60</sup>

Además, “la rutinización reduce los niveles de ansiedad, proveyendo un sentido del ser al individuo, mecanismos de regularidad social y confianza de que el mundo cognitivo se reproducirá.”<sup>61</sup>

Distintos autores como Giddens, Mitzen y Taylor, han contribuido en este sentido a introducir el concepto de seguridad ontológica en las ciencias sociales.

Según la autora, Giddens explica que la identidad está fundada en la capacidad de mantener continuamente una “narrativa fuerte”, que debe incorporar una historia del “yo” y de la experiencia pasada. Normalmente los actores prefieren la rutina. Pero cuando se encuentran ante hechos disruptivos o consecuencias no deseadas, entonces “aunque la rutinización de las prácticas y una identidad estable sean de la preferencia de los actores, la acción que cambia rutinas establecidas es a veces un emprendimiento necesario.”<sup>62</sup>

Flockhart también destaca la contribución de los Estudios Críticos de Seguridad, en donde existe un vínculo entre seguridad ontológica y física, y donde el “descubrimiento interesante es que la des-securitización no necesita tener lugar a través de un relacionamiento social con ‘el Otro’, pero puede lograrse también a través del de un proceso de identificación auto-constitutivo.”<sup>63</sup>

La autora parte de la conceptualización sobre el mundo social o la realidad social realizada por Suganami, en donde existen factores o elementos de tipo “voluntarístico”, determinístico” y “estocástico”. Considera que los agentes no sólo reproducen a través de sus acciones las estructuras existentes –y cada tanto, a través de pequeños cambios, producen cambios estructurales-, sino que “los agentes (los seres humanos) actúan con propósito e intención – a veces con el fin de cambiar- pero siempre persiguiendo el mantenimiento o el establecimiento de la

---

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 803.

<sup>61</sup> Ibidem. Pág. 804.

<sup>62</sup> Ibidem. Pág. 804.

<sup>63</sup> Ibidem. Pág. 804.

seguridad ontológica.”<sup>64</sup> La autora entonces afirma que concibe la agencia como una construcción de un “proceso de relacionamiento social con externalidades (estructuras, eventos y relaciones sociales con otros agentes) y a través de cambios provenientes de fuentes internas que se encuentran en el proceso de auto-identificación de los agentes, que implican significativamente más autoreflexión y auto-constitución de lo que se implica en la mayor parte del constructivismo.”<sup>65</sup>

La autora, inspirada en la teoría del “gerenciamiento del cambio” describe distintas formas de cambio (clasificadas en locación, objeto y experiencia del cambio) y distintos procesos de cambio (que pueden ser planificados, emergentes, evolutivos o revolucionarios). Nos detenemos en los procesos, los cuales su intersección, produce cuatro tipos ideales de cambio. Para un mejor entendimiento, reproducimos a continuación la tabla realizada por la autora.

	<b>Evolutionary</b>	<b>Revolutionary</b>
<b>Planned</b>	Strategic gradual change	Strategic transformation
<b>Emergent</b>	Event-driven gradual change	Crisis-driven transformation

Figure 2. Ideal-type change processes.<sup>66</sup>

Lo importante aquí es rescatar la concepción que tiene la autora sobre los distintos procesos de cambio. Para ella los distintos tipos de procesos de cambio, impactan continuamente en la “experiencia de ser” y en la experiencia del hacer” de las personas, que “va a resultar en un proceso continuo de identidad y narración y en ajustes a los

<sup>64</sup> Ibidem. Pág. 807.

<sup>65</sup> Ibidem. Pág. 807.

<sup>66</sup> Ibidem. Pág. 810.

cambios en un conocimiento compartido, todo lo cual es contingente en (raros) cambios sobre el nivel estructural (factores determinísticos) así como (el más frecuente) suceso de eventos (factores estocásticos).”<sup>67</sup>

La tesis central de la autora –que ella misma caracteriza de controversial- es que “la maximización de la seguridad ontológica es funcionalmente equivalente a la asunción de las teorías racionalistas sobre la maximización de utilidad de los agentes y construyo sobre la teoría de la identidad social al nivel del agente sobre la maximización de la autoestima.”<sup>68</sup>

Identidad y narrativa, por un lado y dentro de la “experiencia del ser”; práctica y acción, a través de la “experiencia del hacer”, por el otro, son los elementos que invoca la autora en los cuales sucede el proceso de construcción identitaria, con la influencia de los factores estocásticos y deterministas.

Seguidamente la autora explica que se hará más tolerable el cambio dependiendo de si es exitoso o no exitoso en términos de si su ser se siente confiado o si por el contrario se siente inseguro. Luego analiza las estrategias de maximización de la seguridad ontológica, que son dos, la del “ser” y la del “hacer”.

Concluye que es muy difícil el cambio, dado que el agente siempre desea maximizar su seguridad ontológica, y por ello las prácticas se encuentran rutinizadas, y por tanto siempre propenso a mantener el status quo. La autora realiza una profundización de la explicación del cambio a nivel de los cambios ubicados dentro de los agentes.

Amir Lupovici trata de aplicar el concepto de seguridad ontológica al caso particular y concreto de la relación Israel-Palestina. Explica que Israel se siente atacado no sólo físicamente, sino ontológicamente, en sus identidades. El autor resume su tesis al sugerir que, al tratar de resolver las distintas amenazas, el desenlace es un “agravamiento de las amenazas de cada una de las identidades desafiadas”. Esto es lo que el autor da en llamar “disonancia ontológica”.<sup>69</sup> Seguidamente desarrolla este concepto afirmando que “no es simplemente una discordia resultante de una percepción colectiva del actor de que no puede mantener sus identidades, ni tampoco

---

<sup>67</sup> Ibidem. Pág. 810.

<sup>68</sup> Ibidem. Pág. 814.

<sup>69</sup> LUPOVICI, Amir. (2011): “Ontological dissonance, clashing identities, and Israel’s unilateral steps towards the Palestinians”; *Review of International Studies* (2012), 38, 809–833. Pág. 810.

meramente la percepción de que hay un choque entre las identidades de un actor. Más bien, es una combinación de estas cosas: el choque surge de la percepción de que las medidas necesarias para aplacar la inseguridad ontológica de cada uno de las identidades amenazadas están en conflicto. La acumulación de estas amenazas y las dificultades para resolverlos desafían la visión consistente del estado de sí mismo, que a su vez, puede complicar aún más el dilema y obstaculizar la capacidad del estado para encontrar una resolución.”<sup>70</sup>

En cuanto a la disonancia ontológica, el autor señala que “la disonancia ontológica requiere más que una amenaza a la identidad para desarrollar. Tal disonancia ocurre cuando las posibles soluciones a las varias amenazas a la identidad de actor colectivo (por ejemplo, un estado), -es decir, las diversas inseguridades ontológicas que enfrenta- están en oposición, obligando al actor a elegir entre medidas contradictorias.”<sup>71</sup>

El autor rastrea y explicita las diferencias con otros conceptos semejantes en la literatura. Sin embargo, nos detendremos en las siguientes conclusiones del trabajo, sobre todo respecto de los enunciadores de discurso. Coincidimos con el autor en que, además de estar dotados de cierto grado de agencia, “los enunciadores también están restringidos por estructuras sociales existentes - por memorias colectivas, discursos, narraciones y prácticas, que determinan qué se puede interpretar como una amenaza de identidad, cuáles son las acciones legítimas para resolverlo, y cuándo un choque entre estas medidas puede surgir. Si el discurso sugerido por el enunciador se desvía de la narrativa del actor colectivo, la interpretación sugerida no será aceptada.”<sup>72</sup>

¿Pero cómo entiende el autor el cambio? “Sostengo que el apego de los actores a su identidad hace que sea difícil implementar un cambio de comportamiento o de identidad (e incluso un cambio de disposición) por varias razones. Primero, el cambio de identidad requiere un largo proceso de institucionalización una nueva narrativa y es posible que no pueda abordar un problema político urgente. Segundo, las identidades crean mecanismos que las fortalecen, y debido a esta "Calidad autoperpetuante", resistir el cambio.<sup>45</sup> Por lo tanto, identidad y comportamiento los cambios son fuentes potenciales de inseguridad ontológica: pueden agregar otra dimensión de

---

<sup>70</sup> Ibidem. Pág. 810.

<sup>71</sup> Ibidem. Pág. 813.

<sup>72</sup> Ibidem. Pág. 816.

la inseguridad al formar una brecha entre la identidad y lo esperado prácticas resultantes. En tercer lugar, una creciente literatura en psicología apunta empíricamente probar cómo los individuos usan mecanismos defensivos en general y medidas de evitación en particular para lidiar con la disonancia.”<sup>73</sup>

Asimismo, argumenta que existe un mecanismo usado en psicología que es el de la “evitación”, el cual “permite a un actor que enfrenta una disonancia ontológica revalidar su identidad en lugar de cambiarla o cambiar significativamente su comportamiento. A este respecto, un actor puede seguir una política que proporcione ‘un compromiso mental’ y demuestra para él y para otros que sigue siendo fiel a su percepción de sí mismo. Aunque tal cambio de política no eliminará el disonancia, lo hará más tolerable.”<sup>74</sup>

Con estos conceptos Lupovici analiza las acciones unilaterales de Israel, en el contexto de la ‘segunda intifada’ palestina. Respecto a ello, el autor señala que “los pasos unilaterales tomados por Israel no fueron tan solo respuestas a amenazas percibidas y construidas a sus identidades, también fueron medidas de evitación. Específicamente, los pasos unilaterales permitieron Israel para evitar activamente el acceso a la información que amenaza sus identidades y para crear ambigüedad con respecto a los desafíos para ellos. Además, estas medidas mejoraron el acceso a información consistente que validaba a las identidades amenazadas. Usando estas estrategias, Israel pudo manejar su disonancia ontológica.”<sup>75</sup>

Israel comprende diversas identidades. Todas ellas se vieron amenazadas por la segunda intifada palestina. Pero no sólo cuentan las amenazas o las percepciones de amenazas a las distintas identidades, sino que también son constitutivas de éstas las respuestas o soluciones –o no soluciones y no respuestas.-

El autor concluye que la respuesta unilateral de Israel a la disonancia ontológica “[...] fueron vistos como una forma de lidiar con las amenazas a cada una de las identidades desafiadas, [...], sin intensificar el choque entre ellos. Estos pasos unilaterales podrían hacer esto porque de abordar las preocupaciones de seguridad física, eran medidas de ‘evitación’ que distanciaron a los israelíes de cada una de estas inseguridades ontológicas y de la

---

<sup>73</sup> Ibidem. Pág. 817.

<sup>74</sup> Ibidem. Pág. 819.

<sup>75</sup> Ibidem. Pág. 819.

disonancia resultante de las medidas contradictorias necesarias para tomar para tratar con cada uno de ellos. Además, permitieron que los israelíes judíos ignoraran información inconsistente, que también les permitió (re) validar cada una de las identidades amenazadas.”<sup>76</sup>

Sirve tanto para excluir como para cohesionar a un grupo. Sin embargo, de nuevo, la perspectiva del autor se acerca más a la psicología social que a la sociología, que pone el foco de estudio en la interacción. La estrategia del “evite” revela más el tipo de interacción que tienen israelíes y palestinos, que una búsqueda de la “seguridad del ser.” A los fines de nuestro trabajo, podría explicar ciertas permanencias en las políticas llevadas adelante en materia de cambio climático y comercio internacional.

El trabajo de Ted Hopf sobre la identidad de Rusia –o mejor dicho, las distintas identidades rusas- es ilustrativo del emprendimiento que pretendemos para nuestro trabajo. Hopf explica de forma clara que existían y existe aún en Rusia distintas identidades, que entienden de diferentes formas la legitimidad, en general, y en particular la legitimidad de realizar una invasión fuera de las fronteras formales de la Federación de Rusia: “El discurso imperante de la identidad rusa es el producto –simultáneamente- de tanto la construcción identitaria doméstica, la interacción entre el estado ruso y la sociedad, y la construcción identitaria internacional, la interacción entre el estado ruso y actores internacionales.”<sup>77</sup>

El autor señala que cada una de esas identidades se ven cristalizadas o reflejadas en discursos, que a su vez implican distintos “intereses, políticas y concepciones de legitimidad.”<sup>78</sup>

Lo interesante es que Hopf señala que tanto el relacionamiento con otros actores externos, como la propia configuración interna dentro de Rusia, – juntas y al mismo tiempo-, son las que moldean los distintos cambios que se suceden en la identidad rusa. En palabras del autor, “[...] la identidad de un estado y otros intereses, y la comprensión del comportamiento internacional legítimo, es un producto social. Pero es un producto que es el

---

<sup>76</sup> HOPF, Ted (2005): “Identity, legitimacy, and the use of military force: Russia’s Great Power identities and military intervention in Abkhazia”, *Review of International Studies*, 31, 225–243 *British International Studies Association*. Pág. 827.

<sup>77</sup> Ibidem. Pág. 225.

<sup>78</sup> Ibidem. Pág. 226.

resultado de las interacciones de un estado con su propia sociedad y con otros estados. Como tal, es una variable, sujeta tanto a nivel nacional como internacional influencia. Esto significa que otras personas internacionales importantes pueden efectuar cambios en el estado identidad, trabajando dentro de las limitaciones del terreno de identidad doméstica de ese estado.”<sup>79</sup>

A lo largo del texto explica como los distintos actores –tanto domésticos, como internacionales- ayudan a forjar las distintas identidades en las que Rusia se presenta como gran potencia. Esa idea tendrá diferentes formas, dependiendo de las distintas identidades. Existen tres discursos que moldean tres formas de concebir la identidad de Rusia: el liberalismo, el conservadurismo y el centrismo. Los tres pugnan algunas veces, se solapan otras, para intentar forjar las distintas acciones y la política exterior rusa, provocando distintos comportamientos.

Lo que es interesante es que Hopf argumenta que cada una de esas identidades, y consecuentes discursos, tiene una relación particular con un “Otro”: “el Otro Histórico del pasado soviético; el Otro externo de Europa y Estados Unidos; y el Otro interno de la periferia rusa.”

Hopf imagina cuál sería la respuesta de cada identidad-discurso en la crisis de Abkhazia. Los liberales hubieran confiado en instituciones internacionales, los conservadores en la intervención militar directa, y los centristas hubieran oscilado entre una respuesta multilateral, y si hiciera falta en una unilateral. Es decir, las identidades hubieran implicado cierto tipo de comportamiento y acción.

Seguidamente se pregunta, ¿cómo prevalecen unas identidades-discursos sobre otros? “Los discursos de identidad no flotan libremente.Cuál termina siendo reflejado en el Estado es una función del empoderamiento institucional. Dado el hecho de que el estado ruso solo se estaba formando en 1992-3, ningún discurso único domina un solo estado unitario, pero en cambio, diferentes partes del Estado: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, el Soviet Supremo, Administración Presidencial y Consejo de Seguridad – reflejan diferentes identidades rusas. A medida que el estado ruso se solidifica, primero contra su propio Ministerio de Relaciones Exteriores liberal, y luego violentamente, contra su Parlamento conservador, el

---

<sup>79</sup> Ibidem. Pág. 227.

discurso centrista de la identidad rusa está institucionalmente facultado [empoderado] en la Administración Presidencial, su Consejo de Seguridad, cada vez más en la Duma, y en las instituciones del Estado relativas a relaciones exteriores, seguridad y asuntos militares.”<sup>80</sup>

Según Hopf, las identidades conducen a cierto tipo de relacionamiento con distintos actores externos. A su vez, las consecuencias de ese comportamiento impactan en la forma y el contenido de esa identidad. En palabras del autor, “La práctica de la política exterior. . . ayuda a Rusia a convertirse en Rusia. La interacción con el mundo circundante la ayuda a formular una estatalidad rusa y ayuda a ganar conocimiento de los intereses de Rusia. Uno podría pensar que esta es una cita extraída de un libro de relaciones internacionales constructivista, pero en realidad es de un discurso pronunciado por un ex asesor de Yeltsin.”<sup>81</sup>

Un aporte a la definición del interés nacional desde una perspectiva constructivista, y sobre todo que explique los cambios de identidad, es el de Andrei Tsygankov, quien en su libro sobre la política exterior rusa aborda los distintos aspectos externos e internos que marcaron las distintas líneas de política exterior rusa. El autor afirma que “los intereses nacionales fluctúan con los cambios en la escena política interna e internacional”.<sup>82</sup> Explica que las teorías clásicas de las relaciones internacionales –liberalismo y realismo- no son lo suficientemente complejas como para desarrollar explicaciones sobre el proceso de formación del interés nacional.

Tsygankov afirma que “cada uno de ellos enfatiza la modernización o la necesidad de mantener el poder, como formando opciones de política exterior. Sin embargo, en realidad, ambas fuerzas configuran de manera prominente cómo las naciones determinan sus intereses. Para entender la formación de los intereses nacionales de Rusia, este libro empleó un complejo marco que incorpora ambos tipos de influencia. En el primer capítulo, planteé la hipótesis de que la visión del interés nacional es producto de la interacción de la nación con el mundo, y las elecciones estratégicas de Rusia pueden verse como reacciones al comportamiento de las potencias occidentales. Al menos desde Pedro el Grande, Occidente desempeñó un papel especial en el desarrollo de Rusia,

---

<sup>80</sup> Ibidem. Pág. 236.

<sup>81</sup> Ibidem. Pág. 239.

<sup>82</sup> TSYGANKOV, Andrei (1964): “Russia's foreign policy: change and continuity in national identity. --2nd ed. (2010) Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Pág. 221.

y gran parte del país internacional. El comportamiento ha significado los esfuerzos del Ser ruso para ganar el reconocimiento por su pareja. Las acciones occidentales se disputan en el país y las condiciones locales no son menos importantes en la configuración de una visión dominante de identidad nacional y la política exterior.”<sup>83</sup>

Seguidamente menciona que existen tres factores que ayudan a comprender el proceso de interpretación ruso sobre las acciones occidentales: “tradicción nacional, preocupaciones actuales y capacidad estatal, -las cuales especifican, en lugar de distorsionar- los mecanismos causales generales de la formación del interés nacional.”<sup>84</sup>

El autor analiza en esta obra las distintas configuraciones de cada gobierno ruso, desde Gorbachev hasta Putin, teniendo en consideración en su análisis el relacionamiento con “el Oeste”, que es considerado “el Otro” de Rusia, desde al menos Pedro el Grande en adelante.

Pero ese relacionamiento tiene distintas etapas y pasa por distintos procesos, configurados no sólo por los factores externos, sino también por las distintas coaliciones que se estructuran alrededor de los distintos gobiernos. Estructuraciones que se da también a nivel doméstico con esos tres factores mencionados antes.

El contexto internacional y regional general también debe tenerse en cuenta a la hora de situar la/s identidades de Argentina en los diferentes ámbitos de su actuación internacional. Durante la etapa kirchnerista, se buscó una etapa de mayor autonomía, en la que se realizaba un equilibrio entre la demostración de los intereses nacionales ligados a la defensa de los intereses tradicionales, con un compromiso en los distintos foros multilaterales, en un mundo en donde el multilateralismo aún no estaba abiertamente desafiado. Por el contrario, en 2015 reinaba cierto optimismo, al ser el año en que se concretó el Acuerdo de París, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, entre otros instrumentos de relevancia.

En ese mundo, en la región sudamericana, se produjo una convergencia de gobiernos y políticas exteriores que buscaba una mayor autonomía a través de, como dicen Russell y Tokatlian, una integración regional que buscara aumentar los márgenes de acción autónomos frente a otros actores extra-regionales de peso.

---

<sup>83</sup> Ibidem. Pág. 226.

<sup>84</sup> Ibidem. Pág. 227.

Por tanto el concepto de autonomía relacional es clave para entender el relacionamiento externo del país, particularmente en sus acciones en conjunto con otros actores en los que busca similitudes identitarias o de intereses. En palabras de los autores “la autonomía relacional contiene un fuerte componente democrático; está basada en un sistema de creencias que respeta y fomenta la libertad humana; se funda en identidades cívicas en oposición a sectarias y exclusivas; favorece la práctica del compromiso y la negociación; implica un patrón de actividad sostenido por una creciente participación y influencia de las sociedades nacionales en las decisiones relacionadas con los asuntos internacionales importa; y requiere la rendición de áreas de soberanía *de jure* (en asuntos económicos, políticos y de seguridad) que pueden ser considerados solo en el contexto de la democracia. A diferencia de otros puntos de vista actuales que afirman que el presente ‘contexto para la acción’ reduce la autonomía del Estado preservando la soberanía, la autonomía relacional implica una rendición voluntaria y creciente de soberanía, que se traduce principalmente en la creación de diversos regímenes internacionales.”<sup>85</sup>

#### **4.- LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA**

##### **4.1.- Las negociaciones internacionales sobre cambio climático y el ‘mundo en desarrollo’.**

La respuesta al desafío del cambio climático ha sido abordada de forma multilateral por los Estados en el marco de la Organización de Naciones Unidas. Sin pretender hacer una historia exhaustiva, si nos parece necesario realizar un breve repaso sobre ciertos hitos.

Según especialistas en la materia, la historia de la política climática internacional se remonta a la década de 1970, con la publicación del informe del Club de Roma ‘Los límites del crecimiento’. Como bien explica Verónica Gutman en su tesis doctoral, “en los años 1970 predominaba la idea de que el crecimiento del ingreso implicaba inexorablemente contaminación y agotamiento del stock de recursos naturales, lo cual, a su vez generaría límites al crecimiento económico. Esta idea fue plasmada en la publicación del Club de Roma ‘Los límites al

---

<sup>85</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003): “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1 (Spring, 2003), pp. 1-24. Pág. 19.

crecimiento' (Meadows et al, 1972) y tenía sus fundamentos en trabajos como los de Ehrlich y Holden (1971) y Commoner et al (1971)".<sup>86</sup>Es notable que justamente el primer informe que señala la preocupación acerca de este fenómeno, esté ligado a las consecuencias negativas que éste tenga sobre el crecimiento económico y el uso de los recursos naturales. La cuestión del ambiente y su vínculo con el desarrollo económico fue desde los inicios resaltada por los distintos expertos en la materia y los organismos especializados en la ONU.

El contexto es el de la Guerra Fría entre los dos bloques de países, y la aparición de un "tercer bloque"—heterogéneo, por cierto- que pretendía expresar su equidistancia hacia esa confrontación. La cuestión del "desarrollo" de los países cobraba vigor debido al surgimiento de nuevos estados surgidos a partir del proceso de descolonización, el cual tuvo su máxima expresión tanto en el Movimiento de Países No Alineados como en el G77/China<sup>87</sup>, los cuales jugaron un importante papel en el proceso de inserción de los nuevos países en el sistema multilateral de la ONU. El debate se centró entonces en cómo se debía alcanzar justamente un cierto nivel de desarrollo, surgiendo entonces en el seno de las Naciones Unidas organizaciones como la UNCTAD (es aquí donde nace el G77) y la CEPAL en América Latina como respuesta ese interrogante. El Movimiento de Países No Alineados y el G77/China entonces, serán las instancias de negociación más institucionalizadas de la amplia identidad del 'Tercer Mundo', devenido luego en 'mundo en desarrollo' en la década del noventa del siglo XX, o el llamado 'Sur Global', más recientemente.

Respecto a la identidad del 'Sur Global', puede decirse que es producto de una estrategia de coalición de Estados excluidos del centro decisorio internacional, detentores de un compromiso por la autodeterminación nacional pero conscientes de la necesidad de cooperar. Coincidimos en que "la formación de alianzas supraestatales condujo a la búsqueda de historias e intereses comunes que, de manera paulatina, condujeron a la consolidación de una

---

<sup>86</sup> Gutman, Verónica (2015): "Economía y cambio climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina", Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Pág. 120.

<sup>87</sup> Para saber más sobre los orígenes del G77 puede consultarse: <https://www.un.org/es/chronicle/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77c> y <http://www.g77.org/paris/history/pdf/historyG77.pdf> Declaración Conjunta realizada en el 18º período de sesiones de la Asamblea General en Nueva York en noviembre de 1963.

identidad periférica compartida”.<sup>88</sup> La construcción de los nuevos estados-nación surgidos al calor del proceso de descolonización sucedió de la mano de la creación de una otredad negativa en los países colonizadores desarrollados, ‘el Norte’. Ese proceso disruptivo trajo consigo una construcción identitaria cristalizada a través de una relación antagónica con ese ‘Otro’, “donde las identidades del Sur Global, estructuradas detrás de una identidad periférica compartida, (re) surgieron como una respuesta a las construcciones occidentales tradicionales de integración y cooperación internacional”.<sup>89</sup>

La división entre ‘mundo desarrollado’ / ‘mundo en desarrollo’ o entre el ‘Norte’ y el ‘Sur’, incidió de lleno en las negociaciones de cambio climático, conformando dos grandes grupos identitarios que se verán reflejados en los distintos instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes dentro del marco de la Convención. Esa división con dos visiones que se encuentran en tensión, se debe principalmente a que encuentran diferentes respuestas a la pregunta de quiénes debe realizar los mayores esfuerzos de acción climática, en particular quiénes deben asumir compromisos de reducción de emisiones de GEIs. Como afirma Gutman, “el principal argumento esgrimido ha sido que la responsabilidad histórica por la génesis del cambio climático es de los países desarrollados (debido a la quema de los combustibles fósiles para la producción industrial y de energía que tuvo lugar en éstos desde la Revolución Industrial) y que la prioridad para los países en desarrollo debe ser aumentar sus niveles de vida sin restringir sus opciones de crecimiento”.<sup>90</sup>

En 1992, se alcanza entonces a adoptar la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, o UNFCCC, por sus siglas en inglés), la cual entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Como su nombre lo indica, es un instrumento internacional marco, que fue adoptando distintas decisiones, realizadas a través de las Conferencias de las Partes (COP). Al día de la fecha, se han realizado 25 COPs. Además, la

---

<sup>88</sup> CRESCENTINO, Diego S. (2019): “Hacia la consolidación de las identidades globales: Antiimperialismo y Sur Global”, en ‘Nuevas miradas sobre el Antiimperialismo y/o el antiamericanismo desde la historia, la literatura y el arte’, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, N11. Pág. 122.

<sup>89</sup> CRESCENTINO, Diego S. (2019): “Hacia la consolidación de las identidades globales: Antiimperialismo y Sur Global”, en ‘Nuevas miradas sobre el Antiimperialismo y/o el antiamericanismo desde la historia, la literatura y el arte’, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, N11. Pág. 113.

<sup>90</sup> GUTMAN, Verónica (2015): “20 años de negociaciones climáticas: de Berlín a París”, Síntesis de su Tesis Doctoral “Economía y Cambio Climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, publicado en ResearchGate. Pág. 4.

CMNUCC posee dos órganos subsidiarios principales: el Órgano Subsidiario de Implementación (SBI, por sus siglas en inglés) y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés), sin contar los numerosos talleres, reuniones y grupos que alimentaron los debates dentro del marco de la Convención.

En el texto de la Convención, luego de reconocer que la cooperación de todos los países es requisito para la solución del problema del cambio climático, aparece por vez primera en el régimen de cambio climático el concepto de *responsabilidades comunes pero diferenciadas*: “Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus respectivas capacidades y sus condiciones sociales y económicas,”<sup>91</sup> Se vuelve a reafirmar ese principio en el artículo 3 de la Convención, pero sin mencionar “y sus condiciones sociales y económicas”, pero aclarando que “las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.” Asimismo, se vuelve a reiterar el principio en el artículo 4, referido a los compromisos de las Partes. Por último, en el Artículo 7 sobre la Conferencia de las Partes también se menciona el CBDR en el apartado 2.b). Coincidimos con Pilar Bueno en que “uno de los elementos más relevantes a la hora de caracterizar la brecha climática es el logro del Sur de que el Norte aceptara el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. Este principio se volvió un estandarte del mundo en desarrollo y fue plasmado en el Protocolo de Kioto a través de la segmentación entre países del Anexo 1 [listados en el Anexo B del Protocolo de Kioto] y 2.”<sup>92</sup>

Otro hecho significativo es el mantenimiento del principio CBDR que fue reafirmado en el PK, a lo largo de algunos de sus artículos: en el artículo 4, que regla sobre la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las

---

<sup>91</sup> Naciones Unidas (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Parte preambular. Pág. 2. Destacado propio.

<sup>92</sup> BUENO, María del Pilar (2013): “Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur”. Austral. Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales 2(4): 207-230. Pág. 209.

Partes, se establece el concepto en varios de sus incisos; y en el artículo 10, previene de introducir obligaciones para los países no Anexo I.<sup>93</sup>

Respecto a este acuerdo internacional, adoptado en 1997 por la COP 3, “comprometió a los países desarrollados y a los entonces llamados ‘países en transición hacia una economía de mercado’ (...) a reducir sus emisiones de seis GEI (...) hasta alcanzar una reducción global del 5,2% respecto de los niveles de emisiones de 1990 durante el período 2008-2012 (el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto), con objetivos específicos por país. Es decir que se adoptó un enfoque *top-down* de fijación de una meta global de reducción de emisiones y una posterior distribución de los esfuerzos de mitigación entre los países participantes (sólo países desarrollados en esta primera etapa del régimen). (...)Para ayudar a los países desarrollados a cumplir con sus metas de emisiones de un modo costo-efectivo, y para fomentar la contribución del sector privado y de los países en desarrollo al esfuerzo global de mitigación, los negociadores del Protocolo de Kioto incluyeron tres “mecanismos de flexibilidad” (CMNUCC, 1997; Art. 3, 6, 12 y 17): - Un sistema de Comercio de Emisiones entre Partes Anexo I; - Un mecanismo de implementación conjunta (IC) de proyectos de reducción de emisiones entre Partes Anexo I; - Un mecanismo que permitiera la implementación de proyectos de reducción de emisiones en los países en desarrollo financiados por las Partes Anexo I. Este último instrumento fue llamado “Mecanismo para un Desarrollo Limpio” (MDL).”<sup>94</sup>Sin embargo, persistió la negativa de los países en desarrollo de comprometerse a cualquier tipo de acción climática en la esfera de la mitigación, y promoviendo la inclusión de la adaptación, junto a los pilares de mitigación, financiamiento y transferencia de tecnologías, como un pilar de acción climática. Esto se logró finalmente con el acuerdo de Bali (COP 13; 2007), donde se produjo un punto de quiebre en donde “los países en desarrollo accedieron finalmente a realizar acciones de mitigación bajo la forma de ‘NAMAs’ (por sus siglas en inglés): Acciones Nacionales de Mitigación que cada país defina como apropiadas en el contexto de sus propias circunstancias nacionales y objetivos de desarrollo. Estas acciones podrían incluir políticas y medidas, estrategias, programas o proyectos, acciones de capacitación y desarrollo de marcos regulatorios que los países

<sup>93</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998): Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (PK). Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

<sup>94</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Págs. 24 y 25.

ejecutarían de manera voluntaria financiándolas ya sea internamente (‘NAMAs unilaterales’) o bien recibiendo apoyo financiero, tecnológico y de fortalecimiento institucional de carácter internacional (‘NAMAs con soporte’).<sup>95</sup>La autora también afirma que el “punto formal de quiebre en la posición histórica de los países en desarrollo respecto de la mitigación” fue la COP 17 realizada en Durban en 2011. Luego de un proceso complejo de discusiones en diferentes instancias, finalmente se arriba al consenso alcanzado en la COP 21, y la consecuente firma del AP. Retrospectivamente podemos afirmar entonces que se alcanzó ese punto en las negociaciones gracias a que los países en desarrollo terminaron por aceptar que su acción climática también debía involucrar un componente de mitigación, aunque con metas e instrumentos que no sean impuestos “desde arriba”.

Verónica Gutman explica que el cambio de terminología –de ‘compromisos’, siguiendo por ‘NAMAs’ y arribando finalmente a ‘contribuciones’, “estuvo acompañado por la introducción de diferentes tipos de incentivos dentro del régimen internacional de cambio climático con el propósito de inducir la percepción y el cambio de comportamiento entre los tomadores de decisión de los países en desarrollo. Estos incentivos han estado en línea con las recomendaciones teóricas de la literatura económica para alentar los esfuerzos de mitigación y aumentar la participación en acuerdos climáticos internacionales.”<sup>96</sup> Seguidamente nombra cinco incentivos, presentados aquí sucintamente: la inclusión de un instrumento económico como los esquemas de comercio de emisiones y su mercado; una consideración especial para con los países en desarrollo en cuanto al tema de quién debe tener mayor responsabilidad en la mitigación, lo que resultó en el enfoque “bottom-up” (acciones voluntarias de mitigación propuestas por los Estados); la acción de los organismos internacionales para difundir los costos de la inacción y los co-beneficios aparejados en los esfuerzos de mitigación; la creación de mecanismos de compensación y transferencias a través del Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés); y, en quinto lugar, la consolidación a un nivel internacional de las sanciones por el no cumplimiento en la forma de

---

<sup>95</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 4.

<sup>96</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 21.

amenazas a imposiciones a las barreras al comercio basadas en el contenido de carbono de los productos (lo que se ha generalizado en la jerga y en la literatura como “huella de carbono”).<sup>97</sup>

Pilar Bueno argumenta que, las principales razones que llevaron a un resultado en la COP 21, fueron la “mayor participación —especialmente financiera— de actores no tradicionales, la extensión de los compromisos de reducción de emisiones a todos los Estados a través de las NDC, el paso a un liderazgo triangular —Unión Europea-Estados Unidos-BASIC— y la modificación de la visión de los mecanismos de mercado de universales a regionales con conexiones regladas o no internacionalmente.”<sup>98</sup> La extensión de los compromisos de mitigación de las emisiones se logra a través del cambio de enfoque que describimos que se ha configurado como regla “de reparto del peso de la mitigación que resulta compatible con una noción de ‘equidad’ que favorece a los países en desarrollo”.<sup>99</sup> Para Bueno, “la base de aporte en el esfuerzo global —especialmente de mitigación— no cambiaría el foco de los países Anexo I al BASIC sino a todas las Partes”.<sup>100</sup> A su vez, los cambios estructurales en el sistema internacional, con los países emergentes representados en el grupo BASICS, como novedad en el balance de intereses y la convergencia con posiciones de algunos actores desarrollados —Estados Unidos— lograron un contexto favorable que halló en la idea de las contribuciones nacionalmente determinadas según las capacidades un vehículo de consenso.

Igualmente, importante para los países en desarrollo fue la introducción en el AP, tanto en su parte preambular como dispositiva, la mención a la importancia de la preservación de la seguridad alimentaria, a la vez que se acepta que la agricultura es especialmente vulnerable a los efectos adversos del cambio climático. En el preámbulo se afirma “Teniendo presentes la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y

---

<sup>97</sup> Aquí nos permitimos observar es contrario al derecho internacional pretender imponer sanciones o establecer barreras cuando no se encuentra acordadas multilateralmente. Una cuestión diferente, es el caso de los acuerdos de libre comercio o los acuerdos comerciales entre bloques regionales que incorporan un capítulo dedicado al desarrollo sostenible y, en especial al medio ambiente, cuestión que cada vez es más difícil de soslayar o minimizar para aquellos estados que deseen evitarlo, dado que en los países desarrollados los consumidores prestan creciente atención al impacto de los productos en el medio ambiente. Por ejemplo, el caso de las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea y el EFTA.

<sup>98</sup> BUENO, María del Pilar (2017): “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?”, Revista “Relaciones Internacionales”, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Universidad Autónoma de Madrid, Número 33, Octubre 2016 – Enero 2017. Pág. 90.

<sup>99</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 91.

<sup>100</sup> BUENO, María del Pilar, op. cit. Pág.91.

acabar con el hambre, y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático,”<sup>101</sup> y en la parte dispositiva, en su artículo 2.1.b, “Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;”<sup>102</sup> Asimismo se menciona el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el artículo 2.2.

El logro del AP, con las condiciones antes descriptas propiciaron la aceleración de las negociaciones en la OACI como en la OMI, posibilitando las condiciones necesarias para avanzar en la adopción de instrumentos de mitigación para todos los miembros de esas organizaciones, con las particularidades del caso en cada proceso.

#### **4.2.- La Política Exterior Argentina y las negociaciones de cambio climático**

Como se desprende de los apartados anteriores, se vislumbra que la problemática del cambio climático en los asuntos internacionales se encuentra condicionada por intereses e identidades divergentes, relacionada con el nivel de desarrollo de los países y su posición en la estructura económica internacional, en un contexto donde los debates sobre cómo lograr el desarrollo se entrelaza con vigor con el interrogante de cómo generar mayores niveles de autonomía, a la vez que se resguarda el medio ambiente. Interrogante que fueron incrementándose a medida que el proceso de globalización avanzaba.

De esa forma, sobre todo en las décadas del sesenta y setenta del siglo XX se desarrolló el debate aludido, para pensar acerca de formas de generar mayor autonomía desde la óptica de los Estados.

Sin embargo ese debate sufrió transformaciones, y se generaron teorías de diferente tenor que en buena parte eran o son, emergentes culturales de un contexto determinado –paradigmas o epistemes, al decir de Foucault-, pero también prescripciones normativas de cómo deberían ser pensadas las políticas exteriores de los países, dadas

---

<sup>101</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015): Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (AP). Preámbulo.

<sup>102</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015): Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (AP). Artículo 2.1.b).

ciertas condiciones, factores y contextos. Si pensamos en un contexto complejo, en donde se involucran cada vez más diversos actores, desde una perspectiva que contemple los procesos de globalización y la complejidad de las relaciones nos parece pertinente adoptar la opción desarrollada por Russell y Tokatlian bajo el concepto de ‘autonomía relacional’<sup>103</sup>.

Si bien la “autonomía” en América Latina es pensada en relación al poder hegemónico en el hemisferio, Estados Unidos, nos atrevemos a extrapolar esa situación, reemplazando a ese país por el conjunto de los países desarrollados (aunque sin dejar de tener en cuenta sus diferencias) que tienen una posición predominante en los intercambios comerciales en el mundo y que a su vez se interesan por utilizar medidas legítimas de cuidado de medio ambiente que resultan en algunos casos medidas proteccionistas encubiertas, lo que se ha llamado en la literatura “proteccionismo verde”. Pero sobre todo en términos de una identidad binaria ‘Yo-Otro’, construida.

Valiéndonos de la clasificación realizada por Russel y Tokatlian acerca de las distintas conceptualizaciones sobre la autonomía, existen dos corrientes principales que los autores denominan “realismo de la periferia” y “utilitarismo de la periferia”. A esos dos enfoques los autores agregan el elaborado por ellos, basado en una perspectiva sociológica, en la que toman los aportes de diversas disciplinas: la “autonomía relacional”.

Los exponentes más destacados del “realismo de la periferia” son Puig (quien acuñó el término ‘autonomía heterodoxa’), Jaguaribe y Prebisch (quien fuera Secretario General de la UNCTAD), quienes escribieron principalmente en las décadas del sesenta y setenta. Continuando con la argumentación elaborada por Russell y Tokatlian, existen ciertos aspectos comunes de esta visión sobre la autonomía que trataré de sintetizar:<sup>104</sup> percepción del orden internacional como predominantemente negativo para América Latina, tanto en el plano político como económico; dimensión vertical del poder-imperialismo-asimetrías de poder; énfasis en aspectos y procesos, externos e internos, en un contexto de situación de dependencia; ideología nacionalista-

---

<sup>103</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010): “Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea”. Buenos Aires: Capital Intelectual.

<sup>104</sup> Síntesis de una explicación más extensa que puede encontrarse en RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010): “Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea”. Buenos Aires: Capital Intelectual. Pág. 120.

capitalismo nacional-Estado clave en la economía; estado-nación como principal unidad de análisis; autonomía estatal como interés a lograrse a través de la autodeterminación racional; desvinculación de la autonomía de América Latina de la naturaleza de determinado régimen político; defensa de estrategias diversas para aumentar el grado de autonomía; concertación política y proceso de integración económica regional en tanto instrumentales al logro de mayor autonomía. Es de destacar también que “fuertemente influidos por los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) iniciados en los años cincuenta, sostuvieron que la integración económica mundial no era «un camino hacia la prosperidad, sino más bien hacia la dependencia y el subdesarrollo»”.<sup>105</sup>

Por otra parte, en los años ochenta otra teoría comenzó a rebatir los postulados de la escuela del realismo de la periferia. Justamente Carlos Escudé, acuñó a su teoría “realismo periférico”, y “aunque se valió de contribuciones de la escuela realista (...), aspectos sustantivos de la filosofía utilitarista predominan en sus escritos: el hincapié en la noción de utilidad como criterio de validación de lo que realmente genera dividendos; el énfasis en el cálculo costo-beneficio para comprender tanto la motivación como la acción humanas; la reivindicación de una ética de las consecuencias por sobre una ética de los principios; el rechazo al pensamiento especulativo e idealista; y la comprensión de la política como instancia dirigida a la gratificación económica egoísta”.<sup>106</sup>

Por último, una tercera conceptualización sobre la “autonomía” realizada por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, denominada como “autonomía relacional” es definida por los autores como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras”.<sup>107</sup> Resulta adecuado al propósito de este trabajo, tomar la conceptualización sociológica-constructivista de la “autonomía relacional” debido a que permite otorgar una mirada más compleja acerca de las distintas interacciones. La coordinación, interacción y negociación entre distintos actores configura la conformación de acuerdos, coaliciones y acciones de política exterior, determinada

---

<sup>105</sup> RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010): “Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea”. Buenos Aires: Capital Intelectual. Pág. 121.

<sup>106</sup> Ibidem. Pág. 122.

<sup>107</sup> Ibidem. Págs. 130 y 131.

no sólo por los intereses o el contexto histórico, sino también por las identidades. En ese sentido, nos es útil señalar que, “como práctica, la autonomía relacional requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global y regional”.<sup>108</sup> Adicionalmente, es muy atinado este enfoque si pensamos en que los actores estatales – aunque continúan teniendo centralidad en la configuración de los hechos internacionales, y son el centro de este trabajo- no son los únicos que interactúan en las relaciones internacionales.<sup>109</sup> Por último, este modo de conceptualizar la autonomía “reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las prácticas de la política de poder.”<sup>110</sup> Y agregan también una impronta consciente de prescripción normativa para este enfoque analítico: “la autonomía relacional se convierte en la estrategia más eficaz para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar esas prácticas mediante una participación competente, activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales”.<sup>111</sup>

Esquemáticamente, a cada etapa histórica correspondería una cosmovisión, una ‘Weltanschauung’, que se alinearía con al menos una de las teorías preponderantes sobre la autonomía que se fueron esbozando en las últimas décadas. Asimismo, veremos que las distintas posiciones y lineamientos nacionales en materia de mitigación dentro de las negociaciones del régimen internacional de cambio climático, se corresponden muchas veces, con los procesos macro, contextos internacionales y realidades locales de la política de las diversas etapas.

Dividiremos la etapa histórica en los siguientes sub-períodos: primero, desde la década del 60 hasta fines de los ochenta; seguidamente, desde el fin de la etapa alfonsinista, seguido por el menemismo, hasta la caída del gobierno de la Alianza; en tercer lugar, desde el 2002 hasta el fin del último mandato de Cristina F. de Kirchner; y, un cuarto y último período, que se corresponde con cambios importantes en el régimen internacional del cambio climático y el inicio del gobierno de la alianza Cambiemos.

---

<sup>108</sup> Ibidem. Pág. 136.

<sup>109</sup> Ibidem. Pág. 138.

<sup>110</sup> Ibidem. Pág. 138.

<sup>111</sup> Ibidem. Pág. 138.

**La etapa de la “tercera posición”- desde la década del sesenta hasta los comienzos de la presidencia de Alfonsín-** concebía la autonomía como lo planteaba el realismo de la periferia, representativa de un mundo enfrentado en bloques ideológicos pero también sumergida en pleno proceso de descolonización, donde la brecha entre países desarrollados y en desarrollo (la brecha “Norte-Sur”) adquiere particular relevancia en los países latinoamericanos, vinculando directamente al debate sobre las causas de la dependencia<sup>112</sup> y las formas de conseguir un aumento de la autonomía, y vinculada a ella del bienestar, con la búsqueda del consecuente desarrollo.

En esta forma de entender el mundo se privilegia el desarrollo entendido principalmente como desarrollo económico industrial, en especial poniendo atención a los procesos de sustitución de importaciones, reconociendo ese camino como una estrategia de reducción de asimetrías derivadas o producidas por un poder imperialista o hegemónico que pretende reproducir la división internacional del trabajo en donde los países en desarrollo sean meros proveedores de materias primas para los países industrializados. Todo ello en un contexto de Guerra Fría, en donde los países buscaban márgenes de acción entre las dos superpotencias.

En el plano nacional, y de la PEA, esto se corresponde con la estrategia de ‘autonomía heterodoxa’, con los procesos que llevaron a la Argentina a insertarse en ese mundo en la búsqueda de mayor autonomía a través de una “tercera posición” que se vio reflejada en el ingreso al G77/China; en su ingreso en el Movimiento de Países No Alineados; en sus esfuerzos por la recuperación de la soberanía efectiva de los archipiélagos del Atlántico Sur y sus espacios marítimos circundantes; en la reinscripción a través de un firme compromiso con los derechos humanos en todos los foros multilaterales con el advenimiento de la democracia; entre otros temas de relevancia. En cuanto a la política climática internacional, aún no existía el régimen internacional de cambio climático. Sin embargo, es en esta etapa cuando se comienza a discutir sobre la relación existente entre desarrollo y medio ambiente.

---

<sup>112</sup> El libro de Dependencia y desarrollo en América Latina de Cardozo y Faletto, marcó un hito en la reflexión sobre este tema y es una obra fundamental de la Teoría de la Dependencia, aunque desde una óptica más estructuralista, con un tono pesimista. CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. (1969): “Dependencia y desarrollo en América Latina”. México DF: Siglo XXI.

**Los gobiernos de Menem y la Alianza**, corresponderían con el “utilitarismo periférico”- siguiendo la conceptualización de Russell y Tokatlian-, teoría representativa de la estrategia de inserción internacional caracterizada por el advenimiento al centro de la escena de políticas enfocadas en la reducción o el desmantelamiento del estado de bienestar, impulsada desde algunos de los organismos internacionales de crédito que fundamentaron estas políticas desde fines de los años setenta, y luego vigorizadas por el derrumbe del bloque socialista real que tendrá su anatema en el “fin de la historia” de Yoshihiro Francis Fukuyama.<sup>113</sup>

Con la cumbre de Río en 1992, y el nacimiento de diversas instituciones y regímenes internacionales relacionados con el medio ambiente, se hicieron notar las divergencias y contradicciones de la brecha “Norte-Sur”. Pero a su vez, el denominado “Consenso de Washington” emergente, realizó una promesa de desarrollo con la condición de seguir la prescripción normativa indicada siguiendo una “teoría del derrame”. De acuerdo con María Cecilia Míguez<sup>114</sup>, se produjo un consenso entre la clase dirigente de los diversos partidos políticos de nuestro país, que adoptaron la política exterior de ‘alineamiento automático’ con los Estados Unidos. Este consenso se tradujo a la teoría de las relaciones internacionales, lo que “fue reflejando las transformaciones estructurales, y junto con algunas formulaciones que continuaban en la línea del paradigma de la autonomía, fueron apareciendo nuevas corrientes ideológicas que leían las teorías surgidas en las potencias occidentales y que buscaban una adecuación al nuevo escenario, al compás de la exaltación de la inserción internacional de la Argentina ‘granero del mundo’ de principios del siglo XX.”<sup>115</sup> Paradigmático de este período es la obra de Carlos Escudé –quien acuñó el término ‘realismo periférico’-, como por ejemplo la obra compilada junto a Andrés Cisneros: ‘Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina’. Surgía así el leitmotiv de ‘volver al mundo’ o ‘reinsertarse al mundo’, en referencia al ‘Primer Mundo’ que en esos años se convertirá en el ‘mundo desarrollado’. De esta forma, autonomía pasó a ser sinónimo de aislamiento.

---

<sup>113</sup> FUKUYAMA, Francis (1989): “The End of History?”, *The National Interest*, No. 16 (Summer 1989), pp. 3-18 (16 pages). Published By: Center for the National Interest.

<sup>114</sup> MÍGUEZ, María Cecilia (2013): “Los partidos políticos y la política exterior argentina” -1 ed.- Buenos Aires, Ariel. Pág. 34.

<sup>115</sup> *Ibidem*. Pág. 274.

En esta etapa la política argentina se centró en salir de las sucesivas crisis de deuda (por ejemplo el Plan Baker y el Plan Brady); el involucramiento en la Guerra del Golfo Pérsico en 1990 y el ingreso de la Argentina como “aliado extra OTAN”; la creación del MERCOSUR; el sufrimiento de dos atentados terroristas; salir de las crisis derivadas de crisis financieras externas (tequila, vodka, real); la creación del G20; entre otros hechos destacados.

Un momento paradigmático de la política exterior, que revela el clima de época, y la visión de la dirigencia de la política acerca de la inserción de Argentina en el sistema internacional, es el abandono del Movimiento de Países No Alineados en 1991. Al respecto, Menem habría dicho en una conferencia de prensa: “(...) No hablemos más de Tercer Mundo. Hay un solo mundo y en ese mundo está la Argentina, tratando de crecer y de ser cada día más poderosa”.<sup>116</sup>

Entre las acciones y políticas enmarcadas o relacionadas con el medio ambiente se destaca la inclusión en el ámbito interno del derecho a un medio ambiente saludable con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, y en el ámbito de la PEACC, sobre todo se destaca la proactividad en los diversos foros internacionales –Cumbre de Río, CMNUCC, PNUMA, etc-, y específicamente la organización de la COP 10 en Buenos Aires en 1998 y la posición que adoptó Argentina respecto a los compromisos de mitigación.

Dentro de este enfoque en donde prima la idea de cooperación y donde se empieza a definir un espacio sub-regional con el MERCOSUR, en algunos momentos nuestro país toma posiciones contrarias a su identidad tradicional de país en desarrollo, y entra en contradicción esa identidad con los nuevos supuestos de política exterior delineados por la corriente del ‘utilitarismo de la periferia’. Sintéticamente<sup>117</sup>, podría decirse que en esta etapa Argentina comenzó oponiéndose a los compromisos de mitigación para los países en desarrollo, para luego realizar un giro a raíz de su posicionamiento automático con las posiciones de Estados Unidos.

---

<sup>116</sup> BOLOGNA citado en MÍGUEZ, María Cecilia (2013): “Los partidos políticos y la política exterior argentina” -1 ed.- Buenos Aires, Ariel. Pág.145.

<sup>117</sup> Véase la obra de Verónica Gutman para un análisis de las distintas posiciones de los países latinoamericanos a lo largo de las COPs.

Argentina apoyó en la primera Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, realizada en Berlín en 1995, un protocolo borrador presentado por Colombia y AOSIS, en el que reflejaba “la no imposición de compromisos para los países en desarrollo”.<sup>118</sup> En la segunda COP, realizada en Ginebra en 1996, los países en desarrollo –incluido nuestro país– volvieron a oponerse a compromisos de mitigación, y por tanto a toda responsabilidad sobre las emisiones.

En la COP 3, de la que resultaría el Protocolo de Kioto, nuestro país jugó un papel protagónico debido al papel relevante desempeñado por el Jefe de la Delegación, Embajador Raúl Estrada Oyuela: “La inclusión del comercio de permisos en el Protocolo de Kioto también se le atribuye en gran medida a sus gestiones, puesto que, a pesar de la oposición y argumentos esgrimidos por el G77/China, Estrada logró ver que los países Anexo I requerían mecanismos de flexibilidad para aceptar compromisos legalmente vinculantes significativos y, con el apoyo de Costa Rica, urgió a los delegados a considerarlos”.<sup>119</sup> En el reporte del IISD, es de destacar que Argentina, aún en plena presidencia de Menem continuó defendiendo los intereses comerciales: “Argentina, apoyada por el Reino Unido propuso un texto adicional que prohibiera medidas arbitrarias o discriminación contra las Partes no-Anexo I que no asumieran compromisos voluntarios”<sup>120</sup>; a la vez que, junto con otros países de la región, continuó alineada con los principios de responsabilidad comunes pero diferenciadas y equidad dentro del G77/China.<sup>121</sup>

Al siguiente año, sin embargo, Argentina introdujo un elemento disruptivo en la COP 4 realizada en Buenos Aires, cuando llevó también a este ámbito su política general de ‘alineamiento automático’ con las potencias occidentales, en especial Estados Unidos, al declarar el Presidente Menem la intención de asumir compromisos de mitigación en la siguiente COP: “Queremos establecer metas definidas en el ámbito de la convención, las que serán definidas con la participación de todos los sectores sociales, a través del más amplio debate nacional en

---

<sup>118</sup> GUTMAN, Verónica (2015): “20 años de negociaciones climáticas: de Berlín a París”, Síntesis de su Tesis Doctoral “Economía y Cambio Climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, publicado en ResearchGate. Pág. 9.

<sup>119</sup> Ibidem. Pág. 13.

<sup>120</sup> Ibidem. Pág. 13.

<sup>121</sup> Ibidem. Pág. 13.

todos los ámbitos, y expresaremos nuestro compromiso para el período 2008-2012 en la COP5”.<sup>122</sup> Asimismo, no sólo incluyó esta cuestión en la agenda provisional, sino que “fomentó la realización de consultas informales, apoyadas por Estados Unidos. Esto enfrentó la total oposición del G77/China así como de AOSIS, Brasil, Colombia, Chile, Cuba y Bolivia, quienes continuaban considerando inadecuado asumir compromisos dada la pobre performance de las Partes Anexo I”.<sup>123</sup> El informe del IISD relata: “Puede decirse que el Presidente Bill Clinton cree que la postura de Argentina ha comenzado a dismantelar el argumento de sus opositores de que los países en desarrollo deben ser excluidos de la asunción de compromisos legalmente vinculantes [...]. Un observador de una ONG sugirió que la decisión de la Argentina ha marcado un cambio de posición altamente significativo sobre compromisos voluntarios porque abrió la perspectiva de un nuevo proceso de negociación para permitir a los países en desarrollo aceptar compromisos vinculantes.”<sup>124</sup> Lo más interesante, es que la ONG vincula a esta política ambiciosa de la Argentina “en parte, a su candidatura para ser miembro de la OECD (...). Como país anfitrión y aliado cercano de Estados Unidos, la Argentina estaba perfectamente posicionada para romper filas con el G-77/China y facilitar y acelerar una evolución en el proceso de la Convención, la cual ha avanzado en paralelo con el creciente interés en el mundo en desarrollo por el MDL”.<sup>125</sup> Es decir, que se dio una convergencia entre ciertos objetivos generales de la política exterior, y el incentivo de un mecanismo del régimen internacional como el MDL, que fue aceptado por las Partes en el Protocolo de Kioto.

En la siguiente COP 5 “realizada en 1999 en Bonn la Argentina presentó efectivamente su compromiso unilateral de reducir sus emisiones de GEI en 2-10% respecto de la línea de base proyectada para el período 2008-2012 y cuestionó la idoneidad de los grupos negociadores existentes hasta ese entonces.”<sup>126</sup> Respecto a este último punto, propuso conformar pequeños grupos de países, apuntando directamente al corazón de la identidad binaria.

---

<sup>122</sup> “Menem prometió que la Argentina luchará contra la emisión de gases, La Nación, 12 de noviembre de 1998.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/menem-prometio-que-la-argentina-luchara-contra-la-emision-de-gases-nid117602/>

<sup>123</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 14.

<sup>124</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 16.

<sup>125</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 16.

<sup>126</sup> GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 17.

En la COP 6, Estados Unidos rechaza el Protocolo de Kioto, y luego de posponer las discusiones por falta de acuerdo en La Haya, se concluye con un compromiso político en julio de 2001 en Bonn, por lo cual entra en vigor. El G77/China, incluida Argentina, continuó rechazando compromisos de mitigación por parte de los países en desarrollo. Argentina vuelve entonces a coincidir con el resto de sus pares del mundo en desarrollo.

**La década de los gobiernos Kirchner**, nuestra tercera etapa de nuestra periodización se inicia en el 2002 con el interregno de Duhalde, hasta diciembre de 2015, con el cambio de gobierno nacional y la aprobación del Acuerdo de París. Si bien se podría sub-dividir en sub-períodos, a los fines de nuestra explicación es suficiente considerarlo como una continuidad en la narrativa discursiva sobre la política climática internacional.

La PEA de este período 2002-2015 se caracterizó principalmente por cierto pragmatismo en la política exterior – sobre todo en la presidencia de Néstor Kirchner-, derivado en la necesidad de contar al inicio con ciertos apoyos relacionados con la crisis de deuda –sobre todo de Estados Unidos-, pero construyendo en otros niveles distintas formas de cooperación en el ámbito regional, por lo cual se tuvo que delinear una PEA dinámica y versátil.

Si utilizáramos la categoría de Puig, coincidimos con Bologna en que el gobierno de Néstor Kirchner, y por mi parte me atrevería agregar también el de Cristina Fernández de Kirchner, puede ser categorizado como de autonomía heterodoxa, “ya que, por un lado, no acepta que se impongan dogmáticamente apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica y a su vez discrepa con ella en varias cuestiones: en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli, en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.”<sup>127</sup>

Este período se caracterizó, por la guerra contra el terrorismo impulsada por Estados Unidos; el ascenso de las potencias medias o emergentes, sobre todo China; el auge de los precios de los *commodities* que permitieron dar otro peso a la política exterior de los países beneficiados –incluida Argentina, pero sobre todo Rusia, India, Brasil

---

<sup>127</sup> BOLOGNA, Alfredo B.: “La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato”, dirigido por Alfredo B. Bologna, 1ra ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010. Pág. 45.

y Sudáfrica-; las crisis desatadas en los países centrales –en Estados Unidos en 2008, y en Europa en 2010-; el intento de reforma de las instituciones financieras internacionales, y el protagonismo del G20; entre otros temas de relevancia.

En este contexto, en América Latina se dio una convergencia entre el auge de los commodities y el advenimiento de gobiernos populares y/o de centro-/izquierda (en sus diversas variantes, y con modelos institucionales diversos) que posibilitaron el desmantelamiento de ciertos proyectos hemisféricos, -como el rechazo del ALCA en ocasión de la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005-; así como la creación de espacios de coordinación regional sin precedentes en cuanto a su grado de institucionalización: la UNASUR (2008) y la CELAC (2010), los cuales gestionaron los diversos conflictos emergentes en la región y crearon ciertas instituciones estratégicas (sin rivalizar con la potencia hegemónica)–para el caso del primero-; y que coordinaron los distintos esfuerzos cooperativos regionales y posibilitaron el diálogo con otras regiones del mundo –para el caso de la segunda-.

En el contexto de la CMNUCC, la mayoría de los países de la región América Latina y el Caribe, se agruparon bajo el G77/China, sin embargo, se crearon diversos sub-grupos de negociación. Brasil se integró al grupo BASIC, junto con otras potencias medias/economías emergentes, como ser India, China y Sudáfrica, donde cobraron protagonismo desde la COP 15; la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), integrada por Venezuela Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, entre otros, que adquirió un perfil anti-norteamericano o “anti-imperialista”; los países más alineados con las políticas más próximas a tender puentes con el mundo desarrollado, Colombia, Chile, Costa Rica y Panamá, conformaron el grupo Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), junto con Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú. México integra un grupo con otros países desarrollados. Finalmente, Argentina integró el ‘Like-Minded Developing Countries (LMDC)’-o Grupo de Afinidad de Países en Desarrollo- junto a otros países del mundo en desarrollo con posiciones defensivas más rígidas, pero desde 2016, con el inicio del gobierno de Cambiemos, comenzó a conformar para ciertos temas de la agenda el grupo ABU, junto a Brasil y Uruguay.

Otro rasgo característico fue el involucramiento cada vez más activo de potencias extra-hemisféricas, sobre todo de China, en el ámbito económico-comercial de forma preeminente, pero también en el estratégico. Como observa Míguez, “los cambios políticos internos se entrelazan a su vez con las transformaciones en el escenario internacional, puesto que la posibilidad de diversificar las relaciones económicas internacionales se ve facilitada ante el aumento de la competencia entre los Estados Unidos, Europa y China por el predominio de la región.”<sup>128</sup>

Brasil se convirtió no sólo en primer socio comercial sino también en aliado estratégico, algo que se verá reflejado también en el régimen de cambio climático y en las distintas negociaciones internacionales en general dado que perciben sus intereses y conforman su identidad, a partir de una interacción con otros actores similares, como ser el caso de India o Sudáfrica. Asimismo, la afinidad ideológica discursiva entre los gobiernos Kirchner y los distintos gobiernos del PT proveerá de la amalgama discursiva al accionar externo de ambos países. Por supuesto, que también el pragmatismo caracterizó esta relación.

En lo referente a la política climática internacional y la participación de Argentina, podría resumirse en que se adoptó un enfoque defensivo de los intereses nacionales –aún más rígido en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner-, definidos en términos de preservación de la identidad como país en desarrollo, a la vez que preservando los intereses comerciales, evitando las medidas que puedan comprometer los productos exportables del país. Esto implicó la integración de grupos de negociación como el “LMDC”, en donde la posición argentina tenía una firme línea de defensa de los intereses comerciales junto con Cuba, Venezuela, Ecuador, entre otros países del ALBA, y por lo tanto rechazaba, también en coincidencia con Brasil y otros importantes socios dentro del G77/China las posturas que buscaban imponer desde un enfoque “desde arriba” compromisos de mitigación para los países en desarrollo, contraviniendo los principios de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> MÍGUEZ, María Cecilia (2013): “Los partidos políticos y la política exterior argentina” -1 ed.- Buenos Aires, Ariel. Pág. 243.

<sup>129</sup> En cuanto a la posición de nuestro país para este período en las distintas cumbres del régimen internacional, se sugiere consultar el trabajo de: GUTMAN, Verónica (2015): “20 años de negociaciones climáticas: de Berlín a París”, Síntesis de su Tesis Doctoral “Economía y Cambio Climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, publicado en ResearchGate.

Destacamos la organización de la COP 10 en Buenos Aires en 2004, en donde se pretendía llevar adelante un liderazgo en un tema de agenda global, pero a la vez con un discurso y un lineamiento interesado en defender los intereses a partir de una mirada desde el Sur, reafirmando la pertenencia a ese espacio. Allí, por el mandato establecido en el Artículo 3.9 del Protocolo de Kioto que “establecía la obligatoriedad de comenzar a discutir cuestiones relacionadas con el período post-2012 en el año 2005, (...) comenzaron a discutirse temas procesales relacionados con el futuro de la negociación, incorporando a la adaptación como un pilar básico de importancia similar a la mitigación. Ésta era una pretensión histórica de los países en desarrollo, altamente preocupados por los impactos del cambio climático sobre sus poblaciones. Argentina impulsó la inclusión de un texto que previniera discutir la adopción de compromisos para los países en desarrollo en seminarios futuros”.<sup>130</sup>

Éste último punto puede ejemplificarse con en el discurso del presidente Néstor Kirchner<sup>131</sup>, en donde hace referencia a la preocupación sobre los efectos negativos que el cambio climático puede causar a la producción; se hace especial énfasis en la desigualdad de las responsabilidades y que los países que más sufren las consecuencias son justamente los que menos responsabilidades históricas en la génesis de este fenómeno tienen: “El costo de esa transgresión paradójicamente es soportado por todos los países y resulta más gravoso para los países en desarrollo, para los más vulnerables, precisamente para los que menos han hecho para provocar esta catástrofe.”; la necesidad de una acción climática comprometida pero que acepte las diferentes responsabilidades, así como las realidades y capacidad nacionales, siendo el principio de equidad el que debe regir las negociaciones: “En este contexto, ningún acuerdo destinado a darle un horizonte de largo plazo al régimen climático será apropiado si fracasa la incorporación de mecanismos para compartir equitativamente las cargas que resulten de los esfuerzos de mitigación y de adaptación que se deberán materializar. El diseño y aplicación de un mecanismo para compartir las cargas en función de las responsabilidades es la génesis del problema y las capacidades diferenciales son el único modo mediante el cual será posible lograr una participación creciente de los países en desarrollo en la mitigación y en la acción en pos de desterrar las causas del cambio climático, porque la equidad debe estar en la

---

<sup>130</sup> Ibidem. Pág. 21.

<sup>131</sup> “Palabras del Presidente Néstor Kirchner, en la X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático”, miércoles 15 de diciembre de 2004; <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24678-blank-92432029>

base de las determinaciones que se tomen en esta conferencia.”; un fuerte énfasis en las condiciones objetivas que separan a ambos grupos de países y la inequidad debido a las formas de producción y de consumo desproporcionado de uno de esos grupos: “No existe razón alguna para incumplir los compromisos asumidos, cuando además buena parte de esos costos de cumplimiento se aplicarán a la materialización de inversiones domésticas que multiplican la demanda de bienes y servicios en sus propios países y al desarrollo de tecnologías nuevas, que luego terminan comprando nuestros países.”; y, por último, una preocupación por el proteccionismo encubierto: “No existe razón alguna cuando lo que está sucediendo es consecuencia directa de los subsidios ambientales implícitos que recibieron de los países en desarrollo, al usar un bien común global sin costo a lo largo de más de dos siglos de desarrollo industrial.”<sup>132</sup>

Según un trabajo de análisis discursivo publicado recientemente en el cual se analizan las distintas intervenciones de los mandatarios sobre la temática en la Asamblea General de Naciones Unidas, “Néstor Kirchner situado en una mirada desde el sur, menciona explícitamente principios como la equidad, el PRCD, la erradicación de la pobreza, la prioridad de la situación de los países en desarrollo, la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y al desarrollo sostenible. Esta correlación de principios da cuenta de una construcción de los temas ambientales y del cambio climático desde la perspectiva de los derechos humanos y sociales de acceso al agua potable y los servicios sanitarios en un contexto de avanzar sobre las desigualdades como marco de la cosmovisión presidencial. Desde una cosmovisión semejante ligada a la lucha contra la pobreza, Cristina Fernández alude a nociones como justicia y equidad en el contexto de las responsabilidades históricas de las naciones desarrolladas y de derecho al desarrollo económico de los países en desarrollo al tiempo que se replanteen las metas globales a nivel climático en vísperas a las negociaciones, primero, de Copenhague (COP15) y luego, de Cancún (COP16) en la CMNUCC”.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Ésta y citas precedentes: “Palabras del Presidente Néstor Kirchner, en la X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático”, miércoles 15 de diciembre de 2004; <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24678-blank-92432029>

<sup>133</sup> BUENO, María del Pilar; GONZALEZ, Joel; KIESSLING, Christopher; YAMIN, Patricio (2020): “Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020)”, “ARG 1.5º - Análisis de la política climática argentina”, Informe de Política No 1, diciembre de 2020. Pág. 3.

**Con el gobierno de la coalición Cambiemos** se abrió una nueva etapa en la Casa Rosada entre diciembre de 2015 y 2019. Su contexto internacional se caracterizó por el último año de la presidencia de Obama y buena parte del mandato del presidente Trump, quien retiró la firma de su país del Acuerdo de París. Éste último fue alcanzado literalmente en los últimos días del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y los primeros días del mandato de Mauricio Macri. Unos meses atrás, los Estados acordaban la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, estableciendo objetivos concretos que deberán cumplir en el ámbito de las Naciones Unidas.

La coalición Cambiemos ganó –por pocos puntos– las elecciones con el mandato de, entre otros objetivos, “reinsertar” a la Argentina y abandonar así el ‘aislamiento’ al que condenaba el gobierno del Frente para la Victoria, y al objetivo de sacar de la política exterior del reflejo de la política interna. Se trata de una retórica utilitarista, en la que resuenan los ecos de la política exterior en clave económica que caracterizó al neoliberalismo (Míguez, 2013).<sup>134</sup> Sin embargo, a nuestro entender, el giro en política exterior no se caracterizó únicamente por ello dado que “la idea de cambio que traía Macri no se limitaba a aspectos específicos de la política exterior; implicaba otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, en consecuencia, otros ejes ordenadores de la acción externa. La definición de Argentina como una parte constitutiva de la “Patria Grande” y del Sur Global fue considerada impropia y anacrónica; así como Menem había puesto el acento en la inmediata Posguerra Fría en la necesidad de recuperar la identidad ‘occidental’ del país, Macri postulaba una Argentina activa, acrítica y abierta al proceso de globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas y de cuestionamiento del kirchnerismo, que fueron percibidas como retrovisores que no permiten mirar el futuro.”<sup>135</sup>

Igualmente, como veremos, aunque esa identidad del Sur y la Patria Grande haya sido discursivamente esmerilada por las altas autoridades de gobierno, los intereses materiales objetivos, la conveniencia en las negociaciones y la historia de comunidad compartida con otros actores internacionales de similar identidad, llevarán a los funcionarios de las distintas áreas técnicas, a sostener las ‘líneas rojas’—aunque en un nivel de ambición menor, y

---

<sup>134</sup> MÍGUEZ, María Cecilia (2017): “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?”. Pág. 109.

<sup>135</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel; RUSSELL, Roberto (2017): “Macri: En busca de una nueva inserción internacional”, en CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 2016-7*, Barcelona: CIDOB. <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>. Pág. 218.

con un discurso más propositivo- en materia de prevención del proteccionismo encubierto verde, y, en menor medida, promoción de la equidad climática. Todo ello, en “momentos de grandes incertidumbres económicas globales y de una evidente desaceleración del comercio internacional.”<sup>136</sup> Asimismo, los intereses comerciales llevaron a mantener una relación con otros actores que no pertenecen al grupo de las potenciales occidentales, coincidiendo con Bueno en que “las relaciones bilaterales entre Argentina y China o entre Argentina y Medio Oriente evidencian que, a pesar de una lógica discursiva de crítica hacia estos actores durante la campaña presidencial y la búsqueda de volver a las alianzas tradicionales con Estados Unidos y Europa, China y los países árabes son en la actualidad los principales socios comerciales de Argentina”.<sup>137</sup>

En cuanto a la política exterior para la región, “el gobierno privilegió una política denominada de ‘círculos concéntricos’, partiendo del ámbito más próximo del Cono Sur, a un espacio cercano en torno a Sudamérica, aun plano más amplio que cubre Latinoamérica y el Caribe”.<sup>138</sup> Asimismo, el cambio de gobierno en Brasil, que llevó a la presidencia interina de Michel Temer, ofreció una oportunidad para continuar cooperando con el aliado estratégico en todos los temas, en un contexto de afinidad ideológica entre ambos gobiernos. La tendencia a privilegiar el ámbito sudamericano frente al latinoamericano se agudiza. En el ámbito del MERCOSUR se intentó avanzar con acuerdos comerciales con otros bloques y países; se logró el status de observador en la Alianza del Pacífico; se pretendió lograr la membresía en la OCDE; se organizó la XI Conferencia Ministerial de la OMC (diciembre 2017), y la cumbre de líderes del G20 en Buenos Aires en 2018.

Dentro de ese marco de la política de “retorno al mundo”, “inserción inteligente” y “agenda de puertas abiertas”, la política climática internacional cobró renovado vigor e impulso, ofreciendo una oportunidad para reforzar esos mensajes “aperturistas”. Prueba de ello fue la ratificación del Acuerdo de París en 2016<sup>139</sup>, pasando por la creación

---

<sup>136</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel; RUSSELL, Roberto (2017): “Macri: En busca de una nueva inserción internacional”, en CIDOB, Anuario Internacional CIDOB 2016-7, Barcelona: CIDOB.

<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>. Pág. 221.

<sup>137</sup> BUENO, María del Pilar (2018): “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”. Colombia Internacional (96): 115-145. Pág. 19.

<sup>138</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel; RUSSELL, Roberto, op. cit. Pág. 222.

<sup>139</sup> “Macri ratificó en Naciones Unidas su compromiso por el cambio climático”, Agencia Télam, 21/09/2016, <https://www.telam.com.ar/notas/201609/163865-macri-onu-cambio-climatico.html>

de un Gabinete de Cambio Climático<sup>140</sup>, la revisión de la Contribución Nacional (NDC)<sup>141</sup> y la creación del Grupo de Trabajo sobre Sustentabilidad Climática en el marco del G20<sup>142</sup>, la elevación temporaria a rango ministerial de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, entre otras medidas. En cuanto a la posición de nuestro país para este período en el régimen internacional, y los distintos hitos, la COP 21 coincidió con el cambio de gobierno, pero ello no incidió significativamente en la posición argentina en ese momento, más allá de los anuncios de cambio. Sirve en cambio para entrever cuál será en el futuro la visión del gobierno de Cambiemos ante el proceso de negociación en general, sobre todo en una actitud más propositiva y ambiciosa; y también en cuanto a un cambio de inserción en los grupos de negociación.<sup>143</sup>

Pero en la cumbre de Bonn previa a la COP22, sucedió un hecho significativo. Argentina decidió retirarse del grupo de negociación conocido como ‘LMDC’. Según informa un artículo de prensa, Carlos Gentile, Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable explicó: “Vinimos a Bonn para ver cómo se está rearmando el mapa después del Acuerdo de París; qué posturas están adoptando los países. Argentina está buscando un nuevo rumbo, tratando de tener un mayor liderazgo. Desde ese punto de vista, estamos viendo de qué países quedamos más cerca”.<sup>144</sup> En la COP22 en Marrakech, se comenzaron los preparativos y las discusiones sobre la implementación del Acuerdo. Los aspectos técnicos lograron avances significativos. Los aspectos más espinosos, como la decisión sobre medidas basadas en mercado, quedaron para ser discutidas en las siguientes COPs.

---

<sup>140</sup> Mediante el decreto 891/2016. El Gabinete está conformado por los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Defensa, Salud, Transporte, Desarrollo Social, y Finanzas, entre otras agencias. Además, se creó un espacio de incorporación de las voces de la sociedad civil, dado a conocer como “Gabinete ampliado”, y participaron extraoficialmente de las distintas COPs de ese período, sobre todo empresarios de distintos sectores y ONGs interesadas en la materia.

<sup>141</sup> La delegación oficial presentó una nueva versión revisada de la Contribución Nacional Determinada (NDC) elaborada por el Gabinete Amplio de Cambio Climático en ocasión de la Conferencia de las Partes COP 22, realizada en Marrakech a fines de 2016, con la intención de mostrar un renovado compromiso del país.

<sup>142</sup> Véase <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/g20>

<sup>143</sup> “El cambio de posición de Argentina en la cumbre del clima”, 10/12/2015, [https://tn.com.ar/internacional/el-cambio-de-posicion-de-argentina-en-la-cumbre-del-clima\\_641192/](https://tn.com.ar/internacional/el-cambio-de-posicion-de-argentina-en-la-cumbre-del-clima_641192/)

<sup>144</sup> “Argentina anunció que deja el grupo de los Like Minded”, 13/05/2016, <https://www.visionsustentable.com/2016/05/13/argentina-anuncio-que-deja-el-grupo-de-los-like-minded/>

Durante la COP23 “varios países de Latinoamérica presentaron avances en torno a su NDC. Argentina fue uno de primeros países del mundo en presentar su NDC revisada en la COP22 en Marrakech.”<sup>145</sup> Es interesante resaltar la importancia que se le dio a la coordinación con Brasil y Uruguay, como explica Soledad Aguilar, en aquel entonces Directora de Cambio Climático: “un aspecto importante para destacar es el trabajo en conjunto con Brasil y Uruguay que se viene desarrollando desde la COP 22 en materia de Cambio Climático. Tal labor ha permitido fortalecer las posiciones de los tres países, los cuales han formado un bloque de negociación denominado “ABU” que se plasmó en la presentación de más de 15 documentos de posición conjunta durante el 2017”.<sup>146</sup>

Respecto a la salida de Argentina del grupo Liked Minded (LMDC)<sup>147</sup> y su reagrupación en ABU, cabe notar que las autoridades del país durante este período nunca abandonaron el “paraguas” que ofrecía el G77/China, y esto, desde nuestro punto de vista, no por razones únicamente del peso de una construcción histórica identitaria, sino también práctica, desde el punto de vista de las negociaciones (lograr mayor peso en alianza con países similares). Lo único que une a todos esos países bajo ese paraguas es una imputación de sentido: su auto-percepción como países que se encuentran en proceso de alcanzar el desarrollo –y que incluye a países tan dispares en su nivel de desarrollo. Coincidimos con Pilar Bueno en que “la existencia de subgrupos, ya sean regionales o políticos, que conviven dentro del G77 más China puede ser entendida como expresión de la heterogeneidad, así como símbolo de debilidad (Caparrós, Perea y Tazdaït 2004; Roberts 2011). Desde nuestra perspectiva, los grupos no sólo aportan complementariedad sino que la heterogeneidad favorece lógicas de cooperación y conflicto que son relevantes para la toma de una posición común, y constituyen la construcción identitaria del Sur”.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> FUNDACIÓN SUSTENTABILIDAD SIN FRONTERAS; UISCUMARR (2018) Informe de la COP23. Págs. 23 y 24.

<sup>146</sup> Declaraciones de Soledad Aguilar, Secretaria de Cambio Climático, publicado en FUNDACIÓN SUSTENTABILIDAD SIN FRONTERAS; UISCUMARR (2019) Informe de la COP24. Pág. 25.

<sup>147</sup> Puede profundizarse más sobre este aspecto en BUENO, María del Pilar. 2017b. “La posición de la Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático: del LMDC al fortalecimiento de la alianza subregional del Cono Sur (2015-2017)”. Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político. Universidad Torcuato Di Tella.

<sup>148</sup> BUENO, María del Pilar (2018): “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”. Colombia Internacional (96): 115-145. URL: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05>. Pág. 18.

Sin embargo, esta identidad del Sur se vio ligeramente transformada con un elemento de contestación o de disrupción desde la perspectiva argentina: en el balance, “la gestión de Mauricio Macri desarmó el marco discursivo de la brecha Norte-Sur climática y renovó la confianza en el proceso negociador internacional donde todos tienen que hacer su parte. El cambio climático, ya consolidado en la agenda como una de las grandes problemáticas globales, apareció como una ventana de oportunidad para mostrar el compromiso del país.”<sup>149</sup> Con esa decisión de política, “tan pronto como el país anunció su salida del LMDC surgieron dos oportunidades, por un lado, la posibilidad de unirse al grupo AILAC, compuesto por países que, a su vez, integran la Alianza del Pacífico, grupo al cual Argentina se ha ido acercando desde el cambio de gobierno. Por otro lado — teniendo en cuenta tanto las afinidades geográficas e históricas y especialmente productivas como los antecedentes de colaboración en la Convención y en otros foros internacionales—, la aproximación a Brasil y Uruguay”.<sup>150</sup>

Compartimos la conclusión de Pilar Bueno respecto a la variabilidad de la identidad climática de Argentina<sup>151</sup>, que como vimos en este apartado se encuentra estrechamente vinculada con los objetivos de política exterior que cada gobierno emprenda. Existen oportunidades en las que ese cambio será totalmente disruptivo y no encuentre eco en el grupo de pertenencia de más raigambre identitaria —como el caso de la propuesta de realizar esfuerzos de mitigación unilaterales en la COP5-; hasta propuestas disruptivas o contestarías que logran mayor aceptación, fruto de una combinación entre factores externos e institucionales que fueron logrados a través del acuerdo entre, principalmente, Estados Unidos y China, tras décadas de negociación —las NAMAs en el Acuerdo de París y la Agenda 2030- por un lado, y cambios producidos a nivel doméstico, por el otro, que llevan a realizar un reajuste en la identidad con la salida de un sub-grupo y la conformación de otro, pero dentro de una identidad amplia más abarcativa de “país en desarrollo”, reconociendo una continuidad en un ámbito de pertenencia.

---

<sup>149</sup> BUENO, María del Pilar; GONZALEZ, Joel; KIESSLING, Christopher; YAMIN, Patricio (2020): “Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020)”, “ARG 1.5º - Análisis de la política climática argentina”, Informe de Política No 1, diciembre de 2020. Pág. 5.

<sup>150</sup> BUENO, María del Pilar (2018): “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”. Colombia Internacional (96): 115-145. Pág. 23.

<sup>151</sup> Ibidem. Pág. 25.

Justamente esto último nos lleva a preguntarnos cuáles son los elementos constitutivos de la identidad en tanto que país del ‘Sur’, perteneciente al mundo en desarrollo que llevan a una pertenencia al G77+China. Esa identidad está nutrida por acciones en común que buscan posicionarse de forma autónoma frente a los países desarrollados a la vez que reafirman intereses materiales, ligados a la defensa de los productos exportables de mayor competitividad.

Esas acciones son más prolíferas en las etapas en las que la Argentina busca una mayor autonomía relacional respecto a los países centrales, especialmente Estados Unidos, y se traduce en acciones que buscan reproducir esa identidad autónoma. En el marco del régimen de cambio climático, ello significa el posicionamiento en favor de diversos temas de negociación, que se expresan a través de las distintas instancias de negociación dentro de la CMNUCC.

En períodos en los que no se busca esa autonomía como prioridad, y se intenta acercar posiciones con los países centrales de ‘Occidente’ -es decir durante la presidencia de la coalición Cambiemos- esa identidad se mantiene como paraguas pero se reconfigura en una identidad similar ‘mercosureña’, buscando una alianza más cercana con actores sudamericanos alineados con los mismos intereses. Ello sirve al propósito de alejarse de las antiguas coaliciones del Sur Global, para acercarse a Estados Unidos, pero sin romper del todo con la identidad del ‘Sur Global’, principalmente porque en esa identidad se encuentra comprendido un mercado tan importante como el chino, pero también porque el peso de la historia identitaria haría que una ruptura tuviese un alto costo diplomático y simbólico.

Esa nueva identidad similar “mercosureña” afloró sobre todo en temas defensivos compartidos por Argentina, Brasil y Uruguay<sup>152</sup>, como ser la posición sobre Agricultura, y otros temas de negociación, como Adaptación, conformando el grupo ABU, del cual reflexionaremos más adelante.

## **5.- COMERCIO, TRANSPORTE INTERNACIONAL Y CAMBIO CLIMÁTICO**

---

<sup>152</sup> Paraguay ingresará recién en octubre de 2021 en la COP26 en Glasgow, reafirmando el perfil ‘mercosureño’.

### 5.1.- Comercio internacional y cambio climático.

La relación entre comercio y cambio climático se ha acentuado a raíz de los cambios en el sistema internacional y, sobre todo con el proceso de globalización, en donde se sucede una notable expansión del comercio internacional de bienes. Este incremento en el comercio tiene dos momentos de auge significativos en la historia reciente. El primero, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y un segundo momento con la caída del bloque soviético abriendo las barreras hacia nuevos mercados. También la tecnología aplicada en el transporte de carga, tanto aéreo como marítimo, significó una mayor velocidad en el flujo comercial. Por supuesto, momentos de crisis repercutieron momentáneamente en la intensidad de esos flujos, como ser la crisis del petróleo en 1973 o la económica-financiera en 2008-2010.

Una de las características principales del proceso de transnacionalización del comercio de bienes es justamente el fenómeno de la “deslocalización” en donde distintos componentes de un producto son fabricados en diversos puntos del planeta para ser ensamblados en otro. Proceso conocido como cadenas globales de valor, de larga data pero que se aceleró en la década del noventa del siglo XX.

Paralelamente, a partir de los años 60 del siglo pasado, se da un incremento de la preocupación sobre temas ambientales, sobre todo en la opinión pública de los países desarrollados, lo que se traduce en la aparición de diversos grupos ecologistas –algunos de ellos radicales- y, eventualmente, al diseño de políticas públicas que intenten dar respuesta a esa demanda.

Los países desarrollados, claramente cuentan con una larga historia de contaminación con diversos GEIs que fueron contribuyendo a la situación de deterioro. Como contra-argumento utilizan datos históricamente recientes de algunos pocos actores dentro del grupo de países en desarrollo para señalar la notable negativa contribución que en los últimos 25 años esos países han causado.<sup>153</sup> A su vez, los países desarrollados utilizan medidas que implican barreras al comercio, como el etiquetado ambiental o los impuestos al carbono. Como afirman Carlino y Gutman, “los países desarrollados son quienes más están recurriendo a la aplicación de este tipo de medidas,

---

<sup>153</sup> GUTMAN, Verónica (2015): “Economía y cambio climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

buscando a través de ellas transferir los costos de la implementación de sus obligaciones ambientales (asumidas en diversos acuerdos multilaterales) a los países en desarrollo y, de esta forma, no perder competitividad *vis a vis* el resto del mundo. Estas medidas afectan en mayor proporción a las exportaciones provenientes de los países emergentes y en desarrollo (...).”<sup>154</sup>

Sin embargo, no todos los países cuentan con los mismos medios financieros, tecnológicos e institucionales para hacer frente al doble desafío de adaptarse a políticas sostenibles y a la vez mantener sus productos de exportación a precio competitivo. Los países desarrollados buscan tener una ventaja competitiva a través de la implementación de, entre otras estrategias, medidas que pueden encuadrarse en el proteccionismo ambiental, como las ya mencionadas. Para los países en desarrollo existe una preocupación clara referida a las barreras al comercio internacional a causa de medidas unilaterales que pretenden mitigar los GEI. En los países desarrollados, no sólo entonces tienen en su balanza la “presión de la opinión pública”, sino también la legitimidad otorgada por un acuerdo multilateral dentro del régimen de comercio internacional, a través de la OMC. Por ello, los avances en esta materia han sido tan sensibles y es donde se centran los debates en el marco de distintos ámbitos de negociación. Coincidimos en que “las políticas ambientales pueden emplearse para generar barreras adicionales al comercio internacional, debido a dos atributos fundamentales. Por un lado, porque cuentan con mayor ‘legitimidad’ que otras barreras al comercio y, por el otro, porque pueden aplicarse con mayor discrecionalidad, dado que sólo incipientemente se está incorporando normativa explícita en materia ambiental en los canales habituales de regulación del comercio (esencialmente, la Organización Mundial del Comercio -OMC- y los acuerdos comerciales regionales). De esta forma, con el argumento (legítimo) de proteger el medio ambiente, pueden imponerse nuevas barreras comerciales”.<sup>155</sup>

En cuanto a la protección del medio ambiente en la OMC, sería legítimo aplicar ciertas medidas, “siempre que se respeten ciertas condiciones básicas, tales como la no discriminación y la opción por la medida que conlleve la

---

<sup>154</sup> CARLINO, Hernán; GUTMAN, Verónica (2018): “Comercio internacional y cambio climático: desafíos y oportunidades para la Argentina en un escenario restringido en carbono”, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°13. Pág. 6.

<sup>155</sup> Ibidem. Pág. 6.

menor restricción del comercio. Dichos principios garantizan la previsibilidad, la transparencia y la aplicación no arbitraria de las medidas comerciales, a fin de evitar que se conviertan en restricciones encubiertas del comercio”.<sup>156</sup>Una de las normas más importantes es la contenida en el artículo XX, incisos b), g), pero en especial su preámbulo: “A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: (...)”.<sup>157</sup>

Asimismo, en la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, se destaca el artículo 3.5, referida a los principios, en donde claramente se establece el derecho al desarrollo sostenible y al crecimiento económico, en especial para los países en desarrollo, y se previene de que las medidas unilaterales que una Parte pueda tomar no constituyan en un medio discriminatorio arbitrario o injustificable, o en una restricción encubierta al comercio internacional: “Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.”<sup>158</sup>También el PK, posee disposiciones referidas a esta problemática: en los artículos 2.3 y 3.14.

La posición de los países en desarrollo en general, aún luego del Acuerdo de París, ha sido la de mantener como prioritaria la preservación de los intereses comerciales, en el entendimiento que son una vía para el desarrollo de los países. En ese sentido, coincidimos con Carlino y Gutman que “las restricciones resultantes de las

---

<sup>156</sup> OMC; PNUMA (2009): “El comercio y el cambio climático. Informe de la OMC y del PNUMA”. Signatura del documento: DTI/1188/GE. Publicaciones de la OMC. Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza. Pág. 99.

<sup>157</sup> Acuerdo GATT: Artículo XX- Excepciones generales. Puede consultarse en:  
[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47\\_02\\_s.htm#art20](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_02_s.htm#art20)

<sup>158</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático:  
[https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)

negociaciones relacionadas con el cambio climático han comenzado a derivar en la creación de obstáculos adicionales al comercio internacional, constituyéndose en una barrera especialmente preocupante para los países en desarrollo puesto que son los más dependientes de las exportaciones de bienes asociados a los recursos naturales, donde aplican la mayor parte de las regulaciones ambientales.”<sup>159</sup>

De los diversos instrumentos escogidos para concretar el “proteccionismo ambiental” existen dos que han cobrado mayor protagonismo, por diversas razones. Por un lado las normas de etiquetado ambiental, y por el otro los ajustes en frontera por emisión de GEI relacionadas en su mayor parte con las medidas basadas en mercado. Sobre este último tema nos centraremos en el apartado siguiente, debido a que es central en los debates en los foros internacionales de la CMNUCC, la OACI y la OMI.

Adicionalmente, esa preocupación de los países en desarrollo está relacionado con el proceso de negociación dentro del régimen internacional de cambio climático, debido a que el principal nudo de debate es acerca de las medidas de mitigación, sobre todo quiénes y de qué forma, se asume el costo de reducir los GEIs.

La discusión sobre las medidas de respuesta en los países desarrollados, se da porque “se encuentran en proceso de diseñar e implementar medidas de mitigación al cambio climático relacionadas con el comercio”.<sup>160</sup>

Diversos autores señalan entre los principales argumentos que sostienen las medidas de respuesta al cambio climático refieren a, al menos, dos fenómenos. Por un lado, la llamada “fuga de carbono”, y por el otro, la “pérdida de competitividad” de sus industrias.

Respecto a la “fuga de carbono” la literatura la define como “la situación en que las medidas adoptadas en el plano nacional por algunos países para limitar sus emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) no provocan una

---

<sup>159</sup> CARLINO, Hernán; GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 9.

<sup>160</sup> LOTTICI, M. V.; GALPERÍN, C.; HOPPSTOCK J. (2013): “El ‘proteccionismo comercial verde’: un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo”. CEI, Revista Argentina de Economía Internacional - Número 1. Pág. 50.

reducción de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>, porque las industrias que producen altos niveles de emisiones de CO<sub>2</sub> simplemente se trasladan a países que no imponen sanciones tan estrictas.”<sup>161</sup>

Con relación a este fenómeno se producirían “refugios de contaminación” o “refugios para el carbono”, en aquellos países con legislaciones ambientales más laxas, atrayendo de esa forma inversiones con tecnologías que son más contaminantes que las permitidas en los países desarrollados. Asimismo, esto lleva consigo “el riesgo de relocalización de los puestos de trabajo como resultado de la relocalización de empresas en países en los que las políticas de mitigación del cambio climático son menos costosas.”<sup>162</sup>

La fuga de carbono ha sido uno de los principales argumentos utilizados históricamente por los países desarrollados para impulsar medidas correctivas que eviten ese fenómeno en el marco de los diversos procesos de negociación. Como señalan Carlino y Gutman, “este riesgo tenía relevancia bajo el régimen climático del Protocolo de Kioto, sólo los países de la OECD y Europa del Este enfrentaban compromisos cuantitativos de reducción de emisiones.” Sin embargo, con la introducción de las NDC en el Acuerdo de París “la amenaza de ‘fuga de carbono’ sólo existiría en virtud de la diferencia esperada en la aplicación de regulaciones ambientales a nivel de cada país”.<sup>163</sup> Los autores van un paso más y prevén que “en un escenario global futuro, donde, eventualmente, converjan a largo plazo las políticas ambientales y climáticas de todos los países, este riesgo virtualmente desaparecería”.<sup>164</sup> En consecuencia, luego del Acuerdo de París ese argumento se diluye debido a que existen compromisos voluntarios pero vinculantes de mitigación para todos los países en desarrollo.

En cuanto a la competitividad<sup>165</sup>, puede ser definida como un atributo relativo, comparativo, en donde se mide la relación ganancia/costo, y por lo tanto, “los efectos en la competitividad se producen, en particular, si las políticas ambientales de los distintos países imponen niveles de costos diferentes a las empresas que compiten, dando así lugar a una ventaja en cuanto a los precios a las empresas situadas en los países con políticas ambientales menos

---

<sup>161</sup> OMC; PNUMA, op. cit. Pág. 55.

<sup>162</sup> Ibidem. Pág. 112.

<sup>163</sup> CARLINO, Hernán; GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 8.

<sup>164</sup> CARLINO, Hernán; GUTMAN, Verónica, op. cit. Pág. 8.

<sup>165</sup> El fenómeno de la “fuga de carbono” también involucra un tema de competitividad, pero la literatura lo trata generalmente como un tema específico.

estrictas.”<sup>166</sup> Entre los diversos factores relacionados con los efectos de la competitividad a raíz de las medidas de protección, se pueden encontrar, entre otros, la exposición al comercio internacional que pueda tener un sector; sus costos directos e indirectos de las emisiones de carbono; su capacidad de transmitir los aumentos de los costos a través de los precios; etc.<sup>167</sup>

La mayor parte de los países en desarrollo, como la Argentina, exportan bienes relacionados con recursos naturales, bienes agropecuarios o productos agroindustriales, que a su vez recorren grandes distancias hacia los centros de consumo. De allí su preocupación porque las medidas de mercado utilizadas con fines de mitigación, produzcan un incremento del precio del flete internacional, encareciendo esos productos. En los hechos, se considera que “la agricultura es uno de los sectores más vulnerables al cambio climático, y que constituye un sector fundamental para el comercio internacional.” Además, se agrega que “en las regiones situadas en latitudes bajas, donde está la mayoría de los países en desarrollo, se proyectan reducciones de un 5 a un 10% de las cosechas de los principales cultivos de cereales, incluso en el caso de que el aumento de la temperatura sea reducido, de alrededor de 1°C.”<sup>168</sup>

Pero los efectos sobre la agricultura no son los únicos a la hora de registrar las consecuencias negativas sobre los productos exportables. También se debe contabilizar los efectos del cambio climático sobre la infraestructura y sobre las rutas comerciales. Según el informe citado, “según el IPCC ha indicado que las instalaciones portuarias, así como edificios, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puentes, corren grave peligro de sufrir daños como consecuencia de la subida del nivel del mar y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, como inundaciones y huracanes. Además, se prevé que los cambios del hielo marino, sobre todo en el Ártico, hagan que aparezcan nuevas rutas de navegación.”

---

<sup>166</sup> OMC; PNUMA, op. cit. Pág. 110.

<sup>167</sup> La enumeración precedente se obtiene de forma no literal de: OMC; PNUMA (2009): “El comercio y el cambio climático. Informe de la OMC y del PNUMA”. Signatura del documento: DTI/1188/GE. Publicaciones de la OMC. Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza. Págs. 110 y 111.

<sup>168</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág. viii.

Como se ve, el cambio climático produce múltiples efectos que impactan a un mismo sector productivo-exportador. Pero también, el sector puede verse impactado por los mecanismos e instituciones que intentan reducir los gases de efecto invernadero con el fin de reducir los efectos adversos del cambio climático. Ello en un sector que es parte de la solución, y no del problema, dado que, a través de prácticas agrícolas sostenibles, y la tecnología de la siembra directa que reduce la liberación del CO<sub>2</sub> a la atmósfera, provee soluciones al fenómeno climático, a la vez que garantiza la seguridad alimentaria, recogida en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, como uno de los 17 Objetivos a concretar por las naciones.

Este último argumento de la agricultura como parte de la solución, y no el problema, es una constante de la política exterior argentina, debido a la existencia de un consenso forjado internamente, que deviene justamente de la confluencia de variables externas e internas. Parte de la solución por razones de competitividad internacional que son explicadas no sólo por los atributos naturales de los recursos argentinos, sino también por el desarrollo de tecnologías resilientes y sostenibles, como el de la siembra directa, el cual reduce significativamente la liberación de carbono a la atmósfera, en comparación con el resto de los métodos de producción. Esos argumentos son utilizados frente a los discursos que pretenden situar a la actividad agropecuaria, como aquella con mayores emisiones.

## **5.2.- Medidas de respuesta al cambio climático: las medidas basadas en mercado (MBM).**

Existen dos grandes conjuntos de medidas económicas pensadas para mitigar o reducir los gases de efecto invernadero –GEIs- en especial el CO<sub>2</sub>: los impuestos sobre el carbono, y los mercados de derechos de emisión. Veremos brevemente la primera, y nos centraremos en la segunda, ya que es el instrumento que más legitimidad ha cobrado en los últimos años.

El “**impuesto al carbono**”, es una medida que busca ponerle “un precio” a la emisión de carbono, y que ya fue implementada en la legislación interna de varios países. En general “ese impuesto se calcula habitualmente midiendo el contenido de carbono de los combustibles fósiles, que es directamente proporcional al volumen de

CO2 producido durante su combustión.”<sup>169</sup> Quizá el punto más conflictivo sobre este tipo de medida es sobre quién recaea “el peso” o el incentivo. Siguiendo el documento elaborado por el PNUMA y la OMC, “en general, un impuesto sobre el carbono puede imponerse en dos puntos principales de tributación o aplicación: los consumidores y los productores: aunque se considera que las consecuencias para los ingresos de la utilización de uno u otro punto de percepción son relativamente mínimas, que se aplique el impuesto al consumidor o al productor puede tener un efecto en los incentivos para cambiar de combustible y, por lo tanto, en las consecuencias ambientales totales del impuesto, así como en los costos de percepción y observancia. La mayor parte de los países que utilizan un “impuesto sobre el carbono” lo aplican directamente a los consumidores mediante un impuesto sobre el consumo de combustible ‘en el surtidor’.”<sup>170</sup>

En cuanto a los **regímenes de comercio o mercados de derechos de emisión**, son instrumentos de política comercial con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, en especial el CO2. Los hay de distinto tipo.<sup>171</sup> Uno de ellos, el sistema denominado ‘**cap and trade**’, “funciona de la siguiente forma: primero, el ente regulador fija el nivel máximo de emisiones de cierta sustancia contaminante que puede recibir una zona; segundo, ese nivel de emisión se divide en cierto número de permisos, los cuales se distribuyen entre los potenciales emisores, pues el requisito para emitir una unidad de la sustancia contaminante es contar con el permiso correspondiente; tercero, se da lugar al intercambio de permisos entre aquellos a quienes les conviene venderlos y aquellos a quienes les conviene comprarlos. Este mecanismo permite cumplir el objetivo de reducir el total de emisiones al tiempo que otorga flexibilidad a cada parte para elegir cuánto reducir. Esta elección se realiza en función de la relación entre el costo de reducción de la unidad que debe reducirse –denominada unidad marginal– y el precio del permiso. Un emisor va a considerar conveniente reducir la emisión en una unidad mientras el precio del permiso de esa unidad sea mayor al costo de reducción de dicha unidad –denominado costo marginal–; en caso contrario, le convendrá seguir emitiendo y adquirir los permisos correspondientes. De este modo, un emisor con un menor costo marginal de reducción va a tender a disminuir más sus emisiones que los

<sup>169</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág. 100.

<sup>170</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág. 100.

<sup>171</sup> Puede consultarse en: OMC; PNUMA (2009): “El comercio y el cambio climático. Informe de la OMC y del PNUMA”. Signatura del documento: DTI/1188/GE. Publicaciones de la OMC. Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza. Pág. 103.

emisores con un mayor costo de reducción. En consecuencia, el sobrante de derechos de emisión de los primeros es adquirido por los segundos para cubrir su faltante.”<sup>172</sup>

La mayoría de ellos son comercializados al interior de un mercado nacional, pero con el paso del tiempo fueron apareciendo esquemas de homologación transnacionales. Si bien puede rastrearse el primer régimen en Estados Unidos, el punto de inflexión se produjo en el Protocolo de Kioto en 1997. En ese acuerdo internacional finalmente se decidió “una disposición sobre el comercio internacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero destinada a permitir a las partes del anexo I del Protocolo de Kioto que reduzcan sus emisiones mediante el comercio internacional de derechos de emisión. Las partes del anexo I pueden adquirir unidades de otras partes y utilizarlas para cumplir sus objetivos en materia de derechos de emisión de conformidad con el Protocolo de Kioto. Desde que se concertó este Protocolo, la utilización del comercio de derechos de emisión a nivel nacional ha sido objeto de creciente atención como instrumento eficiente y eficaz para cumplir los objetivos en cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con el Protocolo de Kioto”.<sup>173</sup>

Ahora bien, la implementación de este tipo de medidas a nivel nacional, no debe contravenir las normas del derecho del comercio internacional, especialmente las que violen el principio de no discriminación, nodal en la arquitectura jurídica de la OMC. La aplicación de medidas en frontera “plantea dos grandes retos: justificar las medidas en frontera (o sea, evaluar con exactitud las pérdidas causadas por la fuga de carbono y las pérdidas de competitividad); y determinar un precio «justo» que ha de imponerse a los productos importados para armonizar sus precios con el costo interno que supone el cumplimiento de un régimen de comercio de emisiones. En los análisis de ese tipo de medidas realizados hasta ahora se ha puesto de relieve la dificultad de implantar un mecanismo de ajuste en frontera que responda a las preocupaciones de las ramas de producción nacionales y, al

---

<sup>172</sup> GALPERIN, C.; LOTTICI, M.V.; VALLARINO, C.; DAICZ, L. (2014): “Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino”, CEI, Revista Argentina de Economía Internacional, Número 3. Pág.118.

<sup>173</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág.102.

mismo tiempo, contribuya a la meta más amplia de mitigar el cambio climático”.<sup>174</sup> Por ello es central la cooperación ente los Estados y el acuerdo sobre medidas multilaterales.

### **5.3.- El transporte comercial internacional y el cambio climático.**

En primer lugar, en lo que refiere a la comparación entre ambos medios de transporte comercial internacional, “a nivel mundial, el transporte marítimo representa el grueso del volumen de transporte comercial internacional y una parte significativa de su valor. Si se excluye el comercio entre países de la UE, la carga transportada por vía marítima representó en 2006, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2007b), el 89,6 por ciento del volumen del transporte comercial mundial; el transporte terrestre y otros medios de transporte (incluidos los oleoductos) sumaban otro 10,2 por ciento, mientras que el 0,27 por ciento restante correspondía al transporte aéreo (...). En valor, correspondió al transporte marítimo el 70,1 por ciento del transporte comercial mundial, al transporte aéreo el 14,1 por ciento y al transporte terrestre y otros medios de transporte el 15,8 por ciento restante.<sup>28</sup> Desde 2000, la parte del volumen representado por cada uno de estos medios de transporte parece haber variado muy poco, y la correspondiente al transporte marítimo se había mantenido prácticamente sin cambios en un 89 por ciento. En cambio, la parte correspondiente al valor ha variado más, y la del transporte marítimo ha oscilado entre el 64 y el 70 por ciento”.<sup>175</sup>

Respecto al peso de los productos de exportación de productos provenientes de la agricultura, el ranking de los principales países exportadores habría permanecido invariable, ubicándose la Argentina en una décima posición en 2015, y representando en conjunto el 72,7% del total de los productos comerciados en el mundo.<sup>176</sup>

En el caso de las discusiones desarrolladas en la OMI, la DA argumentó que importante destacar que existen características especiales del transporte marítimo internacional, además de que se debería tener en cuenta las circunstancias y características del comercio exterior argentino, alejado de los centros de consumo de sus productos (que aun así son competitivos en el mercado mundial).

---

<sup>174</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág. 23.

<sup>175</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Págs. 64 y 65.

<sup>176</sup> WTO (2016): World Trade Statistical Review. Pág. 31.

Para comenzar, las emisiones procedentes del transporte marítimo, representan un porcentaje relativamente bajo de las emisiones globales. Por otra parte, y al mismo tiempo, el transporte marítimo desempeña un papel vital en la facilitación de los flujos comerciales y es un vector clave del desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

Estas posiciones se fundamentan también a través de diversos estudios realizados por la propia organización. Según las estimaciones que se proporcionan en el Tercer Estudio de la OMI sobre los GEI (2014), el transporte marítimo internacional emitió, en 2012, aproximadamente el 2,2% del total de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> de ese año (796 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>). En cambio, en 2007, antes de la recesión económica mundial, se estima que el transporte marítimo internacional había emitido 885 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, es decir, 2,8% del total de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> de ese año.<sup>177</sup>

Asimismo, la mayor parte de las exportaciones argentinas se realizan por medio del transporte marítimo (un 72%), en segundo lugar por camión (20%) y, en tercer lugar por avión (3,5%).<sup>178</sup> Por otro lado, se debe tener en consideración las distintas rutas y las distancias entre los mercados de egreso y de destino. Por ejemplo, debe tenerse en consideración que el grueso de las exportaciones argentinas a la UE se envían por barco – alcanzando el 94%-, mientras que en avión solo representa el 3,9% (aproximadamente 11% del total de las exportaciones son destinadas allí, constituyéndose en nuestro segundo destino en importancia).<sup>179</sup>

Otro argumento importante es la proporción significativa que poseen los productos agropecuarios en el total de las exportaciones de nuestro país (aproximadamente el 40% del total).<sup>180</sup> Si se produce un encarecimiento del precio del transporte podría trasladarse al precio de esos productos, incrementando las dificultades para cumplir con el ODS 2 de la Agenda 2030 de lograr la seguridad alimentaria.

---

<sup>177</sup> Datos recabados por la OMI en su Tercer Estudio de la OMI sobre los gases de efecto invernadero (GEI) (2014).

<sup>178</sup> Promedio 2011-2013, según datos del CEI en base al INDEC. Publicado en GALPERIN, C.; LOTTICI, M.V.; VALLARINO, C.; DAICZ, L. (2014): “Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino”, CEI, Revista Argentina de Economía Internacional, Número 3. Pág. 129.

<sup>179</sup> Ibidem.

Asimismo, los escenarios de emisiones futuras de la OMI varían ampliamente. Esto se encuentra relacionado con la incertidumbre en el rango de la creciente demanda de transporte marítimo. Piénsese también que pasaría en los casos de una gran recesión, un conflicto o acontecimiento que perjudique las rutas comerciales, o cómo transcurre en estos momentos, una pandemia mundial que perjudica el flujo del transporte de carga habitual.

Un argumento central es que, en comparación con las emisiones de otros medios de transporte, el transporte marítimo internacional es eficiente y rentable. En caso de que las medidas sobre las emisiones marítimas aumenten los costos, el comercio podría redirigirse, cuando sea posible, a otros medios de transporte que tengan emisiones mucho más altas por tonelada-milla.

Por último, en el caso de la OMI, como agencia especializada de la ONU, su labor debería contribuir a la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como ser su Objetivo 1, de "Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo" y el Objetivo 2, de "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible", entre otros. El Plan Estratégico de la OMI 2016-2021 incluye el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS, así como el reconocimiento de la importancia de involucrar a toda la membresía de la OMI en el desarrollo, formulación, adopción e implementación de políticas para tal fin, teniendo en cuenta las capacidades y circunstancias nacionales de los países en desarrollo (sección 2.3 de la Resolución de la Asamblea de la OMI A.1097(29)).

En conclusión, “la mayor parte del comercio internacional se transporta por vía marítima (90 por ciento si se calcula en función del peso y 70 por ciento en función del valor). Parece que esta proporción se ha mantenido constante, al menos desde 2000, a pesar del rápido aumento del transporte aéreo. Entre los diferentes modos de transporte, el transporte marítimo es también el más eficiente en lo que respecta a las emisiones de dióxido de carbono.”<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág. 66.

## **6.- NEGOCIACIONES SOBRE MEDIDAS DE RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO: LOS CASOS EN LA OACI Y LA OMI.**

### **6.1.- El mandato y las negociaciones en contexto.**

El desarrollo de las negociaciones en torno a la adopción de medidas de respuesta al cambio climático, en especial respecto a medidas de mitigación basadas en mercado (MBM, por sus siglas en inglés) en la OACI y en la OMI proviene del mandato del artículo 2.2 del Protocolo de Kioto (PK), el cual encomienda “las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente.”<sup>182</sup> De manera que ese mandato proviene de un instrumento inscripto en el régimen internacional de cambio climático. Por ello, ambas organizaciones participan en las COPs proporcionando actualizaciones sobre el desarrollo de las negociaciones al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA).<sup>183</sup>

Luego del Acuerdo de París (AP), todos los Estados Parte se comprometen de forma nacionalmente determinada a contribuir a los esfuerzos de reducciones de los GEI. Pero el AP no establece un enfoque de reducción de los GEI de forma sectorial. De manera que las acciones de mitigación debían estar encuadradas por ambos instrumentos, pero teniendo en cuenta que los esfuerzos de reducción deben establecerlos los Estados. Eso fue lo que sucedió con la decisión de los Estados Parte de ambas organizaciones especializadas, al adoptar los respectivos instrumentos: la implementación de un mecanismo de mercado en la OACI, denominado CORSIA en 2016, así como una “Estrategia inicial” en el caso de la OMI en 2018, impulsados por el *momentum* alcanzado en 2015, con la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el AP.

---

<sup>182</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998): Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (PK). Artículo 2.2.

<sup>183</sup> Para más información, puede consultarse: <https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/emissions-from-international-transport-bunker-fuels#eq-2>

Aun aceptando que la acción climática debe ser llevada adelante por todos los Estados, los países en desarrollo utilizaron argumentos para intentar morigerar el impacto de esos instrumentos de acción climática, tanto sobre sus intereses comerciales, como sobre su identidad. Los países en desarrollo temen el impacto de un incremento del costo del flete en sus exportaciones, en detrimento del el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 2 referido a garantizar la seguridad alimentaria, y no aplicar medidas que constituyan una restricción encubierta al comercio internacional, establecido en la CMNUCC en su artículo 3.5 y en la parte preambular del artículo XX del GATT.

Argentina sostuvo en ambas negociaciones la inclusión de esos argumentos, así como enunciando los principios rectores del derecho internacional sobre cambio climático, vertidos en la Convención Marco de Naciones Unidas (CMNUCC), el Protocolo de Kioto (PK) y el Acuerdo de París (AP). Dichos instrumentos se encuentran regidos por los principios de “responsabilidades comunes pero diferentes y respectivas capacidades” (CBDR – RC; artículo 3.1 de la CMNUCC); y de que las medidas no deberían constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 2.5 de la CMNUCC).

Otro de los argumentos utilizados es el principio 12 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –reafirmado en la Agenda 2030, junto con los demás Principios de Río-. Dicho principio establece que: “las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional”.<sup>184</sup>

En cuanto a las discusiones sobre el tema de la mitigación en el transporte internacional en el marco de las negociaciones llevadas adelante en las Conferencias de las Partes (COPs) del CMNUCC, puede destacarse la COP 15 la cual tuvo lugar en diciembre de 2009 en Copenhague, en donde las discusiones en torno a las emisiones del transporte internacional, “se enmarca en el mandato del párrafo 1 (b. iv) del Plan de Acción de Bali

---

<sup>184</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 12.

(relativo a los enfoques sectoriales cooperativos y acciones sectoriales específicas. Dentro de este tema la negociación se dividió en distintos subgrupos”. Uno de ellos fue justamente el de las emisiones del transporte marítimo y aéreo internacional. A pesar de los esfuerzos de los co-facilitadores –Venezuela y Canadá-, de consultas ministeriales y de la Presidencia de la COP, no fue posible arribar a un consenso. Como relata Julia Hoppstock, “el único posible punto común fue que el tratamiento de las emisiones del transporte aéreo y marítimo debería realizarse en los foros competentes: la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI), respectivamente.”<sup>185</sup> Definitivamente se trató de un acuerdo de mínima, acordando reconocer lo que ya se encontraba dispuesto en el artículo 2.2 del Protocolo de Kioto. Los países en desarrollo invocando se respete el principio CBDR, entre otros, y destacando lo dispuesto en el artículo 2.2 del PK: las Partes del Anexo I (países desarrollados y países con economías en transición) “procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (...) generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional (...)”.<sup>186</sup> Por otra parte, los países desarrollados, “apoyaron el establecimiento de un estándar global y vinculante de reducción de las emisiones del transporte internacional, el que, adujeron, evitaría distorsiones competitivas y la ‘fuga de carbono’ y, por ende, sería más efectivo desde el punto de vista ambiental de reducción de emisiones del sector”.<sup>187</sup>

En el transcurso de las COP 21 de París y COP 22 de Marrakech, Argentina lideró los esfuerzos de la mayoría de los países en desarrollo, de dejar asentada la importancia de evitar medidas unilaterales, que las medidas no deben constituir una restricción encubierta al comercio internacional, “y que las medidas adoptadas en materia de cambio climático en el marco de la OMI y la OACI deben respetar los principios y disposiciones de la Convención, en particular las responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR)”.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> HOPPSTOCK, J. (2010): “Comercio y cambio climático: perspectivas y posiciones en Copenhague”, Revista del CEI N°17, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Buenos Aires. Pág. 91.

<sup>186</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998): Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (PK). Artículo 2.2.

<sup>187</sup> HOPPSTOCK, J. (2010): “Comercio y cambio climático: perspectivas y posiciones en Copenhague”, Revista del CEI N°17, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Buenos Aires. Pág. 91.

<sup>188</sup> IISD. Boletín de Negociaciones de la Tierra: Vol. 12 No. 619, Martes, 16 de diciembre de 2014 <http://www.iisd.ca/climate/cop20/enb/> Pág. 26.

Esta preocupación se funda en que “las políticas ambientales pueden emplearse para generar barreras adicionales al comercio internacional, debido a dos atributos fundamentales. Por un lado, porque cuentan con mayor ‘legitimidad’ que otras barreras al comercio y, por el otro, porque pueden aplicarse con mayor discrecionalidad, dado que sólo incipientemente se está incorporando normativa explícita en materia ambiental en los canales habituales de regulación del comercio (esencialmente, la Organización Mundial del Comercio -OMC- y los acuerdos comerciales regionales)”.<sup>189</sup> Por otro lado, “los países desarrollados son quienes más están recurriendo a la aplicación de este tipo de medidas, buscando a través de ellas transferir los costos de la implementación de sus obligaciones ambientales (asumidas en diversos acuerdos multilaterales) a los países en desarrollo y, de esta forma, no perder competitividad vis a vis el resto del mundo. Estas medidas afectan en mayor proporción a las exportaciones provenientes de los países emergentes y en desarrollo (...)”.<sup>190</sup>

La posición de los países en desarrollo en general, aún luego del AP, ha sido la de mantener como prioritaria la preservación de los intereses comerciales, en el entendimiento que son una vía para el desarrollo de los países. En ese sentido, coincidimos con Carlino y Gutman que “las restricciones resultantes de las negociaciones relacionadas con el cambio climático han comenzado a derivar en la creación de obstáculos adicionales al comercio internacional, constituyéndose en una barrera especialmente preocupante para los países en desarrollo puesto que son los más dependientes de las exportaciones de bienes asociados a los recursos naturales, donde aplican la mayor parte de las regulaciones ambientales”.<sup>191</sup>

Los bienes exportados –en particular los de origen agropecuario- se ven afectados por medidas que pueden producir un encarecimiento del precio del flete internacional, con el consecuente encarecimiento de esos productos. Asimismo, se producen ciertas barreras al comercio internacional que no se encuentran legitimadas internacionalmente, como ser estandarizaciones privadas, etiquetado ambiental, esquemas de comercio de emisiones no consensuados a nivel internacional, entre otros. La agricultura es considerada, a la vez, “uno de los sectores más vulnerables al cambio climático, y que constituye un sector fundamental para el comercio

---

<sup>189</sup> CARLINO; GUTMAN, op. cit. Pág. 6.

<sup>190</sup> CARLINO; GUTMAN, op. cit. Pág. 6.

<sup>191</sup> CARLINO; GUTMAN, op. cit. Pág. 9.

internacional.” Además, “en las regiones situadas en latitudes bajas, donde está la mayoría de los países en desarrollo, se proyectan reducciones de un 5 a un 10% de las cosechas de los principales cultivos de cereales, incluso en el caso de que el aumento de la temperatura sea reducido, de alrededor de 1°C.”<sup>192</sup> Pero los efectos sobre la agricultura no son los únicos a la hora de registrar las consecuencias negativas sobre los productos exportables. También se debe contabilizar los efectos del cambio climático sobre la infraestructura y sobre las rutas comerciales. Como puede notarse, el sector agroexportador se ve afectado no sólo por los efectos adversos del cambio climático, sino también, puede verse impactado por las medidas de respuesta que intentan reducirlos.

## **6.2.- Las negociaciones en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**

En la OACI<sup>193</sup>, en 2016, se adoptó un mecanismo de compensación de emisiones de CO2 llamado CORSIA, que ha sido aprobado -sin reservas por parte de Argentina- durante la 39ª Asamblea mediante la Resolución A39-3) y en el que la Argentina participará, ya sea en el momento en que está obligada a ingresar –año 2027- o en alguna instancia anterior, como la fase piloto – año 2021- o la primera fase – año 2024-, de manera voluntaria. El CORSIA<sup>194</sup> es una medida basada en mercado. Como ya lo explicamos, los hay de diferentes tipos, siendo el CORSIA del tipo ‘cap and trade’.

Puede decirse que el avance de las discusiones en el seno de la OACI se vio alimentado por la decisión de la Unión Europea de incluir al sector de la aviación comercial dentro del mercado de permisos de emisión de ese bloque, denominado EU ETS creado con la Directiva 2003/87/EC. Se incluyó a la aviación “dentro del nuevo diseño del EU ETS, y abarca todos los vuelos (tanto de carga como de pasajeros) que despeguen o aterricen en la UE a partir del año 2012. El esquema es aplicable a más de 100 aerolíneas, un tercio de ellas establecidas fuera de

---

<sup>192</sup> OMC; PNUMA. Op. cit. Pág. Viii.

<sup>193</sup> [https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/EnvironmentalReports/2019/ENVReport2019\\_pg207-210.pdf](https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/EnvironmentalReports/2019/ENVReport2019_pg207-210.pdf)

<sup>194</sup> Puede encontrarse más información sobre el CORSIA en: [https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/CorsiaBrochure\\_8Panels-SPA-Web.pdf](https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/CorsiaBrochure_8Panels-SPA-Web.pdf)

RAAC/15-NE/18, 10/11/2017: Necesidades, y retos mundiales y regionales en la aviación civil Resumen de las Resoluciones de la A39 del área de Medio Ambiente A39-3: Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente – Plan mundial de medidas basadas en el mercado (MBM).

la UE”.<sup>195</sup> Esto suscitó una gran controversia debido a que afectaba y contravenía las normas de la OMC, sobre todo porque las medidas de ajuste en frontera son perjudiciales para los países extra-comunitarios, lo que generó una disputa con Estados Unidos.<sup>196</sup>

Sin embargo, dentro de la OACI –es decir, intentando la vía multilateral- se había intentado despejar el camino hacia las medidas basadas en mercado desde, por lo menos, septiembre de 2007, lo que puede comprobarse de la lectura de la Resolución A36-22 “Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente”.<sup>197</sup> La mención de las “medidas basadas en criterios de mercado” dentro de los considerandos refleja claramente una intencionalidad de introducir una herramienta importante. Su mención se da en el contexto en donde se plantea también “entre sus considerandos iniciales el reconocimiento de los principios de no discriminación y trato igualitario del Convenio de Chicago, y el principio de responsabilidad comunes pero diferenciadas de la CMNUCC.”<sup>198</sup>

Es importante señalar también que en la 36 Asamblea se decidió la creación de “un nuevo Grupo sobre la aviación internacional y el cambio climático, (...) con laparticipación equitativa de los países desarrollados y en desarrollo y el apoyo técnico del Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación, con el propósito de elaborar y recomendar al Consejo la adopción de un enérgico Programa de acción sobre la aviación internacional y el cambio climático, basado en el consenso y que refleje la visión en común y la firme voluntad de todos los Estados contratantes, que incluya:(...) y medidas basadas en criterios de mercado;”<sup>199</sup> Nótese la referencia explícita a “la

---

<sup>195</sup> AGUILAR, Soledad; BOUZAS, Roberto; MOLINARI, Andrea (2009): “Mitigación del Cambio Climático y Comercio Internacional: algunas implicaciones para América Latina”. Versión revisada. Consultado en: [https://udes.edu.ar/sites/default/files/paper\\_bouzas.pdf](https://udes.edu.ar/sites/default/files/paper_bouzas.pdf)

<sup>196</sup> “Failure to solve US aviation dispute with Europe over EU ETS would pose enormous international and climate risk”, 7/11/2012. <https://www.greenaironline.com/news.php?viewStory=1616>

<sup>197</sup> A36-WP/39 EX/10 - 10/9/07 y Res. 36-22, Apéndice j, Pág. 98: “Reconociendo los principios de no discriminación y de igualdad y equidad de oportunidades para el desarrollo de la aviación civil internacional establecidos en el Convenio de Chicago, así como los principios y disposiciones sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas que figuran en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto;”

<sup>198</sup> GALPERIN, C.; LEWINGER, A.; LOTTICI, M. V.; DAICZ, L. (2015): “Los costos para el transporte aéreo argentino de las medidas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero”, CEI, Revista Argentina de Economía Internacional, Número 4. Pág. 125.

<sup>199</sup> Res. 36-22 Apéndice K, Pág. 100-101.

participación equitativa” a los dos grandes grupos de países a los que se hace mención en el contexto de implementar un programa de acción, reconociendo la existencia de dos grupos distintos.

En la **resolución A37-19** del 2010 se reconoce, entre otros principios, el CBDR, “y el hecho de que los países desarrollados tomarán la iniciativa en el marco de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto” a la vez que realiza un balance con los principios “de no discriminación y de igualdad y equidad de oportunidades para el desarrollo de la aviación internacional establecidos en el Convenio de Chicago;”<sup>200</sup> invocados por los países desarrollados. Asimismo, se evita una decisión que implique condicionar los resultados de las negociaciones en la principal organización del régimen de cambio climático. Seguidamente se pone énfasis en las medidas basadas en mercado: “(...) la OACI establecería un proceso a fin de elaborar un marco para medidas basadas en criterios de mercado para la aviación internacional, teniendo en cuenta las conclusiones de la Reunión de alto nivel y los resultados de la reunión COP 15 de la CMNUCC, (...);”<sup>201</sup> Luego se hace alusión a la equidad y a las diferentes capacidades de los Estados, y se afirma “que deberían determinarse medidas destinadas a asistir a los Estados en desarrollo y a facilitar el acceso a los recursos financieros, la transferencia de tecnología y la creación de capacidad; *Considerando* que en el Protocolo de Kyoto se estipulan diferentes instrumentos flexibles (como el Mecanismo de desarrollo limpio – MDL) que podrían ser de beneficio para los proyectos en los que participen Estados en desarrollo;”<sup>202</sup> Esto último es relevante, porque demuestra la importancia de la introducción de este tipo de instrumentos como un elemento de flexibilidad entre diversas posiciones rígidas.

La **Resolución A38-18** sienta un precedente importante en la trayectoria de las discusiones sobre los mecanismos de mitigación de los GEIs en la aviación internacional. En dicha resolución se pide al Consejo que elabore un plan mundial de MBM (medidas basadas en mercado) para la aviación civil internacional. En dicho documento se establecen los principios por los cuales debía ser elaborado el futuro plan o esquema mundial. Entre estos principios, se reconocía nuevamente el CBDR –por sus siglas en inglés: responsabilidades comunes pero

---

<sup>200</sup> Resolución A37-19 del 2010.

<sup>201</sup> Resolución A37-19 del 2010.

<sup>202</sup> Resolución A37-19 del 2010.

diferenciadas-, y se rechaza la aplicación de medidas unilaterales. En la misma Asamblea, y a fin de elaborar los trabajos técnicos sobre las MBM, el Consejo de la OACI creó el Environment Advisory Group (EAG). En paralelo, el Presidente del Consejo presentó un proyecto, a la vez que creó un Grupo de Alto Nivel (High Level Group) a fin de negociar el texto, de cara al 39º Período de Sesiones de la Asamblea de la OACI.

**En la 39ª Asamblea de la OACI** varios fueron los temas importantes en agenda, lo que hacía de esta Asamblea General una de las más esperadas. Se destacan dos. Por un lado, la elección de 36 Estados miembros integrantes del Consejo de la Organización, instancia máxima de decisión, para el período 2016-2019. Por otra parte, la culminación de una larga trayectoria de negociación, antes descrita, en la que se adoptaría un plan mundial de medidas de mercado.

La Delegación Argentina, -encabezada por el Embajador Ainchil, Representante de la República ante la OACI, y por el Administrador Nacional de Aviación Civil (ANAC), Ing. Juan P. Irigorin, e integrada por funcionarios de diversas reparticiones estatales-realizó su intervención inicial, -leída por el Ing. Irigorin-, declarando que Argentina “interviene activamente” en las diferentes iniciativas de la OACI “en la búsqueda de un esquema justo, no discriminatorio y que contemple fundamentalmente las capacidades diferentes de los estados”.<sup>203</sup> A continuación se reafirma que es decisión del gobierno “continuar comprometiendo esfuerzos y recursos con el fin de alcanzar un esquema”, para agregar inmediatamente una condicionalidad: “que, pretendemos, contemple la realidad de nuestra región, no dificulte la expansión de nuestras rutas aéreas, ni vaya en detrimento del crecimiento de las exportaciones de nuestras economías regionales”, en una clara alusión a que no se tomen medidas que puedan perjudicar de forma inequitativa el desarrollo comercial directo e indirecto que implica la aviación internacional.

Finalmente, la Asamblea adoptó por consenso la Resolución A39-3, denominada “Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente – Plan Mundial de

---

<sup>203</sup> Discurso inaugural del Ing. Administrador Nacional de Aviación Civil (ANAC) en la 39ª Asamblea de la OACI: [http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/noticias\\_novedades/2016/discurso-a-39-mod-1.pdf](http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/noticias_novedades/2016/discurso-a-39-mod-1.pdf)

Medidas de Mercado (MBM)”. La resolución fue la culminación de un largo trayecto de negociaciones arduas entre las distintas delegaciones, en las que se volvieron a reflejar las preocupaciones de los países en desarrollo acerca de las consecuencias negativas y el impacto que pudieran tener las MBM sobre su relacionamiento comercial externo (no sólo la pérdida de competitividad a través del encarecimiento de las exportaciones, y las importaciones, sino también el desincentivo hacia a futuras inversiones, tanto nacionales como extranjeras).

Habiéndose concretado la elaboración del CORSIA, la estrategia de la DA era que este resultado no se replica en otras negociaciones internacionales, en referencia a las negociaciones que en paralelo se estaban desarrollando en la OMI para establecer MBM. Ello por la fundamental razón de que, como ya lo comentamos, una medida de ese tenor afectaría gravemente los intereses comerciales argentinos dado que la mayor parte del intercambio comercial internacional se realiza a través del comercio marítimo.

Ese objetivo se logró introduciendo en la parte preambular la propuesta argentina, con el aporte de otras delegaciones: “Reconociendo que esta Resolución no sienta un precedente o perjuicio para el resultado de las negociaciones en el marco de la CMNUCC, el Acuerdo de París u otros acuerdos internacionales, ni representa una postura de las Partes en la CMNUCC, el Acuerdo de París u otros acuerdos internacionales”.<sup>204</sup>

Además de la propuesta argentina, otras dos propuestas lograron modificar la versión final del texto antes de su aprobación: se introdujo un texto propuesto por China referido al papel de liderazgo de los países desarrollados en este proceso; y Brasil logró incluir su propuesta respecto a la compatibilidad de la contabilidad de emisiones (secundada por Estados Unidos, China y Argentina).

### **6.3.- Las negociaciones en la Organización Marítima Internacional (OMI)**

La OMI es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene por objetivo regular técnicamente diversos aspectos relacionados con la actividad del transporte marítimo internacional. Entre las regulaciones

---

<sup>204</sup> A39-3: Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente – Plan mundial de medidas basadas en el mercado (MBM), Pág 29.  
[https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39\\_res\\_prov\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_es.pdf)

relacionadas con la protección del medio ambiente, se destaca el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), adoptado en 1973 en Londres.<sup>205</sup> Al día de la fecha incluye seis anexos técnicos. El último de ellos es el Anexo VI, en vigor desde 2005, desde entonces varias veces enmendado.<sup>206</sup>

Dentro de la estructura de la OMI, el ámbito de discusión y decisión de medidas tendientes a prevenir y reducir la contaminación proveniente de los GEIs, entre otras cuestiones medioambientales, es el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC, por sus siglas en inglés), el cual se reúne anualmente en los años impares y bianualmente los años pares.

La OMI ha adoptado diversas medidas tendientes a reducir las emisiones de GEIs, relacionadas con medidas técnicas u operativas, tendientes a mejorar la eficiencia energética, entre ellas un índice de eficiencia energética para los buques nuevos denominado EEDI, y un Plan de gestión para la eficiencia energética del buque (SEEMP). Asimismo, es importante la discusión y adopción de medidas relativas a la utilización de los combustibles alternativos a los fósiles, como los biocombustibles, que merecería un trabajo de investigación separado.

En el marco del MEPC se comenzó a desarrollar una serie de debates que conducirían a la adopción de la “Estrategia Inicial de la OMI sobre la reducción de las emisiones de GEI procedentes de los buques”, adoptada mediante la Resolución MEPC.304 (72)<sup>207</sup>, el 13 de abril de 2018, bajo la nomenclatura MEPC 72/17/Add.1, Anexo 11 en el 72 período de sesiones del MEPC.

Previamente, en el MEPC 70 se había aprobado la "Hoja de ruta para elaborar una estrategia detallada de la OMI sobre la reducción de las emisiones de GEI procedentes de los buques" (en adelante ‘Hoja de ruta’) (MEPC 70/18, anexo 11), labor que continuó en el MEPC71, y que llevó a la adopción de la Estrategia Inicial en el MEPC 72 (abril de 2018) y prevé una estrategia revisada en el MEPC 80 (primavera de 2023).

---

<sup>205</sup> <https://www.cetmar.org/documentacion/MARPOL.pdf>; Punto 1: Obligaciones Generales en virtud del Convenio; Pág. 2.

<sup>206</sup> Para una narración detallada sobre la historia de las medidas relativas al cambio climático en OMI véase el siguiente enlace oficial: <https://www.imo.org/es/OurWork/Environment/Pages/Historic%20Background%20GHG.aspx>

<sup>207</sup> Puede consultarse en: <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx>

En su 70° periodo de sesiones del Comité de Protección del Medio Marino (MEPC 70), se constituyó un Grupo de Trabajo sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los buques. Ese Grupo estuvo integrado por 44 Estados y representantes del sector naval. El Presidente de dicho Grupo presentó un proyecto de “Hoja de ruta” a fin de alcanzar el objetivo. Se debatió alrededor de dicha propuesta, la cual generó un intenso intercambio en torno a los principios rectores sobre los cuales debería desarrollarse el trabajo de la OMI.

El Comité tomó nota de que la primera reunión del Grupo de trabajo inter-periodos sobre reducción de las emisiones de GEI procedentes de los buques (ISWG-GHG 1) se había celebrado del 26 al 30 de junio de 2017 y su informe se había presentado en el MEPC 71 con la signatura MEPC 71/WP.5. 7.4 Varias delegaciones presentaron declaraciones generales.<sup>208</sup>

En ese debate, la posición argentina consistió en tratar de incorporar los principios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), especialmente los principios de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y “respectivas capacidades” (CBDR – RC, por sus siglas en inglés). La posición argentina fue compartida por otros cuatro Estados: Brasil, China, Chile e India. Sin embargo, el resto de los países –mayoritariamente los desarrollados, aunque también los estados insulares, urgidos de una acción climática a causa de su misma supervivencia- se opuso insistentemente a dicha posición, procurando eliminar cualquier referencia a dichos principios e incorporando conceptos que no se encuentran abarcados por el derecho internacional que rige en la temática del cambio climático (la fijación de una meta sectorial, aplicando un tratamiento diferenciado únicamente para los SIDS–Small Islands Developing States (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo)- y LDCs –Least Developed Countries (Países Menos Adelantados)-).

Finalmente, se acordó que el Grupo solo iba a definir una “Hoja de Ruta” sin considerar la cuestión de los principios y su tratamiento quedó diferido para una siguiente instancia en donde se defina la estrategia de la OMI, la cual empezaría a tratarse en el MEPC71. En cuanto a los plazos, los mismos se establecieron, a pesar de que la Delegación Argentina prefería evitarlos.

---

<sup>208</sup> MEPC 71-17.

La DA, junto con los países afines a su posición, propugnó la necesidad de que se evalúen los impactos de las eventuales medidas que tome la OMI sobre los países en desarrollo. El resto de las delegaciones sólo aceptaba esa evaluación para el caso de los SIDS y LIDs. Sin embargo, DA y Estados afines reafirmaron su posición de que no era posible incorporar categorías que fueran más allá de la diferenciación que prevé la CMNUCC, entre países en desarrollo y países desarrollados. Esto condujo a una situación de estancamiento, la cual fue superada gracias a una redacción de consenso que establece que se analizarán los “*Impacts on States, taking into account the IMO High Level Action Plan (resolution A. 1098 (29)).*” Al respecto, el texto de dicha resolución establece en su punto 3.4 que se deberá “atender las necesidades de los Estados en desarrollo.”<sup>209</sup>

En el debate sobre la cuestión sobre los principios que debían consensuarse, la posición argentina, -cuyo consenso se construyó entre las distintas reparticiones de la administración pública nacional y las organizaciones de la sociedad civil interesadas-, tomó en consideración algunos factores relacionados con los intereses comerciales, las cuales ya fueron desarrolladas en el apartado 5.3.

Volviendo al proceso negociador dentro de la OMI, como mencionamos, se aprobó una “hoja de ruta” en la MEPC70, en la que se establecen los plazos y las etapas de trabajo para la implementación de alguna medida que persiga reducir los gases GEI del combustible del transporte marítimo internacional.

En la MEPC71, se discutieron distintas propuestas presentadas por diversos grupos de países. A continuación, se desarrollan las principales ideas de los documentos que fueron discutidos de forma preliminar en el Grupo y luego en el MEPC71. Argentina presentó junto con Brasil, China, Ecuador, India, Nigeria, Arabia Saudita, Sudáfrica y Turquía presentan el documento ya citado ut supra (MEPC 71/7/6), en el que se promueven los principios que deberían guiar la estrategia de la OMI para abordar la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, y se sugiere la realización de estudios previos sobre los impactos de la estrategia que se adopte sobre los países en desarrollo. De esta manera, se busca mantener los principios de la CMNUCC --como las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas (CBDR-RC), y que las medidas no generen restricciones encubiertas

---

<sup>209</sup> *Impacts on States, taking into account the IMO High Level Action Plan (resolution A. 1098 (29)).*

al transporte internacional--, y adaptar estos principios a la realidad del transporte marítimo internacional. Asimismo, se promueve que no se establezcan metas cuantitativas de limitación de emisiones en el sector marítimo, lo que está en línea con el enfoque 'bottom-up' adoptado en el Acuerdo de París, donde la estrategia de respuesta está basada en las contribuciones progresivas nacionalmente determinadas por cada país.

Argentina promovió que no se establezcan metas cuantitativas de limitación de emisiones en el sector marítimo, lo que está en línea con el enfoque "bottom-up" adoptado en el Acuerdo de París, donde la estrategia de respuesta está basada en las contribuciones nacionalmente determinadas. Adicionalmente, se promovió la necesidad de que la OMI realice estudios serios sobre los impactos de las eventuales medidas de respuesta sobre la economía de los países en desarrollo, antes de cualquier definición sobre la medida a adoptar.

El documento presentado por India y China (MEPC 71- 7), destaca que la estrategia integral de la OMI sobre reducción de las emisiones de GEI de los buques debe ser duradera, equilibrada y proporcionar confianza. A tal fin propone que incluya componentes "top-down" (la necesidad de que cada país formule una contribución nacional para la reducción de las emisiones de CO2 del sector) y "bottom up" (la ausencia de un techo de emisiones para el sector marítimo), basándose en la experiencia del Acuerdo de París. Posteriormente, este documento presenta un marco para la Estrategia de la OMI y sus posibles elementos. Esta posición coincide con la visión promovida en conjunto (Documento MEPC 71/7/6), en la defensa de los principios de la CMNUCC y en que se rechaza la idea de establecer un límite a las emisiones del sector marítimo.

El documento presentado por Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda, e Islas Marshall, entre otros (MEPC-71-7-7), introduce una serie de escenarios de emisiones y defiende la definición de una meta cuantitativa del sector marítimo, adoptando un enfoque "top down", e incluso la utilización de medidas basada en el mercado (MBM) para alcanzar el cumplimiento de la meta que se determine.

El documento presentado por Corea (MEPC 71-7-2), cuestiona la aplicación del principio del CBDR-RC al ámbito del transporte marítimo, al entenderlo contrario al principio de igualdad que impera en el ámbito de la

OMI. Funda su posición en la supuesta imposibilidad de aplicar el CBDR a causa de la existencia de la “bandera de conveniencia”.

Por otro lado, Singapur (Documento ISGW-GHG 1/2/7) propone un enfoque balanceado (entre los partidarios de establecer un límite cuantitativo a las emisiones del sector), basado en una contribución determinada nacionalmente, y llamando la atención sobre las propuestas que puedan penalizar a los países más dependientes del comercio marítimo, con más flexibilidades que la propuesta defendida por los países europeos. No obstante, pone el acento en la no discriminación, rechaza el CBDR, y admite la posibilidad de aplicar MBM al sector marítimo.

Es interesante notar que en el MPEC 71 la DA esgrimió todos los argumentos que se utilizaban “tradicionalmente” en los debates previos al cambio de gobierno en diciembre de 2015. A continuación, un fragmento del discurso que encabezó la DA: “Es preciso no perder de vista que el transporte marítimo es vital para el desenvolvimiento del comercio mundial y para el consecuente desarrollo de los países, así como para alcanzar la seguridad alimentaria. Asimismo, el transporte marítimo es el medio de transporte menos contaminante, y que cualquier medida que incremente injustamente los costos del sector podría provocar la elección de otros medios de transporte de mercaderías, que son mucho más contaminantes. En este sentido, Argentina apoya todos los esfuerzos para desarrollar un transporte marítimo menos contaminante, y que al mismo tiempo sea sostenible y que pueda cumplir su rol de contribuir al desarrollo del comercio mundial, y al progreso de todos los países. Para ello, es necesario avanzar, cuidando de no afectar el desarrollo del comercio internacional con medidas ambientales, que, en su aplicación, podrían convertirse en barreras encubiertas al comercio internacional, en contra de lo que prescribe el artículo 3.5 de la CMNUCC. Nos asociamos a lo manifestado por Chile en cuanto a que los países distantes de los principales centros de producción y consumo. Por este motivo, el camino de la OMI en esta materia debe estar alineado con los principios ya consensuados a

nivel multilateral en materia de Cambio Climático, que están contenidos en la CMNUCC, como el CBDR-RC, y el principio ya citado de que las medidas no deben perjudicar el desarrollo del comercio internacional.<sup>210</sup>

Seguidamente analizaremos las declaraciones realizadas por la Delegación Argentina y registrada en el Anexo 16 del “Informe del Comité de Protección del Medio Marino correspondiente a su 72º período de sesiones”. Allí existen dos registros de declaraciones, una previa al cierre de negociaciones, y la segunda una vez logrado un acuerdo y con la decisión de la Asamblea de adoptar la Resolución MEPC.304(72).

En la primer declaración la DA expresaba que “los resultados que aquí alcancemos deben ser coherentes y compatibles con los principios y metas que se han acordado y establecido a nivel global a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París (...)”.<sup>211</sup> Seguidamente se advertía que “una meta en materia de emisiones de carácter cuantitativo y absoluto, a juicio de esta delegación, no presenta esa compatibilidad con los instrumentos que acabo de mencionar”.<sup>212</sup>

A continuación, se pone de relieve tres de las principales preocupaciones de los países en desarrollo que podrían verse castigados en caso de que no se tenga en cuenta el efecto negativo que podría causar una medida de mercado para mitigar los GEIs. Particularmente destacable –porque es específica a esta negociación- es la preocupación de los países en desarrollo de que no se consideren las diversas realidades de los trayectos comerciales marítimos: “Nuestra delegación apoya lo expresado por Chile y otras delegaciones en cuanto a la necesidad de tutelar los intereses de los Estados distantes de los grandes centros de producción y consumo, como así también de velar por los intereses de los Países en Desarrollo, a través de un pleno reconocimiento de los principios ya consagrados en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en particular, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, como así

---

<sup>210</sup> MEPC 71/17/Add.1 Annex 29, page 11 y 12.

<sup>211</sup> MEPC/72/MEPC 72-17-Add.1.docx, Anexo 15, pág. 10.

<sup>212</sup> MEPC/72/MEPC 72-17-Add.1.docx, Anexo 15, pág. 10.

también el principio según el cual las medidas que se adopten para combatir el cambio climático no deben afectar el comercio internacional en el sentido dispuesto por el artículo 3.5 de la CMNUCC.”<sup>213</sup>

Es decir que una vez más, y como se observa a lo largo de la historia de las negociaciones climáticas, la principal preocupación de los países en desarrollo –con las características particulares del caso marítimo- es el proteccionismo verde.

En la segunda declaración de la DA, se refirió a los consensos logrados y a algunas aclaraciones interpretativas. También algunas cuestiones de forma. Respecto a los logros, la DA “agradece (...) la plena aplicabilidad del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas a las medidas que se adopten en materia de emisiones GEI desde el transporte marítimo. En efecto, cualquier medida que se adopte deberá ser previamente evaluada para asegurarnos que no impacte negativamente en los países en desarrollo (...)”.<sup>214</sup> Asimismo, se hace referencia a que sólo un Estado se negó a reconocer ese principio: Estados Unidos bajo la presidencia Trump. También la Federación de Rusia realizó algunos reparos respecto a la mención de ese principio en la sección de los principios que guían la Estrategia. En esta línea se reitera la principal preocupación en términos de interés material: las medidas concretas que se adopten a partir de la Resolución “deberán tener en cuenta la circunstancia especial de los países geográficamente distantes de sus principales mercados de exportación y su vulnerabilidad ante el posible impacto en sus economías por el aumento en el costo del flete”.<sup>215</sup> Por último, se reitera la importancia del proceso para generar confianza y arribar a acuerdos: “el consenso es una base fundamental para llegar a acuerdos duraderos y significativos”.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> MEPC/72/MEPC 72-17-Add.1.docx, Anexo 15, pág. 35.

<sup>214</sup> MEPC/72/MEPC 72-17-Add.1.docx, Anexo 15, pág. 35.

<sup>215</sup> MEPC/72/MEPC 72-17-Add.1.docx, Anexo 15, pág. 35.

<sup>216</sup> MEPC/72/MEPC 72-17-Add.1.docx, Anexo 15, pág. 35.

## **7.- LAS PALABRAS Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: ¿IDENTIDADES E INTERESES EN TRANSFORMACIÓN?**

### **7.1.- La construcción intersubjetiva de la realidad climática.**

Como desarrollamos a lo largo del presente trabajo, en las negociaciones relativas al cambio climático, especialmente en el seno de la CMNUCC, pero también en otras instancias, como la OMI y la OACI, existen dos grandes grupos que construyen mutuamente su identidad en base a la distinción de sus niveles de desarrollo. Por un lado, los países en desarrollo, nucleados institucionalmente en el G77+China, y por el otro los países desarrollados, quienes integran diversos grupos de negociación, siendo el principal de ellos el grupo “Umbrella”, integrado entre otros, por Estados Unidos.

La identidad del G77+China en el contexto del régimen del cambio climático, como explicamos, se sustenta en diversos argumentos que se condensan en el principio ‘CBDR’, ya que son los países desarrollados los principales emisores históricos de GEIs, los que disponen los medios y las tecnologías para hacer frente a los costos de mitigar dichos gases, y los que justamente por ello, menos sufren las consecuencias adversas del cambio climático.

Pero además, porque existe una experiencia histórica –o mejor dicho, una percepción y una sensibilidad particular (una emoción) sobre esa experiencia histórica- que es justificativa de reclamos de equidad y progreso. Nos referimos a que gran parte de los países integrantes del G77+China son ex-colonias y que se sitúan en los márgenes del sistema capitalista (afirmación que puede contener su excepción con el ascenso de la R.P. China en las últimas décadas).

Países en desarrollo y países desarrollados son las dos grandes agrupaciones identitarias que atraviesan históricamente los distintos foros internacionales sobre cambio climático. Existen fuertes intereses económicos que son explicativas, en parte, de las diferentes identidades. Unos, plantean la cuestión del riesgo de perder competitividad por encarar acciones de mitigación de GEI, y otros, de que tenga lugar una relocalización de industrias en países no sujetos a requerimientos ambientales. Pero la construcción histórica identitaria de

pertenencia a un grupo también debe ser considerada a la hora de definir esos intereses materiales, y son justamente los aspectos ideacionales los que imputan un sentido a esa materialidad, y por lo tanto en como se definen esos intereses.

El cambio de intereses y de ideas sobre sí mismo –y las proyecciones que realizan los Otros sobre ese Estado– constituyen nuevas interacciones, que a la vez moldean y direccionan la interpretación de esos mismo intereses e identidades. En nuestro caso, ello se tradujo en que el proceso cambio de identidades producido en ciertos Estados desencadenó también cambios en las negociaciones de cambio climático y en la identidad de los grupos o coaliciones que integra. En el caso de China, claramente país líder entre los países del G77, su cambio de identidad y de narrativa transformó la dinámica de las negociaciones al salirse de una interpretación meramente defensiva de los intereses como país en desarrollo a una proactiva y de cooperación, situándose como un actor global que co-lidera junto a Estados Unidos, aunque a la vez sin salirse del todo de la narrativa que se posiciona como un país en desarrollo. Como explica Yang “Si bien sus discursos de países en desarrollo "antiguos" todavía existen, las narrativas "yinlingzhe" [un Estado líder] de China y la construcción discursiva de su liderazgo en la promoción de la cooperación climática internacional han constituido la parte crucial de su construcción general de la identidad de Yinling Leading Power [una potencia líder]. En las narrativas nacionales de China, la gobernanza del cambio climático ha pasado de ser un problema en el que los países desarrollados deberían centrarse a uno de los dominios más destacados en los que China muestra liderazgo internacional y contribuye a promover la cooperación multilateral internacional. La gobernanza climática global se ha convertido en uno de los marcos discursivos prototípicos de China en la construcción de su nueva identidad internacional”.<sup>217</sup>

Ese cambio se inició en Copenhage, cuando se traduce una idea o creencia –de que China se autopercebía material y diplomáticamente habilitada para dar un “salto adelante” convirtiéndose en uno de los países líderes en las negociaciones. De hecho cobraron importancia a partir de ese entonces los comunicados o declaraciones conjuntas sino-estadounidenses que eran las que marcaban el ritmo de la acción climática y las negociaciones.

---

<sup>217</sup> YANG, Jilong. (2021): “Understanding China’s changing engagement in global climate governance: a struggle for identity.” *Asia Europe Journal* (2022). <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00643-1>. Pág. 11, (traducción propia).

Todo ello sin abandonar su pertenencia al espacio identitario del Sur Global, con la narrativa de la equidad y de las diferentes responsabilidades como consecuencia de la brecha Norte-Sur, puesto que tanto en términos ideacionales como materiales, China continúa autopercibiéndose como país en desarrollo. A pesar de que, el resto de los países en desarrollo probablemente percibieran que China en la última década comenzó a “desacoplarse” del resto de sus socios del G77, ello no produjo una reacción negativa. Seguramente debido a que otros países del G77 -nucleados principalmente en el nuevo grupo de negociación BRICS- también atravesaron –aunque en menor medida que China- una década de crecimiento económico sin precedentes, de la mano de la exportación de commodities primarios –agroindustriales, energéticos, mineros, etc- que también llevaron los números del crecimiento de la cantidad de emisiones a niveles antes nunca experimentados en su historia.<sup>218</sup> Asimismo, los distintos grupos negociadores dentro del G77+China, poseen en algunos puntos de la negociación posiciones divergentes. En la COP de Copenhague, en 2009, se evidenciaron esas diferencias, cuando China establece una nueva coalición –BASIC- defendiendo el principio CBDR, pero llegando a un acuerdo en conjunto con Estados Unidos. Acuerdo que contó la oposición de algunos países emergentes.

El camino recorrido en Copenhague, sentó las bases para que seis años después, se arribe al Acuerdo de París. Ello fue logrado a través del consenso logrado, principalmente entre China y Estados Unidos, reflejado en la arquitectura institucional climática. Estados Unidos y China realizaron numerosas declaraciones conjuntas en las que se comprometían a objetivos progresivamente ambiciosos. El primero de ellos se dio en 2014, cuando acordaron “el primer anuncio de recorte de emisiones contaminantes por parte de China y uno más pronunciado por parte de Estados Unidos”.<sup>219</sup> En ese proceso, en el cual China cobra un protagonismo que lo pone al nivel de la principal potencia, y en el cual debe asumir responsabilidades en términos de un co-liderazgo, los elementos de

---

<sup>219</sup> “China y EEUU anuncian un acuerdo 'histórico' para luchar contra el cambio climático”, El Mundo, 12/11/2014 <https://www.elmundo.es/internacional/2014/11/12/5462e293e2704eb2178b456c.html> Para más información sobre los distintos acuerdos bilaterales en los márgenes –o previo al inicio- de las distintas COPS puede consultarse los siguientes artículos periodísticos:

–“Declaración conjunta de Estados Unidos y China sobre cambio climático”, UNFCCC, 26/09/2015, <https://unfccc.int/es/news/declaracion-conjunta-de-estados-unidos-y-china-sobre-cambio-climatico>

–“China y Estados Unidos ratifican el acuerdo climático global de París para reducir sus emisiones de CO2”, BBC Mundo, 03/09/2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37266184>

la identidad de los países del Sur Global / G77+China, sufrieron transformaciones y fueron adaptándose a las nuevas realidades determinadas por la materialidad –económica y en términos de emisiones, como mencionamos-. Esos compromisos, y la voluntad política de los principales Estados, produjeron una flexibilización del principio CBDR, suavizando su postura defensiva, mutándola hacia una más proactiva en la que se acepta que todos los países poseen responsabilidades de mitigación, pero asegurándose que los aportes de cada Estado sean voluntarios y de que no existan compromisos sectoriales de acción climática.

Como bien explica Yang, “aceptando y promocionando las ideas de llegar al pico de emisiones y a la carbono-neutralidad, la construcción de China de la justicia climática en relación al derecho de emitir y la excepción de límites a las emisiones para los países en desarrollo han exhibido también cambios y flexibilidades.”<sup>220</sup> Ello quedó demostrado, al agregar la frase “in light with their national capacities” al principio CBDR.

Como consecuencia, el Acuerdo de París fue el resultado de un largo y sinuoso proceso, en el que China también interactuó con otro de los actores relevantes en el contexto de las negociaciones, sobre todo con uno con el cual no sólo compite en términos de intereses estratégicos, sino que construye su identidad, su Otridad: los Estados Unidos. Ello lo coloca como competidor del mismo nivel, y por ello lo impulsa a emprender una estrecha colaboración nacida de lo que fue el intento del Acuerdo de Copenhague, sentando las bases de la cooperación y del futuro Acuerdo de París.

En lo que respecta al otro gran actor decisivo, Estados Unidos, éste logró gracias a Obama, sortear el estructural obstáculo de política doméstica –las no ratificaciones en su Congreso- a través de una novedosa política de ese Presidente a dos niveles –doméstico e internacional-, en donde se creara un consenso en torno a un acuerdo que no implique: objetivos de mitigación legalmente vinculantes; acuerdos donde se diferencien las obligaciones de los Estados Parte; y que comprometan al otro gran emisor y competidor mundial: China. Como todos los acuerdos internacionales siempre son difíciles de pasar la aprobación del Congreso, Obama sólo firmó una orden ejecutiva sin ningún compromiso legalmente vinculante. Por ello también el consenso logrado con China, adquiere

---

<sup>220</sup> YANG, Jilong. (2021): “Understanding China’s changing engagement in global climate governance: a struggle for identity.” *Asia Europe Journal* (2022). <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00643-1>. Pág. 12, (traducción propia).

relevancia, dado que actores que representan identidades divergentes logran converger alrededor de una solución conveniente. Sin Estados Unidos, la mayor parte de la literatura coincide en que se torna difícil arribar a los objetivos de reducción de la temperatura mundial planteados por el Acuerdo de París, y de allí los temores durante la presidencia de Trump -cuando decidió retirar la firma de los Estados Unidos el año 2016 (aunque no se hizo efectiva la retirada formalmente hasta el 5 de noviembre de 2020, un día después de las elecciones que consagrarían al candidato Biden, quien prometió la reincorporación de los Estados Unidos al Acuerdo).<sup>221</sup> Pero podríamos afirmar algo similar en el caso chino, por lo cual coincidimos con la afirmación de que “sin China, el mayor emisor mundial desde 2006, el régimen climático sería inefectivo”<sup>222</sup>

En síntesis, en la COP 21 en París, hubo una convergencia de intereses de los dos principales actores globales, quienes posibilitaron llegar a un acuerdo, en donde los beneficios para todas las partes fueran mayores a los costos. Uno de esos costos -al menos desde el punto de vista del Sur Global- fue que el principio CBDR fue diluido, y que todos los países -no importa su nivel de desarrollo- tuvieran que realizar esfuerzos de mitigación, pero voluntarios, superando de esta forma los obstáculos. Ello fue posible gracias a la mencionada convergencia de Estados Unidos y China -las distintas iniciativas y declaraciones bilaterales, sobre todo la de 2014 contribuyeron a marcar un bi-liderazgo en este tema-, y en menor medida a otros actores, como la Unión Europea -quienes cedieron en su nivel de ambición- y otros países del grupo BASIC -flexibilizando su posición defensiva, y acercando a ambos grupos identitarios-. China sobre todo fue un interlocutor válido que acercaba posiciones distintas. Coincidimos con Young que fue una especie de “puente”, según una cita de un negociador europeo<sup>223</sup>.

En cuanto a Argentina, coincidimos con Bueno y Yamin Vázquez en que “Argentina es un actor que no posee la capacidad de ejercer una influencia de primer orden en las negociaciones y que necesita un acuerdo internacional,

---

<sup>221</sup> A modo ilustrativo el lector puede visitar diversas publicaciones que realizan el recorrido desde el anuncio de Trump hasta la reincorporación al AP producida con Biden: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54815627>  
<https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20191205/472044732126/donald-trump-se-retira-acuerdo-paris.html>  
<https://unfccc.int/es/news/la-onu-celebra-el-anuncio-de-los-estados-unidos-de-reincorporarse-al-acuerdo-de-paris>

<sup>222</sup> MILKOREIT, Manjana (2019): “The Paris Agreement on Climate Change –Made in USA?”, *Perspectives on Politics*, 17(4), 1019-1037. doi:10.1017/S1537592719000951. Pág. 1020.

<sup>223</sup> “China es algo así como un puente entre varios mundos” (traducción propia), extraído de YANG, Jilong. (2021): “Understanding China’s changing engagement in global climate governance: a struggle for identity.” *Asia Europe Journal* (2022). <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00643-1>. Pág. 13.

dada su débil alternativa a no acordar. (...) para cumplir dichos objetivos se adoptó una estrategia de tipo defensiva, de confrontación moderada (...)”<sup>224</sup>. Por lo tanto, la estrategia defensiva requirió de integrar un grupo del proceso de negociaciones con una identidad similar, el LMDC, por lo que existía una férrea defensa de la identidad del Sur Global. Al haber un consenso logrado entre los dos mayores Estados emisores –China y Estados Unidos-, y los que a su vez, mayor PBI poseen, los alcances y límites de esa estrategia defensiva se tornaban claros, y una vez logrado el consenso en torno al Acuerdo de París, y con el cambio de gobierno y de política, Argentina –como ya mencionamos- decidió salirse del LMDC, aunque sin salir del G77+China.

Justamente debió a la condición de ‘rule taker’ (“aceptador de normas”, como se refiere la literatura), Argentina debía reconfigurar su grupo de pertenencia, y por tanto su identidad. En base a los elementos materiales e identitarios, la opción más factible, fue conformar un grupo de negociación con Brasil y Uruguay. Las razones materiales que posibilitaron un enlazamiento de estos tres países, pueden encontrarse en su condición de agro-exportadores (en el caso de Brasil, no completamente, pero su economía también sufrió un fuerte proceso de re-primarización de sus exportaciones). Como explica Bueno, “teniendo en cuenta las afinidades geográficas e históricas y especialmente productivas como los antecedentes de colaboración en la Convención y en otros foros internacionales-, la aproximación a Brasil y Uruguay. En cuanto a los antecedentes de colaboración en la CMNUC, se puede mencionar la adaptación en la relación Argentina-Uruguay, motivo por el cual la adaptación fue el primer asunto en el cual ABU efectuó una presentación conjunta, en septiembre de 2016. Asimismo, la colaboración en materia de agricultura con Brasil, que llevó a ambos países a una lógica defensiva conjunta frente a una eventual mitigación sectorial.”<sup>225</sup>

En cuanto a las razones simbólico-identitarias, sin duda su pertenencia al Sur Global, al MERCOSUR, y a la estrecha cooperación en distintos foros internacionales, contribuyeron a la conformación del nuevo grupo de

---

<sup>224</sup> BUENO, María del Pilar y YAMIN VAZQUEZ, Patricio (2017): “¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)”, *Relaciones Internacionales*; no. 53. Institución de origen: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Páginas: 65-86, <https://doi.org/10.24215/23142766e012>. Pág. 82.

<sup>225</sup> BUENO, María del Pilar (2018): “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”. *Colombia Internacional* (96): 115-145. URL: <https://doi.org/10.7440/colombiant96.2018.05> <https://www.redalyc.org/jatsRepo/812/81257495005/html/index.html>, Pág. 125.

negociación. Sin embargo, estará por verse con el tiempo su persistencia y los resultados que consigan. Ello debido a que, pese a que sus afinidades electivas son sólidas, contienen también importantes diferencias, dado que Brasil es “el séptimo emisor global actual (2,34% de las emisiones totales, según valores del CAIT) y el primer emisor de la región. Mientras que Uruguay es responsable por menos del 1% de las emisiones regionales y 0,08% de las emisiones globales.”<sup>226</sup> Asimismo, Brasil posee otro peso relativo, demostrado en su inclusión en el grupo BRICS, junto a otros países emergentes de singular importancia, como China, India, Rusia y Sudáfrica. En cuanto a Argentina, si bien tiene relevancia como país emergente miembro del G20, su peso relativo actual en relación a Brasil es menor, sobre todo desde un punto de vista en la inserción de la estructura económica internacional.

Respecto a la conformación de ABU, será interesante observar en el futuro que incidencia tiene este grupo de negociación en otros, como la OMI, la OACI, la OMC y –sobre todo- dentro del MERCOSUR. Esto último, teniendo en consideración que aún no existe una política climática coherente e integradora entre los países miembros de dicho bloque, y que –en cuanto a medio ambiente en general se trata- algunos países tuvieron serias dificultades internas (deforestación del Amazonas) como inter-estatales (conflicto por las papeleras entre Uruguay y Argentina). Sin embargo, el MERCOSUR no constituye tan sólo un bloque aduanero/comercial, sino que con la extensión de sus instituciones a otros ámbitos, supone un desarrollo progresivo de las diferentes áreas de la realidad de los países. Coincidimos con Stuhldreher en que “ocasiones puntuales como los preparativos para las Cumbres pueden ofrecer coyunturas favorables para acciones coordinadas y permiten un prudente optimismo.”<sup>227</sup>

## **7.2.- Interacciones entre política internacional, exterior y doméstica en transformación.**

El cambio climático ha sido en las últimas décadas refrendado por numerosas investigaciones científicas, siendo las realizadas por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las que mayor impacto y legitimidad han tenido sobre las negociaciones multilaterales, principalmente bajo la Convención Marco. El IPCC ha confeccionado desde su creación en 1988, ha publicado numerosos estudios, siendo los más

---

<sup>226</sup> BUENO, María del Pilar (2018): “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”. Colombia Internacional (96): 115-145. URL: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05> <https://www.redalyc.org/jatsRepo/812/81257495005/html/index.html>, Pág. 126.

<sup>227</sup> STUHLREHER, Amalia (2012): “Construcción participativa del regionalismo estratégico: ¿hacia una agenda medioambiental externa del Mercosur?”. Rev. Bras. Polít. Int. 55 (1): 194-210. Pág. 207.

relevantes entre ellos –debido a su insumo como base material para las discusiones en el ámbito multilateral- los Informes de Evaluación.<sup>228</sup>

Los datos demuestran un impacto mayor de las consecuencias adversas en los países en desarrollo en general, y en particular en aquellos Estados insulares o particularmente vulnerables. A su vez, históricamente han sido los países desarrollados quienes históricamente más han emitido GEIs en mayor proporción durante la mayor cantidad de tiempo, aunque en los últimos años países emergentes como China e India han incrementado su porcentaje de participación a ese respecto. La narrativa del G77+China constitutiva – a la vez constituyente-de la identidad del Sur Global, es construida en torno al argumento de que son los países desarrollados los que más responsabilidad histórica y más recursos para mitigar los efectos negativos tienen, y por tanto quienes deben tener mayor responsabilidad a ese respecto.

Sin embargo, hemos visto en el apartado precedentemente como esa fuerte identidad de intereses entre los países en desarrollo, ha sido flexibilizada en pos de arribar a un consenso que posibilite un instrumento internacional aplicable a todos los países del mundo, aunque por cierto, voluntario, flexible y no legalmente vinculante en cuanto a objetivos de mitigación: el Acuerdo de París.

En ese contexto nuestro país se sitúa entre aquellos que sufren un mayor impacto de las consecuencias de este fenómeno, teniendo poca responsabilidad histórica relativa. Los efectos son adversos en términos económicos ya que cambian la geografía económica. De acuerdo a Camilloni, “entre 1960 y 2010, la temperatura aumentó 0,5\* en la región centro-norte del país mientras que las temperaturas mínimas aumentaron aproximadamente 1\*C y las temperaturas máximas se redujeron prácticamente en la misma proporción durante ese período de tiempo”<sup>229</sup> Asimismo, “con respecto a la precipitación, a partir de la década del '60 aumentaron la lluvia anual y la frecuencia de eventos extremos en regiones como el centro-este del país”; “Estas mayores precipitaciones dieron lugar al corrimiento de la frontera agropecuaria incorporando miles de hectáreas a usos agrícolas en las provincias

---

<sup>228</sup> A la fecha, se encuentra en elaboración el sexto informe, el cual sería finalizado en septiembre de 2022. Los informes anteriores datan de 1990 –el primero-, su informe complementario en 1992, y sucesivamente, 1995, 2001, 2003 y 2014.

<sup>229</sup> CAMILLONI, Inés (2018): “Argentina y el cambio climático”. Ciencia e Investigación, tomo 68, N 5. Pág. 7.

de La Pampa, San Luis, Córdoba, Chaco y Santiago del Estero.” Sin embargo, en otras regiones –Cuyo, Patagonia- se produjeron importantes sequías y también inundaciones en la zona centro del país.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los fenómenos climáticos extremos descriptos, cabría preguntarse porque, el cambio climático no fue abordado de forma prioritaria. Y si existen recientemente cambios que indiquen otra trayectoria para el tratamiento en el ámbito de las políticas públicas sobre este tema. La hipótesis que ensayamos en este trabajo es que hubo ‘cambios de alcance limitado’. ‘Cambios’ porque evidentemente existen variables externas y domésticas que produjeron cambios en las políticas elaboradas por el Estado argentino. Y ‘de alcance limitado’ porque esos cambios no son radicales o no constituyen un cambio de identidad significativo, dado que no se considera que sea una prioridad para el país, en tanto no existen actores de peso que demanden acciones y políticas en ese sentido.

En línea con ello, no hay mejor indicador que el análisis del presupuesto nacional en esta materia. De acuerdo a un análisis realizado sobre el presupuesto nacional de 2013 a 2015, las medidas que corresponden al cambio climático como porcentaje del presupuesto total, “descendieron representando 0,12% en 2013, 0,11% en 2014 y, tras reducirse en un 20% en total, representan sólo el 0,06% del presupuesto nacional”<sup>230</sup> de 2015. Según dicho estudio, por el contrario, las partidas presupuestarias aumentan en aquellos rubros de actividades más contaminantes: “en el presupuesto de 2015, el 61% de los gastos se destinan a las funciones vinculadas a energía y minería, 28% al transporte y sólo un 1,3% a temas vinculados a medio ambiente y ecología (...)”.<sup>231</sup> Específicamente en el caso del presupuesto 2015, la autora afirma que “si se compara el flujo de recursos para el sector energía y transporte, se puede concluir que el 90% de los servicios económicos se destinan al principal sector emisor de gases de efecto invernadero (GEIs) de la economía nacional: energía –incluyendo el transporte– con un 47% de los mismos. Si se analiza su evolución porcentual interanual, se observa que hay una tendencia

---

<sup>230</sup> DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN). Pág. 187.

<sup>231</sup> DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN). Pág. 178.

creciente en esta función en detrimento de otras como transporte y ecología y medio ambiente.”<sup>232</sup> Como proporción del presupuesto total, las medidas relacionadas con el cambio climático “descendieron representando 0,12% en 2013, 0,11% en 2014 y, tras reducirse en un 20% en total representan sólo el 0,66% del presupuesto nacional”<sup>233</sup> [en 2015]. A eso, agréguese que la principal fuente de financiamiento para proyectos destinados a la energía renovable proviene del financiamiento externo –Global Environment Facility (GEF), Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo-, representando un 70% del total del financiamiento.<sup>234</sup>

Otro elemento de importancia que indica que hay un consenso entre las distintas fuerzas políticas de que el tema del cambio climático no es prioritario, es la muy limitada presencia del mismo en las plataformas de los partidos, en los debates electorales o intra-partidarios, y en la existencia misma de partidos que se identifiquen con una identidad ecologista.

En el ámbito doméstico, esos ‘cambios de alcance limitado’ se tradujeron en políticas públicas que aceleraron su desarrollo a partir de una variable externa –el Acuerdo de París- y de una variable doméstica –la orientación político-ideológica del gobierno de la Coalición Cambiemos-. Respecto a la primera variable –externa- cabría también añadir a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

En este punto se torna evidente que “la política climática de los países emergentes está fuertemente condicionada por el grado de imbricación entre la política internacional del cambio climático y la política doméstica y exterior de los Estados. (...) se sugiere un condicionamiento mutuo entre la política doméstica y la política internacional para comprender las decisiones de política climática de los Estados.”<sup>235</sup> Países que poseen una importante

---

<sup>232</sup> DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN): Pág. 179.

<sup>233</sup> DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN): Pág. 187.

<sup>234</sup> Véase DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN): Pág. 186.

<sup>235</sup> KISSLING, C. K. (2019): “Vinculación entre la política climática doméstica en países emergentes y la política internacional del cambio climático: propuesta de un marco analítico”. *Comillas Journal of International Relations*, (15), Págs. 78-98, <https://doi.org/10.14422/cir.i15.y2019.006>. Pág. 79.

incidencia en términos relativos, en lo referido a la creación de normas internacionales, deben coaligarse con otros similares para lograr sus objetivos. De allí surge la argumentación de algunos autores de que “los países emergentes del Sur Global (principalmente China, India y Brasil) han cumplido a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, un rol de generadores de normas tales como el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Sin embargo, simultáneamente a este principio, con la firma de la CMNUCC, se institucionalizó también el complejo normativo denominado por Bernstein (2001) como ambientalismo liberal, en el cual los países del Sur Global fueron socializados”.<sup>236</sup> Aún así se torna difícil sostener ciertas líneas rojas, entre otras razones, cuando uno de esos aliados dentro del G77/ ‘Sur Global’, China, realiza un acuerdo con el otro jugador de peso, Estados Unidos, representante del otro grupo identitario – ‘países desarrollados’/el ‘Norte Global’- que si puede co-escribir con un amplio alcance las normas de derecho internacional.

Es decir, el peso de la “agenda internacional” en un país comprometido con el multilateralismo (sin importar el gobierno de turno) -por las razones estructurales descriptas en el párrafo precedente-, el Acuerdo de París habría incidido en ‘cambios de alcance limitado’ producidos ‘desde afuera’ (en este caso el régimen de cambio climático) y ‘desde arriba’ (el Estado como principal actor decisor en las políticas públicas). ‘Desde afuera’ y ‘desde arriba’ porque en la Argentina no existe una gran demanda popular por luchar contra el cambio climático, ni una conciencia social climática, ni partidos políticos programáticos que lleven demandas climáticas – simplemente porque las prioridades son el desempleo, la inflación y otras cuestiones de la agenda económica, y son poco significativas las demandas climáticas/ecológicas (salvo puntuales hechos que si están relacionados con el medio ambiente pero no con el cambio climático, como ser el conflicto con las papeleras con Uruguay, o las posibles consecuencias no deseadas del desarrollo minero en lugares concretos ubicados en las provincias cordilleranas).

El Estado nacional, implementa los compromisos asumidos a través de la subscripción de las resoluciones y convenciones internacionales, luego de haber interactuado en distintos regímenes internacionales, en este caso de

---

<sup>236</sup> KISSLING, C. K. (2019): “Vinculación entre la política climática doméstica en países emergentes y la política internacional del cambio climático: propuesta de un marco analítico”. *Comillas Journal of International Relations*, (15), Págs. 78-98, <https://doi.org/10.14422/cir.i15.y2019.006>. Pág. 80.

cambio climático –y su intersección con otras organizaciones internacionales que se intersectan con el comercio internacional, es decir, la CMNUC, de la OMI, la OACI, la OMC- , e implementa las políticas domésticas concretas, que llevan a un proceso de internalización de normas internacionales. Pero en ese proceso de interacción también se producen cambios en la identidad y los intereses en dichos ámbitos internacionales. Por ello si bien pareciera que existe una preponderancia o incidencia del factor externo –el régimen de cambio climático/el Acuerdo de París/impulso del consenso entre Estados Unidos y China- no es menos cierto que deben existir también las condiciones domésticas para articular dicha variable externa. Porque ciertamente pareciera que en 2015 existe una mayor recepción a lo largo de todo el arco político a los temas ambientales, pero también porque el *momentum* internacional de septiembre-diciembre de 2015 es coincidente con un cambio de orientación ideológica del gobierno de Cambiemos y la necesidad de diferenciarse con las políticas del anterior gobierno (una política defensiva de maximización de la autonomía a través de la coalición con Estados del Sur Global, acompañado de una narrativa que resalte las contradicciones entre mundo desarrollado y en desarrollo).

Es decir, que aunque es evidente que la política internacional tenga un peso considerable, no es que la variable externa sea independiente de la interna, y que la determina, sino que ambas se co-determinan, por ello coincidimos con Bueno y Yamin Vazquez en que “las políticas doméstica y externa, en este caso climáticas, se encuentran en un proceso dinámico de co-construcción”. Los autores encuentran seis aspectos de la vinculación entre esas políticas, que podemos resumir así: promoción por actores externos –más que internos- del tópico en la inserción y el desarrollo en la agenda política; generación de un ambientalismo ligado a conflictos ambientales (y no a una conciencia socio-ambiental por la cual luchar); baja demanda climática social; proceso de paulatino y creciente vinculación entre agenda pública ambiental y agenda de medios de comunicación; orientación de la política exterior argentina (defensiva e inserta en el Sur Global en el período 2003-2015); y la dicotomía desarrollo/protección ambiental, como la llaman los mismos autores.

Lo cierto es que la narrativa de maximización autonómica y pertenencia identitaria al Sur Global fue flexibilizada a través de una congruencia y co-determinación entre las variables externa e interna. Ello se tradujo en cambios de alcance limitado’, tanto en la política exterior, como en la doméstica. De alcance limitado porque, por definición,

los países en desarrollo tienen la intención de alcanzar un grado de desarrollo mayor y similar a los países desarrollados, por tanto sus presupuestos se encuentran concentrados lógicamente en tratar de lograr incrementos sostenidos en las variables económicas en general, y en otros campos relacionados, como la educación, la ciencia y la tecnología, la infraestructura de diverso tipo, etc. Coincidimos con Kiessling en que “cambios en las instituciones y en las políticas nacionales, proveen una señal que los procesos de internalización de normas han alcanzado un mayor grado de prominencia a nivel doméstico. En primer lugar, la norma internacional suele ser institucionalizada en el orden doméstico a través de la sanción de leyes que regulen sobre la materia de la norma. Generalmente, dicha legislación a continuación suele ser acompañada de modificación de políticas estatales en la materia, creación de planes o programas específicos al respecto, (re) asignaciones presupuestarias, etc. (Cortella & Davis, 2000)”.<sup>237</sup>

Vale resaltar que la atención política-institucional y presupuestaria previa a 2015 era muy limitada. Realizamos esta afirmación coincidiendo con Di Paola de que existía una falta de coordinación formal entre los distintos organismos nacionales. Ello cambió, ligeramente, en el 2015 con la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, aunque sin alcanzar a lograr una política nacional determinada por leyes nacionales que aborden integralmente, a través de un consenso inter-partidario, la problemática. Ello sólo sucedió recién en diciembre de 2019, con la sanción de la ‘Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global’, en un intento de articulación de las diversas políticas sobre el tema.

Siguiendo las conclusiones de Di Paola, “el análisis del presupuesto recientemente aprobado por el Congreso Nacional para el año 2015 demuestra que en materia ambiental en general, y en el tema del cambio climático en particular, una vez más, se promueven políticas de corto plazo, de alto impacto ambiental, en detrimento de una estrategia de sustentabilidad de largo plazo.”<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> KISSLING, C. K. (2019): “Vinculación entre la política climática doméstica en países emergentes y la política internacional del cambio climático: propuesta de un marco analítico”. *Comillas Journal of International Relations*, (15), Págs. 78-98, <https://doi.org/10.14422/cir.i15.y2019.006>. Pág. 90.

<sup>238</sup> DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN). Pág. 190.

### **7.3.- Cambios y continuidades en la identidad argentina sobre el cambio climático.**

El presente trabajo pretendió reflexionar sobre los cambios y continuidades de la posición argentina en materia de cambio climático analizando, particularmente, el caso de las negociaciones para la adopción de medidas de mitigación de los GEIs en el seno de dos organismos internacionales especializados de Naciones Unidas, la OACI y la OMI en el período 2014-2018.

Esa reflexión se centra sobre el concepto de identidad, la cual se encuentra conformada por dos aspectos o factores, los “intrínsecos” y los “extrínsecos”. Explica Porcelli sobre la conceptualización de Wendt que, “entre los primeros, que responden a propiedades subjetivas, exclusivamente domésticas, encontramos tanto aspectos materiales como representacionales. Los segundos, derivados de la interacción entre unidades así ya constituidas, son aquellos que modificarán (hasta cierto punto) esas características intrínsecas de los actores.”<sup>239</sup> Con esta forma de conceptualizar la identidad, Wendt trata de dar una explicación a los rasgos de permanencia, y de cambio dentro de una identidad. Es decir, es la forma de explicar los cambios y la plasticidad de las identidades.

Sin embargo, un actor –en este caso una unidad estatal- no cuenta con una única identidad. Existen más bien, diversas identidades que se superponen y a veces entremezclan. Por ello nos es útil el concepto de que existen “capas de identidad”, como veremos en esta sección. El conjunto de esas identidades, de forma de poder tomarlas como una única unidad de análisis, podría llamarse ‘identidad exterior argentina de cambio climático’.

En primer lugar, al analizar las continuidades de los rasgos identitarios de esa identidad, podría decirse que existe por un lado, una variable intrínseca que llamamos ‘identidad perfil agro-exportador’ del país, que se basa en aspectos materiales, como los intereses agroindustriales, pero también en representaciones colectivas construidas socio-históricamente: ‘Argentina, granero/supermercado del mundo’. Por otro lado, la identidad extrínseca, su identidad de ‘país en desarrollo/del Sur Global’, reflejado en su posicionamiento frente a otros actores, su pertenencia a grupos de negociación como el G77 más China y sus vínculos más o menos estrechos con los diversos países del Sur Global.

---

<sup>239</sup> PORCELLI, op. cit. Pág. 82

Los cambios en la identidad pueden ser explicados también a través de factores extrínsecos e intrínsecos. Por el lado de éstas últimas, un cambio de orientación en la política exterior argentina -durante el gobierno de Macri-, marcadamente más alineada con los centros de poder mundial (países desarrollados centrales, organismos internacionales y diversas corporaciones multinacionales), y también por su nueva aspiración a poseer estándares internacionales altos en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, pretendiendo una imagen “avant garde” que contraste con un supuesto pasado de país cerrado al mundo. En esa política exterior “abierta al mundo”, también formaba parte otros objetivos de política exterior, como ser la pretensión de ingreso a la OCDE, organización internacional cuyos países miembros son considerados desarrollados y cuya membresía implica altos estándares de protección ambiental. A nivel de política doméstica, algunas señales y medidas también fueron importantes para otorgarle jerarquía a la política ambiental en general, y en particular la dirigida al cambio climático. Como mencionamos, la creación de un Ministerio de MAyDS (aunque luego devenido en Secretaría), la creación del Gabinete de CC y la adopción de un NDC revisado un poco más ambicioso.

Si bien ambos aspectos de una identidad climática argentina se construyen en interacción, consideramos que son los factores extrínsecos los que posibilitaron un contexto favorable a fin de impulsar cambios en la orientación de la política doméstica y exterior. Los cambios producidos en el nivel del sistema internacional pueden tomarse como un punto de inflexión: los consensos logrados por los dos principales actores del sistema internacional – Estados Unidos y China-, posibilitaron el logro de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y, sobre todo, el Acuerdo de París.

Observamos como Argentina en el marco de la COP 4 realizada en Buenos Aires en 1998, en el contexto del pleno apogeo de un sistema internacional expansivo, un alineamiento con la potencia vencedora de la Guerra Fría y por tanto posicionándose dentro de estructura de poder mundial en su momento unipolar, intentó impulsar la asunción de compromisos voluntarios de mitigación por parte de los países en desarrollo. Ese intento fracasó dado que tanto la identidad como los intereses de los países en desarrollo, estaban estructurados en torno al lenguaje de la equidad y de las responsabilidades históricas de los países desarrollados, en un contexto en donde: la brecha Norte-Sur se tornaba más visible con la desaparición del conflicto Este-Oeste; el comercio internacional

se encontraba en un momento de expansión y era considerado como un vector de desarrollo; el sistema de Naciones Unidas se veía revitalizado con una agenda en torno a temas no relacionados exclusivamente con la seguridad internacional y ya no existía el bloqueo del Consejo de Seguridad característico de la etapa precedente.

Como vemos, si bien la idea de compromiso voluntario de mitigación ya se encontraba presente en 1998, el contexto internacional en general, la arquitectura del régimen climático internacional y el grado de concientización sobre la necesidad de la acción por parte de todos los actores estatales del sistema, no fue hasta que se produjeron cambios estructurales –y estructurantes- en todos esos elementos de la realidad internacional que fue plausible arribar a un acuerdo luego de un largo proceso que culminó en el Acuerdo de París.

En el contexto internacional en general, debido a un aumento de protagonismo de algunos actores caracterizados en la literatura como potencias medias –países emergentes- que aumentaron su participación en el total de emisiones de GEIs; en la arquitectura de régimen internacional del cambio climático, porque el Acuerdo de París, –con la idea de contribuciones voluntarias a los esfuerzos de mitigación por parte de los países en desarrollo, el desarrollo de una arquitectura financiera climática, y la generación de experiencias exitosas de mitigación basadas en mecanismos de mercado como ser los derechos de emisión-, habilitó el progreso del debate y los compromisos de mitigación en dos organismos especializados del sistema de Naciones Unidas –la OMI y la OACI- que se encuentran en la intersección de dos regímenes internacionales de magnitud, como ser el comercio internacional –representado nodalmente por la OMC-, y el de medio ambiente/cambio climático –representados por la CMNUCC-.

Podríamos argumentar entonces que las distintas identidades que Argentina presenta en los foros multilaterales dentro del régimen de cambio climático, son “constituidas por” y a la vez “constituyen”, acciones de política exterior orientadas a ciertos objetivos. Esas acciones y objetivos son resultado de estructuraciones tanto internas como externas.

En nuestro caso, dentro de los factores externos que inducen cierto cambio de identidades, se encuentran el Acuerdo de París y la Agenda 2030. Los cambios producidos a lo largo del proceso de negociaciones dentro del

marco de la CMNUCC, en los que se crearon distintos incentivos, fueron el resultado del consenso entre los dos principales actores del régimen internacional de cambio climático: Estados Unidos y China. Ese consenso, diluyó las divisiones entre países desarrollados y en desarrollo, produciendo señales que modificaron el comportamiento y la decisión respecto de las acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo. Pero también produjo un cambio en el sentido de producir ‘cambios de alcance limitado’, como ya explicamos.

A su vez, en el ámbito interno, el cambio de gobierno en 2015, supuso también un cambio en las ideas, impulsando una acción proclive a demostrar “diferencias” con el gobierno anterior y a delinear una estrategia de política exterior que esté identificada con “volver al mundo”. Más allá de cuan plausible sea realmente esa fórmula, que significa principalmente relacionarse con los países desarrollados, en especial de “Occidente” (expresada también en el slogan “inserción inteligente en el mundo”) lo cierto es que marca una imputación de sentido orientada a “modernizar” o elevar el estándar en lo referente a la sostenibilidad. A raíz de ello, distintas acciones como el intento de ingresar a la OCDE o reimpulsar las negociaciones Unión Europea-Mercosur, llevaron a la modificación de ciertas políticas internas. Sin dejar de pertenecer al G77+China, se produjo de esa forma un ‘cambio de alcance limitado’.

En el ámbito interno, la creación del Ministerio de Ambiente, del Gabinete Nacional de Cambio Climático, el Plan RenovAr de impulso a la producción de energías renovables, la acción ofensiva en mitigación en agricultura en el ámbito de la CMNUCC, la Contribución Nacionalmente Determinada revisada, entre otras, permiten entender un cambio en la imputación de sentido a esa materialidad del cambio climático. Ambas variables, la externa y la interna, confluyeron en un mismo tiempo y se co-constituyeron en una nueva configuración identitaria.

Sin embargo, como señalan Hagström y Gustafsson, existen diversas capas identitarias. Algunas más sedimentadas, que corresponden con los lineamientos tradicionales de política exterior argentina, a una identidad referida a país agroexportador, garante de la seguridad alimentaria y anclada en una identidad de país en

desarrollo/del Sur Global con una búsqueda de construcción regional que busca aumentar la autonomía frente a posiciones defendidas por los países centrales.

A su vez, siguiendo el modelo de capas, existen emprendedores identitarios y emociones, dos elementos o factores que son particularmente propensos a contribuir al cambio. Respecto a los emprendedores identitarios, los hay externos e internos. En el caso de los emprendedores externos, podemos situar al régimen internacional de cambio climático. Respecto a los internos, nuestro caso correspondería a un gobierno que se ancla discursivamente hacia un país que “vuelve al mundo”, en contraposición con la anterior etapa aparentemente “cerrada” al mundo. Diversos actores locales vinculados a sectores más dinámicos de la economía que auto-perciben una oportunidad de introducir elementos de sostenibilidad, así como actores estatales y no estatales proclives a tener una estrategia más ofensiva, accionar a favor de una estrategia que mostrara una identidad más moderna, vinculada a los países desarrollados, fueron los actores que impulsaron ese cambio internamente. De allí las posturas tomadas a favor de mecanismos de mercado que mitiguen el cambio climático, diluyendo así la identidad de país perteneciente al ‘Sur Global’.

En cuanto a las emociones jugaron también un papel determinante en cuanto a la sensibilidad que despierta cada vez más la dimensión medioambiental, tanto desde el punto de vista de la imputación de sentido de los intereses materiales (la preservación de los mercados que se tornan cada vez más exigentes; la defensa de los recursos naturales por parte de las provincias; evitar los efectos adversos del cambio climático que afectan a la producción, al turismo, etc.), como también de lo simbólico (la sensación de pertenecer al mundo desarrollado; la preservación del planeta para las generaciones futuras; la protección del patrimonio natural nacional).

Al mismo tiempo, explicando la continuidad, podemos tomar el papel que juega la emoción de pertenecer al Sur Global; el arraigo en una historia que vincula su permanencia al Sur; de tener la autonomía de vinculación con diversos actores; a la idea de la defensa de una industria nacional y del derecho a desarrollarse, etc.

Las viejas capas identitarias sedimentadas persisten sobre todo en las áreas más sensibles de negociación dentro de la intersección y en cada uno de los organismos que componen los regímenes internacionales de cambio climático y de comercio internacional. Son proyectadas a través de las famosas “líneas rojas” en una negociación.

Con el advenimiento del gobierno de la alianza Cambiemos, una vieja y solidificada capa de identidad, se reinventa, transformándose a partir de la idea de Argentina ‘granero del mundo’, en ‘supermercado del mundo’. Con la anterior configuración gubernamental, el factor material de esta identidad se traducía en “Argentina garante de la seguridad alimentaria mundial”, además de que en términos materiales, el sector agroexportador es uno de los principales proveedores de divisas. Ante la realidad de las barreras impuestas unilateralmente, pero con efectos directos a la calidad y volumen de las exportaciones, el sector productivo no se encuentra en un mismo nivel de juego que los productores subsidiados en aquellos países desarrollados que consumen los productos argentinos. Ante ello, los negociadores argentinos procuraron defender –y con éxito, cooperando con los países del “Sur”- las ‘líneas rojas’ de los lineamientos de política externa identificados con la defensa de los intereses comerciales, el no aumento del costo del flete internacional, evitar normas unilaterales contrarias a las normas de la OMC o al derecho internacional que impliquen un “proteccionismo verde”. Todo ello, bajo los argumentos de defender el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que lograron introducir en los textos de los instrumentos aprobados en la OACI y en la OMI.

Ante determinadas acciones de política exterior que se presenten como desviaciones de la norma, surgirán ciertos actores que “contesten”, al decir de Abdelal, Herrera, Johnston y McDermott, como muestra de los distintos niveles o grados en una escala entre la total aceptación y el total rechazo. Cuando la nueva acción social se da en un contexto no permeable al cambio se situará en el último extremo. Cuando, por ejemplo, existe un consenso internacional en que se deben lograr ciertos avances en el ámbito multilateral, y se alinea con la pretensión de cambio de un gobierno a nivel local que impulsa un cambio de identidad, entonces se aproximará más al extremo de la total aceptación. Sin embargo, un cambio en los diversos factores, puede volver a reconfigurar la construcción identitaria.

Volvemos al ejemplo de la cuestión de la introducción de la mitigación en las discusiones sobre acción climática en el marco de las negociaciones. Cuando el gobierno de Menem realiza la propuesta de que los países en desarrollo también deben asumir compromisos vinculantes de mitigación el contexto internacional particular del régimen de cambio climático no habían generado las condiciones estructurales que permitieran generar el escenario donde los dos mayores actores del sistema internacional impulsen un acuerdo. Por tanto, por más que en la teoría ya se hubieran generado las herramientas institucionales necesarias para generar la confianza suficiente que permitiera a los países en desarrollo dar un paso en dirección a la mitigación, al no darse las condiciones estructurales mencionadas, en Copenhague resultó difícil concretar los acuerdos. Seis años más tarde, en cambio, el gobierno de Cambiemos pudo realizar esfuerzos adicionales vía un vehículo ya legitimado por el Acuerdo de París, y mostrarse proactivo en materia de acción climática.

Ambos gobiernos –el de Menem y el de Macri- poseían discursos similares de apertura “al mundo” (se entiende al mundo desarrollado, en particular el Occidental), y hacia posiciones propositivas, permeables a realizar acciones por fuera de lo que la norma de país en desarrollo asumía. Sin embargo, ninguno de los dos logró de forma completa atravesar la capa más solidificada de la identidad relacional externa (la construida frente a un ‘Otro’, los países desarrollados) de romper y salirse con el G77+China (aunque Menem si decidió que Argentina saliera de No Alineados, aunque en una etapa unipolar del sistema internacional). Ese intento tuvo su momento crítico en la COP realizada en Buenos Aires en el mandato de Menem, sin embargo no se concretó su salida. Un segundo momento de contestación fue el de la retirada, durante los primeros meses del gobierno de Macri, de un sub-grupo más afín con ideas defensivas rígidas –el LMDG-, es cierto, pero no de la salida del grupo-macro del G77+China. A ello llamamos en este trabajo ‘cambios de alcance limitado’. Ello debido al papel jugado por la emoción, como por los emprendedores identitarios, al decir de Hagstroem y Gustafsson. Éstos últimos entendieron e interpretaron que el cambio debía darse en relación a un discurso propositivo, resaltando aspectos antes soslayados. A su vez, los emprendedores identitarios se encuentran con capas de identidades sedimentadas que se resisten al cambio debido a que los intereses simbólicos y materiales se encuentran íntimamente intrincados con la configuración sociológica de esas sociedades. En nuestro caso, más arraigada a la cultura de pertenencia al Sur Global, y a los

intereses materiales agro-exportadores. En este punto coincidimos en que “haciendo especial énfasis en la actividad agropecuaria, el cambio de discurso en la CMNUCC se vincula con trocar la lógica defensiva en una activa que muestre lo que Argentina ya está haciendo (siembra directa y otros modos de producción), en vez de concentrarse en la postura de lo que no debería hacer (mitigación en agricultura)”.<sup>240</sup>

Como señala Hopf, debemos adentrarnos en los discursos de los actores, quienes reproducen ciertamente las estructuras sociales heredadas, las pasadas configuraciones intersubjetivas. Sin embargo, también en la interacción discursiva pueden darse los cambios de identidad. Ciertamente un cambio en el patrón de los intereses e identidades de cierto sector de los agro-exportadores podría ocasionar un cambio en las normas, en la configuración de las identidades más globales y en las relaciones internacionales. En nuestro caso, si los principales productores de maquinaria agrícola con tecnología de siembra directa - Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID)- intentan establecer propuestas novedosas sobre la base de sus intereses materiales, aportando a la reducción de la emisión de carbono a la atmósfera (dado que con la tecnología de siembra directa el carbono contenido en la tierra no se libera), entonces su peso y poder relativo en la configuración de actores podría incidir en un cambio discursivo y quizá identitario. De hecho, algunos de los integrantes de esa asociación integraron funciones oficiales de alto nivel durante el gobierno de Cambiemos. Sin embargo, esos intentos de cambio deben también negociar constantemente –ya veces disputar- con las identidades más sedimentadas.

La identidad entonces también es construida de forma relacional, donde el Otro es un espejo ontológico, aunque no un reflejo exacto. La auto-percepción identitaria es, en realidad, la propia imagen basada en la reconstrucción de lo que el Otro/s pretender ver –y actúan- respecto al Ser, en una constante interacción. Sin embargo, al no tener telepatía, como diría Wendt, se observan las acciones, los comportamientos, los discursos. Todos elementos estructurantes que a la vez reflejan el relacionamiento con diversos Otros. Es allí donde analizamos, en la construcción constante del discurso, como la posición argentina en la OACI y en la OMI aceptaba ciertos cambios

---

<sup>240</sup> BUENO, María del Pilar (2018): “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”. Colombia Internacional (96): 115-145. Pág. 137.

a la vez que se aferraba a otros. Los discursos son prácticas sociales que no merecen verse como simples reflejos de una realidad subjetiva o sistémica, sino como construcciones sociales permanentes resultados de múltiples interacciones sociales. Esos discursos constituyen –a la vez que son constituidos por- diversas identidades.

Todos los autores que se centran en una explicación ontológica del cambio, descubren que en realidad el ser humano es un animal de hábitos, costumbres y comodidad. Y que finalmente debe haber una disonancia o algún elemento disruptivo –externo o interno- para que se produzca un cambio de identidad.

En el caso de este trabajo, la convergencia entre factores externos e internos, posibilitó la existencia de una mirada más proactiva de algunos actores internos sobre las políticas de cambio climático. Esa convergencia entre ambas variables, habilitó a que se produzcan ciertos cambios identitarios de ‘alcance limitado’, reconfigurando la política exterior argentina en cambio climático, provocando que la comodidad de la seguridad ontológica pueda variar sin perder su sentido del Ser, en tanto perteneciente al mundo en desarrollo, al Sur, que continúa arraigado a capas de identidad más solidificadas que tienen que ver con cuestiones históricas –simbólicas- y estructurales –materiales- de larga data y raigambre profunda.

## 8.- BIBLIOGRAFÍA (REFERENCIADA Y CONSULTADA)

### 8.1- Bibliografía.

ABDELAL, R.; HERRERA, Y. M.; JOHNSTON, A. I.; MCDERMOTT, R. (December 2006): "Identity as a Variable", Vol. 4/No. 4, 695-711, Published online by Cambridge University Press: 28 November 2006.

AGUILAR, Soledad. (2002): "Environmental Non-Governmental Organizations in Argentina: Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)", Volume 11, Issue 2, Date: July 2002, Pages: 225-234.

AGUILAR, Soledad; RECIO, Eugenia (2013): "Climate Change Law in Latin America", In Hollo, Kulovesi & Mehling (eds.), Climate Change and the Law. Springer. <http://www.springer.com/law/book/978-94-007-5439-3>

AGUILAR, Soledad; BOUZAS, Roberto; MOLINARI, Andrea (2009): "Mitigación del Cambio Climático y Comercio Internacional: algunas implicaciones para América Latina". Versión revisada. Consultado en: [https://udesa.edu.ar/sites/default/files/paper\\_bouzas.pdf](https://udesa.edu.ar/sites/default/files/paper_bouzas.pdf)

ALLAN, B.; VUCETIC, S.; y, HOPF, T.: (2018): "The Distribution of Identity and the Future of International Order: China's Hegemonic Prospects", International Organization 72, Fall 2018, pp. 839–869.

ALLISON, Graham; ZELLINOK, P. (1999): "Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis", New York, Longman.

BACCHUS, James (2016): "Normas globales para el apoyo mutuo de los regímenes comercial y climático". Revista Puentes, Vol. 17, Núm.6, septiembre 2016.

BARBOSA, Sandra (2007): "Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina". Desafíos, Bogotá (Colombia), (17): 283-328.

BECK, Ulrich (1986): "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad", Epublibre. Título original: "Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne". Editor digital: diegoan. ePub base r1.2.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas H. (1992): "Rethinking Allison's Models Source", The American Political Science Review, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992), pp. 301-322 Published by: American Political Science Association Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1964222>

BOLOGNA, Alfredo B.: "La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en "La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato", dirigido por Alfredo B. Bologna, 1ra ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.

BUENO, María del Pilar; GONZALEZ, Joel; KIESSLING, Christopher; YAMIN, Patricio (2020): "Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020)", "ARG 1.5º - Análisis de la política climática argentina", Informe de Política No 1, diciembre de 2020.

BUENO, María del Pilar y YAMIN VAZQUEZ, Patricio (2017): "¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)", Relaciones Internacionales; no. 53 Institución de origen: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Páginas: 65-86, <https://doi.org/10.24215/23142766e012>.

BUENO, María del Pilar (2018): "Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017". Colombia Internacional (96): 115-145. URL: <https://doi.org/10.7440/colombiain96.2018.05> <https://www.redalyc.org/jatsRepo/812/81257495005/html/index.html>

- BUENO, María del Pilar (2017): “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?, Revista “Relaciones Internacionales”, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) de la Universidad Autónoma de Madrid, Número 33, Octubre 2016 – Enero 2017.
- BUENO, María del Pilar. 2017b. “La posición de la Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático: del LMDC al fortalecimiento de la alianza subregional del Cono Sur (2015-2017)”. Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político. Universidad Torcuato Di Tella.
- BUENO, María del Pilar (2013): “El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional”, Revista Estudios Internacionales de la Complutense 17 (1): 11-27.
- BUENO, María del Pilar (2013): “Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur”. Austral. Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales 2(4): 207-230.
- BURGOS, María Emilia (2020): La Política Exterior Argentina en materia de cambio climático a partir del Acuerdo de París en las distintas instancias internacionales COP22, COP23, COP24 (2015-2018). Trabajo final de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Católica Argentina.
- BUZAN, B; WEAVER, O; DE WILDE, J. (1998): “Security: a new framework for analysis”, Boulder, Lynne Rienner.
- CAMILLONI, Inés (2018): “Argentina y el cambio climático”. Ciencia e Investigación, tomo 68, N 5.
- CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. (1969): “Dependencia y desarrollo en América Latina”. México DF: Siglo XXI.
- CARLINO, Hernán; GUTMAN, Verónica (2018): “Comercio internacional y cambio climático: desafíos y oportunidades para la Argentina en un escenario restringido en carbono”, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°13.
- CASTILLO ESCOBAR, Carolina (2012): “Comercio, transporte y cambio climático. ¿Existe una relación evidente?”, Policy paper 27, Friedrich Ebert Stiftung.
- Centro de Economía Internacional (CEI) (2019): “Las medidas de reducción de gases de efecto invernadero en el transporte marítimo y su impacto sobre el costo de las exportaciones argentinas”, mayo de 2019. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina.
- CEI (2011): “Ambiente y proteccionismo: el caso de la huella de carbono”, Notas del CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina.
- CEI (2011): “Los resultados de las negociaciones sobre comercio y cambio climático de Cancún”, Notas del CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina.
- CEI (2011): “Viejas y nuevas tendencias en el proteccionismo encubierto bajo argumentos de índole ambiental”, Notas del CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina.
- CEPAL (2019): “Hacia la descontaminación del transporte marítimo del comercio internacional: metodología y estimación de las emisiones de CO2”, Boletín FAL (Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe) N°373, Número 5.
- CEPAL (2014): “La economía del cambio climático en la Argentina: Primera aproximación.” Serie: Documentos de Proyectos; No. 567; 241 paragraphs., maps., tabs. Símbolo ONU: LC/W.567.
- <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35901-la-economia-cambio-climatico-la-argentina-primera-aproximacion>

- CHICHILNISKY, G. (1994): “North-South trade and the global environment”, *American Economic Review*, Vol. 84, pp. 851-74.
- CLÉMENÇON, Raymond (2016): “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?”, *Journal of Environment & Development*, Vol. 25(I) 3-24.
- CRESCENTINO, Diego S. (2019): “Hacia la consolidación de las identidades globales: Antiimperialismo y Sur Global”, en ‘Nuevas miradas sobre el Antiimperialismo y/o el antiamericanismo desde la historia, la literatura y el arte’, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, N11.
- DI PAOLA, María Marta (2015): “Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático? (Informe Ambiental Anual 2015 FARN).
- DRYZEK, John S.; STEVENSON, Hayley (2011): “Global democracy and earth system governance”, *Ecological Economics* 70, Elsevier B.V. [www.elsevier.com/locate/ecolocon](http://www.elsevier.com/locate/ecolocon).
- ESCUDE, C. (2012). El Realismo Periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China. *Desarrollo Económico*, 51(204), 529-542. Retrieved April 15, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/23612357>
- FERRER, Aldo (2006): “Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional”, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FLOCKHART, Trine (2016): “The problem of change in constructivist theory: Ontological security seeking and agent motivation”, *Review of International Studies*, Vol. 42, part 5, pp. 799–820. British International Studies Association.
- FOUCAULT, Michel (1968, 1ª ed.): “Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas”. Siglo XXI Editores.
- FUKUYAMA, Francis “(1989): “The End of History?”, *The National Interest*, No. 16 (Summer 1989), pp. 3-18 (16 pages). Published By: Center for the National Interest.
- FUNDACIÓN SUSTENTABILIDAD SIN FRONTERAS; UISCUMARR (2018) Informe de la COP23.
- FUNDACIÓN SUSTENTABILIDAD SIN FRONTERAS; UISCUMARR (2019) Informe de la COP24.
- GALPERIN, C.; LEWINGER, A.; LOTTICI, M. V.; DAICZ, L. (2015): “Los costos para el transporte aéreo argentino de las medidas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero”, *CEI, Revista Argentina de Economía Internacional*, Número 4.
- GALPERIN, C.; LOTTICI, M.V.; VALLARINO, C.; DAICZ, L. (2014): “Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino”, *CEI, Revista Argentina de Economía Internacional*, Número 3.
- GUADAGNI, Alieto Aldo (2015): “Rumbo a París con una propuesta nacional políticamente acordada”, *Proyecto Energético, Revista del Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”*, Año 32, Número 105, pp. 10 y 11.
- GUTMAN, Verónica (2017): “Economía y Cambio Climático: Un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, *Economía*, XLII, 44, julio-diciembre de 2017, pp. 11-36.
- GUTMAN, Verónica (2015): “Economía y cambio climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- GUTMAN, Verónica (2015): “Cambio Climático y cumbre de París: el “juego” de las negociaciones internacionales”, *Proyecto Energético, Revista del Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”*, Año 32, Número 105, pp. 12-15.
- GUTMAN, Verónica (2015): “20 años de negociaciones climáticas: de Berlín a París”, Síntesis de su Tesis Doctoral “Economía y Cambio Climático: un análisis económico de las decisiones de mitigación en América Latina”, publicado en ResearchGate.

- HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. (1987): "Theories of international regimes", *International Organization* 41, no. 3: 491-517.
- HAGSTRÖM, Linus; GUSTAFSSON, Karl (2015): "Japan and identity change: why it matters in International Relations", *The Pacific Review*, 28:1, 1-22.
- HOLZER, Kateryna (2016): "WTO law issues of emissions trading", Working Paper No. 2016/1 | April 2016, Swiss National Science Foundation, National Centre of Competence in Research on Trade Regulation, World Trade Institute of the University of Bern, Switzerland.
- HOPF, Ted (2005): "Identity, legitimacy, and the use of military force: Russia's Great Power identities and military intervention in Abkhazia", *Review of International Studies*, 31, 225–243 British International Studies Association.
- HOPF, Ted (1998): "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, Vol. 23, No1 (Summer 1998), pp. 171-200.
- HOPPSTOCK, J. (2010): "Comercio y cambio climático: perspectivas y posiciones en Copenhague", *Revista del CEI N°17*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, Buenos Aires.
- HOPPSTOCK, J.; PÉREZ LLANA, C.; TEMPONE, E.; GALPERÍN C. (2009): "Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague", *Serie de Estudios del CEI no.13*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Internacionales de Argentina, Buenos Aires.
- IPCC (2013): "Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change". Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- International Institute for Sustainable Development (IISD), (2014): COP 20, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12 No. 619, 16 de diciembre de 2014. <http://www.iisd.ca/climate/cop20/enb/>
- International Institute for Sustainable Development (IISD), (2015): COP 21, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12 No. 663, 15 December 2015.
- International Institute for Sustainable Development (IISD),(2016): COP 22, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12 No. 689, 21 November 2016.
- International Institute for Sustainable Development (IISD), (2017): COP 23, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12 No. 714, 21 November 2017.
- International Institute for Sustainable Development (IISD), (2018): COP 24, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12 No. 741, 8 December 2018.
- IKENBERRY, John G. (2018): "La crisis del orden liberal mundial", *CIDOB Anuario Internacional*. [https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2017/la\\_crisis\\_del\\_orden\\_liberal\\_mundia](https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_orden_liberal_mundia).
- JEGOU, Ingrid (2015): "Balance de La evolución en la relación entre comercio y cambio climático". *Revista Puentes*, Vol. 16, Núm. 9, noviembre 2015.
- KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph (1988): "Poder e interdependencia: la política mundial en transición", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- KEUCHERYAN, Razmig. (2016): “La naturaleza es un campo de batalla: finanzas, crisis ecológica y nuevas guerras verdes”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- KISSLING, C. K. (2019): “Vinculación entre la política climática doméstica en países emergentes y la política internacional del cambio climático: propuesta de un marco analítico”. *Comillas Journal of International Relations*, (15), Págs. 78-98. <https://doi.org/10.14422/cir.i15.y2019.006>
- KRASNER, Stephen (1972): “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”, *Foreign Policy*, No. 7 (Summer, 1972), pp. 159-179 Published by: Carnegie Endowment for International Peace. URL: <http://www.jstor.org/stable/1147761>.
- KRASNER, Stephen (1981): “Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why”. *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 1, World System Debates (Mar., 1981), pp.119-148. URL: <http://www.jstor.org/stable/2600213>.
- KRASNER, Stephen (1982): “Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables”, *International Organization*, Vol. 36 N 2.
- KRASNER, Stephen (1983): “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables” en KRASNER, Stephen (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press.
- LARSEN, H. (1997): “Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe”, London, Routledge.
- LLENDEROZAS, Elsa (coord.), (2013): “Relaciones Internacionales: teorías y debates”. Eudeba.
- PORCELLI, Emanuel. Capítulo 3: Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales.
  - CUADRO, Mariela. Capítulo 4: El posestructuralismo en las Relaciones Internacionales: una perspectiva alternativa.
  - LLENDEROZAS, Elsa y FINKIELSZTOYN, Micaela. Capítulo 6: Estudios de Política Exterior: teorías, enfoques y debates.
  - SOUTO ZABALETA, Mariana. Capítulo 8: Regímenes Internacionales y gobernanza global: una mirada desde los aportes de la aproximación constructivista.
  - ANZELINI, Luciano. Capítulo 10: Los Estados medianos y la “autonomía heterodoxa” en el sistema internacional: algunas consideraciones sobre el caso argentino.
- LOTTICI, M. V. (2012): “La huella de carbono y su impacto potencial sobre las exportaciones argentinas”. CEI. Serie de estudios.
- LOTTICI, M. V.; DAICZ, L. Y C. GALPERÍN (2016): “La huella ambiental de la UE y sus posibles impactos comerciales para los productos alimenticios de exportación de la Argentina”. *Revista Argentina de Economía Internacional* - Número 5.
- LOTTICI, M. V.; GALPERÍN, C.; HOPPSTOCK J. (2013): “El ‘proteccionismo comercial verde’: un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo”. CEI, *Revista Argentina de Economía Internacional* - Número 1.
- LOTTICI, M.V.; GUARÁS, M.D.; HOPPSTOCK, J.; C. GALPERÍN (2013): “Los pagos por servicios ambientales y su posible relación con los subsidios agrícolas: el caso de la Unión Europea”. *Revista Argentina de Economía Internacional* - Número 2.
- LUPOVICI, Amir (2011): “Ontological dissonance, clashing identities, and Israel’s unilateral steps towards the Palestinians”; *Review of International Studies* (2012), 38, 809–833.

- MALAMUD A. (2011): "Argentine Foreign Policy Under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or Simply Peronist?." En: Gardini G.L., Lambert P. (eds) Latin American Foreign Policies. Palgrave Macmillan, New York. [https://doi.org/10.1057/9780230118270\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230118270_6)
- MARCU, Andrei; STOEFS, Wijnand (2017): "The role of Response Measures in Ensuring the Sustainable Transition to a Low-GHG Economy", Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- MERKE, Federico (2014): "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", in Carlos H. Acuña (Comp.), Dilemas del estado argentino, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2017): "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?"
- MÍGUEZ, María Cecilia (2013): "Los partidos políticos y la política exterior argentina" -1 ed.- Buenos Aires, Ariel.
- MILKOREIT, Manjana (2019): "The Paris Agreement on Climate Change –Made in USA?", Perspectives on Politics, 17(4), 1019-1037. doi:10.1017/S1537592719000951.
- MONTENGRO, Silvia M. (2005): "La sociología de la sociedad del riesgo: Ulrich Beck y sus críticos", Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, Año 1, N 1, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 117-130).
- OMC; PNUMA (2009): "El comercio y el cambio climático. Informe de la OMC y del PNUMA". Signatura del documento: DTI/1188/GE. Publicaciones de la OMC. Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza.
- OLMER, Naya; COMER, Bryan; ROY, Biswajoy; MAO, Xiaoli; RUTHERFORD, Dan (2017): "Greenhouse Gas Emissions from Global Shipping, 2013-2015", The International Council on Clean Transportation".
- PFEFFERLE, Tim (2014): "Climate Change Politics Through a Constructivist Prism", en: <https://www.e-ir.info/2014/06/18/climate-change-politics-through-a-constructivist-prism/>
- PUIG, Juan Carlos (1980): "Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana". Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- REPÚBLICA ARGENTINA (2015): Tercera Comunicación Nacional de la Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- REPÚBLICA ARGENTINA (2016): Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- REPÚBLICA ARGENTINA (2017): "Segundo Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático." Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- REPÚBLICA ARGENTINA (2019): Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático. Versión 1 -2019.
- RISSE, Thomas (2004) "Social constructivism meets globalization", en HELD, David y MCGREW, A (eds.), "Understanding Globalization: Theories and Controversies", Cambridge, Polity Press, 2004.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003): "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone". Latin American Politics and Society, Vol. 45, No. 1 (Spring, 2003), pp. 1-24

- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010): "Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea". Buenos Aires: Capital Intelectual.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2013): "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". Revista CIDOB d'affaires Internacionals; n.104, p. 157-180; ISSN:1133-6595; www.cidob.org
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2015): "La política exterior del kirchnerismo", in Carlos Gervasoni and Enrique Peruzzotti (eds.), ¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo, Buenos Aires: Random House Mondadori.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2015): "Argentina's Foreign Policy", in Jorge I. Domínguez and Ana Covarrubias (eds.), Handbook of Latin America in the World, New York: Routledge.
- SAMANIEGO (2009): "Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/W.232. Santiago de Chile.
- SHAPIRO, Ian; WENDT, Alexander (1992): "The Difference that Realism Makes: Social Science and Politics of Consent" en Politics and Society, N 20(2), pp. 197-223.
- STERN, Nicholas (2006): "The Economics of Climate Change: The Stern Review". Cambridge University Press, 700 pp.
- STEVENSON, Hayley; DRYZEK, John S. (2012): "The discursive democratization of global climate governance", Environmental Politics, Vol. 21, No. 2, March 2012, 189-210. Routledge, Taylor & Francis Group.
- STUHLDRER, Amalia (2012): "Construcción participativa del regionalismo estratégico: ¿hacia una agenda medioambiental externa del Mercosur?". Rev. Bras. Polít. Int. 55 (1): 194-210. Pág. 207.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel; RUSSELL, Roberto (2017): "Macri: En busca de una nueva inserción internacional", en CIDOB, Anuario Internacional CIDOB 2016-7, Barcelona: CIDOB. <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004): "Hacia una nueva estrategia internacional" - 1a ed. - Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- TSYGANKOV, Andrei (1964): "Russia's foreign policy: change and continuity in national identity. --2nd ed. (2010) Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- TUDELA, Fernando (2014): "Negociaciones internacionales sobre cambio climático: estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe," Documentos de Proyectos 637, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- WAEVER, O. (1995): "Securitization and Desecuritization" en Lipschutz, R (Ed), On Security, New York, Columbia University Press.
- WALTZ, Kenneth (1979): "Theory of International Politics" University of California, Berkeley.
- WENDT, Alexander (1992): "Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics". International Organization 46 (2): 391-425.
- WENDT, Alexander (1999): "Social Theory of International Politics". Cambridge University Press.
- WENDT, Alexander (1987): "The agent-structure problem in international relations theory", International Organization 41, 3, by the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

YANG, Jilong. (2021): “Understanding China’s changing engagement in global climate governance: a struggle for identity.” *Asia Europe Journal* (2022). <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00643-1>.

YOUNG, Oran R (1982): “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes” *International Organization*. Vol. 36, No. 2, *International Regimes* (Spring, 1982), pp. 277-297 (21 pages). Published by: The MIT Press. JSTOR, [www.jstor.org/stable/2706523](http://www.jstor.org/stable/2706523). Accessed 19 May 2020.

## 8.2. –Documentos oficiales, publicaciones y comunicados de la ONU, CMNUCC, OACI, OMC y OMI.

### ONU / CMNUCC

- Naciones Unidas (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Disponible en: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998): Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (PK). Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015): Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (AP). Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

### OACI / ICAO

- Discurso inaugural del Ing. Administrador Nacional de Aviación Civil (ANAC) en la 39ª Asamblea de la OACI: [http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/noticias\\_novedades/2016/discurso-a-39-mod-1.pdf](http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/noticias_novedades/2016/discurso-a-39-mod-1.pdf)
- Declaración de reserva de Argentina en la 39ª Asamblea [https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/Argentina\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/Argentina_es.pdf)
- “Activa participación de las autoridades de la ANAC, en la 39ª Asamblea de la OACI en Canadá”: <http://www.anac.gob.ar/anac/web/index.php/1/1465/noticias-y-novedades/-ltspan-gtactiva-participacion-de-las-autoridades-de-la-anac-en-la-39-asamblea-de-la-oaci-en-canada-ltspan-gt>
- ICAO / Meetings & Events / ICAO Seminar on the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) / Presentations: [https://www.icao.int/Meetings/CORSIAHQ18/Documents/1\\_1\\_Introduction\\_to\\_CORSIA\\_and\\_A39-3.pdf](https://www.icao.int/Meetings/CORSIAHQ18/Documents/1_1_Introduction_to_CORSIA_and_A39-3.pdf)
- ICAO / Environmental Protection / Climate Change: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/pages/default.aspx>
- Opening Remarks by the President of the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO), Dr. Olumuyiwa Benard Aliu, to the ICAO Seminar on the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) (Montreal, 2 July 2018) [https://www.icao.int/Meetings/CORSIAHQ18/Documents/1\\_CORSIA%20Seminar\\_Opening\\_by\\_Council\\_President.pdf](https://www.icao.int/Meetings/CORSIAHQ18/Documents/1_CORSIA%20Seminar_Opening_by_Council_President.pdf)
- Resolución A39-3 de la ASAMBLEA de la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI) del año 2016 A39-3\*: Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio

ambiente – Plan mundial de medidas basadas en el mercado (MBM)

[https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39\\_res\\_prov\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_es.pdf)

- ICAO 2019 Environmental Report “Destination Green. The next chapter” ICAO.

- “La aviación sostenible da pasos importantes en la OACI” Comunicado, Montreal, 15 de febrero de 2019

<https://www.icao.int/Newsroom/NewsDoc2019fix/COM.06.19.SP.pdf>

- [https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/CorsiaBrochure\\_8Panels-SPA-Web.pdf](https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/CorsiaBrochure_8Panels-SPA-Web.pdf)

- RAAC/15-NE/18, 10/11/2017: Necesidades, y retos mundiales y regionales en la aviación civil Resumen de las Resoluciones de la A39 del área de Medio Ambiente

OMC / WTO

- OMC (1997), Cargas e impuestos aplicados con fines ambientales - Ajustes fiscales en frontera, WT/CTE/W/47.

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947), (Artículo XVIII — XXXVIII) [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47\\_02\\_s.htm#art20](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_02_s.htm#art20)

- Normas de la OMC y políticas ambientales: excepciones previstas en el GATT [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/envt\\_rules\\_exceptions\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_rules_exceptions_s.htm)

- WTO (2016): World Trade Statistical Review.

OMI / IMO

- Index of MEPC Resolutions: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Index-of-MEPC-Resolutions-and-Guidelines-related-to-MARPOL-Annex-VI.aspx>

- RESOLUTION MEPC.304(72) ADOPTION OF THE INITIAL IMO STRATEGY ON REDUCTION OF GHG EMISSIONS FROM SHIPS AND EXISTING IMO ACTIVITY RELATED TO REDUCING GHG EMISSIONS IN THE SHIPPING SECTOR [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/250\\_IMO%20submission\\_Talanoa%20Dialogue\\_April%202018.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/250_IMO%20submission_Talanoa%20Dialogue_April%202018.pdf)

- MEPC 72/17/Add.1 Anexo 11, (adoptada el 13 de abril de 2018) ESTRATEGIA INICIAL DE LA OMI SOBRE LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE GEI PROCEDENTES DE LOS BUQUES

- MEPC 71/17/Add.1 ANNEX 29, Annex 29, page 11,18 August 2017 Original: ENGLISH “REPORT OF THE MARINE ENVIRONMENT PROTECTION COMMITTEE ON ITS SEVENTY-FIRST SESSION” STATEMENTS BY DELEGATIONS AND OBSERVERS. Statement by the delegation of Argentina

- RESOLUTION MEPC.176(58) Adopted on 10 October 2008 AMENDMENTS TO THE ANNEX OF THE PROTOCOL OF 1997 TO AMEND THE INTERNATIONAL CONVENTION FOR THE PREVENTION OF POLLUTION FROM SHIPS, 1973, AS MODIFIED BY THE PROTOCOL OF 1978 RELATING THERETO (Revised MARPOL Annex VI) [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/176\(58\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/176(58).pdf)

- Tercer Estudio de la OMI sobre los gases de efecto invernadero (GEI) (2014).

- Antecedentes históricos. <https://www.imo.org/es/OurWork/Environment/Pages/Historic%20Background%20GHG.aspx>

- “Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los buques” <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx>

- “La OMI adopta nuevas prescripciones para continuar reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero”, 31 de octubre de 2016. <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Paginas/28-MEPC-data-collection--.aspx>
- “La OMI avanza en la estrategia de reducción de gases de efecto invernadero”, 30 de octubre de 2017. [https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Pages/28-Progress\\_made\\_in\\_developing\\_GHG\\_strategy.aspx](https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Pages/28-Progress_made_in_developing_GHG_strategy.aspx)
- “El organismo marítimo de Naciones Unidas adopta una estrategia para combatir el cambio climático en el sector”, 13 de abril de 2018. <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Pages/06GHGinitialstrategy.aspx>
- “Aprobadas las medidas de seguimiento de la estrategia de la OMI para reducir los GEI del sector” <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/Pages/18-MEPCGHGprogramme.aspx>
- “IMO action to reduce GHG emissions from international shipping” <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/IMO%20ACTION%20TO%20REDUCE%20GHG%20EMISSIONS%20FROM%20INTERNATIONAL%20SHIPPING.pdf>
- “Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los buques”. <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx#:~:text=La%20OMI%20continua%20contribuyendo%20a,cambio%20clim%C3%A1tico%20y%20sus%20efectos.&ext=A%20continuaci%C3%B3n%20se%20encuentran%20algunas, reducir%20gases%20de%20efecto%20invernadero.>
- “La organización marítima internacional aprueba medidas para reducir las emisiones del transporte marítimo”. Comunicado de prensa externo, 20 de mayo de 2019. <https://unfccc.int/es/news/la-organizacion-maritima-internacional-aprueba-medidas-para-reducir-las-emisiones-del-transporte>
- MARPOL Annex VI - Prevention of Air Pollution from Ships National Workshop (virtual) on Ratification and Effective Implementation of MARPOL Annex VI for Algeria 26 November 2020 Dr Zabi Bazari REMPEC Consultant: <https://www.rempec.org/en/knowledge-centre/online-catalogue/3-zb-l01-marpol-annex-vi-regulations-final.pdf>
- Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL). [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)
- Comité de Protección del Medio Ambiente Marino (MEPC): <https://www.imo.org/es/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/MEPC-Default.aspx>

### 8.3. –Páginas web de organismos públicos, organizaciones internacionales e instituciones.

AAPRESID: <https://www.aapresid.org.ar/quienes-somos/>

AOSIS: <https://www.aosis.org/>

CEI (Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina): <http://www.cei.gob.ar/>

CELAC: <http://celacinternational.org/>

CEPAL: <https://www.cepal.org/es>

CLAC: <http://clacsec.lima.icao.int/>

CMNUCC / UNFCCC: <https://unfccc.int/>

EU Commission / EU Environment: [https://ec.europa.eu/environment/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/index_en.htm)

FAO: <http://www.fao.org/home/en/>

G77: <https://www.g77.org/>

Gobierno de la Nación Argentina – Casa Rosada: <https://www.argentina.gob.ar/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>  
<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/g20>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: <https://cancilleria.gob.ar/>

Ministerio de Transporte: <https://www.argentina.gob.ar/transporte>

OACI / ICAO: <https://www.icao.int/Pages/default.aspx>

OECD: <https://www.oecd.org/>

OMC: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/envir\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm)

OMI / IMO: <http://www.imo.org/en/Pages/Default.aspx>

ONU / UNO SDGS: <https://sdgs.un.org/>

UNCTAD: <https://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

#### **8.4.- Artículos periodísticos y discursos.**

- “Néstor Kirchner en la ONU en 2007”: <https://www.cfkargentina.com/nelstor-kirchner-en-la-onu-en-2007/>
- “Failure to solve US aviation dispute with Europe over EU ETS would pose enormous international and climate risk”, 7/11/2012. <https://www.greenaironline.com/news.php?viewStory=1616>
- “Menem prometió que la Argentina luchará contra la emisión de gases”, La Nación, 12 de noviembre de 1998. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/menem-prometio-que-la-argentina-luchara-contra-la-emision-de-gases-nid117602/>
- “Palabras del Presidente Néstor Kirchner, en la X Conferencia Internacional sobre Cambio Climático”, miércoles 15 de diciembre de 2004; <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24678-blank-92432029>
- “El cambio de posición de Argentina en la cumbre del clima”, TN, 10/12/2015, [https://tn.com.ar/internacional/el-cambio-de-posicion-de-argentina-en-la-cumbre-del-clima\\_641192/](https://tn.com.ar/internacional/el-cambio-de-posicion-de-argentina-en-la-cumbre-del-clima_641192/)
- “Argentina anunció que deja el grupo de los Like Minded”, Visión Sustentable, 13/05/2016, <https://www.visionsustentable.com/2016/05/13/argentina-anuncio-que-deja-el-grupo-de-los-like-minded/>
- “Macri ratificó en Naciones Unidas su compromiso por el cambio climático”, Agencia Télam, 21/09/2016, <https://www.telam.com.ar/notas/201609/163865-macri-onu-cambio-climatico.html>
- “Acuerdo de París EE.UU. se retira formalmente: ¿qué posibilidades tiene de volver a sumarse como desea el candidato Biden?”, BBC Mundo, 04/11/2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54815627>
- “Donald Trump se retira del Acuerdo de París”, La Vanguardia, edición online, 05/12/2019, <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20191205/472044732126/donald-trump-se-retira-acuerdo-paris.html>
- “La ONU celebra el anuncio de los Estados Unidos de reincorporarse al Acuerdo de París”, UNFCCC, 21/01/2021, <https://unfccc.int/es/news/la-onu-celebra-el-anuncio-de-los-estados-unidos-de-reincorporarse-al-acuerdo-de-paris>

- “China y EEUU anuncian un acuerdo 'histórico' para luchar contra el cambio climático”, El Mundo, 12/11/2014 <https://www.elmundo.es/internacional/2014/11/12/5462e293e2704eb2178b456c.html>
- “Declaración conjunta de Estados Unidos y China sobre cambio climático”, UNFCCC, 26/09/2015, <https://unfccc.int/es/news/declaracion-conjunta-de-estados-unidos-y-china-sobre-cambio-climatico>
- “China y Estados Unidos ratifican el acuerdo climático global de París para reducir sus emisiones de CO2”, BBC Mundo, 03/09/2016, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37266184>