

2

Nace el primer mercado ecológico y Estados Unidos no está

De la Cumbre de Río de Janeiro a la Cumbre de Río + 10

La noción parafraseada en el título es una ironía: la introducción del comercio de los bonos para la emisión de carbono trajo una gran novedad y al mismo tiempo una enorme controversia en cuanto a su legitimidad como método de solucionar problemas ambientales. El gran promotor de esta idea fue justamente Estados Unidos, oponiéndose al resto del mundo; sin embargo, finalmente, cuando logró venderla, elegantemente se retiró del juego.

El tema del cambio climático —el fenómeno multifacético que está detrás del calentamiento global de la Tierra y que se concibe como el mayor riesgo ambiental para el futuro— es muy complejo ya que el cambio de temperatura de la superficie de la Tierra causa daños en la agricultura y altera los ecosistemas naturales, pues al elevar el nivel de los mares y fomentar tormentas violentas erosiona la Tierra y pone en peligro la existencia de vastas zonas costeras. Un riesgo adicional se produce por la posibilidad de un repentino y brusco cambio en la temperatura ambiental que se vuelve factible conforme se acumulan más gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Antes de empezar el desarrollo de este tema, deseo hacer dos advertencias iniciales que tienen implicaciones metodológicas importantes para el estudio de los asuntos ambientales a nivel internacional. Primero: la evaluación que se hace sobre el régimen internacional acerca del cambio climático puede responder a dos tipos de criterios, si bien conectados entre sí, analíticamente distintos. Uno es la evaluación intrínsecamente ambiental o los logros estrictamente ambientales, lo cual, aunque

suenan un tanto tautológico —pues se trata de un problema ambiental— tiene sentido distinguirlo de los asuntos más políticos que a la larga pretenden lograr efectos ambientales, pero que no son directos ni se producen a corto plazo. El otro criterio es la evaluación de la construcción política del proceso de regulación de las emisiones de carbono que no necesariamente coincide con el primer criterio. Vemos que de acuerdo con el criterio político de la evaluación, el cambio climático desde un principio ha estado marcado por la dimensión norte-sur de la esfera global. Es curioso que en este tema incluso se vea una coincidencia entre el orden social y el natural, ya que se da el caso de que los efectos negativos más devastadores del cambio climático se producen justamente en el sur, en la franja tropical del planeta, mientras que en el norte, en lugares de clima más frío o templado, se esperan incluso algunos beneficios. De manera que, cuando se habla de cambio climático, la dicotomía norte-sur no sólo tiene una connotación referente al desarrollo, sino también a la obra de la naturaleza. Así que, si el comportamiento de Estados Unidos puede ser calificado de irónico, el de la naturaleza es directamente una burla.

El problema

Más allá de una serie de factores naturales, la parte antropogénica del problema del cambio climático, es decir, lo que se origina como consecuencia de la acción del hombre, representa un paradigma de lo que son los grandes desafíos actuales de la sociedad contemporánea: es inherentemente global, en tanto producto de las interacciones e interconexiones complejas que abarcan un gran número de factores, desde los fenómenos naturales y científicos hasta los sociales y económicos, y, por tanto, tiene que ver con cada uno de los niveles del quehacer político, ya sea local, nacional o mundial.

El manejo político de la regulación de los niveles de emisión antropogénica del dióxido de carbono se relaciona con toda clase de actividad económica: el transporte, la industria, la agricultura, el consumo y, con ello, incluso se vincula con la misma forma de vida. Como tal, el cambio climático ilustra fielmente la compleja disyuntiva que hoy enfrenta la humanidad: o bien el progreso se produce al compás del dictado del mercado, esto es, por el camino que marca el afán de crecimiento económico ilimitado o se delimita por la razón y el deseo humanos en función de su manera de vivir y de pensar.

Los seres humanos no somos iguales: tenemos necesidades, ideas y percepciones distintas sobre la naturaleza y la sociedad; sin embargo, el deterioro de la atmósfera por la quema de energéticos, el cual va en incremento, es uno solo; aunque se emita

dióxido de carbono en cualquier lugar del planeta, el efecto es necesariamente compartido por todo el mundo. La atmósfera es única, por esto los ambientalistas hablan de ella como un bien común. En 1968, Garret Hardin, un pensador clásico del ambientalismo, propuso el modelo de la “tragedia de lo común” para explicar el porqué de la sobreexplotación de los recursos compartidos, incluso a sabiendas de que es contraria a los propios intereses de individuos racionales que buscan maximizar sus beneficios. De allí procede el convincente argumento de los ambientalistas de que, en el caso de los bienes comunes, los actos unilaterales son inútiles en tanto la actitud del resto de la comunidad no cambie. Este punto es la principal fuente conceptual de donde parten todas las críticas a Estados Unidos por haber abandonado el Protocolo de Kioto, ya que su peso —tanto absoluto como relativo— es enorme, pues a pesar de que sólo significa 4% de la población, emite 25% de los gases de efecto invernadero del mundo.

Entonces, ¿cómo llegar a una política global única en torno de los bienes comunes —océanos, atmósfera, bosque, biodiversidad, reserva genética— cuando los seres humanos somos distintos? Esta interrogante expresa una de las mayores inquietudes del mundo actual, la cual todavía no tiene respuesta. Las dos posturas extremas al respecto se manifiestan, por un lado, en los movimientos contra la globalización que van en aumento y, por el otro, en la postura de las grandes transnacionales que son reticentes ante cualquier intento de limitar, o incluso de interferir, en sus actividades.¹

A la luz de este enfoque de talla filosófica, es muy interesante analizar el proceso y la arquitectura política que se está desarrollando respecto a lo que debe hacer el mundo ante el cambio climático, porque adquiere un valor simbólico o metafórico para saber qué es capaz de hacer, de inventar y de sacrificar la humanidad ante los inminentes riesgos de carácter global por excelencia.

Ciertamente, la historia política del cambio climático es una muy distinta de la científica. En otras palabras, cuando un problema científico se traslada a la política sufre una especie de traducción que suele ser imperfecta por naturaleza y que en ocasiones conduce a obtener resultados muy distintos de los inicialmente planteados. Tengo la impresión de que algo por el estilo está pasado con el cambio climático, porque entre lo que originalmente se pretendía y lo que se ha logrado se está abriendo una brecha creciente.

El proceso que trajo el cambio climático en lenguaje político sucedió en condiciones históricas particulares que en este caso trajeron consigo enormes cambios

¹ Los movimientos mundiales expresan con toda claridad este problema de la regulación de la actividad de las empresas transnacionales a nivel global; ver entrevista con Lori Wallach, “Lori’s War”, *Foreign Policy*, núm. 118 (primavera de 2000): pp. 29-55.

para el mundo. Es decir, las transformaciones del mundo, que en última instancia determinaron los referentes de esta traducción, incluyen acontecimientos tan significativos como el inesperado fin de la Guerra Fría, la aparente victoria del liberalismo y de la democracia, un liderazgo único de dimensiones hasta ahora no experimentadas de Estados Unidos en el mundo y luego un nuevo resurgimiento de la distancia entre el norte y el sur como consecuencia de la globalización.

Concretamente en materia de medio ambiente, el mayor cambio fue el inicio de una nueva época marcada para la conexión entre ambiente y comercio, con lo cual el sector empresarial y comercial absorbió en gran parte las preocupaciones ambientalistas, hecho que cambiaría de golpe la dinámica de los valores del medio ambiente y sus formas de percepción política. A partir de este momento, el ambientalismo tradicional entró en crisis, apareció una especie de ecoescepticismo y los movimientos tendieron a dividirse en moderados y radicales.²

Por todo lo anterior, el avance del régimen internacional sobre el cambio climático ha sido poco fiel a su versión original y los actores participantes en el proceso han incorporado una serie de preocupaciones, indudablemente muy importantes, pero tales que en realidad poco tienen que ver directamente con la preservación del planeta para las generaciones futuras. Una vez politizado un asunto, no sólo importan las razones iniciales, sino todos los intereses que surgen en el camino y los que los protagonistas del proceso de toma de decisiones logran —para bien o para mal— involucrar en las negociaciones. Éste ha sido exactamente el caso del cambio climático.

Me refiero en concreto a dos tipos de intereses que han alterado el proceso político global sobre el cambio climático. Por un lado, las promesas iniciales de los países industrializados de reducción de gases fueron aprovechadas por los países del sur en vías de desarrollo para conseguir recursos, estuvieran o no los proyectos vinculados con el mejoramiento de la atmósfera. Y, por el otro, en los países del norte, los intereses comerciales ganaron a los ambientales cuando fue propuesto un sistema de compra-venta de bonos de emisión, que sin duda servía para reducir los costos de los emisores, aunque dejaba demasiadas dudas acerca de sus beneficios respecto al ambiente.³ Hay que decir que este tipo de distorsiones o vaguedades son absolutamente inherentes a cualquier proceso de tipo político y aún más cuando se trata de asuntos como el cambio climático tan poco certeros respecto a sus implicaciones

² Sobre este cambio muy significativo se encuentra una excelente explicación en el libro de Philip Shabecoff, *Earth Rising. American Environmentalism in the 21st Century*, Washington, Island Press, 2000.

³ Una tesis crítica sobre la arquitectura del proceso político global de la regulación del cambio climático se puede ver en el libro de David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

concretas. Los aspectos adicionales que se unen al mismo proceso de negociación internacional de ninguna manera son ilegítimos, pero es necesario señalar que desde el punto de vista ambiental no necesariamente producen beneficios directos.

Río + 10 y el régimen internacional sobre el cambio climático

El principal resultado de la Cumbre de la Tierra de 1992 realizada en Río de Janeiro fue definir en términos políticos concretos el significado de *desarrollo sustentable*, término acuñado ya desde hace dos décadas que, sin embargo, carecía de una concepción práctica. Hablar de este concepto es abordar la conducción política y administrativa en todos los niveles; hablar del desarrollo social y de la justicia al nivel planetario más allá de las fronteras nacionales o de la distinción de razas o culturas; del crecimiento económico sin que sea a costa del deterioro ambiental, y de una visión de largo plazo en la que se consideran las generaciones futuras. Los principales enemigos de dicha concepción son entonces el escepticismo y la ignorancia, vinculados con la tendencia de sobreponer los intereses personales a los colectivos.

Los resultados concretos de esta cumbre, recordada por los ambientalistas como histórica, fueron tres documentos (la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21 y los Principios sobre los bosques); una nueva institución (la Comisión del Desarrollo Sustentable); y dos nuevas convenciones ambientales (Convención Marco sobre el Cambio Climático y Convenio sobre la Diversidad Biológica). La Declaración de Río fue catalizador de tres grandes principios: el principio de soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, el principio precautorio y el de la responsabilidad común, pero diferenciada. Si bien éstos parecen muy simples, encierran grandes contradicciones y han provocado infinitos debates. Hoy, a más de 10 años de la Cumbre de Río, si se pasa revista de los logros el panorama resulta bastante sombrío.

A pesar de que el término *desarrollo sustentable* se ha generalizado en el vocabulario de prácticamente todos los políticos del mundo, en lo concreto no es mucho lo que se ha avanzado: los países y los demás actores sociales poco han modificado su comportamiento y en realidad hasta ahora los compromisos serios de mejoramiento ambiental son bastante escasos. Los asuntos más espinosos,⁴ que han obstaculizado el avance del tratamiento político global de los temas ambientales, se pueden definir

⁴ Duncan Brack, Fanny Calder y Müge Dolum, *From Rio to Johannesburg: The Earth Summit and Rio+10*, Briefing Paper, New Series núm. 19, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 2001.

en cómo conseguir recursos, de qué manera transferirlos y a través de qué instituciones administrarlos —ya sean financieros o de tecnología avanzada— para pasarlos de los países industrializados a los que están en desarrollo. En términos más generales, de qué manera construir un régimen de gobernabilidad ambiental internacional (*environmental governance*,⁵ como se dice en inglés).

Durante los últimos 10 años, los gobiernos han construido un marco general para las acciones que se deben seguir respecto del cambio climático. En 1992 sólo se adoptó una propuesta que contenía una convención marco; cinco años más tarde —muy rápido en la historia de la política ambiental—, se negoció un documento conocido como el Protocolo de Kioto que ya contenía metas, niveles de emisión de gases y calendario. El asunto de la entrada en vigor de este protocolo ha adquirido enorme importancia porque, de lograrla, sería el primer paso políticamente significativo hacia un esfuerzo global coordinado para combatir el calentamiento de la tierra.

La principal dificultad para lograr un acuerdo internacional sobre el cambio climático ha sido encontrar niveles de participación justos. Los Estados, sobre la base de responsabilidad común, pero diferenciada, se han comprometido a establecer metas concretas para cada país. A pesar de que a primera vista esto parece una medida viable, cuando se traspasa a acciones distintivas que las personas privadas deben llevar a cabo y se descubren las implicaciones de tales acciones, la aparente justicia empieza a perderse.⁶ Para los sectores privados del sur esto significa frenar sus oportunidades, lo cual los pone en desventaja respecto a los países industrializados, mientras que para los del norte significa modificar sus patrones de consumo y de forma de vida, lo que desde sus perspectivas representa un retroceso de su nivel y/o calidad de vida.

El cuello de botella, al igual que en todos los asuntos globales del medio ambiente, ha sido la cuestión del financiamiento, la cual, según lo propuesto en Río, tenía que responder al principio de transferir recursos de los países industrializados que ya han contaminado mucho en el pasado a los que están en vías del desarrollo, a fin de que contaminen menos que los otros. La idea de crear un fondo global para el medio ambiente surgió en Estocolmo en 1972, pero fue sólo hasta 1990 cuando nació el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), conocido en inglés como Global Environment Facility (GEF), el cual fue concebido como un programa piloto. Uno de los grandes problemas era quién y de qué manera debe manejar los recursos destinados a este fin y el otro, desde luego, la definición del monto mismo. Este programa

⁵ El término en inglés proviene del doctor Karl Töepfer, director ejecutivo del PNUMA.

⁶ Richard Cooper, "Toward a Real Global Warming Treaty", *Foreign Affairs*, 77, núm. 2 (marzo-abril de 1998): pp. 66-79.

—administrado conjuntamente por el Banco Mundial y la ONU, y operado por el BM— destinado a financiar proyectos específicos que producían beneficios ambientales, resultaba poco eficiente y muy burocrático, además de que desde su puesta en marcha carecía de la confianza de los países del sur.

Dadas las dificultades, en 1999 se generó un acuerdo sin precedentes, pues se trata de un esfuerzo común entre la Asamblea General de la ONU, el BM, el FMI y la OMC, con el propósito de explorar formas innovadoras para las políticas y acciones en apoyo a las convenciones internacionales. Las verdaderas aportaciones de esta iniciativa llamada *Finance for Development* todavía no se conocen sobre el tema del financiamiento relativo a los temas ambientales.

En cuanto al monto de los recursos destinados al mejoramiento ambiental, en la Agenda 21 se proponía gastar aproximadamente 0.7% del PIB de los países, que equivalía a un monto de 625 000 000 000 de dólares anuales, de los cuales 125 000 000 000 tenían que provenir de la comunidad internacional bajo los conceptos de donaciones o concesiones. Esta meta hasta ahora no se ha alcanzado en ninguno de los años transcurridos desde esta fecha, e incluso desde 1994 el gasto ha ido en detrimento y la ayuda total para el desarrollo sólo ha alcanzado 0.3% del PIB.

Encontrar la forma de transferir la tecnología requerida para mejorar el medio ambiente, es otro de los grandes desafíos en esta materia. Sin hallar una fórmula milagrosa, se puede decir que han surgido algunas propuestas prometedoras. Entre ellas destacan las distintas formas de asociación entre el sector privado y el público, instrumentos basados tanto en mecanismos públicos como en el mercado; y el financiamiento de programas para pequeñas y medianas empresas. Uno de los mecanismos más interesantes y novedosos para la transferencia de tecnología ha sido justamente el planteado en los debates sobre el cambio climático, es decir, los Mecanismos del Desarrollo Limpio que se basan en desarrollar un mercado internacional de permisos de emisión.

No hay que olvidar que la reunión de Río de hace 10 años significó uno de los mayores choques entre los intereses de los países del norte y del sur. Este punto ha dividido, desde un principio, las posturas de Estados Unidos y de Europa, países que manifiestan hasta la fecha sus crecientes divergencias. Desde el punto de vista ambiental, la postura europea ha sido más cooperativa y la Unión Europea, como actor unificado, ha empezado a emerger como el líder mundial de la política ambiental. Los países europeos de la UE fueron los promotores del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático y fueron quienes lograron su adopción de último momento durante el verano en Bonn y el otoño en Marruecos de 2001. Ahora sólo falta su ratificación que se espera alcanzar en la cumbre de Río + 10, condicionada al menos a 55% de los países que representen 55% de las emisiones totales.

En resumen, todo indica que la cumbre mundial de Río + 10 tendría que restringirse a reconocer que si bien ya se han echado a andar muchos procesos que prometen ser muy creativos e interesantes en la solución de los problemas del ambiente, han faltado recursos y sobre todo voluntad política para atraer y concretar compromisos. Después de dar unos cuantos pasos pequeños, es hora de producir resultados visibles, asumir un compromiso político de alto nivel con el medio ambiente y empezar a generar acciones concretas.

El tratado internacional sobre el cambio climático y las interpretaciones

La adopción del Protocolo de Kioto tiene muchas lecturas, tanto políticas como ambientalistas, según los actores. La evaluación oficial, desde la ONU, es positiva y sostiene que no obstante la salida de Estados Unidos, es un gran éxito en tanto que ha recuperado su prestigio internacional al poder crear un instrumento legal que forme parte del derecho internacional. En este sentido, se trata de un mecanismo y una institución ambiental internacionales capaces de crear el hábito de asumir compromisos a nivel internacional, y aún más, este acuerdo se perfila hasta ahora como el tratado internacional más importante en materia ambiental.

Sus características principales son:

1. El compromiso de casi 40 países industrializados del mundo para reducir 5.2% de sus emisiones de gases de efecto invernadero (respecto de 1990), desde 2008 hasta 2012. Estos compromisos incluso son de carácter vinculante, aunque todavía no está claro en qué sentido, pues hay dudas de si la vinculación se debe entender sólo en términos políticos o también legales.
2. Contabilizar los bosques en los balances negativos de emisión. Los sumideros,⁷ o secuestros de carbono, forman parte de las actividades acreditadas que incluyen el manejo de bosques y el uso del suelo, los cuales absorben dióxido de carbono. Los países industrializados pueden ganar créditos por ayudar a los países en desarrollo, a la vez que evitan reducir sus propias emisiones.

⁷ Los sumideros son ecosistemas capaces de absorber dióxido de carbono de la atmósfera; sin embargo, aún existe mucha incertidumbre científica sobre la utilidad de este método, puesto que la absorción es temporal y los gases vuelven a liberarse cuando los bosques se talan o incendian. Se considera que no es una emisión real, sino sólo una especie de contrapeso. Véase el “Documento Cumbre Clima 2000”, en <wysiwyg://6/file:/A/KIOTO6.html>, consultado el 15 de octubre de 2001.

3. Normar los mecanismos flexibles. Se permite el comercio de las emisiones, vender y comprar derechos a contaminar sin fijar límites.
4. Para el cumplimiento de los compromisos se establecen sanciones. Se aplica un sistema de tipo restaurador⁸ que significa que el país que sobrepase el nivel de emisiones permitido deberá restaurar el daño provocado.
5. Ayuda financiera a los países en desarrollo. El asunto del financiamiento ha quedado muy en abstracto, ya que no se habla de cantidades (anteriormente se planteaba mil millones de dólares) ni se indica por qué principio se establecerá la cantidad que cada país debe aportar (previamente se sugería que se hiciera en función de la cantidad de gases emitidos).
6. Inversión en tecnologías limpias. Un país puede invertir en otro a fin de ganar certificados de reducción de sus emisiones (CER, por sus siglas en inglés). Lo más destacable es que se excluyó la energía nuclear como tecnología admisible para obtener certificados de reducción.
7. No se especifica ningún mecanismo concreto para regular el comercio de aire caliente, es decir, los permisos de emisión sobrantes de un país.

Estados Unidos sostiene que el PK es un simple juego político, por cierto muy costoso, que nada tiene que ver con el problema real del cambio climático. Políticamente, la cumbre del clima en Bonn, realizada en julio de 2001, más que una victoria para alguien significaba una clara derrota para Estados Unidos. El presidente George W. Bush había anunciado desde principios del año que se retiraba de las negociaciones sobre el cambio climático, noticia que, conociendo los antecedentes de Estados Unidos en la materia, no causaba en realidad mayor sorpresa. Sin embargo, su intención de bloquear la convención internacional no dio resultado pues fracasó en convencer a sus aliados tradicionales a lo largo de las negociaciones, ante todo a Japón, Australia y Canadá, para que abandonaran también la mesa. Este hecho, por cierto sí de orden político, causó sorpresa. La explicación más plausible es que estos países han considerado un factor la autoridad de la ONU en la solución de los problemas globales del mundo —que, a decir verdad, nada tiene que ver con el medio ambiente— y depositaron un voto por ella.

La Unión Europea (UE), en cambio, es el ganador indiscutible de este proceso que ha conducido a firmar un tratado internacional sobre el clima. Sin embargo, tuvo que pagar precios muy altos, entre ellos la aceptación y consideración de los sumideros y la falta de restricciones al comercio de las emisiones, dos aspectos que originalmente

⁸ *Ibid.* Por cada tonelada de gas de más que un país emite en un periodo, deberá dejar de emitir 1.3 toneladas en el periodo siguiente.

eran de sus principales banderas. Estos dos puntos significan concesiones demasiado grandes a los países industrializados que ponen en duda la efectividad misma del acuerdo en términos de la temperatura terrestre que continuará aumentando con todas las consecuencias previstas de inundaciones, pérdidas de cosecha y de biodiversidad, así como impactos en la salud.

La postura de Japón, que a lo largo de las negociaciones había sido aliado de Estados Unidos, al final resultó ser decisiva para la adopción del PK, ya que —según explican algunos ecologistas—⁹ el giro se produjo como consecuencia de la presión interna de la opinión pública en ese país, en virtud de que en el tema del clima los japoneses se han puesto del lado de los europeos, a pesar del miedo que tiene ese país de adoptar una línea distinta de la de Estados Unidos.

Sin embargo, para los científicos —quienes han recomendado que para mediados del siglo se reduzcan las emisiones de gases causadas por el hombre entre 60 y 80%— los acuerdos son un avance simplemente simbólico, pues calculan que la disminución real no será superior a 2%, lo cual repercutirá muy poco en el calentamiento global. A pesar de que la gran mayoría de los científicos ha apoyado los esfuerzos del régimen internacional, es un sector que también presenta disidencias. Algunos grupos minoritarios, generalmente vinculados con los intereses industriales y financieros,¹⁰ niegan la influencia de la actividad humana en el cambio climático, mientras que otros acusan al PK de tener sólo objetivos políticos; en tanto que otros más, como la Academia de Ciencias de Estados Unidos, piensan que la labor del PK es justa y precisa. Al respecto cabe mencionar que George W. Bush, después de asumir la presidencia, solicitó a dicha Academia que revisara los postulados y el trabajo científico del PK; con todo, este órgano emitió tal juicio.

Los países en desarrollo no forman un grupo homogéneo en cuanto a sus posturas. La mayoría se manifiestan satisfechos, pues han ganado la provisión de fondos adicionales para asuntos vinculados con el cambio climático, pero sus opiniones se dividen en cuanto a la inclusión de los sumideros. Vale la pena mencionar que la presión de un grupo de países de América Latina,¹¹ bajo la influencia de Estados Unidos, fue muy importante en la aceptación de éstos como parte de los Mecanismos

⁹ *Acuerdo en la Cumbre sobre el Clima de Bonn*, en <file://A:/KIOTO10.html>, consultado el 15 de octubre de 2001, p. 3.

¹⁰ Jeffrey Sachs, “El papel de la ciencia”, *Boletín Tecu Ha*, núm. 30 (agosto de 2001), originalmente publicado en *Folha de SP*, el 28 de julio de 2001. También se encuentra en <http://wamini.wamini.apc.org/pipermail/clima-lat/2001-August/ooo040.html>, consultado el 10 de octubre de 2001.

¹¹ Este grupo se conocía como el Grupo de Iniciativas Latinoamericanas (Grila) y estaba encabezado por Costa Rica. Ver “Los sumideros y el fracaso de la Cop6”, Campaña de Energía, *Greenpeace Internacional* (diciembre de 2000), en <http://archives.greenpeace.org>.

del Desarrollo Limpio (MDL). Hay países, como los de la OPEP, que querían sabotear a toda costa el acuerdo. Países como China e India, a pesar de que lograron permanecer sin compromisos de reducción, no quedaron del todo satisfechos, pues hubieran querido defender la energía nuclear como alternativa para la generación de electricidad con combustibles fósiles.

La situación de México frente al cambio climático no es sencilla y tampoco es fácil de interpretar. Por un lado, como productor y exportador del petróleo es evidente que puede quedar perjudicado por la regulación internacional de las emisiones y, por el otro, como país que se ubica en la franja tropical es también muy vulnerable ante los efectos del cambio climático; es más, los daños ya empiezan a observarse:¹² se traducen en sequías y una mayor presencia de huracanes. Tan sólo durante el año 2000 se registraron 20 tifones cuyos costos son invaluable, considerando el sufrimiento humano que dejaron a su paso.

En caso de entrar en vigor el acuerdo, México estaría entre los primeros en recibir fondos para los proyectos sustentables. Por esta razón, en la cumbre de Bonn de julio de 2001, la delegación de México¹³ reafirmaba su apoyo al PK y ubicaba la vulnerabilidad como el tema principal de la cooperación internacional; también impulsaba la iniciativa de los países latinoamericanos y caribeños en favor de reconocer la inclusión de los sumideros como actividades contables en los MDL, ya que de ello se espera obtener fondos para reforestación; en este sentido, ya ha iniciado conversaciones con Canadá. Asimismo apoyaba la propuesta de que el Fondo Mundial para el Medio Ambiente del BM dedique una partida especial para financiar los proyectos de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, así como la noción de obligatoriedad en la aportación de los fondos.

Entre los grupos ambientalistas y ecologistas moderados es mayor la postura afirmativa aun cuando haya cierta cautela. Es importante subrayar que privan dos tendencias entre las que la brecha se hace cada vez mayor: los moderados que celebran y los radicales que consideran como una traición los acuerdos de Kioto.

Entre los grupos ambientalistas que aceptan aplicar los mecanismos de mercado a la atmósfera, se destaca el grupo World Wildlife Fund (WWF)¹⁴ que cree que esto es una buena medida, aunque plantea como necesario vigilar su funcionamiento, pues

¹² Semarnat, "Comunicado de prensa 123", en <<http://www.semarnat.gob.mx/comunicacionsocial/boletines123.html>>, consultado el 16 de noviembre de 2001.

¹³ SRE y Semarnat, "Comunicado de prensa número 142", 15 de julio de 2000, en <<http://www.ser.gob.mx/comunicados/prensa/dgcs/2001/julio/B-142.html>>, consultado el 16 de octubre de 2001.

¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

una buena aplicación puede ser ambientalmente provechosa. La Coalición de Justicia Ambiental sostiene que en virtud de que 122 grandes empresas son las responsables de 80% de las emisiones, y sólo cuatro grandes empresas privadas emiten 10% del total, a ellas deben aplicarse líneas más duras para la protección del ambiente.

Otros grupos, como Greenpeace,¹⁵ señalan con cautela que se trata de un paso modesto y que si bien no es suficiente, reconocen que para empezar es un logro importante. Anuncian que en virtud de que el tema de las fuentes de energía alternativas quedó marginado en el tratado, aprovecharán la reunión de Río + 10 para exigir la creación de un programa de energía alternativa para llevar electricidad a los dos mil millones de personas en el mundo que actualmente carecen de este servicio. Consideran un fracaso que los sumideros hayan quedado incluidos en los compromisos de reducción y que éstos a su vez puedan ser objeto del comercio de permisos de emisión; también miran con desconfianza las grandes concesiones otorgadas a Rusia.

El grupo estadounidense Environmental Defense enfatiza el giro producido¹⁶ en la nueva situación creada a raíz de la adopción de Kioto, pues es casi absurdo pensar que finalmente, cuando los gobiernos del mundo acuerdan el primer mercado de intercambio ecológico, quien lo propuso —Estados Unidos— no esté presente. El grupo también opina que ahora Europa se ha convertido en una fuerza líder e innovadora en materia de medio ambiente, posición que anteriormente correspondía a Estados Unidos.

Algunos grupos ambientalistas son muy radicales en sus críticas; por ejemplo, los aglutinados en la Coalición Rising Tide de justicia ambiental con sede en Holanda, la cual lleva a cabo acciones en todos los continentes.¹⁷ Ésta sostiene que los líderes políticos del mundo, las grandes empresas y las ONG cercanas al PK aprobaron un proceso de privatización de la atmósfera al crear un nuevo tipo de mercancía virtual (el término en inglés que usan es *commodity*), que es el aire. Creen que en realidad se trata de un buen negocio, un vasto comercio de emisiones de carbono estimado en trece mil millones de dólares que sólo reforzará la desigualdad estructural entre norte y sur, en lugar de disminuir la dependencia de la energía fósil e implementar un mode-

¹⁵ “Declaración de Greenpeace sobre la Cop7”, 10 de noviembre de 2001, en <<http://www.greenpeace.org/climate.html>>, consultado el 13 de noviembre de 2001.

¹⁶ Declaración de Joseph Goffman, representante de Environmental Defense. Ver *Acuerdo en la cumbre sobre el clima de Bonn*. La cumbre de Bonn deja solo a Estados Unidos en su rechazo al Protocolo de Kioto.

¹⁷ Rising Tide Coalition, Mare, grupos ambientalistas de la red internacional que se localizan en <www.risingtide.nl>. Documento de trabajo “Global Warming: Cop7 in Marrakech Seeks to Privatise the Atmosphere”, en <<file://A:marrakech.html>>, 1.

lo sustentable. En definitiva, afirman, el comercio de la contaminación no es la solución del problema del cambio climático y hacen un llamado a los ambientalistas para protestar en contra.

Uno de los representantes de la Red Ambiental Indígena,¹⁸ con sede en Estados Unidos, declaró en un tono de asombro que en su idioma natal ni siquiera hay manera de explicar a sus afiliados qué es lo que significa privatizar el aire que respiramos. El grupo Friends of the Earth,¹⁹ otra agrupación de tendencia bastante crítica, cree que sólo con la participación de Estados Unidos se puede lograr algún avance y considera que es obligación de Gran Bretaña influir en el presidente George W. Bush para que apoye el tratado internacional sobre el clima; asimismo, exige un mecanismo legal más riguroso para que el tratado sea realmente vinculante.

Las formas de organización social de redes integradas, policéntricas y segmentadas, conocidas por sus siglas en inglés como los SPIN (*segmented, polycentric, integrated network*),²⁰ también se organizan en torno de los temas ambientales. Se considera que estas organizaciones son muy efectivas por su gran flexibilidad, rápida expansión entre las distintas redes y capacidad de vincularse con temas de derechos civiles difícilmente controlables; a menudo dirigen sus demandas a la defensa de los bienes comunes y la justicia global. Entre los grupos de este tipo que tienen demandas del cambio climático, ya sea en pro o en contra son Earth First!,²¹ Protest.net, Public Good Project, los cuales crecientemente se vinculan incluso con grupos ambientalistas mayoritarios y burocráticamente estructurados a nivel nacional en Estados Unidos, como por ejemplo el Sierra Club.²² Esta tendencia, en definitiva, parece señalar que en Estados Unidos los movimientos ambientalistas conforme se internacionalizan tienden a ser más radicales.

¹⁸ Gilles Trequesser, "Critics of Kyoto Talks Say Air Now a Commodity", <<http://dailynews.yahoo.com>>, consultado el 6 de noviembre de 2001.

¹⁹ Alex Kirby, "Climate Roadshow Rumbles On", en <<http://news.bbc.co.uk>>, 3, consultado el 8 de noviembre de 2001.

²⁰ Ver Luther P. Gerlach, "The Structure of the Social Movements: Environmental Activism and its Opponents", en Jo Freeman y Victoria Jonson (eds.), *Waves of Protest*, Lanham, Mass., Rowman and Littlefield, 1999, pp. 289-309.

²¹ Este grupo incluso ha sido clasificado como ecoterrorista en Barry Clausen y Dana Rae Pomeroy, *Walking on the Edge: How I Infiltrated Earth First!*, Olympia: Washington Contract Loggers Association, 1994.

²² En enero de 2001, el Sierra Club anunció en su página web que trabaja con la *Earth Day 2001 Network* y *Amnesty International* sobre los graves abusos a los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente relacionados con la extracción de combustibles fósiles. Ver Gerlach, "The Structure of the Social Movements", 302.

Los dos grandes actores

Eran tres los asuntos importantes que diferenciaban las posturas de Estados Unidos y de Europa en la última versión del acuerdo discutida en Marruecos.

1. El primero era el de los sumideros: Europa sostenía que el proceso de absorción de dióxido de carbono todavía estaba plagado de incertidumbres científicas, por lo que contabilizar su efecto en las reducciones podía convertirse en un modo fácil de escapar de los compromisos. Estados Unidos, por su parte, insistía mucho en incorporar las actividades de reforestación y una serie de usos de suelo en la agricultura para la contabilidad de las emisiones como una forma de bajar los costos de la reducción.

En realidad, los científicos todavía no pueden precisar cuánto CO₂ absorbe una hectárea de bosque y cuánto se pierde con la tala o los incendios. Sin embargo, a propuesta de Estados Unidos el grupo negociador paraguas (*umbrella*)²³ ganó la batalla respecto de los sumideros, al lograr que se reconocieran las masas forestales como gases que se absorben de forma natural, y de esta forma se reste esta cantidad de los compromisos de reducción. La organización WWF calcula que si se permite contabilizar los sumideros hasta una cantidad de 169 megatoneladas de carbono, la reducción real de emisión de gases será sólo de 1.8 en lugar de 5.2% contemplado por el PK.

2. El segundo tema es el de las sanciones, esto es, qué medidas se tomarán contra los países que no cumplan los compromisos de reducción estipulados en Kioto. Éste es un asunto vital para decidir si los acuerdos del PK formarán parte del derecho internacional, pues el establecimiento de las sanciones otorgaría al acuerdo un carácter de tratado internacional, mientras que en el caso contrario simplemente se considerarían recomendaciones en calidad de acciones voluntarias. Estados Unidos desde un principio fue partidario de no aprobar ninguna sanción ni medida coercitiva, a fin de evitar que se creara un precedente, mientras que la Unión Europea defendió fórmulas que garantizaran un sistema de cumplimiento eficaz. Finalmente, se logró una solución intermedia: no se estipuló una sanción de consecuencias materiales, pero la falta de resultados en un periodo dado repercutirá en el siguiente y se traducirá en limitaciones en el mercado de permisos. Esta solución sólo tiene carácter vinculante

²³ Conformado por los países que apoyaban durante las negociaciones a Estados Unidos. Tras su salida, la postura de Australia, Japón, Canadá y Rusia ha sido determinante en la aprobación del documento.

- simbólicamente, y fue uno de los precios que se tuvieron que pagar para conseguir el apoyo necesario para la ratificación.²⁴ Se acordó además que los países del sur, que no se comprometieron a realizar reducciones, tendrán una representación mayoritaria en los órganos de control de cumplimiento de Kioto.
3. El tercer punto gira en torno del financiamiento: en La Haya, durante noviembre de 2000, se acordó reunir un fondo de mil millones de dólares que se completaría en el año 2005; sin embargo, tras la salida de Estados Unidos, surge la pregunta sobre quién va a contribuir y si el reparto de los mil millones de dólares se hará en función de las aportaciones a la ONU —así a Estados Unidos le correspondería dar 25%— o si se hará de acuerdo con las emisiones generadas por cada país. Sobre este aspecto todavía no se ha acordado nada concreto. Por lo pronto, Europa ha anunciado que aportará 410 000 000 000, lo cual representa una cantidad mucho mayor a la que le corresponde en función de sus emisiones.²⁵

Estas divergencias entre Estados Unidos y la Unión Europea, que han ido en aumento a lo largo del proceso de negociación, se basan en dos actitudes y formas de acercamiento completamente distintas, no sólo sobre el cambio climático y el problema del medio ambiente en general, sino también respecto a la cooperación internacional, misma que se ve como una noción política.

Estados Unidos simplemente no está dispuesto a cooperar en un programa que no incluye a todos los países del mundo, en particular a China y la India, segundo y tercer emisores de gases en términos absolutos.²⁶ Otro de los aspectos que Estados Unidos ve mal es que las metas de reducción fijen respecto a las cantidades de 1990; es decir, antes del colapso de los sistemas políticos de Europa del Este, lo cual permite que Europa lleve ventaja para cumplir sus compromisos, porque la producción en esta región disminuyó entonces notablemente.

El plan de energía del gobierno de George W. Bush ha sido muy criticado por los ambientalistas,²⁷ incluso por los más moderados; esto básicamente porque al aumen-

²⁴ Carmen Valerón, “Rusia, Japón y la Unión Europea se comprometen a reducir sus emisiones contaminantes”, en *Claves del acuerdo de la Cumbre del Clima de Bonn*, <file:///A/KIOTO9.html>, consultado el 15 de octubre de 2001.

²⁵ Gerardo Honty, “Cumbre del Clima en Bonn: ganamos mucho, perdimos todo”, en *Cambio Climático Bonn Balance Final Kyoto*, <file:///A:/KIOTO%205.html>, consultado el 15 de octubre de 2001.

²⁶ Valerón, “Rusia, Japón y la Unión Europea...”

²⁷ “More Heat than Light”, *The Economist*, 18 de junio de 2001. Otros diarios como *The Los Angeles Times* y *The New York Times* han publicado editoriales con contenidos similares.

tar los subsidios a las empresas de combustibles fósiles se perpetúa la dependencia de la economía estadounidense con la energía sucia proveniente del extranjero. Estados Unidos, a pesar de que cuenta con menos de 4% de la oferta del petróleo mundial, consume 25% de todo el petróleo del mundo y al mismo tiempo destina pocos esfuerzos al desarrollo de fuentes de energía renovables.

Europa promueve el tratado sobre el clima, aun cuando reconoce que la aportación del PK en un principio será modesta y que sin Estados Unidos su efectividad se ve seriamente menguada, pero espera que, en el futuro y una vez funcionando, ocurrirá lo mismo que con el Protocolo de Montreal sobre la capa del ozono. Sobre el tema, el ministro de Medio Ambiente belga²⁸ en su calidad de presidente de la UE afirma que en la historia de la política ambiental internacional ningún tratado ha arrancado desde el principio con un apoyo universal. Como el PM demostró, los tratados son dinámicos: una vez en marcha se ajustan, se mejoran y atraen de esta forma a más miembros. Así, ningún país importante, ni siquiera Estados Unidos, va a desear quedarse fuera porque los demás podrían ganar una ventaja comparativa en materia de eficiencia energética y de innovación tecnológica.

Con el afán de cumplir los compromisos de Kioto, la Unión Europea ya ha adoptado políticas comunes para producir electricidad a partir de fuentes de energía renovables en su mercado interno; la meta para 2010 es lograr producir 22% del consumo eléctrico, lo cual representa 12% del consumo total de energía.²⁹ También ha anunciado su plan³⁰ de crear el sistema europeo de comercio de emisiones para 2005-2007, que sería el primer mercado de esta naturaleza de CO₂ en el mundo.

Mientras tanto en Estados Unidos, el debate sobre el cambio climático —desde que abandonó públicamente el tratado— se centra en la búsqueda de una solución despolitizada y de tipo técnico. Vale la pena revisar la postura de David G. Victor,³¹ periodista y analista especializado en asuntos ambientales, publicada recientemente, la cual si bien es negativa hacia el PK no se basa en los argumentos tradicionales del rechazo, sino que esgrime otros novedosos que indican hacia dónde apunta el debate en Estados Unidos. A su juicio, el mayor problema radica en que la arquitectura

²⁸ John Passacantando, “For Immediate Release” (Greenpeace Statement on Bush Energy Policy realizado por el director ejecutivo de Greenpeace), en <<http://www.climnet.org/news/Oct2001.html>>, consultado el 8 de noviembre de 2001, p. 20.

²⁹ M. Deleuze, “Delivering Kyoto: Could Europe do it?”, Londres, Chatham House, 1-2 de octubre de 2001, en <<http://www.climnet.org/news/Oct2001.html>>, consultado el 8 de noviembre de 2001, p. 35.

³⁰ *Ibid.*, p. 37.

³¹ Christian Carpenter, “European Expert Outlines Revolutionary EU-wide Emissions Trading System”, en <<http://www.weathervane.rff.org/features/feature140.html>>, consultado el 15 de noviembre de 2001.

misma de los tratados de cooperación internacionales carece de viabilidad. Y como los gobiernos no están en condiciones de planear algo que no les compete, como es el nivel de las emisiones futuras, simplemente nunca podrán asegurar que cumplirán cierta meta de emisiones, ya que éstas dependen de factores como el cambio tecnológico y el crecimiento económico que los políticos no pueden controlar o anticipar.

Justamente por esta razón fue que surgió la idea del comercio de emisiones y, así, el mercado de los permisos se ha vuelto la clave del PK. Esto a la vez requiere la capacidad de los gobiernos de distribuir los permisos de emisiones entre las empresas que valen miles de millones de dólares. El autor cree que a nivel mundial simplemente no existe autoridad alguna capaz de realizar esta tarea ni existen las condiciones en el mundo para poder aplicarla. El hecho empírico que aporta la prueba es el caso del mercado de azufre que se implementó en Estados Unidos para evitar la lluvia ácida. Lo que falta a escala mundial es un sistema jurídico suficientemente fuerte, pues el derecho internacional no cuenta con garantías semejantes a las de los sistemas constitucionales de un solo Estado, ya que los Estados tienen la libertad de retirarse cuando quieran. Ahora bien, de acuerdo con esta tesis, la integridad de un sistema de comercio de emisiones requiere, como condición mínima, que los jugadores no se retiren.

Un sistema internacional de comercio de permisos precisaría primero una nueva forma de derecho de propiedad —el derecho de emitir gases de efecto invernadero— y, segundo, instituciones para monitorear y aplicar la ley, condiciones tales que los mecanismos planteados en el PK están muy lejos de poder asegurar. Su propuesta es finalmente, en lugar del PK, trabajar en la elaboración de una nueva construcción política que contemple un sistema híbrido capaz de combinar el comercio de emisiones y un sistema de impuestos basado no en la cantidad sino en el precio de las emisiones.

¿Qué puede esperarse?

Más que por una serie de factores de distinta índole —culturales y también económicos—, es evidente que Estados Unidos no coopera con los tratados internacionales por un asunto estrictamente de voluntad política. No hay que olvidar que este país ha rechazado ya una larga fila de tratados internacionales: sobre armas químicas, sobre la Corte Penal Internacional, de la biodiversidad, etc. Tal vez su postura podría cambiar tras la nueva situación en materia de seguridad y de alianzas políticas a nivel mundial que ha surgido después del 11 de septiembre (el primer ataque de gran escala en su territorio orquestado desde el exterior).

Así lo pronostican una serie de editoriales de los principales diarios³² de Estados Unidos publicados en los días cuando se adoptaba el PK. Éstos han urgido al gobierno de George W. Bush a tomar en serio el cambio climático e implementar más medidas, así como recuperar el liderazgo en materia del calentamiento global, sobre todo tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 que hicieron evidente la necesidad de que en el futuro Estados Unidos tenga que llevar a cabo políticas de mayor cooperación con el mundo. Mencionan también que, si bien el gobierno federal de George W. Bush no ha tomado ninguna medida, las empresas y un gran número de estados del país ya lo han hecho. Algunos analistas³³ incluso van más allá y vislumbran que la Casa Blanca comienza a dar muestras de una nueva flexibilidad en materia de tratados internacionales, como son los de misiles de defensa, o armas químicas, y mencionan también el de cambio climático. En el mismo tenor se expresa el ministro de medio ambiente del Reino Unido³⁴ en una entrevista sobre la reunión de Johannesburgo. Tal vez el terrible acontecimiento del 11 de septiembre le recuerde sus obligaciones internacionales. La lección que se desprende es que incluso el país más poderoso del mundo necesita de una coalición mundial.

Sin embargo, también hay señales en el sentido contrario, como bien lo ha expresado un funcionario de la embajada de Estados Unidos en México,³⁵ en cuanto a que su país de ninguna manera desea dar la imagen de que está en un momento de debilidad y, por tanto, dispuesto a cambiar sus políticas anteriores.

Al contrario de los políticos y del gobierno de George W. Bush, hay una serie de sectores en la sociedad de Estados Unidos que están a favor del PK, desde luego la mayoría de grupos ambientales, pero también el sector académico y distintos segmentos de las empresas y regiones del país. Entre ellos, por ejemplo, Dupont y General Electric, que ven una buena oportunidad de reducir costos de producción al utilizar menos energía; hasta ahora 14 estados, con California a la cabeza, también han instrumentado medidas para prevenir el cambio climático y un número creciente de congresistas ha dado su apoyo al PK.

Las interpretaciones desapasionadas, es decir, las que no reconocen que un proceso de regulación global debe tomar en cuenta las condiciones políticas del mundo, insisten en la solución técnica del problema del cambio climático. Entre éstas, las más

³² *Ibid.*, pp. vii-xiv.

³³ "Needed: Leadership on Warming", *The Washington Post*, 5 de noviembre de 2001.

³⁴ Mark Matthews, "White House Shows a New Flexibility on World Treaties", *The Baltimore Sun*, 2 de noviembre de 2001.

³⁵ "Interview with UK's Meacher Says Hopes US Accepts Kyoto" (Sudáfrica, 11 de octubre de 2001), en <<http://www.climnet.org/news/Oct2001.html>>, consultado el 8 de noviembre de 2001, p. 21.

influyentes son las propuestas por grupos de científicos e investigadores estadounidenses que trabajan para fundaciones relacionadas con las principales corporaciones de energía.

La voz de científicos estadounidenses escépticos,³⁶ ante la incertidumbre de los efectos del calentamiento global, propone la despolitización del asunto del cambio climático como la única vía para que su país ratifique algún acuerdo internacional más razonable, lo que a su vez daría tiempo a los investigadores para obtener más datos sobre el clima y elaborar nuevos modelos que determinen fehacientemente las consecuencias reales de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La decisión final de Estados Unidos y en general el destino del PK, tendrán muchas repercusiones en México. Éste, como país en desarrollo en el primer periodo, no tiene obligaciones de reducción que cumplir; sin embargo, es un país que está en el decimotercer lugar en el nivel de las emisiones, lo que representa 1.6% del total mundial; es decir, está entre los mayores contaminadores, de manera que, antes o después, le tocará su turno. Este alto nivel de emisiones, en opinión de un subsecretario de Semarnat,³⁷ se debe en gran parte a los incendios forestales, cambio del uso del suelo, la existencia de un parque vehicular viejo y el grado de contaminación elevado de la industria nacional.³⁸ México debe apoyar con firmeza los primeros esfuerzos internacionales de reducción de las emisiones; sin embargo, aunque le conviene por el momento aprovechar los sumideros, puesto que consigue fondos internacionales para el campo y los bosques a cambio de otorgar certificados de emisión, a la larga no debe confiar en que éstos por sí solos ofrecen la solución: además tiene que atender el problema de su alto nivel de emisiones directas.

³⁶ Discusión sobre los efectos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en el CISAN, 6 de noviembre de 2001. Las declaraciones citadas provienen de John Dixon, ministro consejero para Asuntos Culturales e Información de la Embajada de Estados Unidos en México.

³⁷ Gerard E. Marsh, "A Global Warming Prime National Advisory Board", *The National Center for Public Policy Research. National Policy Analysis*, núm. 361 (septiembre de 2001), en <<http://www.nationalcenter.org>>.

³⁸ Entrevista con Francisco Székely, subsecretario de Planeación y Política Ambiental de Semarnat, quien también preside el Comité Intersecretarial sobre el Cambio Climático (junio de 2001), *Comunicación Social*, en <<http://www.semarnat.gob.mx/comunicacionsociales/entrevistas13.html>>.