

# POSTURA INTERNACIONAL Y POLÍTICA FEDERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

*Ruth Zavala*

## **Del Protocolo de Montreal a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)**

En esta sección se revisa la política de cambio climático canadiense, para lo cual se ha dividido este trabajo en dos partes, que abarcan la dimensión federal y la provincial. A continuación se revisará la que corresponde a la imagen a nivel internacional y la política federal de Canadá en esta materia. El presente artículo se divide en cuatro apartados: el primero expone los antecedentes de la política energética y la de cambio climático en Canadá desde la época de Mulroney hasta la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, como el documento base para la cooperación en materia climática. El segundo apartado se centra en la crítica sobre la ratificación y posterior retirada canadiense del Protocolo de Kioto, además de un análisis sobre las acciones del gobierno que nunca estuvieron encaminadas a cumplir con el objetivo que Canadá fijó en dicho protocolo. En el tercer segmento, se revisan las contradicciones del gobierno federal en cuanto a su política climática, ya que, por un lado, retoma el Acuerdo de Copenhague como su meta a alcanzar en este tema, pero, por el otro, sus acciones no van de la mano para cumplir con este acuerdo. Es decir, mientras que su política a nivel internacional sigue una tendencia, a nivel nacional no es coherente con sus compromisos. El último apartado pretende explicar cuál es el papel de Canadá actualmente y qué se esperarías en las negociaciones internacionales.

Canadá es un país con gran riqueza de recursos; energéticamente, estos le permiten satisfacer su demanda interna y de exportación. Sus recursos de carbón y arenas bituminosas lo convierten en un país autosuficiente durante siglos (Paehlke, 2008: 7). Ésta es la razón principal por la que no es urgente su transición energética, como sí lo es para otros países desarrollados. Canadá es uno de los mayores productores y exportadores netos de energía y recursos extraídos (NRDC, 2015: 1). Además de sus recursos fósiles, tiene un gran potencial en energías alternas, posee una posición geográfica altamente vulnerable al cambio climático y sus efectos, pues posee doscientos cuarenta mil kilómetros de costa oceánica; esto es más que cualquier otro país en el mundo (Canada Government, 2004: 115).

La riqueza energética de Canadá le da poder suficiente para enfrentar la presión internacional y poner en entredicho su reputación al carecer de políticas climáticas fuertes. Entre las fuentes alternas con potencial en este país se encuentran la energía hidroeléctrica, biomasa, varias regiones del país cuentan con gran potencial de energía eólica, posee zonas costeras en tres océanos, además de la zona de los Grandes Lagos. La mitad de la producción petrolera canadiense proviene de las arenas bituminosas, el 99 por ciento de su petróleo se exporta a Estados Unidos (Bruno, 2010: 15).

Para Paehlke, aunque Canadá tenga grandes reservas de energía, está obligado, moralmente, a comportarse de manera prudente y reducir el consumo interno de energía fósil. Así, cada barril que no se utilice sería exportado y esto conllevaría a un beneficio económico, aunque esta visión ha sido criticada, como se verá más adelante. Esas exportaciones terminarían en otros países con mayores necesidades; o bien, conformarían una reserva nacional que se vendería a mayor precio a futuro (Paehlke, 2008: 13).

## Antecedentes

Canadá tiene características específicas que lo determinan para ser un país con una gran demanda interna de energía, además de considerar su nivel de desarrollo. Dos de estas características son las largas distancias que se deben recorrer para llegar de una población a otra. Además, el invierno es muy largo y extremo. Lo anterior, sumado al estilo de vida de los canadienses, los lleva a tener emisiones de carbono per cápita muy elevadas.

Respecto de la forma de contrarrestar dichas emisiones, existen variadas opiniones sobre cuál es la mejor política para afrontar la problemática climática; es decir, cuál es la que conlleva menos costos económicos y políticos, al tiempo que beneficia más al medio ambiente. En este sentido, existen tres opciones posibles: regulación, impuesto al carbono<sup>1</sup> y un sistema *cap-and-trade*.<sup>2</sup> La puesta en marcha de una sola política parece no ser la mejor opción, sino una combinación de éstas. El impuesto al carbono y el sistema *cap-and-trade* dejan a las empresas las decisiones

<sup>1</sup> Es una regulación directa al carbono y, por lo tanto, rechazada por las grandes industrias emisoras de gases de efecto invernadero (GEI).

<sup>2</sup> *Cap-and-trade* o comercio de emisiones es una regulación indirecta a la tonelada emitida de carbono a la atmósfera. En términos sencillos, este mecanismo consiste en que, por lo regular, el gobierno se encarga de fijar topes de emisiones a los sectores industriales o por empresa; las que emiten por debajo de ese tope son recompensadas por el mercado al vender esos derechos de emisión que no ocuparon, mientras que los actores que rebasaron su tope de emisión son castigados por el mercado, pues deben comprar derechos de emisiones a los actores que lograron emitir debajo de su propio tope.

concretas sobre su operación y los hacen parte de las decisiones cotidianas. El impuesto al carbono conlleva incentivos para la acción de todos los actores involucrados, desde los individuos hasta las empresas en todas sus escalas. De todas las formas, estos mecanismos son complementarios entre sí (Paehlke, 2008: 20). Por lo tanto, una política climática ideal sería la que combinara por lo menos estos tres enfoques, tanto a nivel nacional como internacional.

Una de las industrias más desfavorecidas con la puesta en marcha de cualquiera de las políticas antes mencionadas es el sector energético, en el que las arenas bituminosas son muy criticadas por el daño ambiental que produce la extracción del bitumen. Prácticamente, la totalidad de arenas bituminosas se localizan en Alberta; el apogeo económico de esta provincia ha creado un dilema ambiental para Canadá. La provincia de Alberta dejó muy claro desde un principio que no tenía la intención de cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto; de hecho, intensificó la extracción del bitumen (Stoett, 2006: 7).

James Hansen afirmó que las arenas bituminosas de Canadá constituyen una de las mayores amenazas para el planeta. Esta actividad genera dos o tres veces más emisiones que el petróleo convencional y el proceso afecta uno de los mejores mecanismos de reducción de carbono en el planeta: los bosques boreales de Canadá (Bruno, 2010: 5). Las críticas que se le hacen al gobierno es que su comportamiento no sólo es cuestionable en términos ambientales, por los impactos, sino también moral y jurídicamente. En el aspecto moral, porque Canadá en un principio se mostró como un defensor de lo justo y, posteriormente, prefirió defender los intereses privados, no sólo en detrimento de su población, sino de la población mundial. En cuanto a lo jurídico, se hace referencia a que privilegia el interés de unos pocos por encima del bienestar de su población, lo cual es contrario a su derecho.

## **Protocolo de Montreal**

En 1987, se negoció el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan el ozono, cuyo objetivo principal era proteger la capa de ozono mediante el control de determinadas emisiones producidas por la actividad humana. Este tratado entró en vigor en 1989 con la ratificación de veintinueve países y de la Comunidad Económica Europea (CEE). Actualmente, cuenta con la ratificación de ciento noventa y un países (PNUD, 2007). En este tratado se reconoce que al disminuir la capa de ozono, tanto la salud de los seres humanos como el medio ambiente pueden ser afectados de manera importante. Dichas sustancias son básicamente los clorofluorocarbonos (CFC) y los hidroc fluorocarbonos (HCFC).

El Protocolo de Montreal tiene gran importancia para el medioambientalismo, pues representa el primer acuerdo internacional multilateral y jurídicamente vinculante sobre medio ambiente. Lo anterior abrió una nueva etapa para el tratamiento de los problemas ambientales. Desde la fecha de entrada en vigor de dicho protocolo, las sustancias que agotan la capa de ozono se han controlado con significativo éxito. Las disposiciones de este tratado han sido cumplidas por los Estados parte, que son todos los países miembros del sistema de Naciones Unidas. Esto le ha valido al Protocolo de Montreal para ser considerado el tratado internacional en materia ambiental más exitoso de la historia (PNUD, 2007: 3).

### **Conferencia de Toronto**

La Conferencia de Toronto sobre Cambios en la Atmósfera tuvo lugar en 1988. Su importancia radica en ser uno de los antecedentes más importantes que convocó a políticos y científicos a negociar el tema del cambio climático. Durante esta reunión, se consideraron las diferencias de desarrollo entre países: los desarrollados se comprometieron a reducir de manera voluntaria sus emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en un 20 por ciento para 2005. Este objetivo se conoce como el “Objetivo Toronto”. La Conferencia de Toronto fue crucial para la consolidación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático<sup>3</sup> (IPCC, por sus siglas en inglés). Este grupo de expertos se fundó en 1988 y entre los principales hallazgos de sus informes se encuentra la evidencia de que el cambio climático es provocado, en buena medida, por las actividades antropogénicas, es decir, por la actividad del hombre.

Lo anterior parece obvio; empero, éste fue uno de los principales desafíos que enfrentó este asunto a finales de los ochenta y prácticamente toda la década de los noventa. Por diversas razones, los actores involucrados (gobiernos y empresas principalmente) pusieron en duda la veracidad acerca de la influencia del hombre sobre la variación climática, pues el clima ha presentado cambios a lo largo de la existencia de nuestro planeta, debido a causas naturales. A la Conferencia de Toronto asistieron representantes de cuarenta y seis países; su principal logro fue el haber alcanzado un gran avance hacia la creación del consenso científico sobre la crisis climática, además de sentar las bases para la firma de la CMNUCC en 1992.

<sup>3</sup> Este panel integra a científicos de todo el orbe, provenientes de diversas disciplinas, divididos en tres grupos de trabajo. Hoy en día, es el cuerpo de científicos más respetado en materia de cambio climático; son la autoridad en el tema. El IPCC ha emitido informes que han servido para sentar las bases para la negociación entre los líderes del mundo en las llamadas Conferencias de las Partes (COP) anuales. La COP es el máximo órgano dentro de la CMNUCC y sus reuniones representan el desarrollo que ha tenido la cooperación internacional en materia climática hasta nuestros días.

## Acciones del gobierno canadiense

El antecedente más importante de políticas federales en materia energética es el Programa Nacional de Energía (National Energy Program, NEP), creado por Pierre Elliot Trudeau en 1980. Ésta fue una política climática controversial. Desde entonces, ningún gobierno ha tenido la intención ni el poder suficiente para conseguir un programa nacional de largo plazo en materia energética. Los temas ambientales formaron parte de las prioridades para los canadienses a finales de los ochenta y principios de los noventa. Prueba de ello es que Brian Mulroney actuó a favor del ambientalismo. Se trataba de buscar alternativas de bajo costo que no significaran desafíos importantes a los intereses políticos ni económicos (Paehlke, 2008: 57). No obstante, al principio Mulroney sugirió objetivos muy ambiciosos (reducir las emisiones en un 20 por ciento en 2005) pero, posteriormente, se acordaron objetivos más modestos (Harrison, 2006: 8). A finales de los ochenta, Canadá se ganó una buena reputación como un país preocupado por la cooperación en materia ambiental. Captó la atención de la comunidad internacional al ser el país anfitrión de dos reuniones de vital importancia para la diplomacia ambiental: el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 1987 y la Conferencia de Toronto sobre los Cambios Atmosféricos de 1988. El primero se convirtió en el modelo ideal para la comunidad política, económica y científica para lidiar con el cambio climático. En dicho protocolo se propuso un esquema *cap-and-trade* para regular las sustancias causantes de la lluvia ácida. Éste es el antecedente de los mecanismos flexibles para la reducción de emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) propuestos en el Protocolo de Kioto años más tarde.

Todos estos hechos ocurrieron durante el periodo de Mulroney (1984-1993), aunque él, en principio, mostró indiferencia por la cuestión del asunto climático, posteriormente, su gobierno formó parte activa de estas reuniones internacionales, lo que le valió ganarse la imagen de un país cooperativo. El Protocolo de Montreal y la Conferencia de Toronto coinciden con la llamada segunda ola de ambientalismo (1986-1991). Dicho periodo se caracterizó por la atención de la opinión pública y los medios de comunicación sobre temas como la lluvia ácida, desechos en grandes ciudades como Nueva York, el consenso de la incidencia del hombre en el cambio climático, etc. (Paehlke, 2008: 59).

Estos dos sucesos fueron la base sobre la que se firmó, en 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual representa el mayor acuerdo logrado hasta nuestros días en materia climática a nivel internacional, pues forman parte de ésta los mayores emisores del mundo desarrollado y en vías de serlo. Lamentablemente, es un acuerdo no vinculante. De esta forma, el cambio climático se consolidó como un tema que evolucionó de lo local hasta lo global. No

obstante, en Canadá, a mediados de los noventa, hubo varios recortes a nivel federal y provincial para la protección ambiental, sector que quizá fue el que sufrió mayores reducciones.

## **La ratificación canadiense del Protocolo de Kioto**

Canadá firmó el Protocolo de Kioto en 1997 y se comprometió a reducir un 6 por ciento sus emisiones de GEI, en 2012, en comparación con los niveles de 1990. Sin embargo, desde la firma de Kioto, Canadá incrementó considerablemente sus emisiones, debido a la falta de acciones en favor de este problema por parte del gobierno. Entre 1990 y 2008, el incremento fue del 24.1 por ciento (UNFCCC, 2011).

Después de 1992, el gobierno creó la Estrategia de Acción Nacional sobre el Calentamiento Global, pero los resultados fueron magros y las emisiones continuaron incrementándose (Paehlke, 2008: 63). Lo anterior es entendible en cuanto a que Alberta emite el 33 por ciento de las emisiones de GEI de Canadá, y sólo cuenta con el 10 por ciento de la población nacional. Alberta y Saskatchewan juntas suman el 74 por ciento del crecimiento de emisiones desde 1990 (Juillet, 2010: 6).

Los líderes políticos mostraron poco interés en temas ambientales, realizaron numerosas reuniones, discusiones, protocolos, tratados, investigación y más, sin embargo, no afectaron ningún interés económico derivado de tomar acciones serias al respecto. Las acciones gubernamentales fueron laxas y, aunque hubo varios encuentros entre los actores involucrados, se lograron pocos acuerdos que no se reforzaron con la correspondiente legislación (Paehlke, 2008: 64). De manera contradictoria a sus acciones en el plano nacional, el 17 de diciembre de 2002, Canadá ratificó el Protocolo de Kioto durante el gobierno liberal del primer ministro Jean Chrétien. A nivel nacional, este tratado fue visto como benigno y se ratificó rápidamente por parte del gobierno (Van Nijnatten, 2003: 77).

Dentro del sistema político canadiense, tanto las provincias como el gobierno federal han experimentado tensiones por los propósitos contrapuestos entre el Ministerio de Medio Ambiente y el de Recursos Naturales (dicha tensión tuvo sus orígenes desde los ministros de Medio Ambiente de principios de los años setenta). Históricamente, las tareas del ministro de Recursos se encaminan en avanzar hacia el interés de promover la expansión de recursos para extracción. El objetivo es ayudar al crecimiento de este sector de la economía, bajo la tutela de dicho ministerio.

Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente demanda políticas que impongan límites al desarrollo o busquen cambios que serían costosos para la industria. Éste es el caso de los productores primarios (minería, forestal, pesca, agricultura y energía) (Paehlke, 2008: 65-66). Cuando no existe una coordinación fuerte por parte de los

gobiernos provinciales o federal, los objetivos de ambos ministerios se interpretarían como opuestos, pero en realidad se complementan y uno contiene al otro para el beneficio tanto de la salud y del medio ambiente, como de la economía nacional.

Otro ejemplo similar se da en el tema de la investigación sobre cambio climático, en el que no hay diferencias claras en las tareas de cada ministerio al respecto. La investigación en ese rubro se da en los siguientes ministerios federales: Agriculture and Agri-Food Canada, Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, Indian and Northern Affairs Canada and Natural Resources Canada (Cuddy, 2010: 16). Ésta es una crítica a la estructura gubernamental canadiense que no se encuentra preparada para hacer frente a los desafíos del cambio climático.

En 1997, el Reporte Río+5 del Club Sierra de Canadá criticó al gobierno federal por su falta de acción en torno al cambio climático. El gobierno de Chrétien se comprometió a disminuir un 20 por ciento sus emisiones en 2005 y fracasó al no asegurar igual acceso a las ventajas fiscales para el sector de la energía renovable en comparación con el sector de combustibles fósiles (Sierra Club of Canada, 1997). Según esta organización ambientalista, Canadá utilizó el Protocolo de Kioto como una excusa para ignorar los compromisos voluntarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Dicho reporte concluyó que la posición canadiense a nivel internacional sobre este tema se basaba en excusas, lo que provocó un fracaso de las responsabilidades para su contribución a solucionar el problema (Sierra Club of Canada, 1997: 2).

Lo anterior significa que el gobierno liberal en turno no dio la importancia debida al tema. Además, en otros sectores, durante los años noventa, hubo otras prioridades, por ejemplo, la recesión económica. Los temas ambientales se subordinaron a la urgencia económica. Durante el primer mandato de Jean Chrétien, el cambio climático simplemente fue un tema más sobre la mesa. La atención de su gobierno se concentró en la recuperación económica. Paul Martin, en ese entonces ministro de Finanzas, estuvo determinado a sacar del déficit y de la deuda a Canadá (Paehlke, 2008: 68-69).

El Programa Nacional de Energía fue un acto político significativo para Chrétien, ya que mediante este programa se autorizaba la exención de impuestos para la industria que explota las arenas bituminosas. En correspondencia a tan generoso beneficio, el gobierno de Alberta autorizó incrementar las ganancias de esta actividad para la federación. Entre 1995 y 2002, la producción derivada de las arenas bituminosas aumentó un 74 por ciento, pero las ganancias para el gobierno de Alberta disminuyeron un 30 por ciento (Paehlke, 2008: 70-71). La falta de acuerdo provincial sobre las visiones del cambio climático siempre ha sido un factor difícil en la política de cambio climático canadiense. Mientras que las provincias tienen jurisdicción sobre los recursos naturales, el gobierno federal ejerce bastante influencia

sobre temas de contaminación. Las provincias difieren en sus enfoques, derivados de sus propios recursos y por el tipo de producción de energía que se realice en su territorio (Stoett, 2006: 7).

Chrétien no quiso dejar atrás a Canadá frente a otras naciones ricas en el tema del cambio climático, por ello no se opuso a la ratificación del Protocolo de Kioto. O quizá quiso asegurar que era capaz de llegar tan lejos como lo hiciera el gobierno estadounidense. El Protocolo de Kioto fue visto como una cuestión de imagen de Canadá ante el resto del mundo (Paehlke, 2008: 71-72).

El gobierno de Chrétien fue ambivalente respecto de su posición frente al cambio climático, ya que, por un lado, promulgó exenciones fiscales para la extracción del bitumen y, por el otro, ratificó el Protocolo de Kioto (Paehlke, 2008: 72). Los intereses de la industria del petróleo fueron la mayor preocupación de Chrétien, sin importar la oposición de las organizaciones ambientalistas sobre el calentamiento global.

Para la industria petrolera, el gobierno de Alberta y el Reform-cum-Alliance-cum-Conservative Party Kioto puso a Canadá en un camino que no le permitía el crecimiento económico (Paehlke, 2008: 74-75). Según Environment Canada, la mitad del incremento de las emisiones entre 2010 y 2020 provendrá de la expansión del bitumen (Juillet, 2010: 7).

Eddie Goldenberg, consejero muy cercano a Chrétien en los años de la firma del Protocolo de Kioto, declaró años más tarde que únicamente apoyaron el protocolo “en lo abstracto” y que no estaban listos para tomar las medidas específicas que habrían sido necesarias para alcanzar los objetivos de ese tratado. En una conferencia en 2006, Goldenberg admitió que “los objetivos de Kioto eran extremadamente ambiciosos y que era posible que a corto plazo los periodos de compromisos fueron extendidos” (*The Toronto Star*, 2007).

A partir de las declaraciones de Goldenberg, se concluye que la firma y ratificación del Protocolo de Kioto no tuvieron importancia real para el gobierno canadiense; incluso consideraron que los periodos de compromisos no se respetarían. En esos años, el tema del Protocolo de Kioto se utilizó únicamente en beneficio de la imagen de este gobierno, tanto para la opinión pública nacional como para la internacional.

## **La retirada del Protocolo de Kioto**

En diciembre de 2011, el ministro de Medio Ambiente, Peter Kent, anunció la retirada canadiense del Protocolo de Kioto, justo antes de la reunión de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, en Durban, Sudáfrica, en la cual se acordó lograr un nuevo tratado, sucesor del de Kioto, que entraría en vigor en 2020. Una de las críticas

de Kent al de Kioto fue que es un tratado que no incluye a Estados Unidos ni a China, como los dos países responsables del 41 por ciento de las emisiones de GEI globales, por lo tanto, es un tratado sin posibilidades de éxito. Entre 1990 y 2009, China incrementó sus emisiones de GEI en un 200 por ciento (*The Economist online*, 2011).

Canadá notificó al Secretario General, en su calidad de depositario del tratado, el 15 de diciembre de 2011; dicha denuncia tuvo efecto el 15 de diciembre de 2012, según el artículo 27 de dicho tratado:

Artículo 27. 1. Cualquiera de las Partes podrá denunciar el presente Protocolo notificándolo por escrito al Depositario en cualquier momento después de que hayan transcurrido tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo para esa Parte. 2. La denuncia surtirá efecto al cabo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación correspondiente o, posteriormente, en la fecha que se indique en la notificación. 3. Se considerará que la Parte que denuncia la Convención denuncia asimismo el presente Protocolo.

Las dos ideas que el gobierno manifestó ante su población fueron que las consecuencias del cambio climático eran inciertas y que, de suceder, ocurrirán en un futuro. Este argumento dio al gobierno las herramientas para soslayar los compromisos asumidos internacionalmente (Paehlke, 2008: 64). Debido a las críticas que recibió Canadá por esta acción, para el ministro Kent, su país se apegó a su derecho a retirarse. El gobierno canadiense se negó a aceptar nuevos compromisos vinculantes. Kent concluyó que, sin los dos mayores emisores de GEI, China y Estados Unidos, el protocolo nunca tendría éxito, por lo tanto, la retirada canadiense no era significativa.

La retirada del Protocolo de Kioto fue una acción criticada por toda la comunidad internacional, hecho que demostró que cualquier país podría retirarse, sin mayores consecuencias, del único tratado jurídicamente vinculante para mitigar el cambio climático (Vaughan, 2014).

De acuerdo con el gobierno de Canadá, si hubiese continuado como Estado parte, habría tenido que pagar millones de millones para alcanzar los objetivos del protocolo (disminuir sus emisiones un 6 por ciento en 2012, con base en los niveles de 1990). A finales de 2011, las emisiones canadienses, lejos de disminuir, se habían incrementado en un tercio en comparación con los niveles de 1990. Según el cálculo, para alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto, los contribuyentes canadienses deberían haber transferido catorce billones de dólares a otros países (derivados de la compra de permisos de emisiones).

La cifra ascendía a mil seiscientos dólares por familia, lo que no representaba impacto significativo alguno en las emisiones o en el medio ambiente. Al retirarse de este protocolo, ya no era posible que el Comité de Cumplimiento iniciara un proceso cuasi judicial que declarara a Canadá como incumplido. Aunque este

comité tiene pocos poderes para sancionar (Vaughan, 2014). Además, de haber continuado siendo miembro del protocolo, dicho comité habría impuesto objetivos más ambiciosos para el segundo periodo de compromisos, considerando su nivel de incumplimiento del primer periodo de compromisos (Vaughan, 2014).

Canadá es una federación con un gobierno central débil. Las provincias poseen jurisdicción en diversos temas, como la energía y, por lo tanto, también sobre el cambio climático (Flannery, 2009). Aunque hubo algunas iniciativas de acción por parte del gobierno para alcanzar los objetivos de reducción autoimpuestos, no hubo acuerdos con las provincias sobre cómo ejecutar dichas acciones. Años más tarde, esta situación continuaría, a través de lo que algunos califican como la indiferencia del gobierno conservador de Harper (Flannery, 2009). Con la llegada de Harper al poder, hubo un cambio en la política climática orientada al Protocolo de Kioto: pasó a una política esencialmente antiKioto (Stoett, 2006:8).

La retirada de Canadá del Protocolo de Kioto le ha representado implicaciones económicas, políticas y morales. Al igual que entre los individuos, para los países la reputación es una de las formas principales de evaluarnos. Antes de Kioto, Canadá poseía una excelente reputación, incluso en materia climática. Una muestra de ello es el papel desempeñado como país anfitrión de dos antecedentes fundamentales en esta área: el Protocolo de Montreal de 1987 y la Conferencia de Toronto de 1988 (Flannery, 2009).

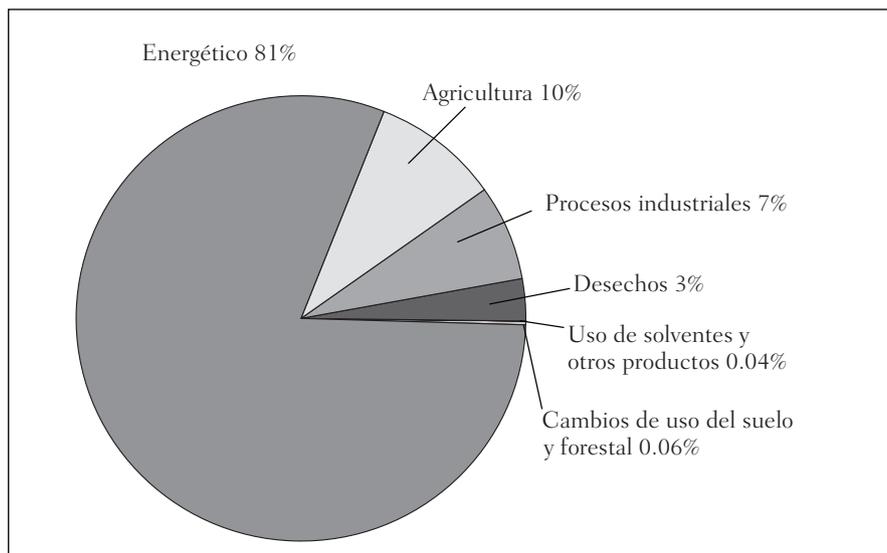
El fracaso canadiense sobre la falta de una política climática ha representado para el gobierno la pérdida de su imagen como un país cooperativo en materia de desarrollo, pues sus acciones han evidenciado que el gobierno subordina el bienestar común a los intereses de la industria energética nacional. La siguiente gráfica muestra la vulnerabilidad de la industria energética ante cualquier política sería de mitigación de cambio climático en Canadá. Dicha industria es responsable del 81 por ciento de las emisiones nacionales de los GEI.

Aunado a lo anterior, la retirada canadiense de Kioto demostró lo endeble que es el régimen internacional de cambio climático, pues puso en evidencia que no hay certeza de que los países que hoy forman parte de este régimen continuarán en éste cuando vean afectados sus intereses económicos. Canadá protegió a las grandes empresas contaminantes en vez de a su población (Vaughan, 2014).

### **Stephen Harper y su política climática ambivalente: ¿buenas intenciones vs. intereses corporativos?**

Desde que, en 2006, Stephen Harper fue nombrado primer ministro de Canadá, las emisiones de GEI siguen incrementándose. Harper se caracterizó por su fuerte

GRÁFICA 1  
EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO POR SECTOR ECONÓMICO



FUENTE: UNFCCC (2011).

oposición al Protocolo de Kioto y a cualquier tipo de regulación obligatoria sobre cambio climático. Sus políticas y propuestas se centraron en el mercado y en los compromisos voluntarios. De hecho, ese mismo año, Harper hizo algunas declaraciones que infundían dudas sobre la veracidad de la crisis climática. Él se refirió al cambio climático así: “es un tema complicado. Tenemos dificultades para predecir el clima en una semana o incluso para el día de mañana. Imaginen en unas cuantas décadas” (*The Globe and Mail*, 2006). Incluso Cuddy (2010: 30) explica a través de varias acciones del gobierno de Harper que éste minimiza la investigación sobre cambio climático en Canadá. Un ejemplo de ello es el presupuesto destinado que parece expresar un claro deseo de reducir el volumen de investigación climática. Canadá disminuyó severamente su apoyo a la investigación climática, detuvo los programas federales de soporte para el desarrollo de energías renovables, minimizó la legislación ambiental y continuó con los subsidios al sector del petróleo y gas (NRDC, 2015: 1).

En 2007, Harper se opuso a la imposición de los compromisos vinculantes de la Conferencia de Bali, a menos que se obligara a países como China e India. Entre

2008 y 2009, debido a la crisis financiera global, las emisiones de Canadá disminuyeron notablemente. De acuerdo con el gobierno, parte de la recuperación económica canadiense se debe a los incentivos que recibió la industria de combustibles fósiles (especialmente las arenas bituminosas). Por esta razón, no es de extrañar las exenciones con las que cuenta esta industria.

El mayor compromiso en materia climática durante el gobierno de Harper fue el Acuerdo de Copenhague. Durante la COP15 en Copenhague, Canadá se comprometió a reducir sus emisiones a un 17 por ciento para 2020, tomando como año base el 2005. Dicho compromiso fue voluntario, no vinculante como el Protocolo de Kioto. Lo atractivo para el gobierno canadiense fue que los compromisos son voluntarios y se aplicaron tanto para países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, según proyecciones, sólo alcanzará a disminuir la mitad de dicho compromiso (NRDC, 2015: 1). En una especie de balance, los gobiernos liberales han sido más proclives que el actual gobierno conservador de Harper a la participación internacional canadiense sobre cambio climático.

Actualmente, se critica al Responsible Resource Development Plan (Plan de Desarrollo de Energía Responsable). El gobierno y las empresas alaban los resultados de dicho plan, pues afirman que se ha fortalecido la protección ambiental, al tiempo que se ha dinamizado el desarrollo de los recursos.

Los partidos de oposición, las organizaciones ambientales y los pueblos originarios critican este plan por haber flexibilizado parte de la legislación ambiental clave y los procedimientos de evaluación ambiental para facilitar el desarrollo energético (Linnitt, 2014).

Este plan incluye la eliminación y la flexibilización de la legislación ambiental a través de la Ley C-39, junto con millones de dólares que se gastarán en publicidad para el sector ambiental (Linnitt, 2014). De acuerdo con el Ministerio de Recursos Naturales (NRCan), esta campaña de publicidad sirve para informar a los canadienses sobre la importancia del desarrollo de recursos de manera responsable, mediante el informe de hechos concretos y algunas medidas tomadas por el gobierno para proteger el medio ambiente y el crecimiento de la economía. El presupuesto para 2012-2013 fue de nueve millones de dólares, mientras que el de 2013-2014 fue de ocho millones (Linnitt, 2014).

Adicionalmente, de acuerdo con el NRCan, el gobierno lanzó una campaña internacional de divulgación para construir prosperidad en Canadá, dicha campaña se diseñó para difundir la idea de que Canadá es un proveedor seguro, confiable y responsable de energía y otros recursos naturales. El presupuesto total de esta publicidad ascendió a veinticuatro millones para dos años.

A principios de 2013, se creó una comisión gubernamental que realizó un estudio, encabezado por Leger Marketing. En tal estudio se concluyó que la publicidad

sobre el desarrollo responsable de recursos carecía de credibilidad con la audiencia, pues algunos grupos que la criticaban argumentaban la falta de datos duros. Estas críticas forman parte de las preocupaciones de Harper y son la razón del gasto en la publicidad a favor del Plan de Desarrollo de Energía Responsable.

Para Elizabeth May, líder del Federal Green Party (Partido Verde Federal), el gobierno gasta mucho dinero de los contribuyentes para decirles a ellos y al resto de la población lo afortunados que son por tener tan malas políticas (Linnitt, 2014). Mathieu Ravignat, miembro del Parlamento, expresó su preocupación de la similitud entre la publicidad del gobierno y de la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo (Canadian Association of Petroleum Producers, CAPP), la cual representa el cuerpo más grande de cabildeo del segmento de gas y de petróleo en Canadá.

Es criticable que el gobierno de Harper esté lejos de cumplir con el Acuerdo de Copenhague al ser éste su prioridad en materia climática. Con base en DeSmog Canada, este país no tiene una legislación climática y, según Environment Canada, dicho país no está en camino a alcanzar los objetivos autoimpuestos en el Acuerdo de Copenhague (Linnitt, 2014). Incluso las emisiones de las arenas bituminosas se espera que se tripliquen en 2020, en comparación con las de 2005 (NRDC, 2015: 2). M. Jaccard (citado en Linnitt, 2014) afirma que la idea de una superpotencia energética se colapsa cuando se consideran las exportaciones canadienses de petróleo en un mundo que se calienta. El daño de la explotación de estos recursos quizá no tenga tanto que ver con los efectos locales de la producción, como con el efecto de las emisiones globales.

Es evidente que Harper veía el cambio climático sólo como un problema político y no como una amenaza global real (Cuddy, 2010: 30).

## **El papel de Canadá ante la cooperación internacional sobre cambio climático**

Por el momento, parece que a Canadá no le interesa mucho recomponer su reputación a nivel internacional, por el contrario, el gobierno de Harper trabajó en políticas que intensificaran la explotación de recursos fósiles (que incluyen las arenas bituminosas), con el fin de consolidarse como un gran exportador de energéticos fósiles (causantes principales del cambio climático). Al mismo tiempo, fortaleció su economía y expandió su industria energética (Flannery, 2009).

Es evidente que Canadá requiere de una política integral energética y de cambio climático, además de un liderazgo por parte del gobierno federal. No obstante, los tiempos políticos y la dependencia de su economía de la estadounidense no ayudan mucho a lograr este objetivo. Basta considerar que dos tercios del petróleo canadiense

se exporta a Estados Unidos (Paehlke, 2008: 18). Cabe recordar que para Estados Unidos, por sus propias razones, tampoco ha sido posible establecer una ley federal en la materia.

Joe Oliver, ministro de Recursos Naturales, asistió a la Conferencia sobre Energía de la Costa Este en marzo de 2014. Durante esta reunión, realizó algunas declaraciones polémicas. Oliver aseguró que “Canadá está surgiendo en el siglo XXI como una superpotencia energética”. Se refirió también al crecimiento de la clase media global, así como a su demanda energética; lo que representa una gran oportunidad para la riqueza en este sector en Canadá (Linnitt, 2014).

El académico Mark Jaccard criticó las declaraciones del ministro Oliver, pues consideraba que convertirse en una superpotencia energética es como intentar ser el mayor exportador de daños sociales, ya que los combustibles fósiles son la causa principal de las catástrofes que conlleva el cambio climático (Linnitt, 2014).

Elizabeth May afirma que es incorrecto que la política energética nacional se concentre en las arenas bituminosas y no se diversifique el portafolio energético. “Una verdadera superpotencia energética del siglo XXI tendría un portafolio energético mucho más balanceado” (Linnitt, 2014). Para May, Canadá no podría llamarse una superpotencia energética si oblitera de sus políticas ambientales el tema de cambio climático.

Contrario a esto, a nivel provincial se observa un fuerte liderazgo en el tema. Como el caso de Quebec, que ha puesto en marcha un mercado de carbono que trabaja con California y del que ahora forma parte Ontario, la Western Climate Initiative (WCI). El ministro de Medio Ambiente de Quebec, David Heurtel, ha expresado una propuesta de ampliar este mercado subnacional a nivel federal e incluso regional en América del Norte. Heurtel incluso ha afirmado que han sostenido pláticas con los tres gobiernos de la región para fijar una posición común y poner en marcha un mercado regional, de cara a la reunión de la COP realizada en París a finales de 2015.

Dichas declaraciones parecen abrir una nueva etapa de la postura canadiense frente al tema, sin embargo, por ahora sólo son declaraciones. La participación de Canadá en las negociaciones internacionales sobre cambio climático ha sido pasiva, a nivel nacional, sus acciones han sido insuficientes. Coincidió con Stoett (2006) cuando afirma que la falta de liderazgo federal será una característica permanente en la política climática canadiense, aún con la reciente llegada del liberal Justin Trudeau como primer ministro, quien asumió el compromiso de reducir las emisiones en un 30 por ciento hacia 2030, tomando como año base 2005 (NRDC, 2015: 1). La falta de cooperación de los mayores emisores a nivel mundial, como Canadá, compromete la obligatoriedad de los acuerdos posteriores al Protocolo de Kioto que entrarán en vigor en 2020.

## Bibliografía básica recomendada

CANADA GOVERNMENT

2006 “Cuarto reporte nacional de Canadá sobre cambio climático”, en <<http://unfccc.int/resource/docs/natc/cannc4.pdf>>.

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)

2010 “Acuerdo de Copenhague”, Copenhague, en <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>>.

SIMPSON, JEFFREY *et al.*

2007 *Hot Air: Meeting Canada's Climate Change Challenge*. Toronto: McClelland and Stewart.

TIMILSINA, GOVINDA *et al.*

2005 *Economic Impacts of Alberta's Oil Sands*. Calgary: Canadian Energy Research Institute (octubre), vol. 1, no. 110.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC)

2011 “Report of the Individual Review of the Annual Submission of Canada Submitted in 2010”, UNFCC (21 de abril), en <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/arr/can.pdf>>, consultada el 20 de abril de 2014.