

La postura de Estados Unidos ante el cambio climático

*Edit Antal**

En los años ochenta, Estados Unidos jugó un papel dominante en la investigación sobre el cambio climático, e incluso fue uno de los primeros países en darse cuenta de la gran importancia política del tema. Sin embargo, lejos de volverse líder mundial en la materia, ha rechazado toda clase de compromisos que van más allá de las medidas llamadas *no-regret*, es decir, políticas cuyos costos se compensan por los beneficios y las formas de mitigar el cambio climático que no causan costo alguno y que, evidentemente, son muy limitadas. De esta manera, hoy en día Estados Unidos aparece como el “malo” de la película en la política internacional sobre el cambio climático.

Dicha reputación internacional, que responde a la falta de disponibilidad de cooperar de manera multilateral en materia ambiental, desde luego obedece a una serie de factores de los que en este artículo trataremos sólo unos cuantos: la percepción tradicional de la protección ambiental en la cultura estadounidense, los rasgos principales de la política ambiental interna de Estados Unidos y la relación existente entre la política interna y externa.

* Investigadora y coordinadora del Área de Estados Unidos del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <antal@servidor.unam.mx>.

LA PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN ESTADOS UNIDOS

La visión estadounidense sobre el problema del calentamiento de la tierra puede ser caracterizada de manera general como pragmática y política, en contraste, por ejemplo, con la perspectiva alemana, que tiende a basarse en principios; o la británica, que es básicamente escéptica.¹ El contenido pragmático se refleja en la orientación sobre todo comercial y de costo efectivo en la búsqueda de la solución del problema; mientras que en lo referente al contenido político se considera que el tema constituye un campo de batalla político entre los grupos de interés, entre el Congreso y la administración, entre las fuerzas aislacionistas y las orientadas a la política internacional, así como entre los partidarios de la política de regulación y los de libre mercado. En consecuencia, la incertidumbre que ciertamente existe en la ciencia acerca del complejo objeto del cambio climático tiende a ser interpretada en términos políticos, las distintas posturas científicas aparecen como si fueran simples productos manipulados por determinados actores, y se tiende a pensar que cada significado científico se elabora en función del apoyo o rechazo a alguna de las posturas.

Los aspectos internos y externos relacionados con el cambio climático no están claramente diferenciados entre sí, por lo que en los debates siempre aparecen entremezclados. Este hecho sugiere que la política interna e internacional, contrariamente a la convicción de los teóricos de tendencia realista, no son separables e incluso que la política internacional tiende a ser una simple continuación de la política interna.

La visión de la elite estadounidense sobre el cambio climático está marcada por una profunda fe depositada en la fortaleza de este país, expresada a través de su noción de liderazgo en el mundo y las responsabilidades internacionales que de ello se derivan. Sin embargo, también existe otra percepción: una suerte de reacción a la visión internacionalista, que es un tanto reduccionista al tomar en cuenta

¹ Ésta es la conclusión del libro de Richard van der Wurff, "International Climate Change Politics, Interests and Perceptions" (Amsterdam: tesis de doctorado de la Facultad de Política y Cultura Social de la Universidad de Wetenschappen, 1997), 334.

CUADRO 1
LA TRADICIÓN AMBIENTAL, LA VISIÓN DOMINANTE
Y LA POSTURA POLÍTICA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>
<i>Característica cultural básica</i>	Universal-analítica Codificación, hechos Se centra en el presente Internacionalistas vs. aislacionistas Dinero + capital productivo	Centrada en los fines Regulatoria Pensamiento profundo Orientada por la tecnología Aversión al riesgo Libre mercado + regulación	Individualista y analítica Dinero en lugar de industria Principio contra principio Corto plazo Capital dinerario
<i>Concepto de la naturaleza</i>	Antropocéntrico Especies y parques naturales (<i>Wilderness</i>)	Unidad global Inestable (<i>Wald</i>)	Local, entidad divisible Estable, asunto periférico, especies, entidades morales (<i>Countryside</i>)
<i>Conciencia ecológica</i>	Religiosa, antropocéntrica Política Modernista Gasto público reducido Autonomía del negocio Asuntos/políticas/experiencias de los años setenta	Principios Amenaza/riesgo Orientación global Cambio tecnológico Enfoque de regulación	Científico-escéptica Moderno-racionalista Naturaleza local Se requiere la voluntad de pago y el cambio de facto Libertad individual
<i>Cambio climático</i>	Asunto político No muy peligroso Falta consenso general	Global Desafío ecológico Sobredimensionado	Costos Incertidumbre Asunto de energía

CUADRO 1
(*continuación*)

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>
<i>Postura política</i>	Metas blandas Aplicaciones conjuntas Voluntario Análisis de costos y beneficios	Metas duras Enfoque estructural Innovación tecnológica Política regulatoria	Foro internacional Compromisos Política de mercado y mercado de energía

sólo las necesidades internas. No hay una apreciación única sobre la importancia del medio, incluso es común encontrar la idea de que las políticas al respecto deberían ser menos polarizadas.

Las creencias y la conciencia sobre el medio en Estados Unidos se inspiran claramente en un enfoque antropocéntrico y se concibe la naturaleza de manera un tanto religiosa. De ello no sólo se deriva que la naturaleza tiende a ser relativamente estable y que la interferencia humana no es algo determinante, sino también el hecho de que la valoración sobre la tecnología y la ciencia en general sea positiva, y que la noción del riesgo esté asociada inminente e inevitablemente con la vida humana. Pero, por otro lado, la naturaleza es altamente valorada y sin duda se considera como una de las condiciones más relevantes para la vida humana. Todas estas características orillan a que la preocupación por el ambiente sea menos fuerte, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos desarrollados, especialmente en lo que se refiere a los asuntos específicos, y más aún en los temas globales del ambiente. Sin embargo, las encuestas de opinión² indican que, al contrario de lo que se supone, existe cierta voluntad de los ciudadanos a pagar precios más altos o impuestos destinados a la protección del medio, a involucrarse en acciones ecologistas y a votar por los candidatos “verdes”.

Los rasgos principales de la cultura estadounidense —ser extremadamente analítico, fuertemente individualista y endógeno, centra-

² *Ibid.*, 283.

do en los hechos y los personajes, así como considerar al autointerés una categoría social elemental— se manifiestan también en su visión del ambiente, en la que los elementos cuantitativos y el pragmatismo tienden a enfatizarse, y el autointerés del país y de las compañías mismas suele ser abiertamente revocado y altamente ponderado.

Los estudios sobre el tema generalmente resaltan la consistencia entre la tradición y la conciencia ecológica de Estados Unidos —que expresan preocupación a largo plazo, son antropocéntricas, conservacionistas y su marco de referencia obligatorio es el nivel nacional— y el carácter confuso de las políticas ecologistas, sobre todo cuando este tema es de carácter global y de reciente aparición, como es el caso precisamente del cambio climático. La percepción sobre éste representa una preocupación muy limitada³ y se ubica como un asunto de contención entre distintos actores (internos y externos) que intentan maximizar sus ganancias, para lo cual esgrimen como argumento en los debates políticos, principalmente en las batallas libradas entre los partidarios de la regulación y los del mercado.

EL TRASFONDO POLÍTICO INTERNO

En Estados Unidos, las emisiones de gases que producen el efecto invernadero, entre los cuales el más grave es el bióxido de carbono (CO₂), y que se provocan por la quema de combustibles fósiles, son los más altos del mundo: entre 1970-1993 aumentaron 24.4 por ciento y con ello sobrepasaron los 5 000 000 000 de toneladas. En cuanto a los orígenes, cabe señalar que las emisiones de CO₂ se reparten, casi por partes iguales, entre la industria (34 por ciento), los transportes (31 por ciento) y los servicios, en especial la producción de energía eléctrica. En Estados Unidos, la emisión del CO₂ por unidad del producto interno bruto es también la mayor en el mundo: el índice es de 0.84 toneladas por miles de dólares del PIB, mientras que, en promedio, en los países de la Organización para el Comercio

³ Willett Kempton, James S. Boster y Jennifer A. Hartley, *Environmental Values in American Culture* (Cambridge: MIT Press, 1995).

y el Desarrollo Económicos (OCDE) es sólo de 0.66, e incluso más baja, 0.52, en los países europeos miembros de la OCDE.⁴

En Estados Unidos, el interés por el tema del cambio climático se ha acrecentado desde los años setenta. En un principio, sus principales promotores fueron los científicos y, más tarde, a finales de esa década, los políticos, entre ellos los miembros del Departamento de Energía, el actor principal en ese tiempo, así como algunos miembros del Congreso. Por ejemplo, Al Gore, en calidad de miembro de la Cámara de Representantes, ya desde 1982 y más tarde en 1984, organizó audiencias sobre el tema en el Congreso. El interés público por el cambio climático se disparó repentinamente en 1988, cuando un verano excepcionalmente caliente no sólo originó sequías e incendios forestales (los primeros antecedentes), sino también parecía sugerir que el calentamiento de la tierra ya estaba en marcha. En consecuencia, durante la campaña electoral presidencial de 1988, el mismo George Bush, quien no era precisamente conocido por sus buenas credenciales ecologistas, pronunció una frase que ya se volvió famosa en la historia de este tema: “Quienes piensan que no tenemos fuerza para combatir el efecto invernadero, olvidan el efecto de la Casa Blanca”.⁵

La administración de Bush presentó la primera estrategia política sobre el cambio climático en diciembre de 1992, a través de un documento conocido como *U.S. National Action Plan for Global Climate Change*.⁶ A pesar de que éste abogaba por tomar medidas concretas en lugar de hacer declaraciones retóricas, por el momento sólo proponía tomar medidas de bajo costo y evitaba fijar plazos y fechas de cumplimiento. Cuando en 1993 Clinton relevó a Bush, el tono del discurso presidencial cambió notablemente, pero las políticas propuestas seguían siendo básicamente las mismas. El texto elaborado por el presidente Clinton y el vicepresidente Al Gore, titulado *The Climate Change Action Plan*,⁷ que se presentó en octubre de 1993,

⁴ OCDE, *Análisis del desempeño ambiental. Estados Unidos* (París: OCDE, 1996), 122.

⁵ *The New York Times*, 24 de septiembre de 1988, 1.

⁶ Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *National Action Plan for Global Climate Change* (Washington, D.C.: Office of Global Change, diciembre de 1992), 129.

⁷ Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *The Climate Change Action Plan* (Washington, D.C.: Office of Global Change, octubre de 1993), 50.

argumentaba que aún existían muchas incertidumbres acerca de la magnitud precisa, los plazos en que se presenta y lo referente a los patrones regionales de los efectos del cambio climático, a la vez enfatizaba que el tiempo de actuar contra el cambio climático había llegado.

La política efectiva de Estados Unidos sobre el cambio climático se elaboró en un clima de insuficiencia de fundamentos y con la constante oposición del Congreso, más preocupado por la política fiscal y la desregulación que por el ambiente. Una de las principales propuestas del presidente Clinton, el impuesto de energía, la rechazó unánimemente el Congreso en 1993.

La oposición del Congreso se nutría del apoyo de los grupos de interés internos, principalmente los del sector petrolero, automotriz, minero (del carbón) y de algunas industrias. Estos grupos aprovecharon las oportunidades que ofrecía el proceso plural de hacer política para oponerse al cambio climático, dicha política reflejaba la concepción de los ideólogos duros al estilo antiguo que dominaban la política del cambio climático en los tiempos de Bush. En opinión de estos grupos, que incluía al mismo John Sununu, jefe del equipo de la Casa Blanca del presidente Bush, el asunto del ambiente es sólo una forma distinta de promoción del comunismo o, al menos, la fuerte intervención del gobierno. Por el otro lado, los grupos de interés que apoyaban el cambio climático incluían la fuerza de cabildeo (*lobby*) de la energía nuclear, los grupos ecologistas y los llamados *grupos orientados al pragmatismo moderno* que operaban dentro de la burocracia gubernamental.⁸

En cuanto a los objetivos de la política estadounidense, cabe mencionar que las promesas políticas, por ejemplo las expresadas en 1993 por el mismo presidente Clinton en el Día de la Tierra, por lo general no se reflejaron en las metas legalmente establecidas para la política. En pleno contraste con las estrategias de intercambiar gas por gas, en las que se basan, por ejemplo, las políticas alemana y británica, Estados Unidos optó por las reducciones en un sentido amplio, en el que el incremento del CO₂ sería compensado por la reducción

⁸ Michael Hatch, "Domestic Politics and International Negotiations: The Politics of Global Warming in the United States", *Journal of Environment & Development* 2, no. 2 (verano de 1993): 1-39.

de otros gases, como son el CH_4 y el N_2O , así como por el efecto de los llamados sumideros (*sinks*). Éstas se refieren a la captación de carbón por medio de los océanos, de los bosques y del abono natural, y tienen la capacidad de sacar el carbón fuera de la atmósfera. De cualquier manera, la nueva política de Clinton significaba cierto avance en comparación con la de Bush, quien proyectaba un aumento neto de las emisiones en general entre 1.4 y 6 por ciento.⁹

CUADRO 2
LA EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO
EN ESTADOS UNIDOS

<i>Gases de efecto invernadero</i>	<i>Meta (1990-2000)</i> %	<i>Proyección (1990-2000)</i> %
CO ₂	+3	+3 o mayor
Metano	-19	-19.3
NO ₂	-21	-20.5
Todos los gases	+1	+0.5
Sumideros	-13	...
Total	0	...

FUENTES: Department of State, Bureau of Oceans and International and Scientific Affairs, *The Climate Change...*, y *United States Report* (UNFCCC, 1996).

The Climate Change Action Plan se centraba en estrategias de reducción de las emisiones de las empresas y de las centrales eléctricas, la recuperación del uso del metano agrícola, los sistemas de extracción minera y de gas, el desarrollo de motores industriales energéticamente eficientes y de llantas con mejor resistencia de rodaje, esto es, se centraba en mecanismos que no incidieran en la fuente principal del problema, el CO₂, de manera que se proyectaba alcanzar las metas, inclusive aumentando 3 por ciento las emisiones del

⁹ Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *National Action Plan...*, 5.

CO₂. En estas condiciones, el cumplimiento de las metas y el mejoramiento efectivo del medio no sería fácil.

El plan de trabajo de Clinton incluía 44 iniciativas dirigidas a aumentar la eficiencia energética en los sectores comercial, residencial, industrial y de transportes, a través del fomento a la sustitución de combustibles de alto contenido de carbón y la reducción de emisiones de metano y de óxidos nitrosos. La mayoría de las medidas propuestas estaba destinada a introducir campañas de información y/o acuerdos voluntarios con distintas ramas de la industria, sólo unas cuantas incluían aspectos regulatorios. En conjunto, las iniciativas buscaban la creación de un mercado efectivo de inversión en las nuevas tecnologías, pero ya existentes o, al menos, próximas a ser comercializadas con el fin de reducir el efecto invernadero. El costo de las acciones contempladas entre 1990-1994 era de 60 000 000 000 de dólares, compensados por la misma cantidad de ahorro de energía en el año 2000.

Como se señala en el cuadro 3, el esfuerzo que exige el plan a los sectores comerciales y residenciales es mucho mayor que su contribución al problema, al mismo tiempo que a los protagonistas, como son los sectores industriales, de transportes y de energía, se les exige lo mínimo. Esta desproporción sectorial se explica evidentemente por razones de índole política, directamente relacionadas con el peso que tiene cada sector en el Congreso. El presupuesto que destina el plan a la investigación sigue siendo elevado y tiende a crecer, y cuyo mayor receptor es la NASA. Al plan lo acompaña una serie de programas estatales, y hacia 1994 ya 22 estados habían emitido leyes, regulaciones o programas de investigación sobre el cambio climático. Las acciones propuestas por las entidades, entre ellas la conservación de energía, el mejoramiento de la eficiencia energética y la reducción de gases, no establecen un claro compromiso de disminuir las emisiones a los niveles de 1990.

El mismo documento aclara que estas medidas no sólo fueron concebidas para estabilizar el nivel de emisiones, sino también para poder reducir el déficit presupuestal, la creación de empleos y para estimular la inversión en tecnologías nuevas. Al mismo tiempo, el plan reconoce que las medidas propuestas no serán suficientes para reducir los gases de efecto invernadero a largo plazo, por lo que también

CUADRO 3
EMISIONES A NIVEL NACIONAL DE CO₂

<i>Tipo de demanda</i>	<i>Parte del total de emisiones de 1994</i>	<i>Producción prevista de emisiones (millones de toneladas)</i>	<i>Producción prevista de emisiones (porcentaje)</i>	<i>Razón entre aborro de energía e inversión de capital</i>
<i>Comercial</i>	10.6	16.3	41	9.1
<i>Residencial</i>	16.3	25.1	71	5.5
<i>Industrial</i>	19	29.3	223	4.4
<i>De transporte</i>	8.1	12.5	313	0.9
<i>Abastecimiento de energía</i>	10.8	16.7	36	0
Total	64.8	100	100	100

FUENTE: "Plan de acción del cambio climático", en OCDE, *Análisis del desempeño...*, 245, cuadro 10.2.

lanza una serie de iniciativas para crear una estrategia a largo plazo. Éstas se centran básicamente en el desarrollo de nuevas tecnologías en lugar de aplicar las ya existentes. Incluyen, por ejemplo, un proyecto común de los tres más grandes fabricantes de automóviles para desarrollar un prototipo de vehículo que será tres veces más efectivo que los convencionales, así como la creación de un comité asesor, conocido como Car-Talk, que se dedicará a explorar las oportunidades de reducir las emisiones en el sector transportes.

En resumen, las políticas internas encaminadas al cambio climático sugieren básicamente medidas que en sí mismas representan bene-

ficios, aun cuando se ignoren los efectos para el medio. No hay medidas que exijan un cambio definitivo en el comportamiento del usuario para ahorrar energía, que en opinión de los expertos sería la verdaderamente efectiva en una sociedad acostumbrada a la abundancia de energía barata.

Las complejas relaciones existentes en Estados Unidos entre el gobierno federal, los estados, las etnias y las localidades, así como la naturaleza de los procedimientos relativos a las normas sobre la emisión de sustancias contaminantes, hacen que los costos de las transacciones sean muy elevados tanto para las agencias encargadas de aplicarlos, como para las industrias. A menudo las medidas tomadas por las autoridades locales están sujetas a la aprobación del gobierno estatal e incluso del federal. Al mismo tiempo, la promulgación de las normas y los reglamentos federales, al igual que la expedición de permisos por parte de las autoridades locales y estatales se encuentran obstaculizadas y retrasadas por procedimientos de litigio.

Conforme a la tendencia actual, es posible que en el futuro el papel de los estados en la política ecológica se amplíe. Algunas entidades, por ejemplo California, ya han establecido normas para la emisión de vehículos automotores, incluso ya se perfilan como líderes en materia ecológica; sin embargo, dadas las grandes diferencias entre los estados, si sólo se fortalece la acción de éstos será muy difícil lograr un equilibrio justo entre la acción federal directa y la acción independiente estatal. En Estados Unidos hay un mercado único que opera según leyes uniformes, por ello es lógico suponer que también se requieren normas ecológicas federales que regulen las actividades, además de que el papel de los estados debe restringirse a la defensa de los intereses locales y regionales. Las comparaciones a nivel internacional sugieren que para lograr un ambiente más protegido es muy importante la integración de las políticas federal y estatales.

A pesar de que en Estados Unidos, en términos generales, durante los últimos 25 años el rendimiento energético haya mejorado, a finales de los años ochenta este índice ha empezado a estancarse debido, en primer lugar, a la influencia de la baja del precio de la energía, pues no hay que olvidar que, entre la de todos los países de la OCDE, la estadounidense es la economía más sensible y dependiente de la energía. Los instrumentos políticos utilizados para este fin,

la Ley sobre Políticas Energéticas de 1992 y el Plan de Acción sobre Cambio Climático, no resultaron suficientes, por lo que la OCDE, no obstante la dificultad que entraña el obtener el apoyo del público, recomienda a Estados Unidos seguir insistiendo en sus intenciones de aumentar los impuestos sobre la energía, que quizá sea la única política efectiva.¹⁰

En Estados Unidos raramente se aplican cuotas a los usuarios de conformidad al principio de que ellos paguen; a pesar de que existen impuestos relativos al uso del vehículo, éstos no se encuentran vinculados con los efectos de los niveles de contaminación. El impuesto mismo a la gasolina en Estados Unidos representa la sexta parte de lo que se paga en los países europeos miembros de la OCDE. Una de las razones principales de que no se logren las reducciones del CO₂ es sin duda la no factibilidad de elevar los precios de los combustibles a través de los impuestos, lo que traería como consecuencia que el uso de la energía fuese en aumento en todos los sectores de la sociedad, tanto per cápita como en la parte proporcional del PIB.

LA POSICIÓN INTERNACIONAL

Desde 1969, en Estados Unidos la Ley Nacional de la Política Ambiental estableció la meta de maximizar la cooperación internacional y, conforme a la política actual, el objetivo es promover el desarrollo sustentable y la protección del ambiente a nivel mundial, de manera que el medio se ha vuelto uno de los componentes de la política exterior. Sin embargo, a nivel internacional, Estados Unidos hasta ahora le ha dado prioridad a la ciencia y la tecnología en la solución de los problemas globales, y ha tratado de comprometerse lo menos posible con las vías más directas de cooperación. Y a pesar de cooperar significativamente con los fondos multinacionales para fines ecológicos, como es el caso del Fondo Ambiental a Nivel Mundial (FAM), sistemáticamente se rehúsa a contribuir de manera proporcional a su PIB, así, con el 0.07 milésimo de su PIB,¹¹ es el país cuya apor-

¹⁰ *Ibid.*, 142.

¹¹ OCDE, *Análisis del desempeño...*, 256.

tación corresponde al índice más bajo en el mundo. Llevar a cabo una política ecologista global sin duda requiere de medios financieros significativos, más si Estados Unidos no aplica el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, principio emanado de la Declaración de Río de Janeiro y también aprobado por aquél, y tampoco las políticas propuestas en su interior, sería inútil esperar que otros países se adhirieran a la política ecologista global.

En el pasado, mientras que sus políticas sobre el medio estuvieron en un primer plano en comparación con las de otros países de la OCDE, la posición asumida por Estados Unidos en las negociaciones internacionales sobre el ambiente, al buscar la aprobación de lo que ya estaba contemplado en la legislación ecológica interna del país, resultaba en un progreso significativo y otros países acordaron alinear sus políticas al respecto con las de Estados Unidos. Sin embargo, en la actualidad las políticas ecológicas de muchos países miembros han progresado a tal punto que Estados Unidos ya no está en el primer plano en dichas cuestiones internacionales. En consecuencia, la postura tradicional de Estados Unidos se ha convertido en un obstáculo para promover la cooperación mundial en materia del ambiente, un buen ejemplo es el de la negociación del cambio climático.

Respecto a la protección de la capa de ozono, Estados Unidos todavía ha encabezado los esfuerzos internacionales: en 1978 prohibió el uso de los clorofluorocarbonos (CFC) en los aerosoles; propuso iniciativas importantes en la Convención de Viena y en el Protocolo de Montreal, y ha cumplido con rapidez sus compromisos internacionales en cuanto a sustancias que dañan la capa de ozono, contribuyendo con 25 por ciento de los 152 000 000 de dólares al Fondo Multilateral establecido para ese fin en 1994. Empero, la situación es diferente en el caso del cambio climático, la responsabilidad global de Estados Unidos en este tema es muy grande, puesto que es el mayor emisor de gases de efecto invernadero. Entre 1989-1992, Estados Unidos auspició programas nacionales de investigación sobre el cambio climático con un monto de 2 600 000 000 de dólares.¹²

En 1992 fue el primer país de la OCDE, que formó parte del Convenio Marco sobre Cambio Climático (CMCC), que obligaba a las partes

¹² *Ibid.*, 244.

a que las emisiones de gases de efecto invernadero retrocediesen a los niveles de 1990. No debe olvidarse que en Estados Unidos el CO₂ es responsable de 93.6 por ciento de las emisiones; no obstante, en abril de 1994, el presidente de Estados Unidos se comprometió a disminuir las emisiones en el año 2000 a los mismos niveles de 1990. Tanto antes como después de la Conferencia de Río de Janeiro, favorecía las políticas de menor esfuerzo y costo (*no-regrets* y *bottom-up politics*) en materia de cambio climático, y rechazaba, por considerarla prematura e idealista, la visión europea basada en las políticas de prevención.

La preferencia por las políticas de menor esfuerzo se manifestaba en que, durante un largo periodo, Estados Unidos no aceptaba medida alguna legalmente establecida, tal como se expresaba en la Conferencia de 1992. Sin embargo, más tarde, desde la segunda Conferencia de las Partes (COP2) cambió su postura al respecto, porque ya no resultaba posible seguir oponiéndose a algún tipo de compromiso legal. No obstante, desde esa fecha, Estados Unidos no se cansa de insistir en que las propuestas deben ser flexibles y vincula la adopción de cualquier compromiso con la creación de un sistema de permisos comerciables de reducción. En términos de la cooperación Norte-Sur, Estados Unidos insiste y promueve un trabajo político y diplomático permanente para involucrar a los países en desarrollo en el proceso de negociación, lo que significa dos cosas concretas: convencerlos de que acepten compromisos de reducción de gases y apoyarlos a que evalúen sus emisiones a través de su Programa de Estudios de Países, que por lo demás ha gozado de una buena recepción a nivel mundial.

Estados Unidos también está a favor de utilizar aplicaciones conjuntas para las reducciones, porque las considera como instrumentos de gran potencial para la transferencia de recursos tecnológicos y financieros del Norte al Sur, y como contribuciones de gran alcance para las políticas efectivas al costo en el marco de la negociación del cambio climático. De hecho, desde 1995, Estados Unidos ha ligado el éxito de las negociaciones con las aplicaciones conjuntas y ha elaborado su propio programa piloto.¹³

¹³ "A Summary Report on the Eleventh Session of the INC for the Framework Convention on Climate Change. 6-17 February 1995", *Earth Negotiations Bulletin* 12, no. 12, 18 de febrero

Una evaluación de la política estadounidense sobre el cambio climático, realizada en 1996 por un grupo independiente a petición del secretariado correspondiente de la ONU,¹⁴ ofrece un panorama bastante pesimista. Afirma que hoy es menos probable que el nivel de la emisión neta de gases de efecto invernadero vuelva a los mismos niveles de 1990, cuando se concibió el plan de acción del presidente Clinton. Entre los principales obstáculos se señalan la falta de fundamentos, la oposición del Congreso y el crecimiento económico acelerado, así como los precios de energía más bajos que los originalmente contemplados. El informe también cuestiona la voluntad de la industria estadounidense para reducir las emisiones y considera que, dado el carácter voluntario de las propuestas, no hay posibilidades reales de que se logren esos objetivos.

La última evaluación que la OCDE ha hecho sobre la política ecológica de Estados Unidos habla de tres metas principales:

1. Aplicar una política ecológica cuya relación costo/eficacia resuelva mejor los problemas que aún subsisten.
2. Integrar mejor los problemas ecológicos a las decisiones económicas.
3. Continuar de manera activa con la cooperación internacional para la protección ecológica.¹⁵

El logro de esas metas en Estados Unidos sin duda se relaciona con la evolución de los patrones de consumo y producción. Las actividades urbanas, industriales y agrícolas siguen ejerciendo una enorme presión sobre el medio, que en buena medida son el resultado de los modelos de consumo vigentes y que se basan en un hábitat poco denso, el uso de vehículos automotores, un uso intensivo de

de 1995, en <<http://www.iisd.ca/linkages/download/asc/enb1211e.txt>>, consultada el 29 de mayo de 1996.

¹⁴ Rodito Buan, Alexey Kokorin, Ebbe Kvist, Trevor Morgan, Robert Hornung y Peer Stiansen, *United States. Report on the In-Depth of the National Communication of the United States of America*, United Nations Framework Convention on Climate Change, Secretariat, 26 de febrero de 1996, en <<http://www.unep.ch/unfccc/idr/usa01.doc>>, consultada el 14 de mayo de 1996.

¹⁵ OCDE, *Análisis del desempeño...*, 261.

los recursos y una considerable producción de desechos. Hasta que no se modifique este modelo es difícil pensar en un desarrollo de verdad sustentable. Este modelo sólo se modificará para beneficio del ambiente si se aplican políticas sectoriales más integradas y efectivas tanto para la economía, como para el medio.

La eficacia ecológica y la eficiencia económica sólo se lograrán si se combina el uso simultáneo de una variedad más amplia de instrumentos económicos. En la actualidad ya se emplean los mecanismos de intercambio de permisos y/o subsidios y se aplica el impuesto a los CFC; sin embargo, será indispensable darle prioridad a las tarifas y cuotas que permitan operar con precios justos relativos a los recursos naturales. Entre muchas otras recomendaciones, el estudio propone “reevaluar las medidas tarifarias o las estructuras de tarifación aplicadas al uso de los recursos naturales esenciales, como la energía, el agua y los pastizales”,¹⁶ y agrega que será muy útil examinar todos los mecanismos de apoyo financiero que puedan suscitar una sobreutilización de recursos.

El documento igualmente critica las medidas estadounidenses, más preocupadas por los asuntos particulares que los globales y cuyos esfuerzos están más dedicados a subsanar los daños causados al medio que a prevenirlos, mediante acciones que se ocupan por las causas de fenómenos como la urbanización descontrolada, la utilización de energía y los modelos de consumo. En este aspecto, la integración de los distintos niveles de acción —que actualmente se encuentran muy fragmentados e incluso son contradictorios— tendría que ser prioritaria. En lugar de la actual política de choque, sería muy importante lograr una estrecha cooperación entre los diferentes departamentos y organismos federales en materia ecológica pese a la fragmentada estructura de la legislación correspondiente.

Como una recomendación concreta se propone llevar a cabo una discusión a partir de las conclusiones del Consejo Presidencial sobre el Desarrollo Sustentable, en el que se invita a la ciudadanía a compartir las responsabilidades para el establecimiento de modelos de consumo y producción duraderos, con los que se evaluarán los patrones de transporte y el uso de la energía. A pesar de las políticas

¹⁶ *Ibid.*, 264.

hasta hoy aplicadas, Estados Unidos no ha logrado controlar el crecimiento del tráfico automotriz, debido a la creencia de normas más estrictas para las emisiones, a lo limitado que es el transporte colectivo, a los bajos precios de la gasolina y la gratuidad de muchos estacionamientos. En el área de los transportes, las medidas tendientes a estabilizar y/o reducir el uso de los vehículos particulares deberían ser los principales elementos de cualquier estrategia a largo plazo.

CONCLUSIONES

El tema del ambiente ya forma parte de los factores contemplados a la hora de establecer la política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, el cambio climático como prototipo del problema ecológico global —puesto que se vincula con una gama muy amplia de las actividades económicas vitales de un país y muy particularmente con el sector de energía y los patrones de consumo y producción que más allá de la política se ven determinados incluso por el modelo cultural en general— resulta ser un problema íntimamente relacionado con los aspectos internos de la política estadounidense. Este hecho dificulta enormemente que Estados Unidos mantenga su tradicional liderazgo mundial en materia del ambiente, porque los fines de la política exterior chocan con las prioridades y los mecanismos tradicionales de consenso dentro de la sociedad.

El problema del cambio climático, cuya resolución exige la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, trae a colación dos de los núcleos duros de la sociedad y de la política estadounidenses: el primero es la cultura despilfarradora de la energía, que se plasma en un modelo de consumo y producción habituado a la abundancia de fuentes de energía, prácticamente ilimitadas y baratas y que, por tanto, muestra poca flexibilidad ante la necesidad de modificarse; el segundo es el mecanismo político basado en el tradicional enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la determinante de que este último deja un margen muy estrecho para conciliar intereses en aras de una política global.

De hecho, la política multilateral y la capacidad de Estados Unidos de cooperar globalmente se ven limitadas por los márgenes electora-

les del Partido Republicano en los distintos distritos federales, puesto que son los principales opositores de sobreponer o siquiera ponderar los intereses globales a los locales. En este sentido, el tema del cambio climático parece demostrar que la política exterior ha de entenderse como la simple prolongación de la interna, que en el caso de un país como Estados Unidos, la única superpotencia sobreviviente, resulta ser una referencia demasiado limitada y constreñida como para cumplir su función en el mundo.

En el plano internacional, la postura de Estados Unidos sobre el cambio climático se enfrenta con la visión más incluyente y diversificada de la Unión Europea, que hoy encabeza la iniciativa mundial. En parte por su menor dependencia de las fuentes de energía sucias, pero también por su modelo cultural de energía más ahorrativo, y sobre todo por los mecanismos políticos más encaminados a crear consenso entre los distintos países, los intereses locales, nacionales y supranacionales, así como entre los distintos asuntos de la política.

Las negociaciones del régimen internacional del cambio climático están en marcha, todavía no han terminado, aunque se proyectaba llegar a un acuerdo en noviembre del año 2000. Las incertidumbres son muchas y las perspectivas sombrías, debido, en gran parte, a la postura inflexible de Estados Unidos. Hay muy pocas posibilidades de que cambie en el corto plazo, y, de mantenerse, se cuestionan seriamente los verdaderos efectos del mercado de permisos comercializables para la protección efectiva de la atmósfera, que se supone es su principal objetivo.