

Introducción

El cambio climático, junto con otros temas como la regulación de los productos y procesos de la biotecnología y la ingeniería genética, son de los más importantes y complejos de la actualidad para México y el mundo. El primero en particular es uno de los asuntos ambientales más graves. Originalmente concebido como un asunto científico, se ha politizado en gran medida debido, sobre todo, a su estrecha vinculación con el tema de la energía y la repartición de los recursos mundiales entre países ricos y pobres.

Sabemos que *conocimiento es poder* y también que la ciencia siempre está socialmente construida. En términos científicos, el cambio climático es un tema de investigación que, aun cuando goza del consenso mundial, provoca en la mayor parte de la comunidad científica cierto grado de incertidumbre que da lugar a intensas discusiones. Desde el punto de vista social, se trata de un fenómeno que perjudica la atmósfera —un bien común de la humanidad que todavía no es propiedad privada y cuyo manejo está en tela de juicio—; económicamente, lo que está en juego es nada menos que la cuestión de la energía, materia vital que está detrás de toda actividad humana y que puede justificar cualquier política.

El calentamiento de la Tierra obedece a la liberación de gases de *efecto invernadero*, principalmente del CO₂, el cual se genera de la combustión de carbón, petróleo y gas, esto es, en toda la actividad industrial. El problema político es que para bajar los niveles de emisión de carbono se requiere disminuir la actividad económica, o bien, sustituir combustibles tradicionales por otros; la primera cuestión contradice la elemental lógica de la economía mundial, y la segunda todavía resulta demasiado cara.

En la propuesta de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, los países industrializados se comprometían durante los años noventa a reducir sus emisiones de carbono y a hacer transferencias tecnológicas y financieras para que los países en desarrollo disminuyeran en el futuro la contaminación que generan. Este compromiso, conocido como el Protocolo de Kioto (PK), se basaba en el reconocimiento de que en el pasado eran los países industrializados los que causaban el problema, y por tanto debían ser quienes aportaran los recursos para la solución. Sin embargo, una vez que empezaban las negociaciones sobre las medidas concretas a tomar las cosas se complicaban, toda vez que los principales productores y consumidores de energía encabezados por Estados Unidos, además de oponerse a las medidas, impulsaban nuevas acciones comerciales a través de un novedoso mecanismo, el cual consistía en crear un mercado mundial de compra y venta de derechos para emitir CO₂ que ha resultado muy controversial. Ahora la discusión está abierta sobre la viabilidad y los impactos posibles de esta especie de mercado ecológico. Así, a finales de 2001 nació el acuerdo mundial en el que los países industrializados se comprometían —menos de lo que habían planteado— y adoptaban los nuevos mecanismos de comercialización de los permisos de emisión. Irónicamente, y a pesar de aceptar su propuesta, Estados Unidos rechazó el acuerdo, con lo que se convirtió en blanco de duras críticas no sólo por parte de los grupos ambientalistas sino también por parte de los gobiernos europeos, asiáticos y de los países en desarrollo. Siendo Estados Unidos el país más poderoso, su falta de cooperación con el mundo, sobre todo durante la administración de Bush (con el rechazo del acuerdo internacional sobre el cambio climático), se volvió palpable.

Las distintas sociedades percibieron el cambio climático de manera divergente; por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea actuaron diferente. El primero no toma medidas preventivas hasta que se prueben los daños y sean cuantificables, no acepta revisar su forma de vivir, producir y consumir; mientras tanto, Europa hace valer el principio precautorio y se dispone a tomar medidas a expensas de pérdidas económicas.

Explicar el porqué de estas diferencias es parte de los objetivos de este libro.

El acuerdo no obliga a México —como país en vías de desarrollo— a asumir compromiso financiero alguno; sin embargo, la enorme importancia del tema se debe a que éste es un país productor de petróleo (emisor principal de CO₂), cuya demanda y precio mundial estarán en función de los acuerdos internacionales sobre el cambio climático. Otro punto importante es que México puede ofrecer certificados a cambio de inversión y tecnología energética a los países industrializados que los necesitan y también llevar a cabo actividades relacionadas con la forestación, todo a cambio de

INTRODUCCIÓN

certificados. Aprovechar estos recursos internacionales y canalizarlos para el cambio tecnológico hacia los recursos de energía renovables es vital para el país.

Este libro tiene como meta estudiar las diferencias en las posturas de Estados Unidos y la Unión Europea ante el problema del cambio climático, esto es, explicar las posiciones de los dos actores más importantes acerca de uno de los temas ambientales más complejos de la actualidad. Se trata de un tema de política global que divide fuertemente la opinión de dichos actores que, por lo demás, presentan similitudes en cuanto a que son sistemas democráticos, economías avanzadas y expresiones máximas de la cultura occidental contemporánea. Para responder a las preguntas sobre a qué obedecen las diferencias, qué representan las posturas de cada uno de los actores y cuál de los dos ofrece una mejor solución al problema —cuestiones que son los principales objetivos de este estudio—, la investigación adopta el enfoque constructivista.

En la búsqueda de las respuestas se acude al método de la política comparada y se establece una serie de criterios comparativos sobre los aspectos económicos, culturales e institucionales de la política interna de los países en cuestión. Uno de los supuestos iniciales del trabajo es que los factores relacionados con los intereses económicos y las capacidades políticas son insuficientes para explicar las posturas y la política internacional de la que forma parte, y otro supuesto es que los factores básicamente relacionados con el contexto interno contribuyen en gran parte a la explicación de la postura internacional.

El primer capítulo describe y analiza el desarrollo del régimen del cambio climático. El punto de partida es el trasfondo científico y el grado de incertidumbre que aún persiste sobre el tema. Esto tiene mucha importancia porque el tema científico constituye uno de los más polémicos en el debate actual. Después se explica cómo un problema técnico ha llegado a traducirse en un asunto político, en qué circunstancias de política mundial, y cómo éstas se reflejan en los compromisos formulados en la Reunión de Kioto sobre el cambio climático. En la última parte del capítulo se analizan los principales conflictos que surgieron con el régimen internacional sobre el cambio climático, los puntos contenciosos que llevaron al choque de intereses y los principales frentes, así como las políticas de trasfondo que representan a su vez los criterios de análisis tradicionalmente utilizados para explicar las posturas de las partes.

El segundo capítulo explica el verdadero alcance de las negociaciones sobre el cambio climático en el marco de las políticas de desarrollo sustentable a nivel mundial y la dimensión norte-sur de problemas climáticos; los resultados de los compromisos asumidos en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y la primera evaluación de éstos que tuvo lugar en Johannesburgo en septiembre de 2002. Entre una

serie de temas de gran importancia, como la biodiversidad, el manejo de los bosques y la Agenda 21, sin duda el tema del cambio climático fue la piedra angular en esta evaluación sobre los recursos destinados y transferidos desde el Norte al Sur. Este capítulo también analiza críticamente los términos del acuerdo internacional sobre el cambio climático, explica las consecuencias del acuerdo para México y sus intereses particulares. Incluye un apartado sobre la nueva situación creada por los acontecimientos del 11 de septiembre y discute la postura de Estados Unidos para el futuro.

El tercer capítulo revisa, en el primer apartado, las referencias teóricas relacionadas con la política ambiental: el significado de la *globalización* y la *regionalización* del mundo desde el punto de vista ambiental, las posturas de las teorías tradicionales de las relaciones internacionales ante las posibilidades de cooperación en materia ambiental; asimismo, subraya la vinculación que existe entre la política internacional y las políticas internas por medio del proceso de toma de decisiones particulares en cada sistema político. Más adelante, el capítulo analiza la política ambiental de Estados Unidos y de la Unión Europea por separado. Esta sección busca reunir los principales elementos que conforman el enfoque de la política ambiental, identificar a los actores que intervienen en cada fase de su formulación y aplicación y precisar la relación que se establece entre el Estado y los sectores corporativos, así como el estilo de política que se desarrolla históricamente en ambas entidades. Se pone especial énfasis en los rasgos específicos que caracterizan la relación entre ciencia y política, y las formas de vinculación entre los distintos temas de la política que guardan relación con el ambiente.

En el cuarto capítulo se analiza con detalle la posición de Estados Unidos y de la Unión Europea sobre el cambio climático, las políticas que han sido puestas en marcha y las medidas propuestas para el futuro. Este análisis tiene como punto de partida la diferencia de intereses sobre el tema de la energía y los costos que los compromisos de Kioto implican a cada parte. Más adelante, se explica la visión muy particular y la forma de concebir el problema del cambio climático política y socialmente, que ofrecen la pauta para entender las distintas vías de solución que cada entidad considera adecuadas.

En el quinto capítulo, considerado el principal, se desarrollan los cuadros comparativos entre Estados Unidos y la Unión Europea. Se han elegido cinco criterios de comparación que se explican en el primer subíndice y que equivalen a las variables de las que depende la investigación. Entre los criterios seleccionados hay ciertas diferencias de orden metodológico, el primero se refiere a la energía y los costos de la reducción de emisiones de gases de *efecto invernadero* que constituye el factor más estudiado y el más tradicional desde los enfoques realista y liberal para este tipo de estudios, mientras que los siguientes tres criterios —el concepto de *ambiente*

INTRODUCCIÓN

dentro del modelo cultural de cada entidad, el estilo de política y el proceso de toma de decisiones que incluye las formas institucionales y los actores principales que intervienen— constituyen elementos de análisis novedosos, a veces considerados como propios del enfoque constructivista que representan características específicas de los actores internacionales en cuestión.

El sexto capítulo se dedica exclusivamente a la mayor novedad que presenta la negociación sobre el cambio climático para la política internacional: crear un mercado ecológico, el derecho de compra y venta de permisos para contaminar. Para ubicar el verdadero significado de los llamados *mecanismos flexibles* se hace una evaluación sobre los métodos tradicionales de regulación. El segundo apartado de este capítulo, a la luz de los últimos acontecimientos, explora las posibilidades que el régimen internacional sobre el cambio climático tendría en el futuro.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo divididas en dos partes. En la primera se encuentran las de orden empírico, deducidas de los datos reunidos sobre el estudio del cambio climático, dirigidas a explicar las diferencias encontradas y a formular predicciones sobre el futuro del régimen internacional en cuanto a este asunto; en la segunda parte aparecen las conclusiones de orden teórico que se desprenden de la ubicación del tema en los actuales debates de las teorías de las relaciones internacionales que se explican a continuación.

La primera relación del tema con los grandes debates que tienen lugar en las relaciones internacionales gira en torno a los regímenes internacionales. Este concepto teórico, que apareció hace veinte años como una clase primordial de instituciones internacionales que propician la cooperación en este nivel, ha proliferado en los campos de estudio de la seguridad, de la economía y sobre todo del comercio, el ambiente y los derechos humanos. Los regímenes ambientales internacionales, principalmente el caso de la protección de la capa de ozono, han sido interpretados incluso como ejemplos empíricos para demostrar los grandes alcances de esta forma de hacer política internacional y transnacional.

Sin embargo, una de las grandes inquietudes en torno a la verdadera importancia de los regímenes en política internacional permanece todavía en debate y ha adquirido mayor relevancia con los procesos de globalización: qué tanta independencia o vida propia pueden adquirir los regímenes internacionales respecto a los intereses de los Estados, especialmente en condiciones de debilidad de las estructuras de poder que condujeron a la formación de un régimen dado. Desde los años ochenta, el concepto mismo de *régimen* se ha ampliado considerablemente; así, mientras en un inicio se creía que estaba conformado sólo por los actores estatales, en la actualidad se estudia cada vez más el papel desempeñado por los actores transnacionales: las comunidades epistémicas, las redes de organizaciones sociales y de empresas privadas.

La mayor parte de las teorías¹ sobre los regímenes internacionales se atribuyen a los programas de investigación vinculados con el neoliberalismo, modelo económico que privilegia el estudio de los intereses; el realismo, que da preferencia a las relaciones de poder entre los Estados, y el llamado *cognoscitivism* que pone énfasis en el conocimiento causal y social de los actores. Se considera que los primeros dos enfoques pueden ser compatibles dentro del mismo programa de investigación, mientras que el tercero sólo en ciertas condiciones.² Al enfoque cognoscitivista pertenecen los reflectivistas y los constructivistas que enfatizan el carácter social de las relaciones internacionales porque se interesan por el conocimiento, las ideas y las condiciones sociales de los actores e incluyen las normas y las formas de entendimiento.

Las opiniones se dividen en lo que respecta a dónde ubicar los límites metodológicos de compatibilidad entre los distintos enfoques, esto es, sobre la posibilidad de compartir en el marco del mismo programa las distintas visiones. Este trabajo intenta demostrar que utilizar criterios de distinto origen conceptual beneficia los resultados de la investigación. En mi análisis, el primer criterio de comparación corresponde a los primeros enfoques, realistas y liberales, mientras que los siguientes tres pertenecen a la visión constructivista.

El segundo puente que conecta el presente trabajo con los debates actuales de las relaciones internacionales constituye la vinculación entre las políticas internas y las internacionales. Desde una perspectiva novedosa, los regímenes internacionales pueden ser entendidos como actores transnacionales en sí, que en primer lugar buscan traducir los grandes problemas de alcance global a un lenguaje político y, en segundo lugar, pretenden encontrar respuestas colectivas a estos problemas.

En este contexto, su éxito depende en gran medida del grado de influencia que logran conseguir sobre las políticas internas de los principales Estados en torno a la problemática en cuestión, esto es, se entiende que las relaciones transnacionales son

¹ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", *Foro Internacional* 39, núm. 4, octubre-diciembre de 1999, pp. 499-526.

² Hasenclever, Mayer y Rittberger (*ibid.*) consideran que la versión más estricta del constructivismo no es compatible con el marco teórico realista y liberal; es decir, con la síntesis del racionalismo porque rechaza a los Estados como actores racionales que definen a priori sus intereses e identidades. Según los constructivistas, sostienen los autores del texto, las instituciones internacionales configuran a los Estados en la misma medida en que éstos configuran a las primeras. Sin embargo, esta apreciación no cuenta con aceptación generalizada, los textos más recientes de los constructivistas dan respuesta a esta crítica cuando perfilan un cognoscitivism a medio camino entre la versión radical y la moderada. Véase el libro reciente de Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

INTRODUCCIÓN

más importantes cuando conducen a cambios internos por medio de las instituciones políticas internas y las culturas políticas locales existentes. En un nivel teórico se trata de la interacción entre política interna y relaciones internacionales, y del creciente papel que tienen la política y la estructura interna de los países en la formulación de la política exterior, sea ésta bilateral o multilateral.

En la comunidad académica parece existir un consenso en torno a que los grandes paradigmas de las relaciones internacionales, notablemente el realismo y el liberalismo, ya no pueden explicar las variaciones de la política exterior en las actuales condiciones de grandes cambios que vive el mundo.³ El llamado *giro constructivista*,⁴ que busca construir un puente entre la teoría social y las relaciones internacionales y que se asocia principalmente con el nombre de Alexander Wendt, ofrece una nueva vía o una nueva síntesis para buscar respuestas. La intención de combinar las teorías reflectivistas o normativas con las expresiones racionalistas permite ampliar los factores que explican el comportamiento de los actores en un mundo complejo, estudiado a partir de una rígida división no sólo de las disciplinas y subdisciplinas sociales, sino de los enfoques de tipo epistemológico y metodológico.

Para ubicar el tema de este trabajo en el contexto de los debates actuales hay que mencionar que el efecto de las políticas internas y de la estructura institucional interna sobre la política exterior es uno de los temas más investigados en la actualidad. Sólo para mencionar algunos ejemplos, los artículos de la revista *International Organization*⁵ frecuentemente buscan conocer cuál es el peso de las políticas internas en la política mundial, sobre todo en el caso de los principales actores. Un artículo publicado en esta revista en el año 2000⁶ analiza, a través de la teoría del juego, las

³ Thomas Risse, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", *Foro Internacional* 39, núm. 4, octubre-diciembre de 1999, pp. 374-403.

⁴ Se asocian con el giro constructivista autores como Peter Katzenstein (comp.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996; Friedrich Kratochwill, *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization* 46, núm. 2, 1992; y otros textos ya citados del mismo autor, así como una serie de autores alemanes: Thomas Schaber, Cornelia Ulbert y Harold Muller.

⁵ Véase Andrew Moravcsik, "Supranational Entrepreneurs and International Cooperation", *International Organization* 53, núm. 2, 1999, pp. 267-306; otro artículo que evalúa casos de la política internacional del medio ambiente es el de Joseph Jupille, "The European Union and International Outcomes", *International Organization* 53, núm. 2, 1999, pp. 409-425.

⁶ El artículo de Sophie Meunier, "What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations", *International Organization* 54, núm. 1, 2000, hace un análisis sobre la importancia del proceso de toma de decisiones interno de la Unión Europea en función de la conveniencia de su opositor, Estados Unidos, desde una perspectiva realista.

consecuencias para la política internacional de un posible cambio en el proceso de toma de decisiones en el interior de la Unión Europea en materia de comercio. Este texto concluye que la capacidad de este organismo para conformar la agenda internacional depende básicamente de las características de sus propias instituciones internas. También sugiere que este hecho tiene implicaciones teóricas que, pensando en el caso de Estados Unidos, significarían que los mecanismos de toma de decisión internos tienden a definir las posturas de la política exterior. Si a esto se le agrega que dichos mecanismos a su vez están condicionados por una serie de datos y hechos de orden histórico y cultural que no se cambian fácilmente, se prefigura un panorama bastante complejo sobre la verdadera formulación de la política internacional. Este tipo de relaciones entre los factores que influyen en la política internacional pone en entredicho una serie de supuestos de las teorías realistas y liberales, basados en que la política exterior se determina básicamente en función de capacidades o intereses.

Los constructivistas intentan entender los mecanismos mediante los cuales las normas y el comportamiento internacionales afectan las políticas internas; sin embargo, la posibilidad de incidir desde la esfera internacional está condicionada por los valores y conocimientos que forman parte de la cultura política interna. De este hecho se deriva la importancia del estudio de las políticas internas y en particular de las políticas comparadas. Un creciente número de teóricos⁷ coincide en que el análisis de la interacción entre los factores internos y los internacionales parece ser el más conducente para la construcción de una teoría de política exterior comparada. Por un lado, en el Instituto Universitario Europeo (European University Institute, EUI),⁸ grupos de investigadores, europeos y estadounidenses, se dedican a desarrollar un programa de investigación y una metodología adecuada para llevar a cabo estudios comparados con tendencia constructivista y ya han publicado una serie de casos concretos. Por el otro lado, y desde un enfoque diferente, se retoma a menudo el viejo concepto de Putnam⁹ para discutir el tema de la interacción entre política interna e internacional que se concibe metafóricamente como un juego de dos niveles.

⁷ Entre ellos se encuentran Peter B. Evans, Harold K. Jakobson y Robert D. Putnam (comps.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993. En el anexo de este libro se encuentra un texto de Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games", pp. 431-468.

⁸ Uno de los centros de investigación de la EUI es el Robert Schuman Centre, ubicado en Florencia, donde existe un grupo de trabajo dedicado a temas ambientales que siguen dicho programa de investigación. Véase <http://www.iue.it/RSC/ResearchRSC-2.html>

⁹ Evans, Jakobson y Putnam (comps.), *Double-Edged Diplomacy...*, p. 436.

INTRODUCCIÓN

Moravcsik¹⁰ incluso utiliza el concepto de *redes gerenciales* de dos niveles cuando habla de la coordinación de las políticas internas y transnacionales.

Otro punto muy importante que se debe mencionar es el manejo de los temas ambientales de nueva generación, entre los cuales el cambio climático es el mejor ejemplo por la gran complejidad de la problemática y el hecho de que surgen después de que el ambiente se vinculara definitivamente con el tema del comercio en el ámbito internacional. Este dato tiene implicaciones empíricas y teóricas enormes, pues evidencia que las distintas posturas sobre el ambiente se canalizan por medio de otros intereses más directamente económicos, que a su vez conducen a la necesidad de crear amplias alianzas políticas. Este hecho tiende a complicar el manejo de los temas ambientales y pone en primer plano las habilidades políticas de los actores en un escenario de dos niveles: el nacional y el internacional, que prevalecen e interactúan simultáneamente.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 282-285.