

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y AMÉRICA DEL NORTE

David Runnalls

Lidiar con el cambio climático puede significar para América del Norte el mayor reto económico individual durante los próximos cincuenta años. Me refiero a lo económico más que a lo ambiental puesto que salir adelante de los desafíos representados por el cambio climático implica modificaciones al por mayor en el sistema energético. Y no debe olvidarse que la energía constituye el núcleo de la economía de América del Norte. Canadá, México y Estados Unidos generan colectivamente alrededor de 25 por ciento de las emisiones de CO₂ del mundo con aproximadamente el 7 por ciento de la población mundial. Sólo Estados Unidos representa casi el 20 por ciento del total mundial.

La producción de combustibles fósiles constituye una parte lucrativa y poderosa de la política y la economía de los tres países. México y Canadá son importantes exportadores de petróleo y gas. Canadá se encuentra en una posición afortunada al contar con la segunda o la tercera reserva de petróleo más grande del mundo. Las economías de los tres países utilizan grandes cantidades de energía y además son ineficientes en su uso.

El fundamento científico del cambio climático es claro. En Copenhague, todos los gobiernos que celebraron el acuerdo (incluyendo las tres economías de América del Norte) reconocieron que cualquier incremento de temperatura global promedio más allá de los 2° C constituiría una interferencia peligrosa en el sistema climático mundial. Esto se traduce en una concentración máxima de dióxido de carbono en la atmósfera de cuatrocientas cincuenta partes por millón (ppm). Muchos científicos mantienen su escepticismo, por lo que crece la presión por disminuir dicha cifra hasta las trescientas cincuenta ppm o a un valor aproximado. Ahora nos encontramos por arriba de las doscientas ochenta ppm. Por lo tanto, es verdad que los países desarrollados estiman reducciones del 70 al 80 por ciento de sus emisiones hacia el año 2050 y del 25 a 30 por ciento entre 2025 y 2030. Ni Estados Unidos ni Canadá están remotamente preparados para alcanzar estos objetivos.

Los tres países han sido participantes activos de las negociaciones climáticas internacionales. En las primeras etapas que condujeron a la Cumbre de la Tierra de 1992 y en las posteriores, Canadá asumió el liderazgo en las negociaciones. De hecho, el anterior primer ministro Brian Mulroney intentó activamente persuadir al presidente Bush de pactar objetivos nacionales de reducción en el acuerdo original de la ONU en materia de cambio climático. Pero no lo logró. El resultado fue una "convención marco" celebrada en Río de Janeiro con objetivos exhortativos únicamente.

Cinco años después, una importante negociación en Japón condujo a la adopción del Protocolo de Kioto. Las negociaciones se estancaron hasta la intervención de último minuto del vicepresidente Gore, entre otros. En resumen, el protocolo exigía a todos los países desarrollados reducciones en el nivel de emisiones de 1990. Canadá y Estados Unidos acordaron reducir sus emisiones en un 6 por ciento, cifra por debajo de los niveles de 1990.

Esto dio inicio a un periodo significativo de hipocresía por parte de ambos países. No obstante que Estados Unidos había firmado el protocolo, la administración de Clinton no llevó a cabo ningún intento serio por presentarlo al Senado para su ratificación. Tampoco buscó con entusiasmo formular ninguna política nacional sobre cambio climático. Cuando George W. Bush ascendió al poder, anunció que Estados Unidos no ratificaría en absoluto el Protocolo de Kioto. En Canadá la política fue aún más deslucida. Es bien sabido que el primer ministro instruyó a la delegación canadiense en Kioto para que no pactara nada menos que los objetivos estadounidenses, a pesar de un proceso consultivo nacional en el cual se había acordado la estabilización como el objetivo más ambicioso y no obstante que Australia, una economía similar, huyó como bandido de Kioto, con un incremento permisible en sus emisiones de 11 por ciento con respecto a los niveles de 1990. La delegación regresó de Kioto bajo una lluvia de críticas, en especial del sector privado.

Aquí se dio inicio a un periodo de acrimonia y desconfianza entre las provincias (que son responsables de los recursos naturales de conformidad con la constitución canadiense) y el gobierno federal, así como entre la industria de combustibles fósiles y gran parte de la sociedad civil, periodo que continúa hasta estos días. Canadá se ha convertido en el “villano” de las negociaciones internacionales. Esta postura alcanzó su apogeo cuando el primer ministro Harper anunció que Canadá no tenía intención alguna de cumplir con sus obligaciones legales internacionales pactadas en el Protocolo de Kioto. Es la primera vez que se recuerda que un gobierno canadiense repudie de esta manera una obligación internacional.

A pesar de los cinco o más (dependiendo de cómo se cuente) intentos de generar una estrategia de cambio climático nacional, tanto los gobiernos liberales como conservadores han fracasado en la elaboración de un plan atendible. Sin embargo, la preocupación sobre el cambio climático sigue siendo un tema de relevancia entre los canadienses. En una reciente encuesta se demuestra que a casi el doble de la población canadiense le preocupa el cambio climático al igual que a la población estadounidense.¹ Canadá es también uno de los pocos países en disputar una elección donde el cambio climático se ubicó como un asunto importante. El líder liberal, Stéphane Dion, quien colocó como tema central de su campaña el “cambio verde”, propuesta de impuestos sobre contaminación, perdió por un margen considerable.

Desde entonces Canadá se ha convertido en un obvio imitador de las políticas de Estados Unidos sobre este tema. Canadá ingresó a las negociaciones de Copenhague

¹ “Climate Compared: Public Opinion on Climate Change in the United States & Canada” [Clima comparado: Opinión pública sobre el cambio climático en Estados Unidos y Canadá], Foro de Política Pública y Prosperidad Sostenible, 23 de febrero de 2011.

con el objetivo de reducir las emisiones en 20 por ciento sobre los niveles de 2005 para el año 2020. Cuando escuché que Estados Unidos se comprometía al 17 por ciento, esa cifra se tornó de la noche a la mañana también en el objetivo canadiense.

El presidente Obama enarboló el cambio climático como uno de sus principales temas electorales. Sin embargo, una vez que asumió la presidencia, el asunto pronto pasó al olvido en la lucha por evitar la depresión mundial y sanear el sistema de salud. Un desgastado intento de aprobación de un proyecto en el Congreso demostró ser un fracaso y la elección intermedia provocó que una horda completa de republicanos que niegan el cambio climático bloqueara la resolución de la Cámara que señalaba que el cambio climático es real y es ocasionada en gran medida por actividades humanas.

En consecuencia, la política estadounidense en materia de cambio climático se ha convertido en una serie de parches sobre incentivos a la producción de energía renovable, estándares estrictos en el uso eficiente de combustible automotriz y un intento por parte de la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) de reglamentar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) mediante una anticuada legislación de mando y control. En Estados Unidos, esta ruta ha sido la elegida por la administración de Obama debido a que la oposición congresista a los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono o esquemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión ha dejado pocas alternativas.

El muy conservador gobierno canadiense ha optado por la misma ruta frente a la oposición de la sociedad civil y gran parte de la industria. Actualmente, el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá formula las reglas dirigidas a normar las emisiones de gases de efecto invernadero, a pesar del hecho de que la mayoría de las investigaciones concluyen que resulta más económico y eficiente usar instrumentos basados en el mercado. Sin duda, aunque el cambio verde del señor Dion todavía se considera un movimiento curioso, su derrota fue un factor que influyó en la decisión de cambiar a la política de mando y control.

A lo largo de este periodo, México desempeñó una función activa con una delegación integrada por personal bien informado en las negociaciones de la ONU. Sin embargo, puesto que no se exige a los países en desarrollo reducir sus emisiones conforme al Protocolo de Kioto, no fue necesario que asumiera ninguna medida nacional. La política mexicana se modificó de manera importante en 2009 con la publicación de un plan nacional para combatir el cambio climático. Durante la reunión de Poznan celebrada por las partes de la convención, México anunció su intención de reducir las emisiones, para el año 2050, en 50 por ciento respecto de los niveles de 2002. En 2010, en Copenhague, añadió el compromiso de reducir las emisiones en 51 por ciento por debajo de los cálculos de referencia para 2012 y 30 por ciento para 2020. Es difícil que México pueda cumplir con estos objetivos. De hecho, toda la idea de una estrategia nacional de energía se dificulta aún más por el estado icónico de Pemex, empresa paraestatal petrolera que los gobiernos mexicanos sucesivos han tratado como alcancía.

México merece crédito por rescatar el proceso de negociación internacional del pantano en el que había caído en Copenhague. La magistral diplomacia desplegada

por parte de la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, y las oportunas intervenciones del presidente Calderón revirtieron el deslizamiento descendente iniciado el año anterior.

De esta manera, lo que tenemos es un gobierno nacional con una política activa y claramente definida de reducción de emisiones de dióxido de carbono (CO₂), otro que se enfrenta a una oposición decidida desde el Congreso con un resultado esencialmente nulo en la política nacional sobre el clima y un tercero que parece determinado a seguir la pauta del segundo. No existe una base de colaboración particularmente prometedora.

Los estados y las provincias asumen el liderazgo

Sería engañoso asumir que nada sucede en Estados Unidos o en Canadá en materia de cambio climático. Aunque la actual turbulencia política y económica en Estados Unidos lleva a vislumbrar un futuro tambaleante para estos acuerdos, el país ha desarrollado tres iniciativas regionales dirigidas a manejar el cambio climático.

En California se han formulado programas más ambiciosos. El ex gobernador Arnold Schwarzenegger adoptó la decisión de organizar la Iniciativa Climática del Occidente (Western Climate Initiative, wci). Esta iniciativa está conformada por once entidades estadounidenses y cuatro provincias canadienses. Dos estados mexicanos fungieron como observadores del proceso. La iniciativa era ambiciosa, planeaba reducciones de 15 por ciento en los niveles de emisiones de 2005 para el año 2015. Originalmente, los participantes prometieron desarrollar sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión para 2012 en materia de electricidad, fuentes de combustión industriales y comerciales, así como emisiones de procesos industriales. Por diversos motivos, sólo California parece estar en camino de instaurar el sistema de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión para 2012.

California cuenta con una variedad de programas adicionales destinados a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, los cuales son muy numerosos para documentar aquí. Uno de los programas que tiene el potencial de evolucionar en un tema candente para fines del TLCAN es la norma sobre combustibles bajos en dióxido de carbono. Se trata de un impuesto gradual que se incrementa con el contenido de dióxido de carbono del combustible. Se aplica principalmente a los combustibles producidos de las arenas petrolíferas de Canadá. Ha sido acogido por un número diverso de otros estados y por parte del gobierno estadounidense. A Canadá le preocupa que derive en barreras no arancelarias injustas para el comercio canadiense en materia de energía.

En los estados del noreste se estableció un esquema menos ambicioso. Conforme a la Iniciativa Regional sobre Gas de Efecto Invernadero existen límites máximos obligatorios sobre los generadores de electricidad que están diseñados para estabilizar las emisiones desde 2009 hasta 2014 y reducirlas un 2.4 por ciento anual entre 2015 y 2018. Al menos un cuarto de los permisos tienen que subastarse y la

mitad de los estados los han vendido todos. El sistema se encuentra operando y funcionando de manera eficiente.

Aunado a estas iniciativas multiestatales, existen una variedad de planes por parte de los gobiernos municipales por lo que los estados han adoptado, de manera individual, una serie de medidas destinadas a cambiar a redes más inteligentes y al mayor uso de energía renovable mediante normas de carteras de energía renovable y tarifas de alimentación a la red eléctrica (*feed-in tariffs*).

Menos útil aún, muchos estados se han unido al gobierno federal con la intención de apuntalar la industria de etanol extraído del maíz. De acuerdo con prácticamente todos los estudios, los efectos del uso del etanol en las emisiones de gases de efecto invernadero son marginales en el mejor de los casos. Sin embargo, los programas han ocasionado que casi 40 por ciento de los cultivos de maíz en Estados Unidos se destinen a la producción de combustible de motores. Conforme al Banco Mundial, éste ha sido uno de los factores principales que ha contribuido al aumento de los precios de los alimentos en el mundo.²

Las provincias canadienses también han estado activas. Cuatro provincias, que representan el 75 por ciento del PIB de Canadá, siguen siendo miembros de la WCI, aunque es probable que ninguna cumpla con la fecha comprometida de 2012 para la adopción de sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión.

Columbia Británica es la provincia que más ha trabajado en el establecimiento de un impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono, el cual determinará el precio en treinta dólares la tonelada para 2012, más alto que el actual precio europeo. La mayoría de los ingresos provenientes de este impuesto se utilizan para reducir los impuestos sobre la renta. La elección celebrada en una provincia versó en gran parte sobre este problema y el gobierno fue reelegido, poniendo en duda la tesis de que los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono son meramente una forma de suicidio político. La Columbia Británica ha adoptado también una serie completa de políticas marginales que exigen que los edificios de las provincias y municipios cumplan con el estándar Oro del LEED (Leadership in Energy and Environmental Design, Liderazgo en Diseño Ambiental y Energético), a fin de lograr que en 2015 su universidad más grande sea neutra en emisiones de dióxido de carbono.

Ontario eliminará paulatinamente sus plantas de electricidad alimentadas con carbón que en un momento generaron casi 30 por ciento de la electricidad de la provincia y se cambiarán a una mezcla de energías renovables y nucleares a mediano plazo. Se ha convertido en la primera jurisdicción de América del Norte en instalar “medidores inteligentes” en cada vivienda y ha desarrollado un amplio programa para subsidiar la energía renovable por medio de una serie de tarifas de alimentación a la red eléctrica. Este programa ha sido cuestionado por Japón en la OMC y por la compañía T. Boone Pickens por vía del TLCAN. La continuación de muchos de estos programas depende de los resultados de la elección de octubre de 2011.

² Donald Mitchell, Documento de investigación sobre política del Banco Mundial 4682, 31 de julio de 2008.

Quebec ha instituido un impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono. Planea contar con su sistema de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión de la WCI en operación para la fecha comprometida y cuenta con una serie completa de objetivos muy ambiciosos relacionados con el desarrollo sustentable y las reducciones de gas de efecto invernadero. En contraste con Ontario, existe casi un apoyo universal en Quebec a los programas de reducción de emisiones, desarrollo sustentable y crecimiento ecológico.

Vías futuras de cooperación

A pesar de que los tres gobiernos nacionales se encuentran en etapas muy distintas del desarrollo de políticas de cambio climático, con el tiempo, tanto Canadá como Estados Unidos tendrán que elaborar programas más realistas, por lo tanto, resulta esencial que el contacto entre los tres países prosiga antes de la reunión del G20 que se celebre en México.

Es necesario profundizar y renovar el Diálogo de Energía Limpia establecido entre Canadá y Estados Unidos a fin de llevarlo al más alto nivel. La política sobre el cambio climático es política energética y la política energética es un artículo costoso para cada uno de estos países.

Tendría sentido crear más vínculos en temas de electricidad entre Estados Unidos y México a fin de proporcionar a los mercados energía renovable desde México, puesto que este país se encuentra trabajando para aumentar sus ventajas competitivas en energías eólicas y solares.

Canadá y Estados Unidos, quizá mediante el Consejo de Utilización de Electricidad de América del Norte (North American Electricity Reliability Council), necesitan sostener conversaciones regulares al tiempo que se elaboren planes aplicables a redes inteligentes. Un sistema inteligente sólo lo es en proporción a la inteligencia de su eslabón más débil.

Los estados y las provincias necesitan ponerse de acuerdo en temas como la armonización de estándares de los programas de energías renovables (por ejemplo, ¿la hidroelectricidad canadiense de gran escala es un recurso renovable?), los estándares de carteras de energías renovables y las tarifas de alimentación a la red eléctrica; de lo contrario, tendremos un diseño variado de leyes y disposiciones administrativas en conflicto con el que los productores tendrán que batallar.

La comunidad empresarial necesita participar en las negociaciones sobre los posibles ajustes fiscales fronterizos y las barreras no arancelarias para comercializar la energía al menos dentro de América del Norte. Esto sería responsabilidad de la Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN. A medida que el debate sobre asuntos climáticos empieza a cobrar fuerza en el ámbito internacional, todos estos problemas de igualdad de condiciones, adquisición obligatoria de derechos de emisión y otros pueden convertirse en importantes restricciones al comercio y objeto de disputas en la OMC.

Tanto Estados Unidos como Canadá han comprometido recursos por medio de las diversas opciones de financiamiento que se han abierto desde Copenhague, aunque el apoyo estadounidense parece menos cierto en el entorno actual. Los otros gobiernos de América del Norte deben hablar con México sobre el apoyo a la eficiencia energética y a programas renovables y de conservación en ese país. En particular, México está preparado para convertirse en un importante beneficiario del financiamiento de los programas de Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD, Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal en Países en Desarrollo).

Por último, parece probable que veamos un cambio internacional en las negociaciones sobre el cambio climático, desde iniciativas multilaterales “descendentes” hasta iniciativas “ascendentes” y plurilaterales. América del Norte podría ofrecer la misma clase de ventajas que el sistema estadounidense ha brindado a sus miembros. Aunque las políticas en este tema no están de ninguna manera acabadas, existen muchas iniciativas transfronterizas que han elaborado las provincias, el sector privado y la sociedad civil de los tres países. Necesitamos encontrar una manera de cultivar estas relaciones de tal forma que estemos preparados cuando llegue el momento de una acción norteamericana más concertada.