

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

**Influencia estadounidense en la configuración
del régimen internacional de cambio climático**

T E S I S

Que para obtener el grado de:

MAESTRIA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. EDIT ANTAL FODROCZY

Ciudad Universitaria, invierno de 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios

A mi abuelita Jovita

A mi madre y hermanas, Crystal y Nadia

*A mis tíos Beatríz y Jesús y mis primos José de Jesús,
César y Erik*

*A mi alma mater, la UNAM, por brindarme un espacio
incomparable de discusión, gestación de ideas y
formación integral.*

*Al CONACYT por la beca otorgada para la realización
de mis estudios de maestría y la elaboración de la
presente tesis.*

*Agradezco enormemente la conducción de esta
investigación a la dra. Edit Antal Fodroczy, por todos
sus consejos, recomendaciones, disponibilidad, apoyo y
la confianza que depositó en mí de manera
incondicional durante dos años y medio.*

*A la dra. Alejandra Salas-Porras Soulé, a la mtra. Paz
Consuelo Márquez-Padilla García, a la dra. Lourdes
Sánchez Mendoza y al dr. Andrés Emilio Ávila Akerberg
por las revisiones a mi trabajo, sus sugerencias,
críticas, consejos y recomendaciones.*

*Estoy en deuda con el mtro. Efrén Gustavo Marqués
Rueda por haber sido mi lector asiduo, por las
numerosas discusiones de que fuimos parte y por sus
acertadas aportaciones, consejos y recomendaciones.*

*A Argentino Mendoza Chan por su compromiso
mostrado con mi investigación y ponerme en contacto
con diferentes fuentes de información confiables, así
como, proveerme de información relevante y oportuna.*

Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco teórico	
1.1. Reflexiones generales en torno a la crisis ambiental: el cambio climático como un tema ambiental, político, económico y de seguridad colectiva.....	7
1.2. Teoría de los regímenes internacionales. Postulados básicos desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.....	13
1.3. Críticas a la teoría de regímenes internacionales.....	21
Capítulo 2. Análisis del régimen internacional de cambio climático	
2.1. El papel de los actores en el desarrollo del régimen de cambio climático: de la presión social organizada al contramovimiento del sector privado internacional.....	28
2.2. Particularidades y principales líneas de debate en torno al régimen internacional de cambio climático: el Protocolo de Kioto.....	39
2.3. Evaluación de los resultados del Protocolo de Kioto ante la Ausencia estadounidense.....	49
Capítulo 3. Formulación y ejecución de la política de cambio climático de Estados Unidos	
3.1. Revisión histórica de la política de cambio climático estadounidense 1989-2008.....	68
3.2. Actores gubernamentales que participan en la formulación de la Política de cambio climático estadounidense.....	81
3.2.1. El poder ejecutivo.....	81
3.2.2. El Congreso.....	89
3.2.3. Federalismo y localismo: el caso del estado de California.....	99
3.3. La política de cambio climático de Barack Obama 2009-2010 y su proyección en la política internacional.....	114
Capítulo 4. Actores no gubernamentales que influyen en la formulación de la política de cambio climático en Estados Unidos	
4.1. Empresas.....	135
4.2. Think tanks.....	145
4.3. Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas.....	156
Conclusiones.....	162
Fuentes.....	175

Introducción

Desde hace treinta años los problemas ambientales globales son tratados a través de la cooperación internacional, debido a la ausencia de un gobierno mundial que inste a los Estados a actuar de determinada manera o bajo ciertos principios. Ante la ausencia en el sistema internacional de una autoridad coercitiva central, los Estados no pueden ser obligados o sancionados sin su consentimiento previo. La cooperación internacional en materia ambiental está en constante desarrollo debido a las recientes investigaciones que se han realizado, y que han llevado a la comunidad internacional a ampliar las áreas reguladas, así como el número de Estados que forman parte de este tipo de acuerdos.

Desde la década de los setenta el movimiento ambientalista comenzó a tener mayor presencia a escala mundial, para el caso de las cuestiones climáticas se crearon organizaciones especializadas. Uno ejemplo de esto es la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la cual realizó en 1979 la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra, Suiza, uno de los principales resultados de este encuentro fue la creación del Programa Mundial sobre el Clima.

La OMM recomendó la creación de un panel de expertos en clima para que analizaran los cambios que se estaban experimentando, y pudieran significar el sustento científico que se requería para que la comunidad internacional diera un peso importante a la búsqueda de respuestas y soluciones en torno al tema. Y finalmente, la tercera iniciativa de esta primera conferencia giró en torno a la creación del Programa Mundial de Investigaciones Climáticas.

Entre los resultados de este encuentro se encuentra la conformación de un grupo de expertos en el tema, cuestión que desencadenó la Conferencia de Villach, Austria en 1985. Durante la misma se arrojaron predicciones como que hacia finales del siglo XXI el incremento de la temperatura planetaria sería entre 1,5 y 4,5°C, mientras que el nivel del mar podría ascender entre 20 y 140cm.

Debido a las recomendaciones surgidas de esta reunión se propuso que se creara un grupo de expertos multinacional para que evaluara y desarrollara información confiable que sirviera de base científica para las futuras negociaciones. Fue así que a través de la ONU se creó en 1988 el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC). Dicho panel reúne a 3 000 expertos de 150 países y se encuentra dividido en tres grupos de trabajo: Grupo de Trabajo I: encargado de revisar la última información científica sobre cambio climático, Grupo de Trabajo II: considera los impactos y adaptación al cambio climático, y el Grupo de Trabajo III: aborda la economía de las políticas de cambio climático para responder a este problema.

Durante la Segunda Conferencia que se llevó a cabo en 1990, se propuso la creación del Sistema Mundial de Observación del Clima, además de una convención sobre la materia. Dicha Convención fue realizada en 1992 y tiene por nombre Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. De acuerdo a las consideraciones del PICC era recomendable que las emisiones de dióxido de carbono (el gas más poderoso para provocar el efecto invernadero) se redujeran entre un 60 y 70% en relación con las emisiones de 1990.

El primer informe del Panel fue publicado en este mismo año, y sirvió de base para las negociaciones que habrían de culminar con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual tuvo como principal objetivo reducir las emisiones de estos gases para el año 2000 a los niveles que prevalecían en 1990. Sin embargo, luego de las reuniones de Berlín 1995 y Ginebra 1996, se concluyó que era necesario tener otro tipo de medidas con miras al cumplimiento de esta meta. Para lo cual en 1997 se convocó a las negociaciones de un protocolo que complementara a la Convención y en el que se deberían establecer compromisos cuantificables de reducciones de dichas emisiones a un plazo determinado; para lo cual dicho protocolo tendría que ser jurídicamente vinculante. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático constituyó la base sobre la cual, unos años más tarde, se negociaría el Protocolo de Kyoto.

Del 1° al 10 de diciembre de 1997 se celebró en Kyoto, Japón, la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático. En este tratado los Estados se comprometieron a disminuir en un 5%, entre los años 2008 y 2012, sus emisiones de los gases incluidos en el Protocolo con respecto a los niveles existentes en 1990. Los gases que abarca el Protocolo de Kyoto son: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos, y el hexafluoruro de azufre; para el caso de los tres últimos gases se determinó 1995 como el año que serviría de referencia, ya que para 1990 eran prácticamente inexistentes. Esta disposición es aplicable solo a los países industrializados, ya que en el Protocolo se establece que éstos por ser quienes han contaminado más a lo largo de la historia son quienes deben comprometerse, mientras que a los países en vías de desarrollo con el propósito de que su crecimiento económico no se vea mermado, fueron excluidos de estos compromisos de reducción.

Lo anterior hace referencia al principio de las 'responsabilidades comunes pero diferenciadas', el cual fue consagrado en el artículo tercero de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, que establece: *Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.*

El Protocolo de Kyoto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, después de que el 18 de Noviembre de 2004, Rusia lo ratificara. Luego de una gran labor de negociación por parte de la Unión Europea con dicho país, actualmente suman el 63,7% de las emisiones de gases de efecto invernadero los países que son Parte de este protocolo. Este Protocolo ha recibido muchas críticas, entre las más importantes encontramos que: no establece cuáles serán las medidas a tomar

ante el incumplimiento de los Estados Parte de sus compromisos adoptados; que más que ser un tratado que se perfile a mitigar y revertir del cambio climático y sus efectos, más bien parece ser una gestión mercantil del medio ambiente, donde se compra y vende el derecho a contaminar; la idea de las emisiones netas que se refieren al hecho de que se toma como cantidad total de emisiones, restando la cantidad de ese gas que es absorbido de manera natural por los bosques o sumideros.

Por su parte, Estados Unidos es el único país con un peso político y económico importante que ha asumido una actitud pasiva frente al cambio climático, lo cual es significativo en cuanto a que éste es el mayor emisor de gases de efecto invernadero en el mundo, contribuye con un 25% del total mundial. No obstante, podemos decir que en la actualidad un sector de las empresas estadounidenses ha encontrado en el medio ambiente y en su protección una gran oportunidad de hacer negocios, mediante la utilización de las llamadas tecnologías limpias. Sin embargo, hay otro sector empresarial que no es proclive a apoyar la disminución de gases de efecto invernadero, pues esto significaría un alto costo para su crecimiento económico.

Esto provoca una tensión al momento de diseñar la política de cambio climático estadounidense. Sin duda alguna, las grandes transnacionales despliegan una amplia actividad diplomática informal encaminada no sólo a influir en el gobierno norteamericano, sino también en el resto de los gobiernos del mundo. Finalmente, habrá que analizar la posición que asumida de la administración Obama, pues la actual crisis financiera ha desviado sus objetivos de campaña hacia la reestructuración económica, lo cual sin lugar a dudas será determinante en el desarrollo de las futuras negociaciones post Kioto.

La presente investigación intenta responder a las siguientes preguntas: ¿de qué manera las empresas estadounidenses influyen en el Congreso para que el país adopte una posición determinada ante el problema del cambio climático?, ¿de qué

forma dicha posición podría influir en el ámbito internacional para la creación de nuevos mecanismo que combatan al mismo?, ¿de ser este el caso, cuáles son las perspectivas de una modificación sustancial al Protocolo de Kioto o bien su sustitución?

En este sentido el objetivo principal de la misma es conocer el papel o la influencia de la política ambiental estadounidense en la configuración del régimen internacional ambiental, haciendo hincapié en el protocolo de Kioto como el principal instrumento jurídico que atiende el problema del cambio climático; identificando los sectores empresariales que se encuentran a favor o en contra de la protección ambiental y determinar su influencia en la formulación de esta política y en la postura del país sobre el tema ante el resto de la comunidad internacional.

La hipótesis principal de esta investigación gira en torno a la idea de que debido a que un sector de empresas estadounidenses ha encontrado en la protección ambiental una oportunidad de hacer negocios, están ejerciendo presión en el congreso para que haya un cambio de posición del país con respecto al cambio climático, lo cual se traduciría en mayores ingresos y facilidades para sus actividades. Esto generará un impacto en la configuración del régimen mundial sobre cambio climático y la adopción de un nuevo instrumento jurídico que combata al mismo.

Todo ello, con la finalidad de plantear las perspectivas en el caso específico de Estados Unidos en cuanto a la manera en la que quizá cambie su postura, como desde hace ya pocos años viene demostrando, en cuanto a intervenir directamente en las soluciones que se han propuesto para dar solución al problema del cambio climático de acuerdo con investigaciones recientes.

Este trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos abarca el marco teórico-conceptual para ubicar al cambio climático y sus implicaciones

ambientales, políticas, económicas y de seguridad colectiva en las teorías de regímenes internacionales. En este capítulo se realiza una revisión de los autores que han elaborado dichas teorías y aquellos que la han vinculado con el tema del cambio climático y la evolución que ha tenido éste en la escena internacional.

El segundo capítulo titulado *Análisis del régimen internacional de cambio climático* comienza con el desarrollo del movimiento ambientalista, para entender que es un movimiento que se ha desvirtuado por los diferentes actores que influyen en él. Posteriormente, se habla de las particularidades del régimen internacional de cambio climático, para finalizar el capítulo con una evaluación de los resultados del Protocolo de Kioto, donde se destaca la falta de información existente, ya que es difícil evaluar algo que aún no finaliza.

El tercer capítulo que lleva por título *Formulación y ejecución de la política de cambio climático de Estados Unidos* realiza una revisión histórica de la evolución del tema del cambio climático en los Estados Unidos en las tres administraciones anteriores a la de Obama. Posteriormente, se tratan los actores gubernamentales que influyen en la formulación de la política sobre este tema, a saber: el presidente, el congreso y las entidades federativas. También se incluye el análisis de la política climática de Obama durante el primer año de su gobierno.

Finalmente, el cuarto capítulo intitulado *Actores no gubernamentales que influyen en la formulación de la política de cambio climático en Estados Unidos* se centra en el rol que las empresas, los think tanks y las Organizaciones No Gubernamentales. Esta parte destaca la percepción del problema de cada uno de estos actores y dilucidar cuál es su poder de influencia en la formulación de esta política. Todo lo anterior es útil para finalmente expresar algunas consideraciones generales de hacia dónde va el régimen internacional de cambio climático y cuál es el papel que desempeña actualmente Estados Unidos.

Capítulo 1. Marco teórico

1.1. Ubicación de la crisis ambiental: el cambio climático como un tema ambiental, político, económico y de seguridad colectiva

En las últimas tres décadas, el problema del cambio climático ha llamado la atención de la comunidad internacional, por ser un tema de grandes implicaciones negativas para todo el planeta y los seres que lo habitamos. De acuerdo con expertos en la materia, la única forma para tener resultados positivos en la mitigación del mismo es involucrando a todos los Estados a participar en las negociaciones que determinan cuáles han de ser las acciones a tomar para su tratamiento.

En este sentido, el cambio climático ha sido definido por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) como una “importante variación estadística en el estado medio del clima o en su *variabilidad*, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes *antropogénicos* en la composición de la *atmósfera* o en el *uso de las tierras*”¹. Es importante rescatar la diferenciación que hace el artículo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUC) entre “cambio climático” atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica y “variabilidad climática” atribuida a causas naturales.

Esta distinción es relevante en cuanto que a lo largo de los últimos años se ha debatido el tema acerca de cuál es la causa del cambio climático. La respuesta en torno a este cuestionamiento ha versado entre las causas naturales y la responsabilidad de las actividades humanas, principalmente, por la quema de combustibles fósiles como el petróleo, el carbón y el gas natural. Actualmente, la

¹ Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, *Glosario de términos del Tercer Informe de Evaluación del IPCC*, [en línea], Ed. IPCC, s/lugar de edición, 2001, [en línea: <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>]. Consultada el 9 de mayo de 2009.

versión más aceptada, por lo menos en el ámbito en que los seres humanos podemos llevar al cabo actividades contra este problema, es que las actividades del actual sistema de producción desde la Revolución Industrial hasta la fecha son las causas principales del aumento de los denominados gases de efecto invernadero² (GEI) en la atmósfera que provocan el cambio climático.

Como ya se mencionó, el cambio climático tiene diversas implicaciones; a continuación trataré las que se refieren al ambiente, a la política, a la economía y a la de seguridad colectiva. Considero que este tema debe ser analizado desde estas perspectivas para que la visión del mismo no se limite, ya que para hacer análisis y dar propuestas en torno a éste, ninguna de esas esferas debe quedar excluida pues todas se interrelacionan. Un elemento importante en cuanto al tratamiento que se le ha dado al cambio climático, es el referido al alto grado de incertidumbre que existió con respecto de su origen, naturaleza, consecuencias, temporalidad, entre otros, lo cual ha dado origen a una falta de consenso entre los actores.

En cuanto a la dimensión ambiental del tema, se dice en primer lugar que el cambio climático es causado por la alta concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero, lo que provoca que los rayos solares en lugar de ser reflejados fuera de nuestro planeta, permanezcan al interior, y esto trae como consecuencia el incremento de la temperatura atmosférica. Así, se han producido efectos como la desertificación, escasez de agua, aumento del nivel del mar, además de que algunos fenómenos naturales serán más frecuentes e intensos, como la lluvia, el frío, calor, sequías, huracanes, entre otros. Se tiene contemplado que esto repercutirá en una parte de la sociedad, trayendo como consecuencia el llamado desplazamiento poblacional debido a causas vinculadas con el deterioro ambiental.

² Dióxido de carbono, gas metano, óxido nitroso, además de tres gases industriales: los hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y el hexafluoruro de azufre.

La dimensión económica del tema se refiere a que darle solución al problema, implica cambiar los procesos a través de los cuales se han producido, distribuido y comercializado las mercancías (elementos fundamentales del capitalismo) desde hace más de cinco siglos. Como bien es sabido, actualmente, la principal fuente de energía es el petróleo sin embargo, hacer frente a la problemática ambiental requiere su sustitución por otro tipo de fuentes que contaminen menos; esto acarrearía costos muy elevados, que no todos están dispuestos, o no pueden, pagar. Además de que no todos los Estados cuentan con la tecnología para hacerlo, hay Estados mejor preparados para hacer frente a las consecuencias previstas.

El cambio climático ha adquirido especial relevancia, precisamente, debido a su estrecho vínculo con el tema de la energía producida por combustibles fósiles. Lo anterior lo vincula con prácticamente toda la actividad productiva de hoy en día. Debido a esta conexión, en sus inicios no fue muy bien aceptado por aquellos sectores económicos que se verían afectados con una confirmación de la existencia de dicha variación climática, producida por el exceso de emisiones de GEI, que a su vez era provocada por el tipo de combustibles usados en sus respectivas industrias.

En el caso de los Estados Unidos se llevó al cabo esta problemática, donde los intereses de las grandes empresas que utilizan los combustibles fósiles se opusieron a que su país ratificara el Protocolo de Kioto, pues lo consideraban una amenaza a su crecimiento en el mercado. Este fue el principal motivo por el que Estados Unidos decidió abandonar el tratado y aislarse del resto del mundo en la cuestión del cambio climático. Debido a que los intereses de sus grandes corporaciones ejercieron su influencia en el Congreso, para que así, finalmente, el Senado no aprobara dicho Protocolo.

Combatir el cambio climático implica necesariamente dejar de utilizar combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas), lo que es muy difícil debido a que esto conllevaría

un gasto exorbitante, pues actualmente la industria a nivel mundial está sustentada en la explotación de estos recursos. Por otro lado, la utilización de nuevas tecnologías (llamadas en muchos casos limpias o amigables con el ambiente por no requerir la utilización de los recursos que causan el efecto invernadero), que sustituyan a las existentes es una medida muy costosa pues a pesar de que la tecnología existe (solar, eólica, geotérmica, hidráulica, mareomotriz, biomasa, undimotriz³, entre otras) dicha sustitución aún representa un costo muy elevado.

En Estados Unidos son precisamente aquellas empresas que trabajan y que producen tecnologías limpias las que han adoptado una posición más flexible ante esta problemática ambiental. Son estas empresas las que ejercen presión en el Congreso para que se adopten leyes a favor del uso de nuevas tecnologías y en contra de la emisión de GEI, lo cual hasta ahora parece que se está llevando al cabo.

Todo ello nos remite a la concepción Norte-Sur, la cual en el tema ambiental tiene vigencia por completo, por varios motivos, entre ellos:

1. Se considera que son los países del Norte (países desarrollados) los que han provocado la degradación ambiental existente, pues sus modelos de desarrollo han estado basados en la explotación de los recursos del Sur (países en desarrollo).
2. A pesar de que las consecuencias del cambio climático son y serán globales, sin duda alguna, quienes cuentan con la tecnología para hacer frente a éstas son los países del Norte, por lo que en foros internacionales se ha planteado la idea de la necesidad de transferencia de conocimiento y tecnología hacia el Sur a fin de que estos países puedan enfrentar la situación.
3. Debido a los dos puntos anteriores, en algunos de los países del Sur se ha adoptado una postura un tanto displicente en cuanto al tema, pues aseguran que si son los países del Norte los causantes de la crisis ambiental, son ellos también

³ Energía que se genera con el movimiento de las olas.

responsables de combatirla. Por tal motivo, el Sur se ha mostrado reacio a comprometerse a combatir el cambio climático, pues consideran que su desarrollo sólo puede basarse en la explotación de sus materias primas y que nadie les puede quitar ese derecho, así como han gozado de él los países del Norte.

4. La mayoría de los países del Norte acepta el punto anterior, acerca de que son ellos quien en su mayoría han causado la crisis ambiental y que son ellos quienes cuentan con la tecnología para mitigarlo. Por tanto, en varios instrumentos jurídicos internacionales ha quedado consagrado uno de los principios que intentan reflejar esta realidad, me refiero al principio de *responsabilidades compartidas pero diferenciadas*. Esto es lo que hasta el momento ha prevalecido, la idea de que toda la comunidad internacional debe compartir la responsabilidad en torno al tema, pero algunos tienen más que hacer que otros. La dimensión política del cambio climático se refiere a que

el ambiente no es un tema autónomo sino más bien un valor que está presente e influye en la política por medio de otras actividades; el ambiente invariablemente se mediatiza por el comercio, el proceso industrial, el consumo, etc. Esto implica que los intereses ambientales sólo pueden ser validados en relación con otros intereses comerciales de ciertos sectores y, por lo mismo necesariamente afectan intereses y crean conflictos, en otras palabras, necesariamente se politizan⁴.

Durante el desarrollo de los grandes encuentros a nivel internacional en materia ambiental, podemos constatar que los intereses de los Estados (los cuales representan los intereses de los grupos de presión al interior de sus fronteras) son contrarios. Y esto ha dado pie a los debates que siguen determinando los resultados de las negociaciones; por ejemplo, en cuanto a las responsabilidades diferentes entre países desarrollados y en desarrollo.

Las implicaciones multidimensionales del cambio climático lo han posicionado como un tema de seguridad colectiva, por varias razones, principalmente podemos mencionar que las investigaciones científicas sobre el tema son insuficientes para realizar modelos exactos sobre cuáles serán las implicaciones del cambio

⁴ Edit, Antal, *La política ambiental global: el caso del cambio climático. Una comparación entre Estados Unidos y la Unión Europea*. (Tesis doctoral), FCPyS-UNAM, 2001, p. 77.

climático en el futuro, el cual genera un alto grado de incertidumbre acerca del riesgo de la variación climática prevista hasta ahora y desconocida por el hombre. Por otra parte, las consecuencias ambientales que se han contemplado, probablemente producirán desestabilizaciones sociales, económicas y políticas en todo el mundo, lo cual se prevé que sean importantes limitantes para el equilibrio entre paz y seguridad internacionales en un mundo crecientemente interdependiente.

No cabe duda que, un tema de esta envergadura incidirá sobre las necesidades más elementales de la población mundial bajo las cuales puede haber armonía entre las naciones, me refiero a la cuestión de la paz y la seguridad internacionales, pues, como se ha mencionado, el cambio climático más allá de ser un tema definido, es uno desconocido al igual que sus posibles consecuencias. Por ello, la incertidumbre acerca de sus efectos lo convierten en una cuestión inacabada y multidimensional, a la cual aún hay mucho que aportar en las diferentes disciplinas con que se relaciona.

En este sentido, a lo largo de la presente investigación se espera responder a las siguientes preguntas: ¿de qué manera las empresas estadounidenses influyen en el Congreso para que el país adopte una posición determinada ante el problema del cambio climático?, ¿de qué forma dicha posición podría influir en el ámbito internacional para la creación de nuevos mecanismos que combatan al mismo?, ¿de ser este el caso, cuáles son las perspectivas de una modificación sustancial al Protocolo de Kioto o bien su sustitución?, y finalmente ¿qué papel jugaría Estados Unidos en la futura configuración del régimen internacional de cambio climático?

1.2. Teorías de los regímenes internacionales. Postulados básicos desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales

La presente investigación será desarrollada a la luz de las teorías de regímenes internacionales, esto por considerar que es la que más se adopta al tratamiento del tema en cuestión. La teoría de regímenes me permite explicar cómo se fue creando una conciencia a nivel internacional sobre el problema y que esto llevó a los Estados a negociar sobre el mismo hasta que dicho régimen llega a materializarse a través de un tratado vinculante para los miembros. Además, como se verá más adelante, la teoría de regímenes también plantea la evolución del mismo y la necesidad de su adaptación según las circunstancias, que es a lo que mi investigación pretende llegar como último punto, pues como ya se ha mencionado que el Protocolo de Kioto será reformado o bien sustituido. Pero además, en este apartado también abordé los puntos débiles de esta teoría, con los cuales podemos darnos cuenta de sus limitaciones, pues hay cuestiones que deja de lado y quedan sin resolver.

La teoría de regímenes se ubica en el espectro de la cooperación internacional. De acuerdo con Keohane, la cooperación tiene lugar cuando los actores perciben que sus políticas están de hecho o potencialmente en conflicto, no donde hay armonía. En este sentido la cooperación no debe ser vista como una ausencia de conflicto, sino más como una reacción a un conflicto o uno potencial. Si no hay una expectativa de conflicto, no hay necesidad de cooperar⁵.

La teoría de regímenes es de reciente creación, podemos hablar de ésta a partir de la década de los setenta. Fue John Ruggie quien introdujo el término de régimen en 1975 al análisis de la política internacional. Para Ruggie un régimen internacional es “un conjunto de mutuas expectativas, reglas y regulaciones,

⁵ Robert O. Keohane, “Cooperation and International Regimes” en Richard Little and Michael Smith (ed.), *Perspectives on World Politics*, Routledge, USA, 1991, Second edition, p. 105. (Traducción propia).

planes, energías organizadas, y compromisos financieros, que han sido aceptados por un grupo de Estados”.⁶

Después de la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento de los regímenes económicos financieros encabezados por Estados Unidos, en su papel de hegemonía, jugaron un papel fundamental en el crecimiento de esta época. La relativa pérdida hegemónica estadounidense, en la década de los setenta, trajo consigo la necesidad de los científicos sociales de desarrollar una teoría de regímenes internacionales. Sin embargo, de acuerdo con varios especialistas, más que haber una teoría de regímenes, existen varias teorías de regímenes, las cuales se basan en los acercamientos teóricos del realismo e idealismo.

Es importante apuntar que el concepto de régimen no es de uso exclusivo para las Relaciones Internacionales, sino que es una institución social que se emplea para explicar una realidad que sobrepasa el ámbito de esta disciplina. En Relaciones Internacionales “la palabra régimen denota un sistema de gobierno o una administración particular. Pero va más encaminada a formas de gobernanza en la ausencia de un gobierno. Entre Estados soberanos la ejecución de las funciones de gobernanza deben involucrar algunos elementos de comportamiento cooperativo, porque no hay un poder coercitivo central”⁷.

De acuerdo con Little, la red de regímenes establece una importante dimensión de la globalización, que fomenta las actividades gubernamentales de regulación dentro del sistema internacional. Los regímenes pueden ser vistos desde el siglo XX como un fenómeno global, con Estados que se interrelacionan en un creciente conjunto de reglas e instituciones con que regulan las relaciones internacionales alrededor del mundo⁸.

⁶ Robert O. Keohane, *Op Cit. p. 105*. (Traducción propia).

⁷ J. Vogler, *The Global Commons. A Regime Analysis*. Wiley, 1995, p. 22. (Traducción propia).

⁸ Richard Little, “Internacional regimes”, en Baylis John y Steve Smith, *The Globalization of World Politics, An Introduction to internacionales relations*, Oxford University Press, New York, p. 370. (Traducción propia).

Una de las definiciones más aceptadas de régimen es la de Krasner, quien lo define como un “conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones, donde las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”⁹. Keohane retoma los elementos de la definición de Krasner y afirma que el régimen internacional es un “conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores internacionales en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son creencias; las normas son estándares de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y prohibiciones específicas a la conducta de los actores; y los procesos de toma de decisión son prácticas a través de las cuales se lleva al cabo el procedimiento de elección colectiva”.¹⁰

Para Krasner los regímenes están definidos por los siguientes cuatro elementos:

1. **Principios**, los cuales están representados por cuerpos coherentes de declaraciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo.
2. **Normas**, que especifican estándares generales de comportamiento, e identifican los derechos y las obligaciones de los Estados. Tanto las normas como los principios determinan el carácter esencial de un régimen y éstas no pueden ser cambiadas sin transformar la naturaleza de régimen.
3. **Reglas**, éstas operan en un nivel más bajo de generalidad, que los principios y normas, y frecuentemente están diseñadas para reconciliar conflictos, los cuales pueden existir entre principios y normas (por ejemplo, los países en desarrollo quieren reglas que distingan entre países desarrollados y en desarrollo, en las cuestiones ambientales).
4. **Procedimientos de toma de decisión** que identifican prescripciones específicas de comportamiento, el sistema de votación, por ejemplo, el cual

⁹ Citado por Richard Little, “Internacional regimes”, en Baylis John y Steve Smith, *Op. Cit.*, p. 373. (Traducción propia).

¹⁰ Robert O. Keohane, *Op. Cit.*, p.108. (Traducción propia).

cambiará regularmente, en la medida en que un régimen sea consolidado y extendido.

Una última definición de régimen internacional que me parece pertinente retomar debido a que añade la conjunción de nuevos elementos a ser considerados dentro de esta teoría, como es intersección entre las expectativas, intereses valores de la comunidad internacional, es la de Efrén Marqués quien afirma que “un régimen internacional es un conjunto de creencias, expectativas y pautas de comportamiento comunes con un trasfondo político determinado y fuertes connotaciones ético-morales acordes a una época y objetivos específicos, que pueden o no quedar formalizados a través de instrumentos vinculantes que den vida a mecanismos operativos de cooperación internacional”¹¹.

Baylis expone diferentes tipos de regímenes, de acuerdo con el grado de formalidad de sus acuerdos fundamentales y el grado de expectativa de ser observados. En primer lugar, cuando existen reglas informales, podemos estar ante la presencia de un *régimen tácito*. Por otro lado, podemos observar que un régimen con reglas formales puede no tener expectativas de ser observado, esto querría decir que es un régimen de *letra muerta*. Y el tercer tipo de régimen, es el *auténtico o verdadero*, acerca del cual hay una gran expectativa de que sus reglas formales sean observadas. Los regímenes también pueden ser clasificados de acuerdo a su extensión geográfica en bilaterales, regionales y globales.

Existe una división entre los teóricos, acerca de cómo y por qué se forman y se mantienen los regímenes. Los regímenes puede ser divididos, de acuerdo con Little en dos escuelas de pensamiento, éstas son: liberalismo y realismo. Los liberal institucionalistas se centran en la forma en la que los regímenes permiten a los Estados colaborar y superar los obstáculos impuestos por la estructura anárquica del sistema internacional. Mientras que los realistas, se interesan en la

¹¹ Efrén Marqués, *La solución pacífica de controversias en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas. Alcances y límites de la Corte Internacional de Justicia*, Programa de Posgrado de la FCPyS-UNAM, (Tesis doctoral en revisión final), 2009, p. 34.

manera en la que los Estados usan sus capacidades de poder en las situaciones que requieren coordinación para influir en la naturaleza de los regímenes y en la manera que el costo y el beneficio derivados de la formación del régimen están separadas¹².

**Cuadro 1. Liberal institucionalistas vs. Realistas
Acercamientos al análisis de regímenes**

Suposiciones comunes	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados operan en un sistema internacional anárquico 2. Los Estados son actores racionales y unitarios 3. Los Estados son las unidades responsables del establecimiento de los regímenes 4. Los regímenes son establecidos sobre la base de la cooperación en el sistema internacional. 5. Los regímenes promueven el orden internacional 	
Consideraciones opuestas	
Liberal institucionalistas	Realistas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Los regímenes permiten a los Estados colaborar 2. Los regímenes promueven el bien común 3. Los regímenes fluyen mejor cuando son promovidos y mantenidos por un hegemón benigno 4. Los regímenes promueven la globalización y el orden mundial liberal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los regímenes permiten a los Estados coordinar 2. Los regímenes generan beneficios diferenciales para los Estados 3. El poder es la característica principal de la formación de los regímenes y su sobrevivencia 4. La naturaleza del orden mundial depende de principios fundamentales y normas de regímenes

Fuente: Richard Little, "Internacional regimes", en Baylis John y Steve Smith, *The Globalization of World Politics, An Introduction to internacionales relations*, Oxford Unoversity Press, New York, p. 371.

Los constructivistas consideran que la existencia de reglas puede ayudar a la formación de cómo los actores definen su identidad e intereses y demostrar que comparten una visión común del mundo¹³. Como podemos apreciar los regímenes son una característica del actual sistema internacional. Además, las áreas que son

¹² Richard Little, "Internacional regimes", en Baylis John y Steve Smith, *The Globalization of World Politics, An Introduction to internacionales relations*, Oxford Unoversity Press, New York, p. 371. (Traducción propia).

¹³ *Ibíd.*, p. 371. (Traducción propia).

reguladas por estos regímenes se están incrementando, así como la extensión geográfica de los mismos.

Para Keohane, las principales funciones de un régimen internacional son:

- 1) crear modelos y reglas plenamente aceptados por los Estados para la discusión y consecución de objetivos en una determinada área;
- 2) reducir la incertidumbre de acciones unilaterales por parte de un Estado, así como aumentar el flujo de información entre los Estados parte, con el fin de asegurar la cooperación; y,
- 3) reducir los costos de transacción (negociación y acuerdos) entre los Estados miembros.

Los regímenes internacionales no deben ser interpretados como elementos de un nuevo orden mundial más allá del Estado-nación. Éstos deben ser comprendidos principalmente como disposiciones motivadas por el interés propio: como componentes de sistemas en los cuales la soberanía permanece como un principio constitutivo. Esto significa que, como los realistas enfatizan, los regímenes serán diseñados en su mayoría por sus miembros más poderosos, buscando sus propios intereses. Pero los regímenes también pueden afectar los intereses estatales, debido a que la noción de interés propio es en sí flexible y mayoritariamente subjetiva¹⁴. De acuerdo con Carr, “las potencias creen que su interés es el de todos”,¹⁵

Se puede afirmar entonces que los regímenes internacionales son elementos que ejecutan importantes funciones para los Estados, ya que a través de éstos se facilita el tratamiento de temas que son de interés común entre los diferentes actores que convergen en él. El actual sistema internacional se caracteriza por el tratamiento común de problemas que rebasan las fronteras, ya que afectan a varios Estados. Por lo que surge la necesidad de darles atención y llegar a acuerdos comunes que permitan detener, minimizar o contener los efectos

¹⁴ Robert, Keohane, *Op. cit.*, p. 113. (Traducción propia).

¹⁵ E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the study of the International Relations*, Harper & Row Publisher, New York, 1946, p.59. (Traducción propia).

negativos de dichos problemas, como apunta Keohane, “sin subordinar a los Estados a un sistema de control jerárquico”¹⁶.

Como se ha mencionado, existe la posibilidad de que un régimen llegue a materializarse, esto lo puede hacer a través de la creación de una organización internacional, a través de la cual se refuerzan los compromisos adquiridos y la búsqueda de objetivos comunes por parte de sus actores. En este punto es importante destacar el concepto de institución, por el cual Keohane entiende “un conjunto de reglas persistentes y conectadas (formales o informales) que prescriben roles de conducta y donde se comparten expectativas”.¹⁷ Para Keohane, las instituciones internacionales pueden asumir tres modalidades: a) organizaciones intergubernamentales formales y organizaciones no gubernamentales; b) regímenes internacionales; y, c) convenciones.

De acuerdo con Keohane, una institución internacional realiza las siguientes funciones: 1) fungir como arena o foro para la discusión de temas y el ejercicio de influencia de una nación sobre otra; 2) como un foro para la conciliación de intereses; 3) como instrumento para equilibrar o reemplazar a otras instituciones; 4) para estimular a los Estados a comprometerse; y, 5) para influir en las preferencias de los Estados.

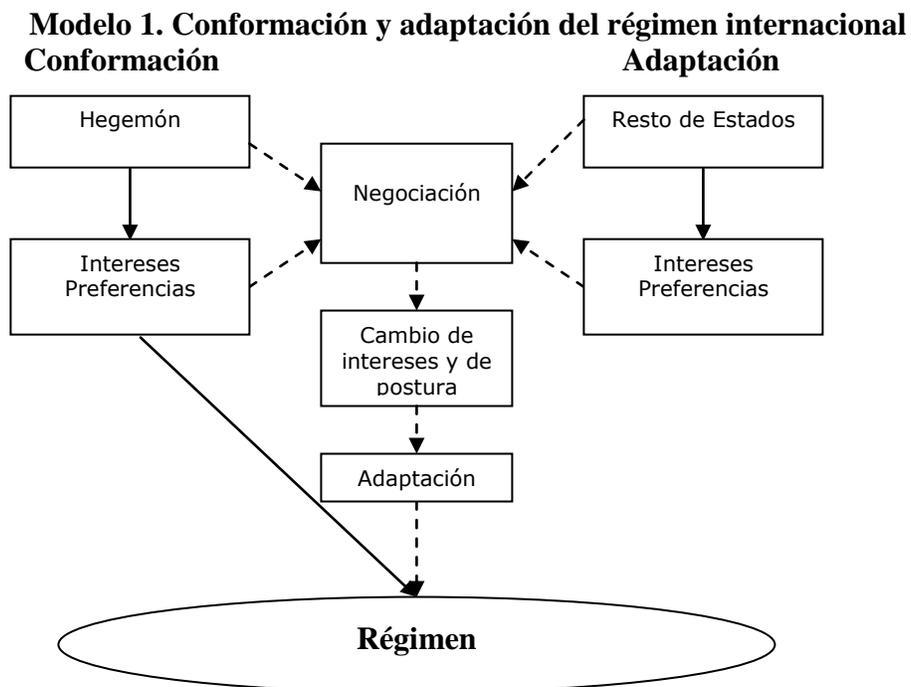
Dentro de la teoría de regímenes se encuentran dos momentos, el de la conformación y su adaptación, si es el caso. Durante la conformación de un régimen existe un hegemon, el cual puede estar conformado por un solo Estado poderoso, o bien, por un conjunto de éstos, es ese hegemon el que impone sus intereses sobre el resto de los países que participan en la negociación, como ya se mencionó con anterioridad. El régimen que se crea representa los intereses de este o estos Estados. Desde la perspectiva de los estudiosos de la acción colectiva, “los regímenes internacionales son vistos como acuerdos frágiles que

¹⁶ Robert, Keohane, *Op. cit.*, p. 114. (Traducción propia).

¹⁷ Michael Sur, “Robert O. Keohane: a contemporary classic” en Neuman Iver and Waever Ole, *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge, London, 1997, p. 103. (Traducción propia).

pueden dejarse de lado cuando uno o un pequeño grupo de miembros pierdan interés o se lleguen a desilusionar con su actuación”¹⁸.

Pero algunos regímenes tienen una segunda etapa en la cual éste se adapta (debido a su misma naturaleza y la del sistema internacional, donde lo único constante es el cambio) a la realidad a la que pretende responder. En este segundo momento cuando los intereses del resto de los Estados puede influir sobre los del hegemon para dar lugar a un nuevo régimen o a la adaptación del ya existente. Tal como lo refleja el siguiente modelo.



Fuente: Elaboración propia

Es indudable que “es menos costoso adaptar un régimen existente a un nuevo medio ambiente que destruir el viejo régimen y construir uno nuevo”.¹⁹ Los regímenes tienen un ciclo de vida, como hemos visto no son estáticos, sino que

¹⁸ Oran Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change*, Ed. MIT Press, Cambridge Massachusetts, 2002, p. 44. (Traducción propia).

¹⁹ Michael, Sur, “Robert O. Keohane: a contemporary classic”, en Neumann Iver & Warver Ole, *The future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge, London, 1997, p. 99. (Traducción propia).

son elementos un tanto flexibles lo cual posibilita su dinamización. “Los regímenes internacionales pueden ser intemporales en razón de la materia que pretenden regular; sin embargo, esto no significa que sean inmutables y no se adapten a los cambios que se suscitan en las relaciones internacionales”²⁰.

1.3. Críticas a la teoría de regímenes internacionales

La teoría de regímenes internacionales es muy amplia y permite explicar, entre otras cosas, por qué surgen éstos, cuáles son sus características, por qué en algunas ocasiones es necesario adaptar dichos regímenes al problema que pretenden resolver luego de transcurrido un tiempo, entre otras cuestiones. Sin embargo, cada teoría presenta sus limitaciones en cuanto al análisis que se puede realizar con ella, el caso de la teoría de regímenes no es diferente. En esta última parte, retomaré algunos de los puntos de la misma para observar que ésta no explica ni tampoco resuelve todo.

La primera crítica a la que haré alusión se deriva de la idea de que los regímenes internacionales son una expresión de la interdependencia compleja que caracteriza al sistema internacional actual, de acuerdo con Keohane y Nye. A este respecto Strange dice que la idea de los regímenes internacionales se ha sobredimensionado, ya que en su opinión “la realidad es que hay más áreas y temas de desacuerdo y controversia que áreas de acuerdo”²¹.

En segundo lugar, Strange ha criticado la definición de régimen internacional establecida por Krasner. En opinión de Strange, dicha definición es vaga e imprecisa, ya que desde su punto de vista cada persona entiende cosas distintas cuando utiliza dicho concepto y afirma que el término régimen oculta lo realmente importante y subyacente, las relaciones económicas y de poder. Para una parte de los estudiosos del tema, la definición krasneriana de régimen, por su imprecisión, causa más conflicto que consenso.

²⁰ Efrén Marqués, *Op. cit.*, p. 38-39.

²¹ Susan Strange, “Cave! Hic Dragons: A critique of regime analysis”, *International Organization*, vol 36:2, p. 491.

Una tercera crítica es la que hace Young, quien afirma que un régimen creado para solucionar un problema ambiental específico puede juzgarse como positivo en lo que respecta a su funcionamiento, mientras que evaluando de forma más amplia sus resultados nos encontraríamos con que desde la perspectiva de la asistencia social los efectos netos del acuerdo podrían ser considerados negativos²². Esto sucede porque la creación de regímenes a nivel internacional ha tendido a fragmentar demasiado los problemas que pretende abordar cada uno, (recordando la definición de régimen que dice que éste es creado para tratar un área bien definida), por lo tanto, los regímenes incluso pueden llegar a contradecirse unos con otros.

Con respecto del cambio climático, la tendencia es que se utilice nueva tecnología que es menos contaminante que la que acostumbraba utilizarse en los diversos sectores de la industria mundial, de acuerdo con los mecanismos de flexibilización contemplados en el Protocolo de Kioto, esto se ha llevado al cabo en varias formas, sin embargo, desde el punto de vista social podemos decir que con ello se ha perjudicado a una parte de la población de los Estados miembros, pues ésta trabajaba en los sectores que están siendo modificados por las disposiciones del mismo Protocolo, es decir que esta gente se está quedando sin empleo.

En cuarto lugar, Young afirma que una institución²³ creada para resolver un problema determinado puede producir consecuencias afectando las políticas nacionales de los Estados miembros en lo individual²⁴. Lo anterior es relevante en cuanto al tema de la ejecución de las disposiciones contenidas en los acuerdos escritos de aquellos regímenes que han llegado a materializarse, la cual, si se lleva al cabo cabalmente por los miembros el régimen ha de considerarse como

²² Oran, Young, *The institutional dimensions of environmental change, Fit, interplay, and scale*, MIT Press, Londres, 2002, p. 15. (Traducción propia)

²³ Entendida en su sentido amplio como prácticas sociales que están basadas en las reglas del juego, pero también incluyen discursos comunes sobre cómo tratar el tema en cuestión. Están basadas típicamente en reglas, procesos, programas articulados en acuerdos constitutivos, prácticas sociales. Oran, Young, *Op. cit.*, p. 6. (Traducción propia)

²⁴ Oran, Young, *Op. cit.*, p. 15. (Traducción propia)

efectivo. No obstante, la efectividad del régimen algunas veces no toma en consideración la realidad nacional de los miembros que se comprometen, los cuales en algunas ocasiones ni siquiera cuentan con los instrumentos para evaluar su propio cumplimiento. Este podría ser el caso del cambio climático, el cual es un tema que como ya se ha mencionado, debido al grado de incertidumbre científica que existe alrededor del mismo, la manera de evaluar las emisiones netas de los países ha sido un tema un tanto viciado, tanto por la falta información, como por la falta de tecnología para medir dichos resultados.

Para los regímenes internacionales ambientales es un tanto difícil la evaluación de los resultados, pues debemos considerar que lo que intentan regular son bienes naturales, los cuales no tienen un valor o un precio bien definido y aceptado por todos. Esto da pie a que si no se pueden verificar los avances de cada uno de los miembros del régimen, entonces tampoco se puede establecer un sistema de sanciones bien definido.

Para el caso del cambio climático, esto ha sido fundamental, ya que una de las principales debilidades del Protocolo de Kioto, precisamente, podría ser considerada la falta de mecanismos claros de sanciones para aquellos Estados que no cumplan cabalmente con los compromisos adquiridos en este tratado. De acuerdo con el mismo, en su artículo 18 se establece que *en su primer periodo de sesiones, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo aprobará unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar los casos de incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. Todo procedimiento o mecanismo que se cree en virtud del presente artículo y prevea consecuencias de carácter vinculante será aprobado por medio de una enmienda al presente Protocolo.*

No obstante, desde que el Protocolo entró en vigor no se han establecido dichos mecanismos, por el contrario, el artículo citado anteriormente nos deja ver que las Partes antepusieron un candado para la aprobación de sanciones, el cual está representado por la figura jurídica de la enmienda. La manera en que las enmiendas serán realizadas está establecido en el artículo 20 del Protocolo, el cual dice en su párrafo segundo que *las enmiendas deberán adoptarse en un periodo ordinario de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo*. Posteriormente, en el párrafo tercero del mismo artículo establece que *las Partes pondrán el máximo empeño en llegar a un acuerdo por consenso sobre cualquier proyecto de enmienda al Protocolo. Si se agotan todas las posibilidades de obtener el consenso sin llegar a un acuerdo, la enmienda será aprobada, como último recurso, por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión*. “La adopción de tales mecanismos a través de las enmiendas al Protocolo representan un vicio o candado de origen mediante el cual, la falta de consenso o de mayoría relativa entre las Partes, impide la implementación de los mismos”²⁵. Como se dijo anteriormente los bienes ambientales no tienen un valor asignado, por lo que es difícil cuantificar y medir resultados y con ello evaluar el nivel de cumplimiento de los miembros, entonces también es difícil diseñar mecanismos para sancionarlos.

Desde mi punto de vista, la ausencia de un mecanismo de sanciones del Protocolo obedece al hecho de que una buena parte de Miembros se mostraron reticentes a cooperar en esta materia, por tanto, si de por sí el proceso de ratificación de este instrumentos se llevó prácticamente ocho años, podríamos suponer que si el Protocolo hubiera contemplado sanciones a aquellas Partes que no cumplieran sus compromisos, entonces, quizá el Protocolo de Kioto seguiría sin entrar en vigor. En palabras de Efrén Marqués dicha inexistencia de mecanismos de

²⁵ Efrén Marqués, “Desafíos del Derecho Convencional Ambiental: el Protocolo de Kyoto y el cambio climático planetario”, en Juan Carlos Velazquez, *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales, Modalidades de aplicación del Derecho Internacional*, FCPyS-UNAM, México, 2007, pp. 515-516.

sanciones en el tratado “responde a una estrategia político-diplomática encaminada a acelerar la firma, ratificación y entrada en vigor del Protocolo”²⁶.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta otros enfoques, como el de los modelos de acción colectiva (los cuales cuentan con una visión racionalista, y que “se construyen sobre un capital intelectual que conciben a los actores como tomadores de decisiones basados en sus opciones y cálculos utilitarios”²⁷). Éstos afirman que cuando un régimen no cuenta con mecanismos de ejecución obligatoria bien desarrollados serán comunes la violación a las reglas y las fallas para cumplir con los compromisos asumidos²⁸. Otra crítica desde la perspectiva de la acción colectiva a la teoría de regímenes es que los acuerdos llegan a ser prácticamente

letra muerta cuando las negociaciones que los crearon se desintegran tanto por la distribución del poder de negociación o porque uno o más de un miembro clave cambia sus políticas en cuanto a apoyar al régimen. Por otro lado, los modelos de práctica social afirman que los regímenes pueden sobrevivir e incluso prosperar después de tales cambios. Esto, sin embargo, no significa que los acuerdos institucionales persistirán bajo cualquier condición.²⁹

Considero que cuando los Estados Unidos decidieron no ratificar el Protocolo de Kioto hubo una gran desilusión por parte de otros Estados miembros del régimen, lo cual puede confirmarse toda vez que este instrumento entró en vigor hasta 2005, sin embargo y debido a que el régimen internacional de cambio climático se ha mostrado como un régimen fuerte, ha logrado sobrevivir a este tipo de circunstancias, donde la potencia (Estados Unidos) ha mostrado una actitud más cooperativa en la materia pues ha hecho declaraciones donde afirma querer tener un papel en las futuras negociaciones post Kioto. En este sentido, coincido con los modelos de práctica social (los cuales tienen un enfoque behaviorista y que incluyen “construcciones con orígenes antropológicos y sociológicos, además de

²⁶ Efrén Marqués, *Op. cit.*, p. 515.

²⁷ Oran, Young, *Op. cit.*, p. 29. (Traducción propia)

²⁸ *Ibíd.*, p. 48. (Traducción propia)

²⁹ *Ibíd.* (Traducción propia)

enfatar el rol de la cultura, normas y hábitos como fuentes de comportamiento”³⁰) que afirman que ante ciertas circunstancias el régimen puede prosperar, siempre y cuando, como ya he mencionado sea un régimen fuerte.

Una quinta crítica se refiere a que la creación de una institución puede tener dos consecuencias, en primer lugar, cuando ésta fue creada y más que solucionar un problema lo empeora, o bien, crea otros; los acuerdos a que dio origen deben ser modificados y reorientados para reencaminar el comportamiento de los actores. En segundo lugar, cuando la institución es creada para hacer frente a una situación que escapa de las manos de los actores humanos, entonces ésta se crea con el objetivo de dar las herramientas necesarias a dichos actores para hacer frente a las consecuencias del problema³¹.

Aplicando esto al caso del cambio climático, considero que el régimen fue creado para influir en el comportamiento de los actores ante una problemática que tiene como origen tanto las actividades del ser humano, como causas naturales que escapan a las capacidades de la humanidad, por lo tanto, el régimen se aboca a modificar las prácticas de los actores que están causando el problema. Pero debido a que se reconoce que algunos Estados tienen menos responsabilidad que otros, entonces, a dichos Estados se les intenta proveer de los instrumentos necesarios (básicamente de tecnología) para hacer frente a este fenómeno. Es necesario mencionar que “los acuerdos institucionales difusos frecuentemente se convierten en parte del problema con el que intenta lidiar más que ser parte de la solución”³².

Como podemos darnos cuenta, la creación de regímenes ambientales presenta diversos problemas, así como también tiende a solucionarlos, no obstante, llegado el momento en que los Estados miembros ven que el instrumento no es efectivo, pues quizá uno miembro poderoso o un grupo de miembros pierden interés en él,

³⁰ *Ibíd.*, p. 29. (Traducción propia)

³¹ *Ibíd.*, p. 17. (Traducción propia)

³² *Ibíd.*, p. 46. (Traducción propia)

o simplemente se desilusionan de su funcionamiento. Esto es a lo que los estudiosos de la acción colectiva denominan como “la falsa promesa de las instituciones”³³.

³³ *Ibíd.*, p. 44. (Traducción propia)

Capítulo 2. Análisis del régimen internacional de cambio climático

2.1. El papel de los actores en el desarrollo del régimen de cambio climático. De la presión social organizada al contramovimiento del sector privado internacional.

En la creación del régimen de cambio climático participó un amplio grupo de actores con diferentes roles e intereses, entre los que podemos mencionar a la sociedad civil, partidos políticos, gobiernos, organizaciones internacionales, empresas, etc. Cada uno de estos actores ha intervenido en diferentes etapas de la historia ambiental desde antes de que este tema se convirtiera en una preocupación internacional. El medio ambiente ha tenido una evolución progresiva, en la que comenzó siendo sólo una preocupación social, pero que más tarde los propios gobiernos hicieron suya esa preocupación en beneficio de sus habitantes, o bien, a favor de sus intereses políticos. Actualmente, podemos ver que también las empresas están involucradas en el mismo, por el hecho de que el tema se encuentra íntimamente vinculado con sus actividades lucrativas de manera positiva o negativa.

Originalmente la preocupación por el medio ambiente se produjo en la sociedad civil a finales de la década de los sesenta y principios de la setenta. Dicha preocupación fue un fenómeno social de países desarrollados como Estados Unidos y especialmente los países nórdicos donde se había alcanzado un nivel de vida importante para sus sociedades. Una de las primeras manifestaciones de este movimiento ambiental fueron las campañas en contra de las pruebas nucleares.

De esta forma se puede definir al movimiento ambiental como aquel que “abarca una amplia variedad de personas, intereses y grupos, los cuales difieren en los objetivos que persiguen y en la manera en que los emplean. Éste comprende a los partidos políticos verdes, un vasto número de grupos de presión, activistas de los

principales partidos políticos, negocios 'verdes' y consumidores, y a aquellos que buscan estilos de vida alternativos".³⁴

"A finales de la década de los sesentas y en los terribles setentas cuando irrumpen movimientos sociales los cuales con fundamento pacifista, el retorno a lo natural, asalta a la humanidad [...] aparece también el movimiento ecologista, primero con versiones conservacionistas para derivar en movimientos ambientales y aún en partidos políticos denominados verdes".³⁵

En este sentido, valdría la pena preguntarse: "¿Hay un movimiento único unificado trabajando juntos de manera armoniosa, con acuerdos en cuanto a los medios y fines? Claramente, hay un movimiento en un sentido laxo, debido a que hay una gama de grupos y organizaciones comprometidas con la protección ambiental y el cambio [...] [sin embargo] es un error pensar en el movimiento ambiental como un solo actor."³⁶ Se puede entonces hablar de un movimiento ambiental dividido con varios actores, los cuales poseen distintos intereses, roles, objetivos y fines.

Desde finales de la década de los sesenta tanto en Europa como en Estados Unidos se crearon varias organizaciones civiles en defensa del medio ambiente. Tal es el caso de la Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) en el Reino Unido, y el Sierra Club en los Estados Unidos. De acuerdo con Connelly y Smith es difícil precisar el nivel de apoyo del que gozaban estas organizaciones. Uno de los objetivos principales de estas organizaciones era el de incidir en la política de sus respectivos países sobre el tema ambiental.

Las formas de protesta de este tipo de organizaciones fue variado, pero la confrontación en la acción directa fue una manera en la que dichas organizaciones lograron captar la atención e interés de los medios de comunicación masivos. Este

³⁴ James, Connelly y Graham Smith, *Politics and the environment. From theory to practice*, Ed. Routledge, Londres, 1999, p. 68. (Traducción propia).

³⁵ María del Carmen Carmona, *Derechos en relación con el medio ambiente*, UNAM-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2001, Colección Nuestros Derechos, p. 30.

³⁶ James, Connelly y Graham Smith, *Op. cit.*, pp. 68-69. (Traducción propia).

fue el caso de Greenpeace. Son muy conocidas las imágenes en que sus activistas se colocan, por ejemplo, entre las ballenas y el barco ballenero a fin de evitar la caza de éstas. Este tipo de acciones atrajo rápidamente la atención de los medios de comunicación dando gran éxito a las demandas de dicha organización.

No obstante, a lo largo de la historia de esta organización ha habido cambios fundamentales. Como ya se mencionó sus campañas fueron mediáticamente exitosas. “¿Este éxito tiene un precio? Greenpeace se ha convertido en una organización multimillonaria. No es más un pequeño grupo de activistas comprometidos [...] el crecimiento de la organización ha tenido un claro impacto. Cada vez más de los activistas incondicionales, centrados en el desarrollo del rasgo distintivo de Greenpeace, se han desilusionado, a menudo abandonando, o siendo invitados a abandonar la organización. En su opinión, Greenpeace se ha vuelto suave, ha abandonado su rasgo radical y valiente de sus inicios”.³⁷ Greenpeace tuvo mucho éxito en cuanto atraer a la opinión pública hacia la problemática ambiental mundial, sin embargo, también es cierto que en ciertas circunstancias manipula a los medios³⁸. Dicha manipulación es derivada de los intereses de la propia organización para con otros actores, como pueden ser las propias empresas que influyen para que Greenpeace desvíe la atención a temas que no afecten los intereses de dicho sector privado.

En la medida que las demandas de la sociedad se hacían escuchar, la presión de estos grupos fue en aumento. Todo ello derivó en el hecho de que el medio ambiente se politizó, y se convirtió así en una nueva área de quehacer político. Representó nuevas implicaciones y una forma de acceso al poder; es decir, una nueva manera de obtener votos. La problemática ambiental emergió como un tema importante en la década de los ochenta, esto necesariamente trajo como consecuencia un cambio en el terreno político.

³⁷ *Ibíd.*, p. 81. (Traducción propia).

³⁸ (Cfr.) *Ibíd.*, p. 82. (Traducción propia).

“El primer partido verde fue establecido en 1972 en Nueva Zelanda, seguido luego de un año por el ‘People’ en el Reino Unido, el cual se convirtió en el Partido Verde en 1985. Quizá el partido más exitoso, el alemán Die Grünen, emergido en 1980. Los partidos verdes han sido establecidos en casi todas las democracias liberales, aunque no todos han alcanzado el mismo nivel de éxito electoral”.³⁹ Estos partidos verdes han desempeñado diferentes roles en su contexto nacional, en el caso de Die Grünen, sin lugar a dudas, han gozado de un papel fundamental en cuanto a la incidencia en las políticas a través de la legislatura. Lo anterior, en contraposición con el movimiento ambiental británico. El cual debido a su falta de éxito electoral, no ha sido capaz de incidir en el parlamento de manera directa.

Durante la década de los ochenta el medio ambiente había alcanzado un lugar considerable en los discursos de muchos gobernantes y en el seno de algunas reuniones auspiciadas principalmente por las Naciones Unidas. “En septiembre de 1988, Mrs. Thatcher sorprendió al mundo político por pronunciar un discurso en la Royal Society [...] un reconocimiento de que el medio ambiente debería estar al frente de cualquier programa gubernamental”.⁴⁰ En los países desarrollados los representantes de partidos verdes se convirtieron en el medio de los ecologistas para influir en el proceso político de manera formal. Los ecologistas tenían así una estrategia dual: partidista y el movimiento en sí.

Es importante enfatizar esta distinción, pues el movimiento ambientalista es algo más que los partidos verdes y su influencia en los procesos políticos. Es decir que estos partidos sólo son una parte de dicho movimiento. “Mientras el Partido Verde se minimiza al proceso político, el movimiento ambiental continuará caminando por el camino de la influencia, más que la del poder”.⁴¹

³⁹ *Ibíd.*, p. 70. (Traducción propia).

⁴⁰ *Ibíd.* (Traducción propia).

⁴¹ Rootes, citado por James, Connelly y Graham Smith, *Op. cit.*, p. 75. (Traducción propia).

Estados Unidos no era la excepción de la expansión del movimiento ambientalista a diversas áreas de la esfera pública. “El año de 1991 el medio ambiente fue incluido por el presidente George Bush, padre, como vector de análisis en la Estrategia de Seguridad Nacional del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (Deudney y Matthew, 1999; Homer-Dixon, 1999). Esta decisión no era, como es de suponer, resultado de un capricho. Una década antes *Die Grünen*, Los Verdes, conseguían convertirse en la tercera fuerza política de Alemania Occidental y movilizar miles de personas contra la energía nuclear y el despliegue de misiles nucleares en su país”.⁴² Con ello podemos apreciar el impacto de la evolución de este movimiento en el mundo occidental, la sociedad civil estadounidense presionó al gobierno para que incluyera este tema en la agenda nacional. Convirtiendo así al tema de la protección ambiental en un lema para ganar simpatizantes del gobierno en turno, como para futuras campañas electorales.

Dichos partidos, sin lugar a dudas, atienden esta inquietud de la sociedad y de alguna manera intentar dar respuesta. Así, podría afirmarse que el movimiento ambiental ha evolucionado gracias a la participación de dichos partidos, que posicionaron el tema en sus agendas nacionales. Para que posteriormente el país lo lleve al plano internacional, derivado de su influencia política y económica. “Los partidos tradicionales actualmente requieren responder a los desafíos puestos por la población sobre temas ambientales, la evidencia científica del desgaste de la capa de ozono y el calentamiento global, y las protestas sobre cambios radicales en los patrones de vida son necesarios”.⁴³

Más tarde, el vínculo del tema medioambiental con los intereses económicos el sector privado se hizo latente. Lo anterior debido a que las materias primas utilizadas para producir buena parte de los productos del mercado son extraídas de forma intensiva. Dichos recursos naturales han sido explotados de tal manera

⁴² Joan Nogué Font y Joan Vieint Rufí, *Geopolítica, identidad y globalización*, Ed. Ariel, España, 2001, p. 189.

⁴³ James, Connelly y Graham Smith, *Op. cit.*, p. 70. (Traducción propia).

que muchos se encuentran en una situación de agotamiento severo, como es el mismo caso del agua. Por otro lado, los desechos de los procesos industriales dañan el ambiente que les rodea, o bien, los desechos químicos pueden provocar serios problemas de salud a la gente que vive en los alrededores de las fábricas, plantas nucleares, etc.

Por ello, el sector privado comenzó a incidir en el tema en defensa de sus intereses. De alguna manera las empresas tienen gran influencia en el movimiento ambiental actual. A lo largo del movimiento ambientalista, la iniciativa privada, sobre todo la parte de empresas transnacionales, ha invertido tiempo y dinero en contra de las regulaciones que perjudican y limitan sus actividades⁴⁴. No obstante, hay una parte de las empresas que han tenido una actitud pro ambiental, y han desarrollado tecnología menos dañina.

Es un hecho que hoy en día una parte de la iniciativa privada se vincula íntimamente en la problemática ambiental, porque se ha vuelto atractiva económicamente hablando. Dichas empresas han utilizado su poder económico para condicionar a los gobiernos en los que se encuentran sus procesos productivos (generalmente países en desarrollo). Dicho condicionamiento se basa en que las empresas argumentan que si se crean leyes que perjudiquen sus ganancias, entonces la empresa perderá parte de su competitividad. Esto llevará al desempleo y la pérdida de la inversión para el país en que se encuentra.

En este sentido, la iniciativa privada cuenta con más recursos que las Organizaciones No Gubernamentales para influir en los gobiernos, e incluso para tener buena reputación ante los medios, o para desplegar una campaña legal a su favor. Tal es el caso de la empresa petrolera Shell, que ha encontrado un buen apoyo de parte del gobierno de Nigeria al realizar sus actividades prácticamente sin restricciones, derivado de la importancia que dicha empresa tiene para la

⁴⁴ Timothy Doyle y Doug McEachern, *Environment and politics*, Ed., Routledge, Londres, 1998, p. 130. (Traducción propia).

economía de este país. Shell ha tenido que negociar con el régimen militar para poder seguir operando, a pesar de sus oponentes ambientalistas. Sin embargo, esta empresa tiene mayor vulnerabilidad en Europa Occidental, debido a que en estos países existen regulaciones ambientales menos flexibles, y al sistema político imperante de la región que es la democracia liberal⁴⁵. “Esto sugiere que algunos regímenes políticos son más efectivos en su apoyo a la iniciativa privada que otros”.⁴⁶ Los regímenes autoritarios limitan el derecho de expresión y de dar cabida a las exigencias de su sociedad, como el movimiento ambientalista. Es por esto que para las empresas privadas es preferible instalarse en este tipo de regímenes que en un país con democracia liberal, el cual tiene mayor apertura a la postura de su sociedad ante algún tema específico.

Desde la perspectiva de la empresa privada las utilidades de la producción justifica cualquier tipo de daño ambiental, ya que la cantidad de daño causado es mucho menor que la utilidad que se obtendrá de dicho negocio, incluso socialmente hablando. “Pues el empleo es usado para justificar lo que sea que la empresa privada este haciendo, pues el incremento en la tasa de empleo es un bien social, y el desempleo es un mal social”.⁴⁷

A nivel internacional el concepto de desarrollo sustentable es el que intenta reconciliar la postura de que el cuidado ambiental representa un freno al crecimiento económico. El desarrollo sustentable ha sido definido como *aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*. Dicho concepto fue creado para lo que conocemos hoy como el libro *Nuestro Futuro Común* o *Informe Brundtland*, fue presentado en 1987, por el equipo de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴⁸ de la ONU, dirigido por la Primer Ministra de Noruega Gro Harlem

⁴⁵ (Cfr.) Timothy Doyle y Doug McEachern, *Op. cit.*, pp. 132-133. (Traducción propia).

⁴⁶ *Ibid.*, p. 134. (Traducción propia).

⁴⁷ *Ibid.*, p. 139. (Traducción propia).

⁴⁸ La cual se creó en el marco de Naciones Unidas en 1983 a solicitud del Secretario General.

Brundtland. Dicho trabajo tuvo como principal objetivo el de eliminar la idea prevaleciente de que el desarrollo y la sostenibilidad eran incompatibles.

Dicho informe dejó en claro que el estilo de vida de la sociedad actual es dañino para el medio ambiente, además de que, cada vez son más personas las que se suman a los porcentajes de pobreza en el mundo. Otro de los objetivos de este informe fue identificar los problemas relacionados con el medio ambiente y encontrarles soluciones; así como identificar a esta problemática como un asunto global, pues las soluciones no podían limitarse a nivel local, nacional o regional. Fue en este informe donde se estableció que el desarrollo no era incompatible con el ambiente, por el contrario que son dos esferas íntimamente relacionadas. “Esto puede ser entendido como una forma de modernización ecológica con su fuerte convicción de que el crecimiento económico y la protección ambiental pueden ser reconciliadas”.⁴⁹

Sin lugar a dudas, a principios de la década de los noventa el tema ambiental gozaba de un lugar privilegiado en la agenda internacional. Lo anterior lo podemos constatar en las negociaciones que se llevaron al cabo del 3 al 14 de junio de 1992, cuando se celebró la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, Brasil, mejor conocida como la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra. En esta ocasión se pusieron sobre la mesa de debate los principales retos que debía encarar la comunidad internacional en materia ambiental en ese momento. En esta cumbre se adoptaron los siguientes documentos: la Declaración de Río que es la declaración final de la reunión, el Programa 21, y se desprenden también los siguientes instrumentos jurídicos internacionales: el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de lucha contra la Desertificación y el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁵⁰; estos tres convenios fueron negociados con anterioridad a la Cumbre.

⁴⁹ James, Connelly y Graham Smith, *Op. cit.*, p. 70. (Traducción propia).

⁵⁰ El cual sentaría las bases para las negociaciones posteriores que crearían en 1997 el Protocolo de Kyoto.

Con respecto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que es el tema al que se refiere la presente investigación y de acuerdo a las consideraciones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC por sus siglas en español) era recomendable que las emisiones de dióxido de carbono (el gas más poderoso para provocar el efecto invernadero) se redujeran entre un 60 y 70% en relación con las emisiones de 1990. Su primer informe fue publicado en este año, sirvió de base para las negociaciones que habrían de culminar con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La cual tuvo como principal objetivo reducir las emisiones de este gas para el año 2000 a los niveles que prevalecían en 1990. Sin embargo, luego de las reuniones de Berlín 1995 y Ginebra 1996, se concluyó que era necesario tener otro tipo de medidas con miras al cumplimiento de esta meta⁵¹.

Para lo cual en 1997 se convocó a las negociaciones de un protocolo que complementara a la Convención y en el que se deberían establecer compromisos cuantificables de reducciones de dichas emisiones a un plazo determinado; para lo cual dicho protocolo tendría que ser jurídicamente vinculante.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático constituyó la base sobre la cual, unos años más tarde, se negociaría el Protocolo de Kioto. Del 1° al 10 de diciembre se celebró en Kioto, Japón, la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático (COP3). En este tratado los Estados se comprometieron a disminuir en un 5%, entre los años 2008 y 2012, sus emisiones de los gases incluidos en el Protocolo con respecto a los niveles existentes en 1990.⁵² Los gases que abarca el Protocolo de Kioto son: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos, y el hexafluoruro de azufre; para el caso de los tres últimos gases se determinó 1995

⁵¹ Protocolo de Kioto, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 11 de diciembre de 1997.

⁵² Esta disposición es aplicable a los países industrializados, ya que en el Protocolo se establece que éstos por ser quienes han contaminado más a lo largo de la historia son quienes deben comprometerse, mientras que a los países en vías de desarrollo con el propósito de que su crecimiento económico no se vea mermado, fueron excluidos de estos compromisos de reducción.

como el año que serviría de referencia, ya que para 1990 eran prácticamente inexistentes⁵³.

Este Protocolo ha recibido muchas críticas, entre las más importantes encontramos que no establece cuáles serán las medidas a tomar ante el incumplimiento de los Estados Parte de sus compromisos adoptados; que más que ser un tratado que se perfila a mitigar y revertir del cambio climático y sus efectos, más bien parece ser una gestión mercantil del medio ambiente, donde se compra y vende el derecho a contaminar⁵⁴; la idea de las emisiones netas que se refieren al hecho de que se toma como cantidad total de emisiones, restando la cantidad de ese gas que es absorbido de manera natural por los bosques o sumideros.

“Actualmente, ya muchos grupos ambientalistas se han dejado persuadir por la idea del ambientalismo del libre mercado, lo cual parte de la definición conservadora del problema ambiental porque acepta que la degradación del ambiente es resultado del fracaso del mercado, establece precios de los bienes y servicios ambientales”⁵⁵. Es decir que el ambientalismo de libre mercado es aquel que sostiene que el problema ambiental en general puede ser resuelto a través de mecanismos de mercado, dichos mecanismos consagran el principio del que contamina paga. Un ejemplo de esto es el comercio de emisiones que revisaremos más adelante.

Como podemos apreciar lo que comenzó siendo un tema ambiental y científico se ha politizado, y hoy en día encontramos interés de varios sectores de la sociedad en las negociaciones sobre el ambiente.

⁵³ Artículo 3, Protocolo de Kito, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 11 de diciembre de 1997.

⁵⁴ Joan Nogué Font y Joan Vieint Rufí, *Op. cit.*, p. 197.

⁵⁵ Edit Antal, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, CISAN-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2004, p 120.

En dicha politización del tema han intervenido varios grupos con diversos intereses. En esta investigación retomaremos la definición que hace Wyn Grant de un grupo de presión, él lo define como “una organización que busca como una de sus funciones influir en la formulación y la puesta en marcha de la política pública, la política pública representando un conjunto de decisiones autoritarias tomadas por el ejecutivo, el legislativo, y por el gobierno local y la comunidad europea”⁵⁶.

Podemos diferenciar a estos grupos en dos tipos en relación a quién o a qué representan. El primero, grupos de causa o promoción, que representan una creencia o un principio; actúan más allá de la causa. La membresía no está restringida: cualquiera que acepte su creencia o principio puede ingresar. La mayoría de las organizaciones ambientales más conocidas entran en esta categoría. Podemos mencionar algunas organizaciones como World Wide Found for Nature (WWF), Friend of Heart (FoE), Council for the Protection of Rural England (CPRE), entre otras. El segundo tipo, en contraste, grupos de interés o sectoriales, que representan a una sección particular de la comunidad, defienden sus intereses privados comunes. La membresía tiende a estar restringida a los intereses de grupo. Ejemplos de este tipo de grupos serían: The Country Landowners' Association (CLA), The Society of Motor Manufacturers and Traders (SMMT) y la Confederación of British Industry (CBI).⁵⁷

Finalmente, de acuerdo con Connely y Smith, son tres los aspectos más relevantes del movimiento ambientalista:

1. Movimiento ambientalista de los consumidores verdes. Éstos tienen como propósito cambiar los patrones de consumo de la sociedad actual mediante la consolidación de empresas verdes y la compra de productos ecológicos. El objetivo es hacer al mercado menos dañino ambientalmente.

⁵⁶ Wyn, Grant, citado por James, Connelly y Graham Smith, *Op. cit.*, p. 75. (Traducción propia).

⁵⁷ (Cfr.) *Ibid.* (Traducción propia).

2. Actividades asociadas con las organizaciones de tercera fuerza, las cuales están basadas en la comunidad. Son grupos sin fines de lucro que desarrollan proyectos locales, por ejemplo, el reciclaje en un vecindario.
3. Las practicas de grupos e individuos son un desafío directo al sistema existente. Este desafío tiene dos formas: comunas verdes y la cultura DIY (Do It Yourself o hágalo usted mismo). Las comunas verdes se encuentran separadas de la sociedad, pretenden ser verdaderas utopías: ejemplares para los acuerdos políticos y sociales futuros. Mientras que la cultura DIY ofrece alternativas a las prácticas comunes desde la sociedad. El principal objetivo de las comunas verdes y de la DIY cultura no es influenciar en el proceso político, sino la alteración de los estilos de vida, a través del cambio de las practicas diarias y los patrones de comportamiento.

Por lo tanto, el movimiento ambiental es diverso, esta diversidad le ha posibilitado tener presencia de diferentes maneras y en distintos niveles. Más que pensar en que la diversidad sea una de las debilidades del movimiento, podríamos considerarla como uno de sus puntos centrales ya que esto es lo que le ha permitido llegar a cubrir los espacios políticos y lograr que en la actualidad los dirigentes de los países a nivel mundial estén llevando a cabo acciones con el fin de proteger al medio ambiente.

2.2. Particularidades y principales líneas de debate en torno al régimen internacional de cambio climático: el Protocolo de Kioto.

El régimen internacional de cambio climático se orienta a tratar una problemática ambiental específica, el calentamiento global. Dicho régimen tiene ciertas características que lo diferencian de otros regímenes internacionales, tanto de otras áreas como de los ambientales. En este apartado hablaré sobre las cinco características que he encontrado como particularidades de este régimen, las

cuales son: a) el Protocolo de Kioto y la CMNUCC constituyen mecanismos complementarios que hacen frente al cambio climático, conformando así el primer conjunto de instrumentos jurídicos internacionales en atender este fenómeno, b) en este tratado se establecen por primera vez compromisos cuantificables y jurídicamente vinculantes para la reducción de emisiones de GEI causantes del cambio climático, c) se reconoce el principio de la “responsabilidad comunes pero diferenciadas” o “corresponsabilidad asimétrica”, bajo el cual, sólo los países desarrollados están obligados a reducir sus emisiones de GEI, d) el Protocolo de Kioto crea tres mecanismos flexibles para aligerar la carga de los países desarrollados, y que éstos puedan cumplir con sus obligaciones adquiridas, y e) establece como norma jurídica la transferencia de tecnología de parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, por medio de los proyectos de reducción de emisiones contemplados por el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en estos últimos.

- a) El Protocolo de Kioto y la CMNUCC constituyen mecanismos complementarios que hacen frente al cambio climático, conformando así el primer conjunto de instrumentos jurídicos internacionales en atender este fenómeno.

Si bien la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) insta a los Estados Parte a reducir sus emisiones de los GEI, el Protocolo de Kioto convierte esto es una obligación jurídica, de ahí su importancia. El problema del cambio climático tiene características que lo hacen particular y de gran relevancia no sólo en la esfera ambiental, sino también en el resto de las esferas de la vida del hombre.

De acuerdo con Skolnikoff los aspectos únicos del cambio climático que lo hacen un tema difícil de tratar entre todas las naciones son:

- I. Este tema personifica la interacción intensa entre el amplio rango de temas dispersos, cada uno afectando al resto.

- II. Interacción entre dos vastos y complejos sistemas: el ecosistema planetario y el sistema socioeconómico humano.
- III. La importancia de la incertidumbre.
- IV. La naturaleza global de las causas, efectos y las acciones y políticas requeridas para modificarlo.
- V. Dependencia de la ciencia, en la teoría, investigación y los cálculos de los científicos⁵⁸.

Debido a lo anterior, a nivel internacional se reconoce que un tema de esta envergadura sólo puede ser tratado de manera exitosa a través de la cooperación internacional. De otra manera serían insuficientes las acciones que podrían realizarse. Además de que el tratamiento a nivel global de este tema es de suma relevancia, pues ya hay y podrían aumentar las áreas de conflicto entre los Estados derivadas de las consecuencias del calentamiento global. De acuerdo con Keohane, “la cooperación no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, la cooperación se da únicamente en situaciones en las cuales los actores perciben que sus políticas entrarán en conflicto con las de los demás. La cooperación no debe ser vista como ausencia de conflicto, sino como reacción a un potencial conflicto”.⁵⁹

Actualmente, se ve al cambio climático como un grave problema ambiental que en un futuro no muy lejano podría poner en jaque a gran parte de la comunidad internacional, debido a las consecuencias que se tiene previsto podrían suscitarse. En este sentido, “la cooperación internacional es reconocida como un importante elemento de cohesión en las relaciones internacionales. En su acepción más amplia, la cooperación internacional es entendida como la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver

⁵⁸ (Cfr.) Eugene Skolnikoff, “Climate Change: a Political Quagmire”, UNU-INTECH Institute for New Technologies, Maastricht, 2005, pp. 4-10. (Traducción propia).

⁵⁹ Robert O. Keohane, *Op. cit.*, p. 105. (Traducción propia).

problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento”.⁶⁰ El tema del cambio climático es un ejemplo del esfuerzo por lograr la cooperación internacional, pues en torno a éste se han creado intereses, objetivos y metas comunes. Tanto como la CMNUCC, como el Protocolo de Kioto reflejan la consolidación de la cooperación en esta materia y la formalización del régimen de cambio climático.

- b) En este tratado se establecen por primera vez compromisos cuantificables y jurídicamente vinculantes para reducir las emisiones de GEI causantes del cambio climático.

Dicha obligación se encuentra estipulada en el artículo 3 del texto del Protocolo de Kioto, el cual señala a la letra *las Partes incluidas en el anexo I se **asegurarán**, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012.*

Se puede asegurar que esta disposición es una norma jurídica por la manera en que está redactado el artículo, con la palabra *asegurarán* se indica que es una norma imperativa. El artículo anterior es de suma importancia pues sienta la base de esta primera etapa del régimen, en la cual hay una obligación de parte de los Estados por llevar al cabo reducciones cuantificadas de los GEI. Esta disposición hizo que tanto el proceso de firma como el de ratificación del Protocolo fueran demasiado lentos e incluso se pensara que éste no cumpliría sus objetivos, pues

⁶⁰ Alfredo Pérez e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional, la dinámica internacional y la experiencia mexicana*, Ed. Porrúa-PNUD-SRE-Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, México, 1998, p.

fijaba el periodo de 2008 a 2012 como la fase en la que deberían realizarse las reducciones.

En 2002, las perspectivas de la entrada en vigor de este Protocolo eran muy bajas. Para entonces la idea generalizada se refleja con la siguiente nota, los “estudiosos de la acción colectiva ven en el régimen de cambio climático una construcción delicada que puede llegar a colapsarse o caer en la oscuridad si el Protocolo de Kioto no entra en vigor o si los Estados Unidos no llegan a ser un miembro más cooperativo con esta empresa”⁶¹. Finalmente, el Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, después de que el 18 de Noviembre de 2004, Rusia lo ratificara, luego de una gran labor de negociación por parte de la Unión Europea con dicho país. Actualmente, las Partes de este Protocolo suman el 63,7% del total mundial de las emisiones de GEI.

- c) Se reconoce el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” o “corresponsabilidad asimétrica”. Bajo el cual, sólo los países desarrollados están obligados a reducir sus emisiones de GEI.

Dicho principio es quizá el rasgo más distintivo del régimen de cambio climático, pues en ningún otro régimen ambiental se reconoce que los miembros están en condiciones diferentes. Por lo tanto, quienes se encuentran en mejores condiciones de desarrollo tienen mayores obligaciones que el resto. Dicho principio está establecido en la CMNUCC en su artículo 10, el cual dice que *todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y las prioridades, objetivos y circunstancias concretos de su desarrollo nacional y regional, sin introducir ningún nuevo compromiso para las Partes no incluidas en el anexo I aunque reafirmando los compromisos ya estipulados en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y llevando adelante el cumplimiento de estos*

⁶¹ Young, Oran, *The institutional dimensions of environmental change, Fit, interplay, and scale*, MIT Press, Londres, 2002, p. 44. (Traducción propia).

compromisos con miras a lograr el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos 3, 5 y 7 del artículo 4 de la Convención...

Posteriormente, este principio es retomado por el Protocolo de Kioto, el cual lo consagra como una norma vinculante. La idea principal hace referencia al hecho de que los países que más han contaminado a lo largo de la historia han sido los países industrializados, por lo tanto, son éstos quienes están más comprometidos a reducir sus niveles de contaminación que los países en vías de desarrollo, ya que, “los problemas ambientales se consideran como un resultado inevitable del crecimiento económico de las economías industriales avanzadas”.⁶²

Los países subdesarrollados reivindican una negociación en la que no se hable separadamente de los problemas medioambientales, sino también, y de forma conjunta, de sus problemas económicos, pues de éstos derivan los otros. Además, se reafirman y defienden que no se les puede exigir la misma responsabilidad que a los países desarrollados por el deterioro del medio ambiente y que es a éstos a los que corresponde dar los primeros pasos.⁶³

“El núcleo de la idea de la ‘deuda ecológica’ está basado en que dado que los países desarrollados han contribuido en gran medida en la degradación del medio ambiente, ellos tienen una ‘deuda’ con los países en vías de desarrollo”⁶⁴. No obstante, esta idea de la deuda ecológica no fue del agrado de todos los países. Hablando del caso específico de los Estados Unidos, este país se opuso a continuar en el Protocolo pues consideró que el tratado debía de obligar a todos los miembros por igual. Este fue el principal argumento que empleó el entonces presidente George W. Bush para justificar la no ratificación de su país. Los Estados Unidos no iban a financiar el desarrollo de nuevas tecnologías en países en desarrollo, los cuales eran vistos como potenciales competidores, hablando del caso específico de China, y en menor medida de India.

⁶² David Pierce y Kerry Turner, *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Celeste Editorial, Madrid, 1995, p. 42.

⁶³ Concepción, Anguita Olmedo, *La Cumbre de Nairobi: las medidas contra el calentamiento de la tierra pueden esperar* [en línea], p. 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2327517> [consulta: 15 de agosto de 2007].

⁶⁴ Germán, Vera, *Negociando nuestro futuro común. El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio*, FCE-Instituto de Estudios Ambientales-Pontificia Universidad de Perú, México, 1998, p 119.

Sin embargo, la mayor parte de la comunidad internacional reconoció y aceptó este principio. Es por ello que gracias a esta parte de los países obligados a reducir sus emisiones de GEI el Protocolo pudo entrar en vigor.

- d) El Protocolo de Kioto creó tres mecanismos flexibles para aligerar la carga de los países desarrollados, y que éstos puedan cumplir con sus obligaciones adquiridas.

Dichos mecanismos flexibles se establecieron para que hubiera mayor entusiasmo de parte de los países desarrollados a llevar al cabo sus reducciones de la manera menos costosa posible. Se optó por estos mecanismos, pues los no flexibles como la prohibición total, o bien, establecer un impuesto por tonelada emitida habría sido un fuerte golpe para sus economías, además de que ningún país hubiera estado dispuesto a ratificar el Protocolo. Se establecieron así los siguientes mecanismos flexibles:

- a. Mecanismo de Desarrollo Limpio

Permite certificar proyectos de mitigación en países en desarrollo y acreditarse a cuenta de los países del anexo B⁶⁵, por medio de un común acuerdo.

- b. Implementación Conjunta

Sólo se desarrollan entre países del anexo B y se refiere a que se podrán desarrollar proyectos en otros países, con su consentimiento, y acreditar como propia la reducción lograda.

- c. Comercio de Derechos de Emisión

Que consiste en que los países del anexo B podrán comprar y vender certificados de emisiones, que se encuentren en el rango de las emisiones generadas y las permitidas. “La idea inicial de este mecanismo fue que podría ser útil para ambas

⁶⁵ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria*, Canadá, Comunidad Europea, Croacia*, Dinamarca, Eslovaquia*, Eslovenia*, España, Estados Unidos de América, Estonia*, Federación de Rusia*, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría*, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia*, Liechtenstein, Lituania*, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia*, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa*, Rumania*, Suecia, Suiza y Ucrania*. (Los países marcados [*] son aquellos que se encuentran en proceso de transición a una economía de mercado).

partes; a los países industrializados les ayudaría a racionalizar los costos de la reducción de emisiones, y a los países en desarrollo les permitiría adquirir recursos para un desarrollo limpio”⁶⁶.

Sin embargo, para una parte del movimiento ambientalista estos acuerdos representaron la ruptura con sus valores y principios; pues dejó de verse al medio ambiente como un bien común, para ser visto como una nueva mercancía para comerciar. “Los acuerdos negociados por la COP parecen más de carácter económico que ecológico, por lo tanto los resultados son parte de elementos de la estrategia de globalización neoliberal, que compromisos con los principios, valores y objetivos ecológicos”.⁶⁷

La idea generalizada para dicha parte del movimiento ambientalista es que “el régimen se ha convertido en un régimen para regular el comercio global de carbono y ha perdido su espíritu original”⁶⁸. En este sentido, se propone que se retomen los principios que dieron origen a estas negociaciones y que se encuentran plasmados en la CMNUCC de 1992. Entonces cabría hacerse el siguiente cuestionamiento, a pesar del mercado de carbono que se creó a través del Protocolo y de las oportunidades de negocio que esto implica para buena parte del sector privado, ¿no es el Protocolo un avance importante pues por primera vez los Estados aceptaron obligarse a reducir sus emisiones? ¿No implica este solo hecho en sí un paso hacia la protección ambiental? Desde mi punto de vista lo que intenta hacer el Protocolo es no detener el crecimiento económico y llevar al cabo el cambio tecnológico al menor costo posible, por esto establece los mecanismos flexibles, para dar mayor margen de acción a los países obligados. Ya que de otra manera, no hubieran estado dispuestos a apoyar este tratado. Es decir que su carácter flexible (pues ni siquiera cuenta con sanciones) fue el elemento que le permitió al régimen avanzar hasta como lo conocemos hoy en día. De haber

⁶⁶ Edit Antal, *Op. cit.*, p. 93.

⁶⁷ John Byrne, “Reclaiming the Atmospheric Commons: Beyond Kyoto”, en Velma Grover, *Climate Change Five Years after Kyoto*, Science Publishers, New Hampshire, 2004, p. 429. (Traducción propia).

⁶⁸ Adil Najam, “The future of Global Climate Change Policy: Developing Country Priorities after Kyoto”, en Velma Grover, *Op. cit.*, p. 420. (Traducción propia).

considerado sanciones para los Estados que incumplieran sus compromisos, éstos no lo habrían aceptado. Por otro lado, el mismo tratado les da los medios para alcanzar sus metas de reducción. La estrategia la decide cada Estados de forma interna, haciendo uso de estos mecanismos.

- e) Establece como norma jurídica la transferencia de tecnología y de recursos financieros de parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, por medio de los proyectos de reducción de emisiones contemplados por el MDL en estos últimos.

El mismo artículo 10, párrafo c, del Protocolo de Kioto es el que prevé la transferencia tecnológica. c) **Cooperarán** en la promoción de modalidades eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo al cambio climático, y **adoptarán** todas las medidas viables para promover, facilitar y financiar, según corresponda, la transferencia de esos recursos o el acceso a ellos, en particular en beneficio de los países en desarrollo, incluidas la formulación de políticas y programas para la transferencia efectiva de tecnologías ecológicamente racionales que sean de propiedad pública o de dominio público y la creación en el sector privado de un clima propicio que permita promover la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y el acceso a éstas...

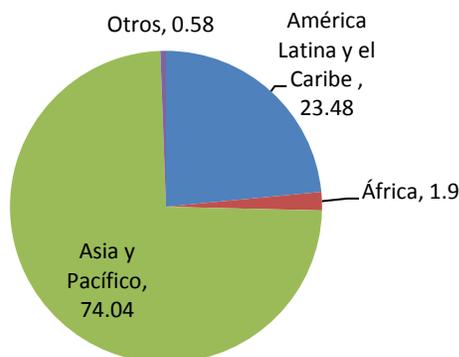
De igual manera que uno de los puntos anteriores, este artículo está redactado de manera imperativa, esto lo denotan las palabras: *cooperarán* y *adoptarán*. De la misma redacción este artículo se puede inferir que el Protocolo de Kioto establece la transferencia de tecnología como una norma jurídica imperativa y no más como un principio o como una invitación a ciertos Estados.

Este rasgo es otra de las características más relevantes del Protocolo, ya que por medio de uno de los mecanismos flexibles, el MDL, hay una transferencia tecnológica hacia los países en desarrollo. Esto le permite al país en desarrollo

poner en marcha proyectos ecológicamente menos dañinos, mientras que al país desarrollado le permite cumplir con sus reducciones en otro país de manera menos costosa que si hubiera realizado el mismo proyecto al interior de sus fronteras.

Gracias a este mecanismo se han beneficiado muchos países en desarrollo de distintas regiones del mundo como lo muestra la siguiente gráfica de proyectos registrados del MDL. Donde África cuenta con 36 proyectos, Asia–Pacífico con 1403, América Latina con 445 y el resto del mundo con 11.

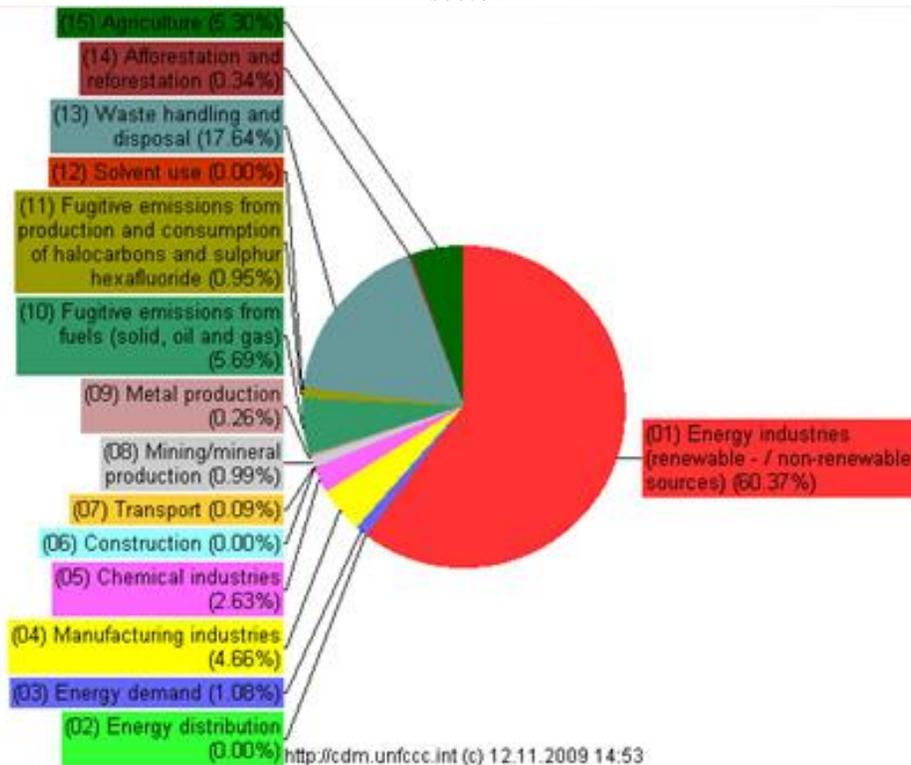
Gráfica 1. Proyectos registrados por región. Total 1895



Fuente: Elaboración propia con base en Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático URL: <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByRegionPieChart.html> [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2009, 20:00].

De acuerdo con las estadísticas de la CMNUCC dichos proyectos han sido orientados a los siguientes sectores:

Gráfica 2. Distribución de las actividades de los proyectos registrados por sector



Fuente: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, URL: <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByScopePieChart.html>, [Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2009, 20:10].

Como se verá más adelante, China es el país que más se ha beneficiado del MDL. Por lo que la transferencia tecnológica ha llegado a ser un punto controvertido para el régimen. La postura estadounidense sigue siendo que no puede financiar proyectos en los países que son sus competidores económicos, por lo que éstos (países en desarrollo, o por lo menos los más avanzados de éstos) deberían de comprometerse a realizar reducción también.

2.3. Evaluación de los resultados del Protocolo de Kioto ante la ausencia estadounidense

La presente evaluación del Protocolo de Kioto se desprende de sus propias particularidades, anteriormente expuestas. Específicamente, me refiero a los mecanismos flexibles establecidos por éste, a saber: Mecanismo de Desarrollo Limpio, Implementación Conjunta y el Comercio de Emisiones. Lo anterior se debe

a que los países pertenecientes al Anexo B de dicho instrumento han optado por estos mecanismos para poder alcanzar sus compromisos adquiridos en el periodo de 2008 a 2012.

Los países pertenecientes al Anexo B⁶⁹ son aquellos países, en su gran mayoría desarrollados, que sí se obligaron a realizar reducciones de GEI en algún porcentaje. Este grupo de países está conformado por: Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta⁷⁰, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

De los cuarenta y un países que pertenecen a dicho anexo, la Unión Europea engloba a veintisiete de estos, por lo cual, uno de los objetivos de este apartado es evaluar lo que ha hecho la Unión Europea como actor unitario al respecto. Lo anterior se realizará mediante la evaluación del Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea. En segundo lugar, se retomarán los casos más destacables del resto de los países del Anexo I para realizar un balance del desempeño de estos. Dicha selección de países se realiza con base en el criterio de que son estos los que cuentan con los mayores porcentajes de emisiones a reducir. Por lo que su revisión es fundamental para la presente evaluación del protocolo. Dichos casos son: Australia, Canadá, Japón y Rusia. A pesar de que Estados Unidos no ratificó Kioto, su análisis es relevante pues sigue siendo el mayor emisor de GEI y objeto de estudio de esta investigación, por lo que este caso será analizado con mayor profundidad en el capítulo tercero. Considero que

⁶⁹ Estatus de ratificación del Protocolo de Kioto, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, [http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/status_of_ratification/application/pdf/kp_ratification_20091203.pdf], pp. 1-8. Consultada el 10 de febrero de 2010.

⁷⁰ Malta se agrega al Anexo I por medio de una enmienda al mismo durante la reunión de la COP-15 en Copenhague en diciembre de 2009.

los cinco casos anteriores aunados al de la Unión Europea conforman la parte nodal del régimen, pues este grupo reúne más del 60% de las emisiones globales totales.

En la última parte del apartado, se revisará la posición asumida por estos seis actores durante la XV reunión de la Conferencia de las Partes, realizada en Copenhague, Dinamarca en diciembre de 2009. A lo anterior, se sumarán los casos de tres países en desarrollo que han tenido un crecimiento económico considerable, lo que los ha posicionado como actores clave de este régimen, estos son: Brasil, China e India.

Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea

El Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (SCE UE) representa el ejemplo más exitoso política y ambientalmente del mecanismo de comercio de emisiones para mitigar al cambio climático y sus efectos. A los quince países que conformaban la Unión Europea en 1997 durante la firma del Protocolo de Kioto, se les sumaron los doce miembros que se integraron durante las dos últimas ampliaciones de la UE, los cuales contrajeron también obligaciones de reducción.

En primera instancia, es menester explicar por qué la importancia de este mecanismo y cómo funciona. “El comercio de emisiones o cap and trade es el mecanismo de mercado considerado como el más viable para alcanzar las reducciones de una forma más eficiente y menos costosa, comparado con mecanismos no flexibles, como por ejemplo fijar un impuesto a las emisiones de GEI”⁷¹.

Siguiendo la idea anterior, el comercio de emisiones consiste en que, en principio, le es asignado un precio a la tonelada emitida de GEI, por lo que todas aquellas empresas emisoras tienen un tope permitido. Cuando dicho tope es rebasado,

⁷¹ (Cfr.) Joel Kurtzman, “The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2009, n°5, vol.88, septiembre-octubre, p. 114. (Traducción propia).

porque la empresa no está en condiciones de reducir sus emisiones, entonces ésta debe comprar derechos que le permiten seguir contaminando hasta que pueda invertir en tecnologías limpias, las cuales le permitirán reducir sus emisiones totales. Las empresas, que sí han logrado reducir sus emisiones por debajo de su tope asignado, pueden vender sus derechos restantes a aquellas que no lo han logrado. De esta forma, este mecanismo de mercado recompensa a las empresas que logran reducir sus emisiones por debajo de su tope asignado, mientras que castiga a aquellas que lo han rebasado, al tener éstas que pagar por los permisos.

Por lo anterior, “la UE decidió hacer del comercio de emisiones la pieza central de su estrategia para regular las emisiones, convirtiéndose así en el punto de referencia global”⁷². Los cuatro puntos principales de este mercado a ser considerados fueron: qué tan estricto debería ser el tope establecido, qué sectores de la economía debería cubrir, como deberían ser distribuidos los permisos, y, qué debería hacerse con los ingresos obtenidos derivados de la venta de los permisos⁷³.

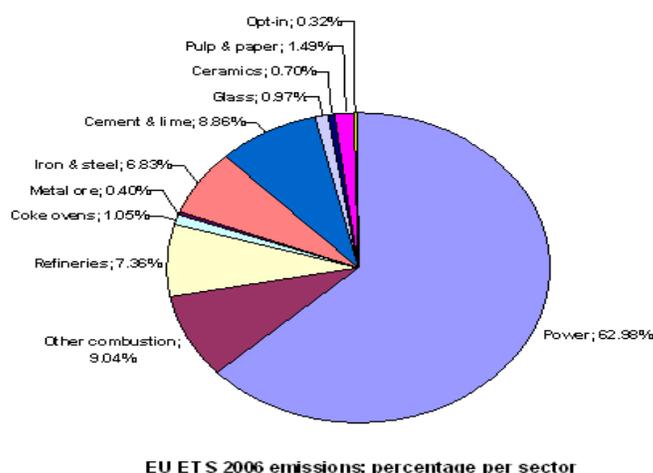
Debido a que el periodo para llevar al cabo las reducciones establecido por el Protocolo de Kioto abarca los años de 2008-2012, la UE decidió echar a andar una primera fase de su SCE de 2005 a 2007. Este trienio fue considerado como de prueba, en el cual el objetivo final no sería la reducción considerable de las emisiones, sino desarrollar la infraestructura necesaria para este mercado. Además de que se obtendría la experiencia necesaria para alcanzar las reducciones a las que se habían comprometido en Kioto durante el segundo periodo de 2008-2012.

⁷² John Parsons, *et. al.*, “Designing a US market for CO₂”, Center for Energy and Environmental Policy Research, (http://globalchange.mit.edu/files/document/MITJPSPGC_Rpt171.pdf), January 2009, p.2. [Consultada el 3 de febrero de 2010]. (Traducción propia).

⁷³ John Parsons, *et. al.*, *Op. cit.*, p.2. [Consultada el 3 de febrero de 2010]. (Traducción propia).

En esta fase de prueba el “tope de emisiones fue inicialmente establecido en 2.1 miles de millones de toneladas anuales de CO2. Se cubrió las emisiones de más de 10,000 instalaciones en los veintisiete países de la UE, entre las que se encontraban: el sector eléctrico, papel y pulpa, metales como el hierro, acero y carbón, refinerías petroleras, cal, cemento, ladrillos, vidrio cerámica”⁷⁴. Se puede apreciar en la siguiente gráfica la distribución porcentual por sector de las emisiones de la UE. Los sectores incluidos en el SCE UE incluyen aproximadamente la mitad de las emisiones de CO2 de la UE y cerca del 40% de las emisiones de GEI contempladas en el Protocolo de Kioto⁷⁵.

Gráfica 3.



Fuente: <http://climnet.org/EUenergy/First%20trading%20period.htm>, consultada el 20 de octubre de 2009.

En este primer periodo sólo se contemplaría el CO2, por ser el gas causante de prácticamente el 50% del cambio climático, una vez que se desarrollara la infraestructura del mercado y corregido los errores no contemplados, podrían ampliarse en las fases subsiguientes el resto de los gases contemplados en Kioto⁷⁶.

⁷⁴ *Idem.*, p.4. (Traducción propia).

⁷⁵ Denny Ellerman, *et. al.*, “The European Union’s Emisión Trading System in perspective”, Pew Center on Global Climate Change, MIT, (<http://www.pewclimate.org/docUploads/EU-ETS-In-Perspective-Report.pdf>), mayo 2008, p. 10. Consultada el 25 de febrero de 2010. (Traducción propia).

⁷⁶ Denny Ellerman, *et. al.*, *Op. cit.*, pp. 7-10, consultada el 25 de febrero de 2010. (Traducción propia).

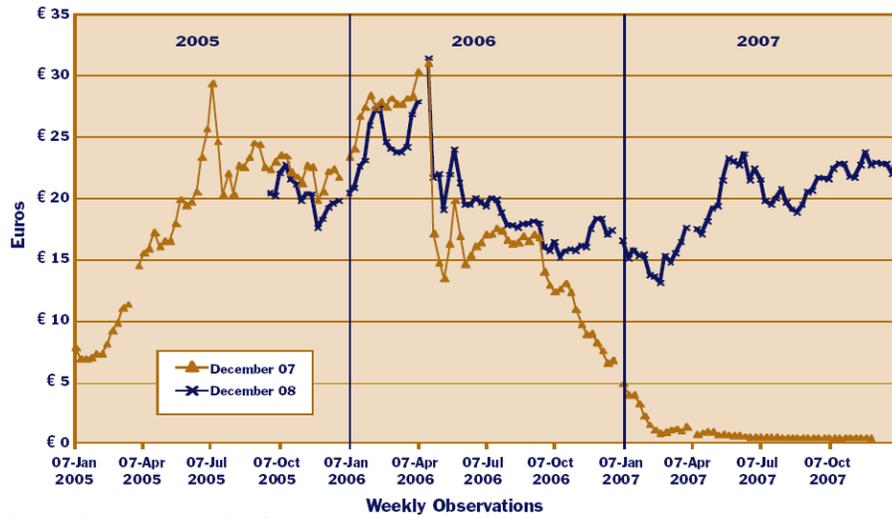
Tanto los permisos de emisiones, como el tope de las mismas fueron distribuidos anualmente. La mayoría de estos permisos se repartieron libres de cargos para las industrias afectadas, solo un pequeño porcentaje fue distribuido mediante subastas. Así, cada empresa tuvo la obligación de reportar sus emisiones anuales, las cuales debían ser equivalentes a los permisos asignados. Aquellas empresas que rebasaban su tope debían de cubrir el déficit mediante la compra de permisos adicionales. Las empresas con emisiones menores al número de permisos que le fueron asignados podían vender su excedente.

Debido a que la segunda etapa del SCE UE aún está en desarrollo, no se pueden realizar conclusiones del mismo, por lo que este apartado se limita únicamente a revisar los problemas y resultados de la fase de prueba. Debido a que la UE ha actuado como un actor unitario en el tema le fue asignado un porcentaje de reducción del 8% tomando como año base 1990. Sin embargo, “los topes se determinaron de manera descentralizada, es decir, cada Estado miembro propuso un número determinado de permisos a la Comisión Europea, la cual revisó y aprobó los Planes de Distribución Nacional”⁷⁷.

Los principales problemas surgidos en la puesta en marcha de esta primera fase fueron: a) la falta de información precisa sobre las emisiones y la demanda de las concesiones; b) la sobreasignación, que se refiere al hecho de que el Estados creó un exceso de concesiones para esta fase; c) el proceso de asignación, éste se refiere tanto al establecimiento del tope, como a la distribución de las concesiones a los sectores industriales; y, d) la volatilidad del precio, los tres puntos anteriores provocaron fuertes fluctuaciones en el precio de los permisos, debido a que no se conocían con certeza las variables que determinan la demanda de las concesiones o permisos. Como podemos apreciar en la siguiente gráfica, en abril de 2006 el precio cayó en menos de una semana de € 30 a € 20, y posteriormente en febrero de 2007 cayó a € 15.

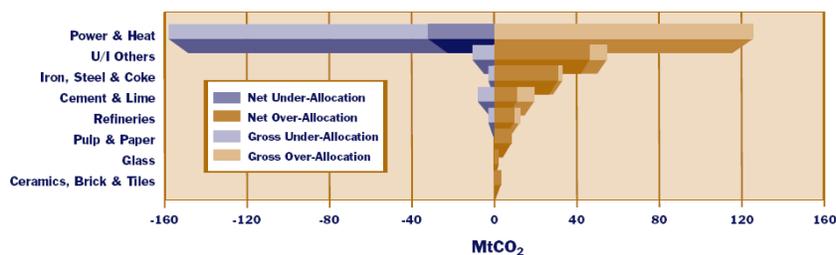
⁷⁷ *Idem* ., p. 4, consultada el 25 de febrero de 2010. (Traducción propia).

Gráfica 4. Evolución del Precio de los Permisos en la Unión Europea 2005-2007



Cabe destacar que existe un desequilibrio entre oferta y demanda, “el 95% de la demanda de permisos de emisión proviene de Reino Unido, España e Italia; mientras que, el 64% de la oferta proviene de Polonia, Francia, Alemania y República Checa”⁷⁸. Lo anterior también se refiere a las desigualdades de la demanda por sector. Como se aprecia en la siguiente gráfica, prácticamente la totalidad de la demanda de permisos se concentra en los sectores eléctrico y energético; mientras que la oferta se divide casi en un 50% de los sectores eléctrico y energético y el 50% restante en el resto de los sectores.

Gráfica 5. Distribución de las posiciones largas y cortas por sector 2005-2007



⁷⁸ *Idem.*, p. 21, consultada el 25 de febrero de 2010. (Traducción propia).

De acuerdo Ellerman la experiencia europea demuestra que los efectos macroeconómicos no han sido grandes. Aún cuando la reducción de emisiones no fue el objetivo primario en la primera fase de prueba, las reducciones de carbono fueron alcanzadas, con un impacto económico mínimo⁷⁹. Una de las lecciones de mayor importancia es la que apunta a desarrollar un sistema de ahorro y préstamo más flexible, lo cual permitiría que el SCE UE fuera más eficiente. El ahorro y préstamo se refieren a que las empresas que tienen un excedente de concesiones pueden ahorrarlas para emplearlas en fases posteriores, o bien, prestarlas a las empresas que las necesitan mediante algún mecanismo financiero.

La disponibilidad de información certera también es un elemento necesario para evitar las especulaciones y que se vuelva a repetir el error de la sobreasignación de esta primera fase. Puede que el proceso de la distribución de permisos de emisiones siga siendo un punto de controversia pues, como se mencionó con anterioridad, la idea es ir ampliando este mercado a más GEI y a más sectores industriales, mientras el tope de las toneladas emitidas anualmente es reducido.

“El tope de emisiones para la segunda etapa fue establecido en 1.9 miles de millones de toneladas anuales de GEI para 2008-2010. Luego de la fase piloto o de prueba del SCE UE, se tomaron acciones para que el proceso de asignación de permisos durante la segunda fase se realice en su mayor parte mediante la subasta en lugar de forma libre. El sector de transporte será incluido hasta la tercera fase que iniciará en 2012, la cual tendrá el ajuste correspondiente al tope que se establecerá”⁸⁰. El debate actual en torno al SCE UE se centra en tres puntos: primero, el nivel adecuado para los topes futuros; segundo, qué industrias deben recibir libremente los permisos y cuáles no; y tercero, la vinculación con otros países.

⁷⁹ *Idem.*, p. 45, consultada el 25 de febrero de 2010. (Traducción propia).

⁸⁰ John Parsons, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 5, consultada el 3 de febrero de 2010. (Traducción propia).

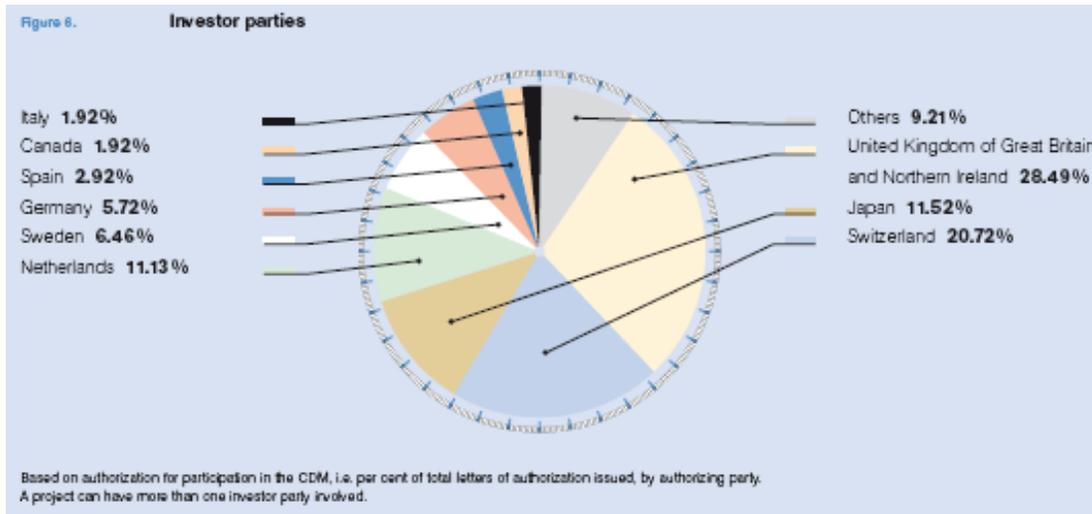
En términos generales, el periodo de prueba cumplió su objetivo al crear la infraestructura necesaria de este mecanismo de mercado; adicionalmente, también alcanzó a realizar las reducciones de emisiones de CO2 acordadas. Actualmente, el SCE UE sirve como punto de referencia para el resto de países y regiones que desean implementar un mercado de CO2, tal es el caso de Estados Unidos. Las lecciones aprendidas durante la primera fase de este sistema son el punto de partida para el resto del mundo. En este sentido la UE ha hecho más que cualquier otro actor internacional para frenar sus emisiones y mitigar así al cambio climático. Es por lo anterior que la UE se consolidó durante esta etapa como el líder dentro del régimen internacional de cambio climático luego del rechazo del Senado estadounidense a ratificar el Protocolo de Kioto.

Mecanismo de Desarrollo Limpio

Además de la puesta en marcha del SCE, desde 2006 los Estados parte del Anexo I pueden emplear también los mecanismos de la Implementación Conjunta (IC) y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) para alcanzar sus reducciones. Las empresas pueden utilizar las Unidades de Reducción de Emisiones (ERU's por sus siglas en inglés) y los Certificados de Reducción de Emisiones (CER's por sus siglas en inglés) derivados del MDL. Aunque de acuerdo a los principios del Protocolo de Kioto, por lo menos la mitad de las reducciones de cada país deben realizarse internamente. En cuando al mecanismo de IC lo considero como un mecanismo menor en cuanto a la aplicación que éste ha tenido y a su incidencia en la reducción de emisiones de GEI comparado con el comercio de emisiones y el MDL. Por lo anterior, analizaré en esta parte el impacto del MDL en los resultados del Protocolo de Kioto.

A través del MDL los países desarrollados parte del Anexo I ponen en marcha proyectos de disminución de emisiones en países en desarrollo. Mediante este mecanismo se pone en práctica el principio de las *responsabilidades compartidas pero diferenciadas*. La siguiente gráfica muestra a los países desarrollados que han empleado este mecanismo para hacer reducciones de GEI.

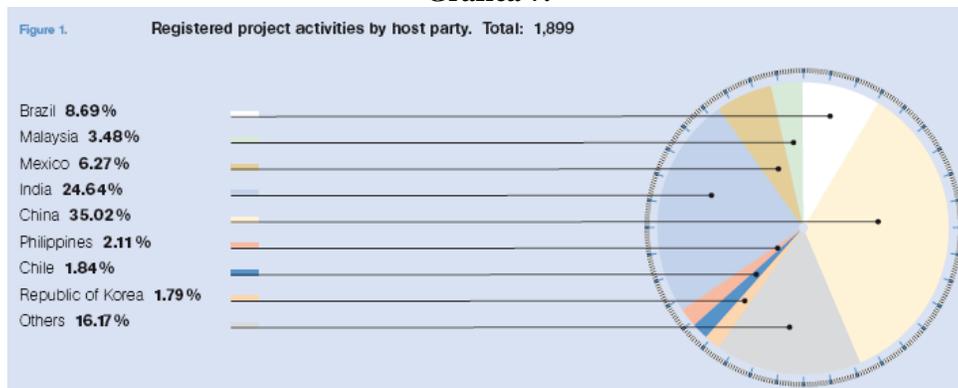
Gráfica 6.



Fuente: Executive Borrard Annual Report 2009, Clean Development Mechanism, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, [http://unfccc.int/resource/docs/publications/cdm_annual_report_2009.pdf], p. 23. Consultada el 25 de febrero de 2010.

La siguiente gráfica muestra los porcentajes de los proyectos registrados en los países en desarrollo de destino. Como podemos observar, China es quien tiene más de la tercera parte de los proyectos registrados, seguida por India con un 24.65% y seguida por Brasil con un 8.69%.

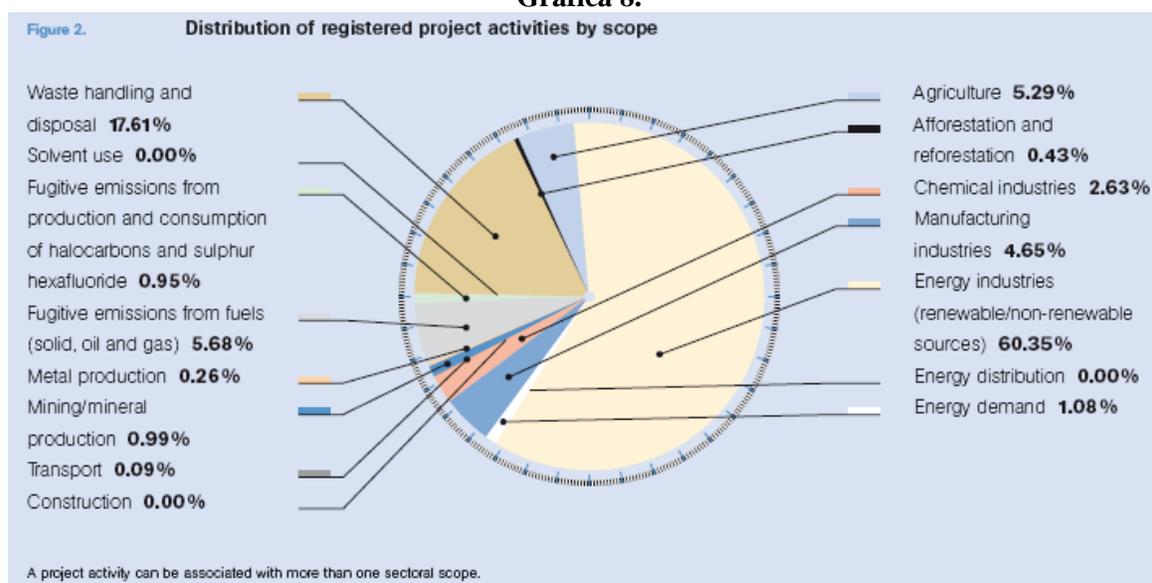
Gráfica 7.



Fuente: Executive Borrard Annual Report 2009, Clean Development Mechanism, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, [http://unfccc.int/resource/docs/publications/cdm_annual_report_2009.pdf], p. 2. Consultada el 25 de febrero de 2010.

A la fecha el MDL tiene 1,650 proyectos registrados que se espera que produzcan CER's equivalentes a 2.9 billones de toneladas de CO2 entre 2008 a 2012⁸¹. La siguiente gráfica nos muestra la distribución porcentual de los proyectos registrados por sector. De la que destaca el hecho de que el 60.35% de los proyectos se destinan al sector de las industrias energéticas.

Gráfica 8.

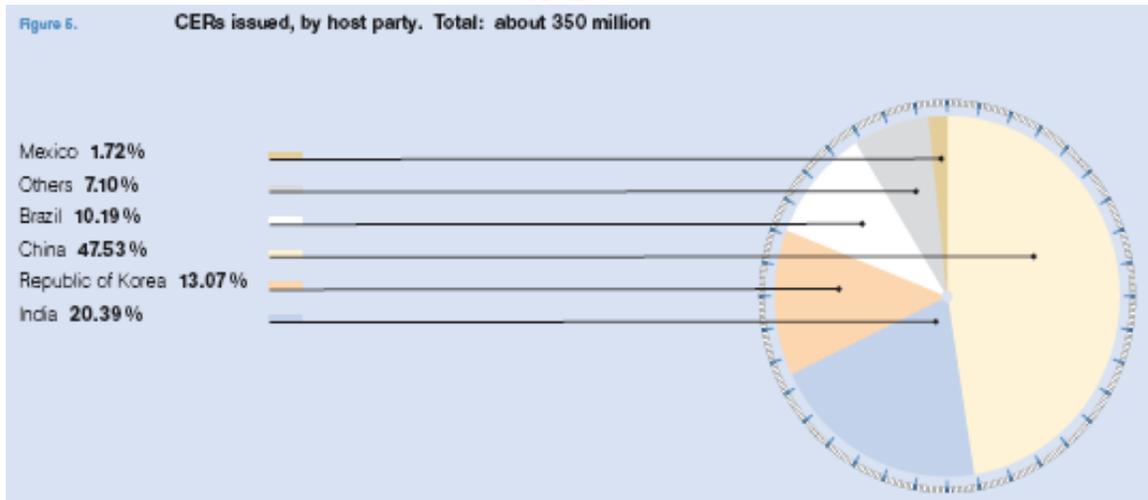


Fuente: Executive Borrada Annual Report 2009, Clean Development Mechanism, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, [http://unfccc.int/resource/docs/publications/cdm_annual_report_2009.pdf], p. 2. Consultada el 25 de febrero de 2010.

Del total de proyectos registrados se han emitido casi 350 millones de CER's por parte de los países en desarrollo que fungieron como huéspedes de éstos. La siguiente gráfica muestra que el 47.53% de los proyectos éxitos han tenido lugar en China, en segundo lugar se encuentra India con el 20.39%, en tercer lugar está la República de Corea con el 13.07%, en cuarto lugar Brasil con el 10.19% y finalmente México con el 1.72%.

⁸¹http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php, consultada el 25 de febrero de 2010. (Traducción propia).

Gráfica 9.



Fuente: Executive Board Annual Report 2009, Clean Development Mechanism, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, [http://unfccc.int/resource/docs/publications/cdm_annual_report_2009.pdf], p. 23. Consultada el 25 de febrero de 2010.

Actores influyentes en el régimen internacional de cambio climático

A continuación revisaré de forma breve los casos de cuatro países parte del Anexo I que tienen los mayores porcentajes de emisiones globales de GEI junto con Estados Unidos y la UE. Estos países son: Australia que emite el 2.1%, Canadá 3.3% y Japón 8.5%.

Australia⁸²

Las emisiones de CO₂ totales de Australia sumaban 544.1 millones de toneladas en 1990, en 2003 dichas emisiones sumaban 550 millones de toneladas. El mayor incremento de las emisiones ha tenido lugar en los subsectores de energía estacionaria con un 37.2% y el de transporte con un 28.8%, en tercer lugar se encuentran los procesos industriales con un 15.2%. Como se muestra en la siguiente tabla, las emisiones totales de Australia muestran pequeñas disminuciones para el periodo de 1990 a 2003.

⁸² La fuente que se considera es la Cuarta Comunicación Nacional del Gobierno Australiano presentada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2005, la cual contiene la evaluación para el periodo 1990-2003. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/ausnc4.pdf>, consultada el 26 de febrero de 2010.

Gráfica 10. Emisiones netas de GEI y disminuciones (Mt CO₂-e) por sector, 1990-2003 (métodos considerados por la CMNUCC)

Sector	1990	2003	Change (Mt CO ₂ -e)
Energy	286.1	374.3	88.2
Stationary Energy	195.4	268.1	72.7
Transport	61.9	79.8	17.9
Fugitive Emissions from Fuels	28.8	26.4	-2.4
Industrial Processes	28.0	32.3	4.3
Agriculture	93.6	97.3	3.7
Land Use, Land Use Change and Forestry	93.6	6.1	-87.5
Waste	10.2	11.4	1.1
Total net national emissions	511.5	521.4	9.9

Fuente: Cuarta Comunicación Nacional del Gobierno Australiano presentada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2005, [<http://unfccc.int/resource/docs/natc/ausnc4.pdf>], p. 2, consultada el 26 de febrero de 2010.

La estrategia de cambio climático del gobierno australiano se base en una política que combina diversos instrumentos, tales como, la inversión estratégica, acción voluntaria, regulación gubernamental y medidas de mercado. Dicha estrategia es financiada por el mismo gobierno que ha destinado 1.2 billones de dólares australianos, atrayendo inversión en esta área desde 1997 que suma 1.8 billones de dólares australianos. Las emisiones de GEI totales proyectadas para 2010 suman 565 megatoneladas de CO₂, las que incluyen todos los sectores y las medidas de reducción puestas en marcha. La reducción total está calculada en 85 megatoneladas de CO₂.

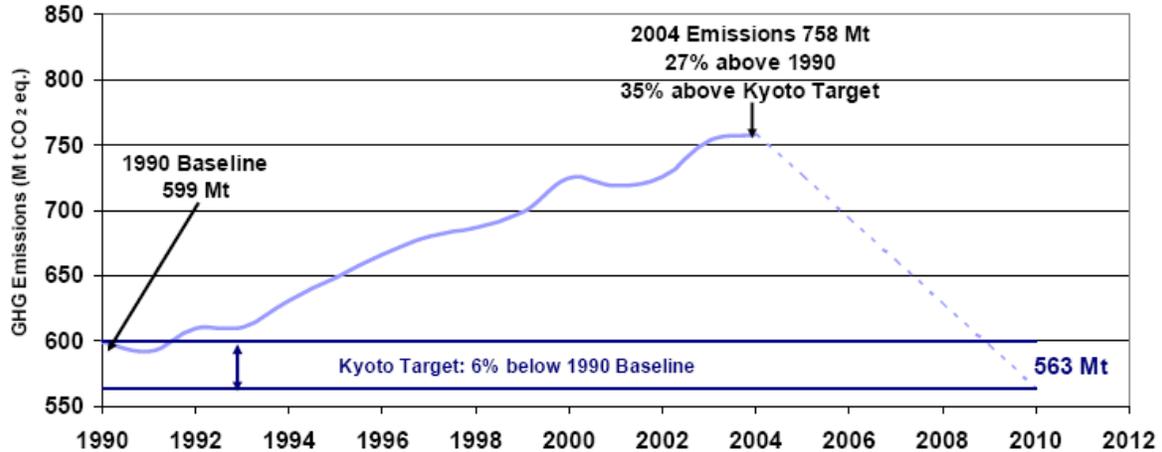
Canadá

De acuerdo con su Cuarta Comunicación sobre Cambio Climático de 2006⁸³ las emisiones de GEI se han incrementado aproximadamente en 27% desde 1990. En 2004 Canadá emitió 758 megatoneladas de CO₂, de las cuales el 85% pertenecen a la producción, distribución y consumo de energía. Las emisiones de GEI proyectadas para 2010 suman un total de 828 MtCO₂. Como nos muestra la siguiente gráfica, Canadá se encuentra muy lejos de lograr su compromiso de

⁸³ <http://unfccc.int/resource/docs/natc/cannc4.pdf>, p. 1, consultada el 27 de febrero de 2010. (Traducción propia).

reducción al que se comprometido en el Protocolo de Kioto. Dicho compromiso es el de reducir en 6% sus emisiones total tomando como año base a 1990.

Gráfica 11. Tendencia de emisiones de GEI canadiense y el objetivo de Kioto



Fuente: Cuarto Reporte Nacional de Canadá sobre Cambio Climático, 2006, [http://unfccc.int/resource/docs/natc/cannc4.pdf], p. 38, consultada el 26 de febrero de 2010.

No obstante, el gobierno canadiense se encuentra desarrollando una serie de políticas de diversa índole para alcanzar su objetivo. Entre éstas se encuentra la diversificación de sus fuentes de energía, inversión en investigación y desarrollo de tecnologías limpias, apoyo a los sectores de la construcción, transporte, industrial, agricultura y silvicultura, entre otras.

Japón

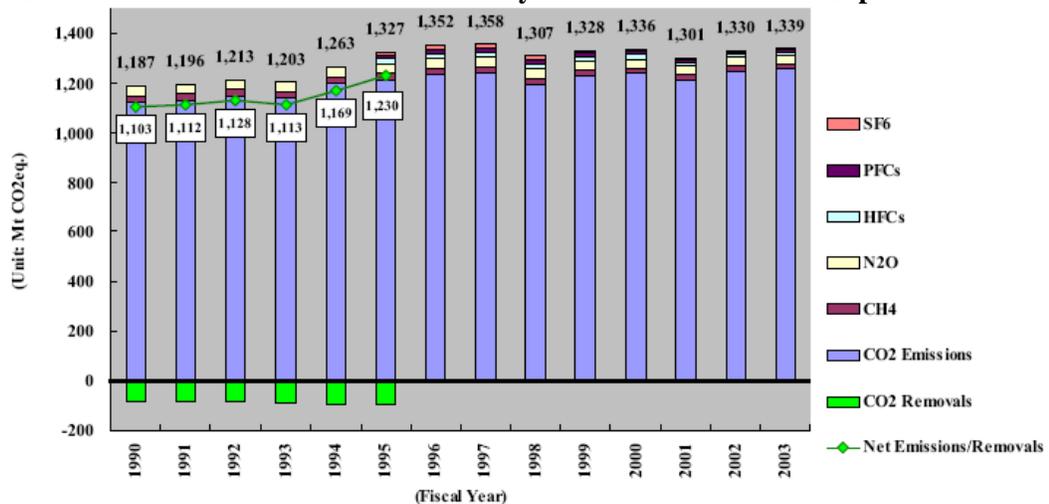
El compromiso adquirido por Japón en el Protocolo de Kioto fue el de reducir sus emisiones de GEI en 6% entre 2008-2012 tomando como año base a 1990. Las emisiones totales de GEI japonesas en 2003 fueron de 1,339 millones de toneladas de CO₂. Esto equivale a un incremento del 8.3% comparado con las emisiones de 1990⁸⁴. Por lo que para 2003 que es el año que reporta en el último informe de 2006 entregado a la CMNUCC. No obstante, con la finalidad de alcanzar su objetivo, Japón promueve la participación de inversionistas, gobierno central y locales, corporaciones y los ciudadanos en la puesta en marcha de

⁸⁴ [http://unfccc.int/resource/docs/natc/japnc4.pdf], p. II, consultada el 26 de febrero de 2010. (Traducción propia).

diversos instrumentos de política. La innovación tecnológica es una pieza central en su estrategia de reducción de emisiones. Este país tiene contemplado utilizar el MDL para reducir 1.6% de sus emisiones⁸⁵.

Lo que nos muestra la siguiente gráfica son las tendencias de emisiones de Japón de 1990 a 2003. En dicho periodo se puede apreciar el incremento de emisiones de 1,187 millones de toneladas de CO2 en 1990 a 1,339 millones de toneladas de CO2 de 2003 equivalente al 8.3%. El registro de reducción de CO2 llega solo a 1995, pero se puede apreciar en los segmentos que se encuentran por debajo de cero.

Gráfica 12. Tendencias de las emisiones y reducciones de GEI en Japón



Fuente: Cuarta comunicación Nacional de Japón bajo la CMNUCC, [http://unfccc.int/resource/docs/natc/japnc4.pdf], enero de 2006, p. 42, consultada el 26 de febrero de 2010.

Es decir que los avances de Japón han sido insuficientes para alcanzar el objetivo de Kioto, aunque sí ha habido reducciones, éstas han sido mínimas. Quizá lo anterior pueda explicarse por la alta dependencia energética de este país. “En 1973 Japón dependía de los recursos energéticos externos en un 83%, desde entonces esta dependencia se ha reducido a 80% en los últimos años”⁸⁶. Debido a

⁸⁵ [http://unfccc.int/resource/docs/natc/japnc4.pdf], p. X, consultada el 26 de febrero de 2010.

⁸⁶ Cuarta comunicación Nacional de Japón bajo la CMNUCC, [http://unfccc.int/resource/docs/natc/japnc4.pdf], enero de 2006, p. I, consultada el 26 de febrero de 2010. (Traducción propia).

su alta vulnerabilidad energética, desde mediados de la década de los setenta Japón ha puesto especial énfasis en la investigación y desarrollo de sustitutos del petróleo. “Esta es la razón principal por la cual Japón se mostró en un principio reacio por aceptar a 1990 como el año base para las reducciones, pues éste ya llevaba por lo menos una década y media haciendo esfuerzos por invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías”⁸⁷. No es de extrañarse que actualmente su industria automotriz sea la que encabeza la competencia internacional de tecnologías limpias del sector.

XV Reunión de la Conferencia de las Partes (COP-15) en Copenhague 2009

A nivel internacional hubo grandes expectativas de que finalmente se aprobaría un nuevo acuerdo sobre cambio climático en la COP 15 en Copenhague. Mucho se habló sobre un mecanismo sustituto o continuador del Protocolo de Kioto. Dicha expectativa se fundamentó en gran medida por el cambio de actitud de la política de cambio climático en Estados Unidos, luego de la llegada de Barack Obama a la presidencia.

El siguiente cuadro nos muestra cuáles eran las intenciones de reducción de los actores más influyentes de este régimen, tanto de los países desarrollados, como los países en desarrollo que han cobrado gran relevancia por sus elevados índices actuales de emisiones derivados de su ritmo de crecimiento económico. Cabe destacar la tercera columna que se refiere al año base, pues se encuentra el caso de Estados Unidos que plateaba reducir entre un 17 a 20% sus emisiones, pero tomando como año base a 2005. Por otro lado, se encuentra en la misma situación de China e India, sin embargo, estos casos son especiales debido a que son países que a pesar de su crecimiento económico actual fueron y siguen

⁸⁷ Yasuko Kameyama, “Evaluation and future of the Kyoto Protocol: Japan’s perspectiva”, *International Review for Environmental Strategies*, Institute for Global Environmental Strategies, Japón, 2004, vol. 5, núm. 1, pp. 72-73. [[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/2-The_International_Review_for_Environmental_Strategies_\(IRES\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/2-The_International_Review_for_Environmental_Strategies_(IRES).pdf)], consultada el 28 de febrero de 2010. (Traducción propia).

siendo considerados como países en desarrollo, pues buena parte de su población vive en condiciones paupérrimas.

Tabla 3. Intenciones antes de la COP15 sobre reducción de emisiones de los principales actores hasta 2020

Pais	Intenciones de reducción	Año base	observaciones
China	40%-45% en intensidad de emisiones por unidad de PIB	2005	Insiste en la voluntariedad de estas intenciones así como en mantener la soberanía en materia de verificación de emisiones
EEUU	17%-20%	2005	El Senado estadounidense tiene la llave para materializar estas intenciones. La declaración de la EPA de 7 de diciembre relativa a las emisiones de GEI como peligrosas para la salud dota a la Administración Obama de un margen de maniobra para legislar ¹²
Indonesia	26%-41%	n/d ¹³	La parte superior del rango de reducción en las emisiones está condicionado a la transferencia de fondos de países desarrollados. Inversiones en energías renovables, eficiencia energética y deforestación son los ejes de dichas reducciones
India	20%-25% en la intensidad de sus emisiones por unidad de PIB	2005	Al igual que China insiste en la voluntariedad de sus emisiones y la importancia de políticas nacionales
Japón	25%	1990	
Rusia	22%-25%	1990	Rusia ha aumentado su oferta. Con anterioridad a la cumbre las reducciones que estaban dispuestos a comprometer oscilaban entre el 10% y el 15%
Brasil	38%-42%	e/t	La deforestación, la industria y la ganadería son los sectores en los que se centrarán las políticas de reducción. A finales de diciembre de 2009 se anunciaba la ley nacional del clima, que implica que Brasil se queda en el rango inferior de las intenciones de reducción de emisiones declaradas antes de la cumbre de Copenhague
Sudáfrica	34%	e/t	Pide mayores esfuerzos por parte de los países desarrollados así como transferencias monetarias para alcanzar sus objetivos
UE	20%	1990	La oferta de reducir el 30% de las emisiones de GEI está sujeta a que otros países hagan esfuerzos comparables

⁸ El órgano subsidiario de implementación y el órgano subsidiario de asesoramiento científico y técnico.

⁹ Estructurado en torno a las áreas de mitigación, adaptación, transferencias (tecnológicas y financieras) y visión compartida.

¹⁰ Que se refiere a emisiones derivadas del sector del transporte aéreo y marítimo.

¹¹ HFC es el acrónimo de aquellos "compuestos que contienen hidrógeno, flúor y carbono", algunos de los cuales son altamente perjudiciales por su potencial de calentamiento (<http://www.epa.gov/Ozone/defns.html>).

¹² <http://www.epa.gov/climatechange/endangerment.html>.

¹³ n/d= no disponible.

¹⁴ e/t =escenarios tendenciales.

Fuente: Lázaro, Lara, "Cambio climático, frenazo en Copenhague. Próxima estación México 2010 (COP 16)", *Ari*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010, febrero de 2010, p. 9, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/cab6fd004141102ea5e9e56d616c2160/revista_ARI_febrero.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=cab6fd004141102ea5e9e56d616c2160], consultada el 15 de febrero de 2010.

Sin lugar a dudas, fue un hecho evidente que los países no estaban dispuestas a hacer grandes compromisos durante la reunión de Copenhague. El principal argumento de los mayores emisores del mundo en desarrollo para no comprometerse, fue que primero debería de obligarse al mayor emisor mundial que sigue siendo Estados Unidos. Por lo que en el acuerdo final se incluyeron temas aleatorios. Los resultados de Copenhague se pueden resumir de la siguiente forma:

- Se Incluyeron 2°C como el aumento máximo de temperatura media aceptable de acuerdo a la información científica.
- Los países desarrollados se comprometieron a incrementar sus contribuciones hasta llegar a US \$100,000 en el año 2020.
- Creación del Fondo Verde de Copenhague para el Clima (Green Climate Found).
- Hubo algunos avances en temas como la deforestación, verificación y transferencia de tecnología.

Con base en todo lo anterior, me permito asegurar que el Protocolo de Kioto obtuvo más resultados de los que se esperaban, ya que, en primer lugar dicho tratado entró en vigor aún sin estar presente el hegemon, Estados Unidos. Este hecho indica que actualmente se pueden lograr avances a nivel internacional en aquellos temas que no son prioritarios para la potencia, es decir que aunque ésta no esté presente se logran avances.

Lo antes mencionado se puede explicar en gran parte por el liderazgo asumido por la UE, luego de que este papel fue abandonado por la potencia por una serie de cuestiones internas y porque verdaderamente Estados Unidos no visualizó al cambio climático como un tema relevante. Tanto a nivel interno como internacional Estados Unidos tenía otras cuestiones que requerían ser tratadas con urgencia. Sin embargo, luego de doce años de la firma del Protocolo de Kioto, y más claramente con la llegada de Obama a la presidencia estadounidense, ha quedado demostrado que el desarrollo y el éxito de este régimen han obligado a que el problema del cambio climático sea un tema recurrente para la potencia. La presión internacional orilló a que Estados Unidos busque participar en las negociaciones post Kioto, su participación se hizo evidente en la reunión de diciembre de 2009 en Copenhague.

Por otro lado, los cuatro años de vigencia del Protocolo de Kioto demuestran que los mecanismos flexibles que contempla son eficientes para lograr el objetivo final

que se planteó, reducir las emisiones totales de GEI para mitigar el cambio climático. A pesar de las diversas críticas que éstos han recibido, siguen siendo los medios política y económicamente más viables para alcanzar las metas de reducción, pues dotan de amplia flexibilidad a los Estados para que los pongan en marcha, en lugar de que se establezcan impuestos directos a las empresas, esto sería más difícil de aceptar para todos los actores. Además, a través del MDL limpio se ha logrado en cierta medida la transferencia de tecnología hacia países menos desarrollados para que éstos puedan hacer frente a las consecuencias del problema.

El objetivo final del régimen internacional de cambio climático es cambiar las conductas de los actores del mismo, es decir que la regulación internacional en la materia va creando una especie de costumbre entre los Estados. Llegará un momento en que el mecanismo del comercio de emisiones sea una práctica común, una vez que todas las empresas hayan invertido en su innovación tecnológica o que el precio de las tecnologías limpias sea mucho menor que el de los combustibles fósiles, por lo que para la empresa resulte más barato consumir las nuevas tecnologías en lugar de los energéticos tradicionales. No obstante, para llegar a lo anterior aún falta mucho consenso y voluntad de parte de los Estados más influyente.

Por lo que, desde mi punto de vista, los principales retos para las futuras negociaciones en la materia son: incluir a Estados Unidos por ser el mayor emisor histórico y per cápita de GEI; realizar una revisión exhaustiva de las responsabilidades de cada Estado miembro ya sean países desarrollados o en desarrollo, para lograr que se preserve el principio de las responsabilidad compartidas pero diferenciadas, que representa el espíritu original del régimen; y finalmente, consolidar un sistema de sanciones para aquellos que incumplan sus compromisos.

Capítulo 3. Formulación y ejecución de la política de cambio climático de Estados Unidos

3.1. Revisión histórica de la política de cambio climático estadounidense 1989-2008

Desde que se tuvo conocimiento de los problemas en torno al cambio climático, este tema ha estado íntimamente vinculado e incluso subordinado a las cuestiones energéticas. Lo anterior debido a que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC por sus siglas en español, creado en 1987) desde su primer informe planteó que la causa fundamental de este fenómeno era el exceso de emisiones de los llamados gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, principalmente el CO₂. Dichos gases son producidos en mayor medida por los combustibles fósiles: petróleo, gas natural y el carbón. De esta manera lo que se planteó a finales de la década de los ochenta fue la necesidad de un cambio en los patrones de explotación, uso y consumo de dichos combustibles.

En el caso estadounidense el vínculo entre la política energética y la de cambio climático ha sido indisociable. Es decir que para lograr una legislación que contrarreste el cambio climático, necesariamente deben tomarse medidas en el sector energético, ya que éste es la causa del problema. Lo anterior lo podemos constatar con el seguimiento de este tema durante los últimos tres periodos presidenciales hasta antes de la llegada de Obama a la presidencia. Me centraré en los años 1989-2008, ya que es en este lapso cuando el tema se posiciona a nivel internacional como uno de los problemas ambientales de mayor envergadura que ha enfrentado la humanidad.

La política de cambio climático de George H. W. Bush (1989-1992).

Desde el periodo del antecesor de George W. H. Bush, Ronald Reagan (1981-1988), el contexto internacional se había caracterizado por la abundancia de petróleo. Las crisis petroleras ya habían sido superadas. La administración de Bush se basó en la afirmación de que había grandes cantidades de recursos disponibles y, por tanto, no era necesario regular esta materia. Por el contrario, la

política del *dejar hacer* que puso en marcha Reagan continuó hasta finalizar la presidencia de Clinton. Durante estos años el Estado permitió que fueran las propias empresas las que controlaran el sector basándose en la filosofía del mercado; la intervención gubernamental fue prácticamente nula. La paralización de los temas ambientales en el Congreso es una de las características que definen la inacción gubernamental durante este periodo. Los congresistas continuaban discutiendo temas desde años atrás, mientras que nuevos problemas ambientales surgían.

Más tarde, el presidente lanzó una iniciativa denominada “Estrategia Nacional de Energía (NES por sus siglas en inglés). En dicha propuesta Bush planteó al cuidado ambiental junto al crecimiento económico y el acceso a la energía a precios razonables como los objetivos más importantes. Una de las propuestas fue la de introducir en gran escala los combustibles alternativos para el transporte y desarrollar nuevas fuentes de energía y tecnologías ahorradoras de combustible”.⁸⁸

Esta estrategia no fue puesta en marcha ya que hubo muchos grupos opositores a la misma, tanto ambientalistas en contra de la creación de nuevas plantas nucleares, como grupos económicos que verían afectados sus intereses. De acuerdo con los ambientalistas no se había creado un fondo suficiente para el desarrollo científico y tecnológico orientado a la creación de fuentes renovables de energía.

Los grupos ambientalistas formaron una coalición con los eficientistas y la industria de gas natural. Esta coalición al final del periodo de George Bush logró que en una de las resoluciones emitidas se destinaran más fondos a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, eficiencia energética y energías renovables. Todo ello encaminado a mitigar el cambio climático.

⁸⁸ Rosío Vargas, *La política energética estadounidense*, CISAN-UNAM, México 2005, p. 67.

Sin lugar a dudas, para Estados Unidos su mayor preocupación en este periodo era la de estabilizar su seguridad energética tanto a nivel internacional como regional, la cual aseguraba a través de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A pesar de que los diferentes puntos de vista entre el ejecutivo y el Congreso en este ámbito, ambos fueron capaces de ponerse de acuerdo en otros temas. Tal fue el caso de la promulgación de importantes enmiendas a la Ley de Aire Limpio en 1990 y a la EPA en 1992.

Durante el resto de su administración el presidente tuvo otros avances modestos en la promoción de la conservación de energía, la reestructuración de la industria eléctrica y la promoción de mayor competencia y eficiencia⁸⁹. Pero las reformas a la Ley de Aire Limpio fueron el éxito legislativo ambiental más grande durante su administración. Estas reformas rompieron la paralización del tema en el Congreso por varios años. De acuerdo con Kraft, el Congreso fue capaz de aprobarlas por varias razones: existencia de mejor investigación científica, reportes del empeoramiento del ozono y las áreas urbanas, lo que ayudó a reducir la oposición de grupos de interés clave como la Asociación de Fabricantes de Productos Químicos (Chemical Manufacturers Association), y, que los miembros del Congreso se dieron cuenta de que la población no toleraría más retardos en la necesidad de combatir los problemas de la calidad del aire.

La administración de George H. W. Bush experimentó una coyuntura internacional que no permitió la protección ambiental, ya que había otras prioridades derivadas del colapso de la Unión Soviética. La formulación de la política en torno al medio ambiente no era esencial ni necesaria, pues prevalecía la idea de la abundancia de petróleo, además de nuevos yacimientos por descubrir en su propio territorio, como por ejemplo en Alaska.

⁸⁹ Michael Kraft, *Op. cit.*, p. 135.

La política de cambio climático de William Clinton (1993-2001)

Las elecciones de 1992 le dieron la mayoría en ambas Cámaras al partido demócrata; sin embargo, durante este periodo el Congreso permaneció dividido ante los temas ambientales clásicos, como la Ley de Agua Limpia o la Ley de Agua Potable. Los líderes del Congreso y el presidente no tuvieron éxito para resolver los conflictos derivados del choque entre las coaliciones de grupos ambientales y los intereses empresariales.

Durante este periodo la cuestión energética adquirió gran relevancia a nivel internacional, debido a que los avances de las investigaciones del PICC enfatizaban las causas antropogénicas del cambio climático. En los Estados Unidos esta época está caracterizada por la transición a una economía basada en el desarrollo tecnológico para usos civiles, ya no para fines bélicos como fue en los años de la Guerra Fría. Hubo dos planes presentados por Clinton en materia energética, el primero se llamó “Fueling a Competitive Economy Strategic Plan” de 1994, y el segundo fue presentado al Congreso como “Comprehensive National Energy Strategy” de 1998. Sin embargo, el presidente no tuvo mucho éxito “debido a su impugnación (impeachment) determinado por la Cámara de Representantes en 1998 y a su juicio en el Senado”⁹⁰.

El primer plan proponía una reorientación de las funciones y objetivos del Departamento de Energía, uno de los cuales era el desarrollo de fuentes energía para hacer más competitiva a la economía estadounidense y menos vulnerable de los combustibles fósiles que le proveen otros países; todo ello con el fin de mejorar la calidad ambiental⁹¹. El segundo plan promovía la desregulación del mercado energético con otros países, así como, el incremento en el financiamiento destinado a energías limpias. Entre los principales objetivos de este plan se encuentran: “fomentar la competitividad y eficiencia del sistema eléctrico, reducir la

⁹⁰ *Ibid.*, p. 129.

⁹¹ Departamento de Energía, “Fueling a Competitive Economy Strategic Plan”, Washington DC., 1994, pp. 1-4, [http://www.er.doe.gov/bes/archives/plans/DOE_Strategic_Plan_1994.pdf] consultada el 20 de marzo de 2010. (Traducción propia).

vulnerabilidad a las importaciones petroleras, acelerar el desarrollo y la adopción en el mercado de tecnologías ambientalmente amigables, promover la estabilidad regional mediante la reducción de riesgos ambientales relacionados con energía, etc”⁹². Además de estos dos planes, el presidente presentó al Congreso iniciativas para aumentar los fondos en las mismas áreas. No obstante lo anterior, se enfrentó a varios conflictos presupuestales con el Congreso, de los cuales los temas ambientales fueron de los más afectados. Un ejemplo de ello fue la reducción del presupuesto de la EPA a finales de 1995, la cual fue vetada por el presidente.

Una de las políticas ambientales más importantes que sí logró el presidente fue la de la Ley de Protección del Desierto de California (California Desert Protection Act), la que estableció nuevas áreas naturales protegidas. No obstante, las elecciones intermedias le dieron a los republicanos la mayoría en ambas cámaras. “Las recomendaciones de la agenda republicana estaban fuertemente basadas en el trabajo de think tanks conservadores y pro empresariales como la Heritage Foundation, Cato Institute y el Competitive Enterprise Institute. Durante estos años, varios grupos pagaron campañas para desacreditar el pensamiento ambientalista y sus políticas y cambiar la opinión pública en torno a estos temas”⁹³.

A nivel internacional, Clinton se presentó como un presidente muy cooperativo y verdaderamente preocupado por el tema del cambio climático. La firma del Protocolo de Kioto en 1997 es la mejor prueba de ello. A nivel interno, el presidente propuso diversas iniciativas para alcanzar los compromisos adoptados en Kioto. Como por ejemplo, los cuatro pilares del Plan Estratégico de Energía de 1997 eran la seguridad energética, seguridad nacional, calidad ambiental y liderazgo científico. Asimismo, se destinaron mayores recursos a la investigación en energías renovables como futuras sustitutas de las fuentes energética

⁹² Departamento de Energía, “Comprehensive National Energy Strategy “, Washington DC., Abril, 1998, p. vii, [<http://www.pi.energy.gov/documents/cnesM.pdf>], consultada el 20 de marzo de 2010. (Traducción propia).

⁹³ Michael Kraft, *Op cit.*, p. 136.

convencionales. Por lo tanto, “no es extraño que entre los principales opositores al Protocolo estaban las industrias de petróleo y carbón, que realizaron una intensa labor de cabildeo para convencer al Senado de no ratificarlo”⁹⁴. Los intereses opuestos en la materia hicieron imposible alcanzar un consenso.

Fue paradójico que Estados Unidos haya sido el actor que comenzó con la idea de que el tratado que regularía las emisiones de GEI incluyera mecanismos de mercado, y que, con posterioridad, no lo ratificara. “La diplomacia fue exitosa en hacer de los mecanismos de mercado una parte integral del Protocolo de Kioto, el cual bajo la administración Bush fue rechazado. La Unión Europea dio el siguiente paso e hizo del mercado de CO₂ la pieza central de su propia estrategia para regular las emisiones”⁹⁵.

A nivel nacional privaba la idea de la abundancia del petróleo; el propio contexto internacional que corresponde a esta administración se caracterizó por los bajos precios del crudo. Todo ello contribuyó a mantener el ritmo de crecimiento del país sin tomar medidas estrictas en materia de cambio climático. No obstante que el cambio climático requería de la conversión tecnológica de las principales industrias, durante la presidencia de Clinton la idea de la seguridad energética estadounidense seguía girando en torno a la dependencia de las importaciones petroleras, las cuales para entonces ascendían a más de la mitad del consumo total.

En términos generales de 1993 a 2001 no fue una etapa de grandes cambios en cuanto a la política de cambio climático; es necesario recordar que en este periodo el Senado estaba dominado por una mayoría republicana, lo cual detuvo muchas de las iniciativas presidenciales en esta materia. Quizá la más importante haya sido el rechazo a ratificar el Protocolo de Kioto, lo que hizo que Estados Unidos

⁹⁴ Rosío Vargas, *Op. cit.*, p. 77.

⁹⁵ John Parsons, *et. al.*, “Designing a US market for CO₂”, Center for Energy and Environmental Policy Research, (http://globalchange.mit.edu/files/document/MITJPSPGC_Rpt171.pdf), January 2009, p. 2. [Consultada el 3 de febrero de 2010]. (Traducción propia).

generara una mala impresión y reputación en todo el mundo. La administración Clinton es relevante en términos del tema que me ocupa, ya que ésta representa el punto de inflexión en cuanto al liderazgo estadounidense en temas ambientales. Este país había jugado el papel de líder mundial durante la creación del régimen de ozono, formalizado a través del Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono; sin embargo, en el tema de biodiversidad y más claramente el de cambio climático su liderazgo se perdió, el cual fue asumido por la Unión Europea en este último caso.

La política de cambio climático George W. Bush (2002-2008)

El presidente Bush gozó de gran apoyo de parte del Congreso entre 2001 y principios de 2002, “lo que le permitió alcanzar el índice de éxito presidencial más alto en el Congreso desde 1965”⁹⁶. La política de cambio climático de George W. Bush estuvo subordinada a la política energética, la cual retomó los principios de la Estrategia Nacional de Energía (NES) de su padre. Sólo que para este periodo la política exterior buscó no sólo su seguridad energética en los recursos de Medio Oriente, sino que también intentó asegurar la integración energética hemisférica. Para lo anterior, puso en marcha el Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa de las Américas, ambos acuerdos tienen como objetivo “incentivar la integración regional en materia de Petróleo, gas natural, y electricidad, tanto en volúmenes de producción, como en infraestructura e inversiones”⁹⁷.

Esta propuesta fue elaborada por el Vicepresidente Dick Cheney, como consecuencia de la crisis energética de corto plazo en California y el incremento de los precios de la gasolina. Las recomendaciones del presidente al Congreso solicitaban un incremento en la producción y uso de combustibles fósiles y energía nuclear. Dichas recomendaciones prestaban poca importancia a la conservación de energía e hicieron estallar el debate en el Capitolio por su énfasis en las excavaciones de petróleo y gas en Alaska (Alaska’s Arctic National Wildlife Refuge

⁹⁶ Michael Kraft, *Op cit.*, p. 129.

⁹⁷ Rosío Vargas, *Op. cit.*, p. 85.

ANWR). Este suceso fue denominado por la prensa como un “agresivo cabildeo de parte de la administración Bush, sindicatos e industrias petroleras, gaseras y de carbono”⁹⁸. Esta medida les otorgó impuestos generosos y beneficios para el desarrollo de investigación a las industrias energéticas, petroleras, de gas natural, de carbono y energía nuclear.

Por otra parte, en términos generales los tres aspectos básicos a corto y largo plazo de la política de cambio climático del presidente Bush fueron:

- a. Disminución del crecimiento de las emisiones de los GEI,
- b. Acciones presentes y futuras a través de mayor inversión en ciencia y tecnología, e instituciones; y,
- c. Promoción de la cooperación internacional⁹⁹.

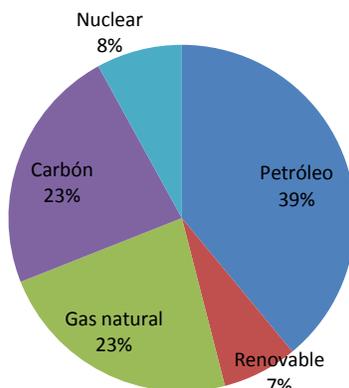
Pese a lo anterior, parte de la política estratégica de Bush fue la de dar marcha atrás al Protocolo de Kioto, con lo cual se evidenciaba la existencia de otras prioridades para este país. De acuerdo con Rosío Vargas las dos razones más importantes de esta acción fueron: a) una vasta dotación de recursos carboníferos, que hoy día contribuyen con 52% de la generación de electricidad, opción energética a la que Estados Unidos no pretende renunciar, y, b) que la industria petrolera sintió amenazados sus intereses y cabildeó en el Senado estadounidense para no ratificar el acuerdo multinacional¹⁰⁰. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la mayor parte del consumo para la producción de energía en Estados Unidos proviene del sector petrolero.

⁹⁸ Michael Kraft, *Op. cit.*, p. 145.

⁹⁹ Harlan Watson, “U.S. Climate Change Policy”, U.S. Department of State, Seminar of Government Experts, Maritim Hotel, Plenary I, Bonn, Germany, May 16, 2005, p. 2. (Traducción propia).

¹⁰⁰ (*Cfr.*) *Ibíd.*, p. 83. (Traducción propia).

Gráfica 13. Consumo de energía en Estados Unidos por fuente, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en US Energy Information Administration

Cabe recordar que el presidente George W. Bush reconoció la existencia del problema del cambio climático hasta 2007 en Bali. Antes de este expreso reconocimiento, su gobierno se había excusado de no haber ratificado el Protocolo de Kioto en el hecho de que no había suficiente evidencia científica de que existiera tal fenómeno. “Think tanks conservadores como: Heritage Foundation, the Cato Institute y Competitive Enterprise Institute (CEI) invirtieron tanto tiempo como recursos en infundir dudas acerca de la existencia del cambio climático”¹⁰¹. Aunado a lo anterior, otro de los argumentos para tal rechazo fue el de que los países en desarrollo no eran obligados ni a reducir ni a limitar sus emisiones, por lo tanto, se trataba de un acuerdo desigual.

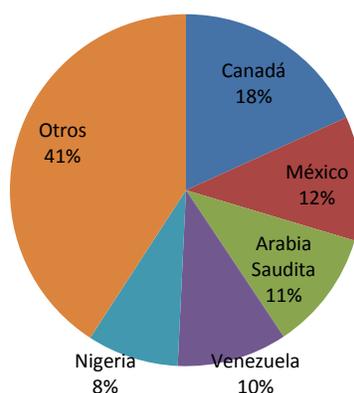
Esta acción provocó gran desilusión en toda la comunidad internacional sobre el éxito del acuerdo. Debido a que en ese entonces Estados Unidos era el generador de un tercio del total de GEI, la entrada en vigor del Protocolo de Kioto sería muy difícil de lograr. Además del impacto negativo que tuvo la no ratificación estadounidense en los precios de la tonelada emitida de CO₂ en el mercado de

¹⁰¹ Edit Antal, “Red, white, blue, and green: High Politics, The Climate Change Challenge”, en *Canada Watch*, Robarts Center for Canadian Studies of York University, Summer 2008, p. 61. (Traducción propia).

emisiones de la Unión Europea, se pensó que esta decisión haría inoperante al tratado.

Durante este periodo los objetivos estadounidenses en materia de energía fueron los de diversificar su dependencia energética de los combustibles fósiles y buscar otro tipo de fuentes y otros proveedores. No obstante, sus los principales proyectos desarrollados se encuentran en sus dos fronteras. Para 2007 dicha diversificación se encontraba como nos muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 14. Importaciones estadounidenses de petróleo por el país de origen, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en US Energy Information Administration

A nivel interno hubo una serie de declaraciones en las que se instaba a la economía nacional a reducir sus emisiones de GEI. Muestra de ello, “en febrero de 2002 el presidente Bush comprometió a los Estados Unidos a una estrategia en la que se reduciría la intensidad de los GEI de la economía estadounidense [...] en un 18% para 2012”¹⁰². Además de las declaraciones presidenciales, “hay un gran número de iniciativas (más de 54) en torno al cambio climático presentadas al Congreso. El Estado de California ofrece una prueba más clara del cambio [en ciertas regiones y sectores] en los Estados Unidos hacia el Cambio Climático. En 2006 se creó la primera ley en Estados Unidos que imponía legalmente límites a

¹⁰² Harlan Watson , *Op. cit.*, p. 2. (Traducción propia).

las emisiones de carbono. Dicha ley tiene como objetivo reducir los GEI en 25% para el año 2020 y en 80% para el 2050¹⁰³.

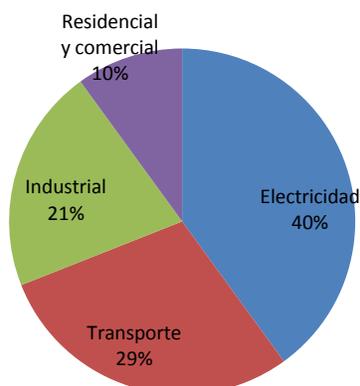
Por otro lado, hubo varias iniciativas de parte de la misma sociedad civil y de algunos sectores de la economía para poner en marcha programas encaminados a mitigar el cambio climático. Climate VISION es una sociedad voluntaria que integra trece sectores industriales que representan del 40 al 45% de las emisiones de GEI estadounidenses y en la ronda de negociaciones se han comprometido para trabajar y reducir las emisiones de GEI en la próxima década. Y por otro lado, Climate Leaders es una sociedad de la propia EPA (Environmental Protection Agency) que fomenta a las compañías de manera individual para desarrollar estrategias a largo plazo orientadas en la temática del cambio climático. Más de cincuenta de las empresas más grandes participan en esta sociedad, tales como: General Motors, Alcoa, BP, Pfizer, Staples, Internacional Paper, IBM, Millar Brewing, Eastman Kodak y Target¹⁰⁴.

La participación conjunta de los diversos sectores empresariales estadounidenses es de vital importancia para lograr avances significativos en cuanto a mitigar los efectos del cambio climático, ya que como se puede apreciar en la siguiente gráfica, el consumo energético pertenece a cada uno de dichos sectores más que del propio consumo de la sociedad.

¹⁰³ Edit Antal, *Op. cit.*, p. 62. (Traducción propia).

¹⁰⁴ Harlan Watson, *Op. cit.*, p. 4. (Traducción propia).

Gráfica 15. Consumo de energía en Estados Unidos por sector, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en US Energy Information Administration

A nivel internacional, desde junio del 2001 Estados Unidos ha establecido esquemas bilaterales climáticos con países y organizaciones regionales, que junto con Estados Unidos suman cerca del 80% de las emisiones globales de GEI. Dichos esquemas han sido desarrollados con Australia, Brasil, Canadá, China, América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) la Unión Europea, India, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, República de Corea, Federación Rusa, Sudáfrica. Las áreas que abarcan estos esquemas son ciencia, sistemas de observación del clima, tecnologías energéticas limpias, captura o secuestro de carbón y enfoques políticos para reducir las emisiones de GEI¹⁰⁵.

Para Kraft durante la administración Bush, los conflictos presupuestales entre el presidente y el Congreso afectaron los fondos disponibles para los programas ambientales por varios años. Dicho conflictos fueron ocasionados por el interés del presidente para incrementar el gasto militar y de seguridad nacional, luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la llamada guerra global contra el terrorismo. Todo ello, aunado a la falta de acuerdo sobre la dirección de a política

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 7. (Traducción propia).

ambiental, contribuyó a la inacción durante los últimos años de la administración Bush.

En términos generales, se puede apreciar que durante esta administración la percepción en torno al cambio climático estuvo dominada por los sectores que resultaban afectados de ponerse en marcha las acciones que estipula el Protocolo de Kioto. Cumplir con los compromisos de este acuerdo les representaba un enorme gasto para llevar al cabo el cambio de tecnologías tradicionales a unas más eficientes. Además de esto, permitir que Estados Unidos firmara el Protocolo hubiera representado para estas empresas la pérdida parcial de buena parte de los incentivos fiscales de los que gozan, los cuales habrían sido destinados a las empresas de tecnologías limpias como biocombustibles, celdas de hidrógeno, energía solar, eólica, tecnologías que absorben carbono, entre otras. “Después de Kioto, la oposición organizada de las industrias del carbón, petróleo y servicios públicos ha gastado 13 millones de dólares en emprender una campaña contra el tratado”¹⁰⁶.

Es claro que la formulación de la política de cambio climático en Estados Unidos está condicionada por infinidad de factores y actores, factores internos como los intereses de los grupos de presión, y factores externos como los precios y crisis del petróleo. En cuanto a los actores, es de destacar el papel que desempeña el sector empresarial, en este sentido valdría la pena retomar la hipótesis de Falker que asegura que las empresas tienen una posición privilegiada debido a su rol central en las opciones económicas y tecnológicas que determinan los parámetros para la acción internacional ambiental. El poder empresarial limita la autonomía estatal y la influencia de los grupos de interés ambientales. Sin embargo, debido a la fragmentación de dicha comunidad empresarial y al potencial de los conflictos al interior de ésta, la iniciativa privada no puede determinar por completo la política exterior en materia ambiental de los Estados Unidos.

¹⁰⁶ Edit Antal, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, CISAN-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2004, p. 118.

Lo anterior nos lleva al hecho de que la fragmentación de los sectores empresariales puede ser la clave para avanzar en materia de legislación ambiental. En el caso específico del cambio climático, por ser éste un tema multidimensional y vincularse positiva o negativamente con los intereses de los diferentes sectores es necesario lograr un consenso entre éstos.

3.2. Actores gubernamentales que participan en la formulación de la política de cambio climático estadounidense

El presente apartado tiene como objetivo revisar el papel de los principales actores que están involucrados en la formulación y ejecución de la política ambiental en términos generales y de cambio climático de forma particular. En principio, he partido de la división entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales que revisaré son el ejecutivo y el Congreso. En ambos casos se hace primero una revisión general de las facultades de cada uno, para posteriormente, centrarme únicamente en aquellas que le atañen al diseño y ejecución de esta política.

3.2.1. El poder ejecutivo

Corresponde primero revisar el papel que desempeña el ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones. El presidente de los Estados Unidos desempeña diversos roles, algunos de éstos le han sido otorgados de forma expresa o implícita y otros son prerrogativas que el Congreso o el Poder Judicial le han conferido. El ejecutivo por lo menos cuenta con el “rol de jefe de Estado, jefe legislador, jefe de la administración y el jefe de la toma de decisiones”¹⁰⁷. Vig agrega otras funciones como la de comandante en jefe de las fuerzas armadas, líder del servicio exterior, líder de su partido y de opinión¹⁰⁸. En el desempeño del rol de jefe de Estado, el presidente asiste a eventos solemnes, da discursos, entre

¹⁰⁷ Roger, Hilsman, *et. al.*, *The politics of policy making in defense and foreign affairs, Conceptual models and bureaucratic politics*, Prentice Hall-Columbia University, New Jersey, 1993, p. 131. (Traducción propia).

¹⁰⁸ Norman J. Vig y Michael E. Kraft, *Environmental Policy, New directives for the Twenty First Century*, CQPress, Washington, 2003, 5ta. Edición, p. 104. (Traducción propia).

otros. La existencia de este rol permite dar a la nación un sentido de identidad y unidad.

En cuanto a su incidencia en la actividad legislativa, ésta es un tanto limitada. No obstante, “el ejecutivo desempeña un papel primordial persuadiendo a los Congresistas y grupos de interés que giran en torno a las iniciativas de ley con las que él está de acuerdo. Por tanto, el presidente en este rol negocia, persuade, hace concesiones y tratos, intercambia, amenaza, argumenta, maniobra, manipula e incluso solicita”¹⁰⁹. El presidente también propone iniciativas de ley; sin embargo, más que el presidente sea el jefe legislador, se debe destacar su gran capacidad de influencia sobre las decisiones que toma el Congreso.

En cuanto a ser jefe de la administración pública, este rol le otorga el derecho de dictar las directrices que ésta debe seguir. A lo largo de la historia ha habido muchas quejas de parte del presidente al ejercer este rol, porque ha encontrado problemas al interactuar con la burocracia federal. En palabras de Kegley, el interés de las ramas del poder ejecutivo no es necesariamente sinónimo del interés del presidente, incluso los miembros del gabinete han sido descritos frecuentemente como los “enemigos naturales” del presidente¹¹⁰.

Por otro lado, el papel de jefe de la toma de decisiones ha sido cuestionado, ya que la Constitución le otorga al presidente el derecho de tomar decisiones en ámbitos restringidos. Por ejemplo, la Constitución le asigna la conducción de las relaciones exteriores y la defensa. En opinión de Hilsman, los creadores de la Constitución otorgaron este poder al presidente porque reconocieron que la sobrevivencia de la nación podría requerir acciones rápidas y decisivas, más que procedimientos tardados y debates largos característicos del cuerpo legislativo. “La forma de gobierno presidencial disfruta ventajas sobre otros sistemas democráticos, tales como el sistema parlamentario británico; el sistema

¹⁰⁹ Roger, Hilsman, *Op. cit.*, p. 132. (Traducción propia).

¹¹⁰ Charles Kegley y Jr. Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991, 4ta edición, p. 333. (Traducción propia).

presidencial es capaz de responder más rápido y pragmáticamente ante los desafíos emergentes”¹¹¹.

El hecho de que la Constitución le otorgue la supremacía en estos dos ámbitos, ha resultado en que el presidente es una figura con mayores poderes en el ámbito exterior que en el interior. A pesar de la superioridad con que éste cuenta en la conducción de la política exterior y la defensa, para tomar decisiones, el presidente debe contar con, por lo menos, el “apoyo explícito o la aquiescencia de la mayoría y, a veces, de todos los jefes de la rama ejecutiva, los principales líderes del Congreso y los miembros del Congreso que encabezan los comités clave”¹¹². Al igual que en el proceso legislativo, en la toma de decisiones el presidente tiene que persuadir a aquellos actores involucrados para lograr sus objetivos.

En su papel de líder del servicio exterior, el artículo 2 constitucional le otorga al presidente el poder de firmar tratados con el consejo y consentimiento del Senado, designar embajadores y cónsules, etc. Otra sección de la propia Constitución autoriza al presidente para recibir ministros y embajadores. “La supremacía en la formulación y ejecución de la política exterior estadounidense, le permite al presidente definirla. El presidente dicta dicha política mediante los tratados y los acuerdos ejecutivos que firma con otras naciones, a través de declaraciones públicas, participando en conferencias internacionales, desarrollando el poder militar, alentando o desalentando acciones de otros países, etc.”¹¹³

El presidente tiene poderes implícitos, entre los cuales se encuentran los de designar y dirigir a los miembros del gabinete, así como despedirlos cuando no cumplan con su mandato¹¹⁴. Además de lo anterior, “el ejecutivo goza de algunos derechos delegados, éstos le han sido otorgados a través del Congreso a lo largo

¹¹¹ Charles Kegley y Jr. Eugene R. Wittkopf, *Op. cit.*, p. 325. (Traducción propia).

¹¹² Roger, Hilsman, *Op. cit.*, pp. 140-141. (Traducción propia).

¹¹³ Charles Kegley y Jr. Eugene R. Wittkopf, *Op. cit.*, pp. 328-329. (Traducción propia).

¹¹⁴ Roger, Hilsman, *Op. cit.*, p. 135. (Traducción propia).

de la historia, por ejemplo, el derecho de tomar algunas decisiones sin necesidad de que éstas pasen por el proceso legislativo formal”¹¹⁵.

Derivado de lo anterior, la percepción de los estudiosos del tema es que el presidente no recibe poder de forma automática, sino que éste debe trabajar para obtener dicho poder. Existe un debate acerca de cuál es la fuente del poder del presidente. Para algunos la fuente se deriva de las prerrogativas constitucionales, sin embargo, otros piensan que dichas prerrogativas sólo se le otorgaron para los tiempos de crisis y no en el desarrollo cotidiano de la política¹¹⁶. “La fuente del poder cotidiano del presidente se ha encontrado en su rol de intermediario político, el cual es central en el proceso político”¹¹⁷.

“La función y rol de la intermediación política supone la mediación entre las demandas en conflicto de los centros de poder competentes del Congreso, los miembros del gabinete, los jefes de las agencias, funcionarios de alto nivel, generales y almirantes, líderes de prensa, grupos de interés, trabajadores, industria, banqueros, gobernadores y los líderes locales y estatales”¹¹⁸.

El rol de intermediario político incluye la mediación de conflictos entre los intereses competentes y los centros de poder. Muchos de estos conflictos son simplemente desacuerdos. “Este rol le otorga al presidente el papel de mediador central entre los centros de poder rivales. Este es la principal fuente de lo que ha sido denominado el único y verdadero poder del presidente: el poder de persuadir”¹¹⁹.

Formulación de la política ambiental y de cambio climático

El papel del presidente es fundamental en la formulación de la política ambiental y de cambio climático, como ya se ha explicado desempeña un rol central en la conciliación de intereses contrarios. Su papel de mediador político lo posiciona

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 136. (Traducción propia).

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 143. (Traducción propia).

¹¹⁷ *Ibid.* (Traducción propia).

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 144. (Traducción propia).

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 145. (Traducción propia).

justo en medio del resto de los actores que inciden tanto en la formulación como en la ejecución de esta política. Para Vig, en tiempos recientes ha habido dos momentos en los que la sociedad ha demandado un liderazgo presidencial fuerte en el tema ambiental.

El primero de dichos momentos se dio entre 1970 y 1972 cuando el movimiento ambiental moderno comenzó a incrementar su poder de influencia. El presidente Richard Nixon entendió la fortaleza de este movimiento y decidió tomar el liderazgo más que dejar que las cosas continuarán su curso. Nixon declaró la década de 1970 como la 'década ambiental', firmó la Ley de la Política Nacional Ambiental (National Environmental Policy Act), la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act), la Ley de Especies en Peligro de Extinción (Endangered Species Act), entre otras acciones legislativas. También creó la Agencia de Protección Ambiental o EPA (por sus siglas en inglés) a través de una orden ejecutiva. Durante esta administración la política federal ambiental tuvo un gran desarrollo y expansión.

Y el segundo momento histórico en que la opinión pro ambiental forzó un cambio en la política comenzó en 1980 durante la presidencia de Ronald Reagan y culminó entre 1988 y 1990. Después de haberse desempeñado como vicepresidente de Reagan y haber sido electo presidente, George H. W. Bush se declaró a sí mismo como un 'presidente ambiental' en 1988. Durante su administración apoyó mucho más que Nixon la mayor Ley de Aire Limpio (Clean Air Act), la cual fue aprobada en 1990.

En cuanto al diseño de la política de cambio climático, el rol de líder del servicio exterior ha ido adquiriendo cada vez más importancia en la medida en que los problemas ambientales tienen consecuencias a nivel global, por tanto, la creación de acuerdos en la materia ha sido fundamental. Si bien por varias décadas los problemas ambientales eran prioritarios para la política interna, con el reconocimiento de la interdependencia entre los países derivada de dichos

problemas, el tema ambiental ha adquirido un papel importante en la formulación de la política exterior estadounidense en años recientes¹²⁰.

De acuerdo con Vig, la influencia del presidente sobre la política ambiental y de cambio climático puede ser evaluada examinando algunos indicadores básicos: 1) la agenda ambiental del presidente como expresión de sus promesas de campaña, documentos de política y grandes discursos; 2) propuestas de cargos clave en los departamentos gubernamentales y las agencias y al personal de la Casa Blanca; 3) la prioridad relativa dada a los programas ambientales en la propuesta presupuestal del presidente; 4) iniciativas de ley presidenciales o vetos¹²¹; 5) ordenes ejecutivas; 6) la tendencia de la Casa Blanca acerca de la regulación ambiental; y, 7) apoyo o rechazo presidencial a acuerdos ambientales internacionales.

Con base en estos indicadores se puede clasificar a algunos presidentes como más proclives que otros a la protección ambiental. Pero no se debe ser tan estricto, ya que hay que considerar otro tipo de factores que escapan del control del jefe del ejecutivo, tales como, las propias circunstancias nacionales e internacionales o las limitaciones que enfrenta el presidente derivadas de la conformación del Congreso.

Es común ver la poca influencia que tiene el presidente sobre la agenda política cuando pertenece a un partido distinto al que tiene la mayoría en el Congreso. Pero aún cuando el partido del presidente tiene la mayoría en ambas cámaras “las coaliciones mayoritarias en temas particulares pueden dificultarse o ser imposibles de lograr. Los grupos de interés poderosos ejecutan campañas políticas públicas contra la legislación a la que se oponen y pueden, frecuentemente, vetar las

¹²⁰ Paul Harris “International Environmental Affairs and U. S. Foreign Policy” en Paul Harris, *The Environmental, International Relations and U. S. Foreign Policy*, Georgetown University Press, Washington D. C., 2001, p. 6. (Traducción propia).

¹²¹ Este veto es restringido, pues puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las dos cámaras, en caso de que éstas resuelvan ratificar en sus términos la ley. IFE, “Sistemas políticos y electorales contemporáneos, EE. UU.”, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#presidente>, [Consultada el 28 de abril de 2010].

iniciativas”¹²². Ejemplos de lo anterior en el tema ambiental, son los casos de los ex presidentes Jimmy Carter en los setenta y Bill Clinton en los noventa. Para ambos fue muy difícil encontrar el apoyo a sus iniciativas ambientalistas en el Congreso por la razón antes expuesta.

En cuanto a la política ambiental en general y a la política de cambio climático estadounidense en particular, hay varias agencias y otras dependencias como ramas del ejecutivo que están involucradas en su diseño y puesta en marcha. Las que son más representativas por las funciones que desempeñan son el Departamento de Estado, a nivel internacional, y la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency o EPA) a nivel interno.

“El Departamento de Comercio y el Departamento de Defensa también tienen incidencia en los temas ambientales; sin embargo, siempre han visto como prioritarios los temas vinculados al interés nacional, tales como: acceso al petróleo, el interés económico, y el mercado exterior”¹²³. Como se revisará en las cuestiones históricas, Estados Unidos ha favorecido estos últimos temas, dejando de lado los ambientales. Otro de los puntos que también que demuestra la historia, es que el presidente puede tomar el liderazgo proponiendo esfuerzos para la protección ambiental internacional o intentando promover la participación del país en los instrumentos e instituciones internacionales ambientales¹²⁴. De acuerdo con Rothenberg, “los presidentes pueden influir potencialmente, aunque no necesariamente dominar la política ambiental”¹²⁵.

Para Vig, el presidente está facultado en materia de política ambiental y de cambio climático para: 1) conformar de la agenda, posicionar un tema en la atención pública, definir los términos del debate público, unir la opinión pública y el apoyo a través de sus discursos, conferencias de prensa y otros eventos ante los medios

¹²² Norman J. Vig y Michael E. Kraft, *Op. cit.*, p. 104.

¹²³ Paul Harris, *Op. cit.*, p. 21. (Traducción propia).

¹²⁴ *Ibid.* (Traducción propia).

¹²⁵ Lawrence S. Rothenberg, *Environmental Choices, Policy responses to green demands*, Ed. CQPress, Washington D.C., 2002, p. 85. (Traducción propia).

de comunicación; 2) puede tomar el liderazgo en la formulación de la política mediante el personal del ejecutivo y otros recursos para temas particulares, a través de la movilización de los expertos gubernamentales y los externos, y mediante la consulta con los grupos de interés y los miembros del Congreso acerca del diseño y la propuesta legislativa; 3) éstos pueden legitimar la política mediante el apoyo a la legislación en el Congreso y los compromisos de mediación, el presidente también puede oponerse a la legislación mediante el uso del poder de veto; 4) puede influir en la puesta en marcha de la política mediante la supervisión de la burocracia; y, 5) el presidente constantemente valora y evalúa la política existente y propone reformas.

Otro elemento a ser considerado para evaluar el papel que el jefe del ejecutivo desempeña en la formulación y ejecución de la política ambiental y de cambio climático es el que se refiere a la propia naturaleza de su cargo. Dicha naturaleza determina los intereses que el presidente tiene de antemano. “Las preferencias del presidente tienden a estar orientadas generalmente hacia las preocupaciones nacionales, tales como, la prosperidad económica o la calidad ambiental, por una razón, los presidentes son elegidos a nivel interno. Dichas preocupaciones nacionales son vistas como fundamentales por los presidentes si quieren mantener su popularidad, asegurar su reelección e instituir su legado histórico”¹²⁶.

Se puede decir que en términos generales el presidente es capaz de colocar un tema de su interés en la agenda y hacer que forme parte de la agenda legislativa. Por otro lado, es de destacar sus funciones para, una vez que han sido aprobadas las leyes por el Congreso, ejecutar las políticas públicas a través de su gabinete y demás agencias. Por lo tanto, aunque el Presidente no goza de facultades legislativas importantes, sí tiene un gran peso en otros aspectos.

¹²⁶ *Ibíd.* (Traducción propia).

3.2.2. El Congreso

Estados Unidos tiene un poder legislativo bicameral, éste está compuesto por el Senado o Cámara Alta y la Cámara de Representantes o Cámara Baja. El Senado representa a las entidades federativas, mientras que la Cámara de Representantes a los habitantes.

El Senado está integrado por 100 miembros electos por los estados de la federación para un mandato de seis años. Su reelección puede ser de manera ilimitada. Cada estado debe elegir a dos Senadores, sin importar criterios como el número de habitantes o la extensión territorial. La renovación de la Cámara Alta se da por tercios.

La Cámara de Representantes se integra por 435 miembros, quienes son electos mediante sufragio universal. “Para esta elección, el país se divide en igual número de distritos electorales conforme a un criterio poblacional”¹²⁷. El periodo de un Representante es de dos años y al igual que los Senadores pueden reelegirse de manera ilimitada. Esta Cámara se renueva en su totalidad cada dos años, “a menos que existan bajas de algunos de sus miembros, en cuyo caso se pueden presentar elecciones especiales para cubrir las vacantes conocidas como by-elections”¹²⁸.

Ambas cámaras se dividen en comités de trabajo, cada uno de ellos dedicado a un tema específico. Estos comités estudian y aprueban las iniciativas y propuestas relativas a su especialidad antes de llevarlas al pleno. “Gran parte del trabajo de los comités es realizado por los subcomités, los que pueden ser muy poderosos. Éstos, usualmente, tienen la última palabra en el campo de su jurisdicción”¹²⁹.

¹²⁷ IFE, “Sistemas políticos y electorales contemporáneos, EE. UU.”, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#presidente>, [Consultada el 28 de abril de 2010].

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Roger Hilsman, *Op. cit.*, p. 187. (Traducción propia).

La aprobación propiamente se lleva a cabo en el pleno de ambas cámaras para después ser promulgada o vetada, según el caso, por el Presidente. Para las enmiendas constitucionales se requiere una mayoría calificada (dos terceras partes) de los miembros de cada una de las cámaras y la ratificación de las dos terceras partes de las legislaturas locales.

“Dado el sistema electoral estadounidense, de mayoría simple y el carácter descentralizado de sus dos partidos políticos, es común que los representantes y senadores gocen de un amplio margen de independencia en el ejercicio de su voto”¹³⁰. Aunque, uno de los principales problemas con que se enfrenta un candidato al Congreso es la falta de conocimiento de su nombre entre la población, por lo tanto, la publicidad es fundamental para el éxito de su campaña. Para adquirir recursos económicos debe hacerse de varios simpatizantes, con quienes se compromete.

“El dinero para comprar tiempo en los medios de comunicación y otras formas de publicidad es muy importante para las campañas de los candidatos. Tener una gran fortuna es una gran ventaja”¹³¹. Lo anterior es vital para entender que los miembros del Congreso están comprometidos con aquellos que contribuyeron a su elección, ya sea por parte de individuos, organizaciones o grupos de interés, entre otros. Por lo que es entendible la afirmación de Hilsman acerca de que el Congreso es una colección de centros de poder, muchos de los cuales son rivales.

Para conseguir una senaduría se requieren más recursos que para obtener un lugar en la Cámara de Representantes. En principio, se parte de la idea que el Senador lidia con la población de un estado entero, por lo que requiere más medios de publicidad para darse a conocer. Es un hecho que “hay más senadores

¹³⁰ IFE, “Sistemas políticos y electorales contemporáneos, EE. UU.”, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#presidente>, [Consultada el 28 de abril de 2010].

¹³¹ Roger Hilsman, *Op. cit.*, p. 181. (Traducción propia).

con grandes fortunas privadas que representantes. Un aspirante a senador debe tener acceso a grandes contribuciones”¹³².

A continuación, en el siguiente cuadro se abordan las facultades del Congreso que le otorga la sección octava del artículo 1 de su Constitución.

Cuadro 2.

Facultades del Congreso de los Estados Unidos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumo; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos. 2. Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos. 3. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias. 4. Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos. 5. Para acuñar monedas y determinar su valor así como el de la moneda extranjera. 6. Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos. 7. Para establecer oficinas de correos y caminos de posta. 8. Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles. 9. Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo. 10. Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional. 11. Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra. 12. Para reclutar y sostener ejércitos. 13. Para habilitar y mantener una armada. 14. Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres. 15. Para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones. 16. Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos. 17. Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos. 18. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos.
Facultades exclusivas de cada Cámara
Cámara de Representantes
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se originará en ésta toda iniciativa de ley de presupuesto y aquellas que requieran del gasto federal (derecho de iniciativa legislativa en estas materias). 2. Podrá impugnar a los funcionarios federales por traición, soborno y otros delitos y faltas graves (impeachment). 3. Elegirá al Presidente en caso de que ningún candidato haya obtenido la mayoría de los votos del Colegio Electoral (XII Enmienda).
Cámara de Senadores

¹³² *Ibid.*, p. 188. (Traducción propia).

1. No tiene poder para proponer leyes que impongan impuestos.
2. Podrá asesorar y debe dar su consentimiento a algunos de los nombramientos del Presidente (miembros del gabinete, jefes de las agencias federales, embajadores, jueces de la Suprema Corte de Justicia y otros jueces federales).
3. Deberá ratificar todos los tratados con gobiernos extranjeros.
4. Está facultado para conocer acusaciones por traición, soborno u otros delitos y faltas graves (impeachment).
5. Elegirá al vicepresidente si ningún candidato ha obtenido la mayoría de los votos en el Colegio Electoral (XII Enmienda).

Elaboración propia con base en la Constitución de los Estados Unidos de América y sus enmiendas.

Política exterior

Respecto al tema de cambio climático, es importante destacar las funciones del Congreso en cuanto a la política exterior, ya que el tema fue puesto en la agenda internacional a través de la ONU y ha sido en este nivel donde han tenido lugar las principales negociaciones al respecto. En este sentido, los instrumentos jurídicos internacionales existentes han establecido los principios y lineamientos generales que los Estados parte deben reflejar a nivel interno.

Por lo anterior, es necesario hacer mención de las facultades del Congreso en este ámbito de la política y de qué manera interactúa con el Ejecutivo, quien es considerado el líder que determina las relaciones exteriores del país. De acuerdo con Kegley, el Congreso está provisto pobremente para tener una relación efectiva con el Ejecutivo en cuanto a la conducción del papel en el exterior del país. Lo anterior se debe a tres factores interrelacionados, a saber: parroquialismo, debilidades organizacionales y falta de experiencia¹³³.

En primer lugar, el parroquialismo se refiere a que el Congreso está más orientado hacia el interior que al exterior. Lo anterior se explica por su preocupación permanente para lograr su reelección. La idea de la reelección crea en el congresista cierta presión para atender y dar prioridad a las preocupaciones nacionales y de corto plazo que a las internacionales.

¹³³ Charles Kegley, *Op. cit.*, p. 420. (Traducción propia).

“El parroquialismo está reforzado por el sistema de comités del Congreso, en el cual se desempeña verdaderamente el trabajo de esta institución. Los miembros del Congreso trabajan en los comités para incrementar sus posibilidades de reelección, expandir su influencia al interior de la cámara, elaborar una buena política pública y posicionarse para una nueva carrera, [...] la reelección depende del servicio en su distrito electoral. Para ejecutar dicho servicio es fundamental obtener una designación en un comité para los intereses de su distrito”¹³⁴. Según las actividades que se desempeñen en sus estados, los miembros del Congreso tendrán preferencia de pertenecer a los comités que conocen de los temas de interés para su estado. Así, un miembro de un Estado agricultor, querrá pertenecer al comité de agricultura o un miembro de alguna ciudad importante querrá pertenecer al comité de relaciones urbanas, pues satisfacer a sus electores se convierte en su prioridad.

En segundo lugar, las debilidades organizacionales se refieren a que el poder y la responsabilidad al interior del Congreso están fragmentados. Ello derivado de las reformas de la década de los setenta, la autoridad y poder del Congreso se volvió más difícil, ya que el poder se descentralizó de los comités a los subcomités. “La dispersión de poder y las responsabilidades compartidas al interior del Congreso frustran la consulta y la coordinación entre el ejecutivo y el legislativo y hace que el Congreso parezca irresponsable”¹³⁵. En el Congreso no existe una sola voz, sino tantas como comités y subcomités existen. Incluso cada congresista de manera individual puede proponer iniciativas que inducen la configuración de la agenda.

En último lugar, el problema de la falta de experiencia se ha tratado de subsanar mediante la contratación de personal especializado al servicio de los diferentes comités y subcomités. Dicho personal tiene gran influencia sobre el proceso legislativo, a través de la información que provee a los congresistas. Por otro lado, “algunos senadores y representantes frecuentemente pasan sus carreras

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 421. (Traducción propia).

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 424. (Traducción propia).

legislativas completas especializándose en las áreas de sus comités. Algunas de estas carreras se han extendido por más de un cuarto de siglo (mucho más que cualquier presidente de la posguerra tiene permitido permanecer en su cargo por la Constitución)¹³⁶.

Contrario al ejecutivo, no todos los miembros del Congreso pueden ser expertos en los diferentes asuntos que se tratan. En algunos temas como la política exterior y la seguridad nacional es evidente la superioridad, en cuanto a las capacidades, del ejecutivo. “El dominio tanto de la información como de la experiencia le dan al Ejecutivo la iniciativa intelectual en la elaboración de la política exterior”¹³⁷.

De acuerdo con Hilsman, es el ejecutivo quien diseña el marco en el cual las políticas son discutidas y quien define los problemas que los Estados Unidos tratarán y las alternativas a partir de las cuales se elegirá el curso que tomarán las acciones¹³⁸. “En algunos aspectos de la política exterior, el presidente puede ignorar al Congreso con completa impunidad, pero en los asuntos fundamentales que persisten en el tiempo, éste debe cooperar y tener la aquiescencia del Congreso, aún cuando no requieran su consentimiento formal y legal”¹³⁹.

A pesar de los poderes del presidente en cuanto al diseño y ejecución de la política exterior, existen mecanismos para que el Congreso imponga límites al ejecutivo. El más importante de dichos límites es el de la aprobación de los tratados. Como se revisó en el cuadro de las facultades exclusivas de cada Cámara, en el Senado descansa el poder para que el país se obligue o no mediante un tratado. Para lo anterior, se requiere del voto de las dos terceras partes (mayoría calificada) de sus miembros para su aprobación.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 427. (Traducción propia).

¹³⁷ Roger Hilsman, *Op. cit.*, p. 311. (Traducción propia).

¹³⁸ *Ibid.* (Traducción propia).

¹³⁹ *Ibid.*, p. 312. (Traducción propia).

Sin embargo, debido a que el proceso de revisión y aprobación de los tratados por parte del Senado suele ser bastante lento y problemático por lo diversos intereses involucrados, el presidente ha optado en varias ocasiones por firmar los llamados acuerdos ejecutivos. La ventaja de estos acuerdos es que no tienen que pasar por el Senado, lo cual hace más rápido y menos problemático la adopción de un acuerdo internacional. “Aproximadamente 95% de los más de diez mil acuerdos internacionales concluidos en las cuatro décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial son acuerdos ejecutivos y, por consiguiente, no han sido objeto de los procedimientos de aprobación formales del Senado”¹⁴⁰. A pesar de ello, optar por este mecanismo implica que no se convierta en una política pública de largo plazo, pues si el siguiente presidente considera que no es relevante puede desecharlo.

Como se puede apreciar, “el Congreso es un poder central, aunque el poder que tiene en política exterior y defensa es poco claro”¹⁴¹. En este sentido, pese a las restricciones que el Congreso le ha impuesto al ejecutivo en esta materia, el Presidente continúa siendo el líder en el diseño de la política exterior, incluso también en la elaboración de tratados. No obstante, para ciertos temas el presidente debe contar indiscutiblemente con el consentimiento del Congreso, lo cual se vuelve muy difícil cuando la Casa Blanca y el Congreso están controlados por diferentes partidos, la formación de coaliciones es esencial si se quieren obtener resultados. “La disposición del Congreso para cooperar con el ejecutivo depende de varios factores, como por ejemplo: diferencias políticas e ideológicas, el juicio de los congresistas acerca de la legitimidad del presidente, derivado de las habilidades de liderazgo, y, su índice de popularidad”¹⁴².

Política de cambio climático

Según Kraft, ciertos elementos son relevantes por sus implicaciones para la política ambiental y, por extensión, para la de cambio climático, en primer lugar,

¹⁴⁰ Kegley, *Op. cit.*, pp.430-431. (Traducción propia).

¹⁴¹ Roger Hilsman, *Op. cit.*, p. 180. (Traducción propia).

¹⁴² Michael Kraft, “Environmental Policy in Congress: del consenso a la paralización”, en Norman Vig, *Op. cit.*, p. 129. (Traducción propia).

lograr el consenso político en el Congreso es pocas veces fácil dada la diversidad de intereses que deben ser satisfechos, la multiplicidad de sedes donde las decisiones tienen lugar y la complejidad de los temas. En segundo lugar, los compromisos políticos invariablemente reflejan las preocupaciones de los miembros con respecto de los impactos locales y de corto plazo de las decisiones en materia ambiental. Y finalmente, lo que le preocupa a la Casa Blanca es lograr un acuerdo acerca de cómo los temas son definidos y si las decisiones políticas pueden ser aceptables para todos los involucrados.

“La paralización de las políticas denota la falta de habilidad para resolver los conflictos de la elaboración de las mismas, lo cual resulta en la inacción gubernamental frente a problemas públicos importantes”¹⁴³. Justamente algo similar a esto es lo que ocurrió en su momento con las iniciativas de ley, propuestas en la década de los noventa, que iban encaminadas a reducir las emisiones de GEI y a la inversión en tecnologías limpias. A nivel federal el tema quedó paralizado, es por esta causa que, la legislación del tema más desarrollada en la actualidad proviene de las entidades locales, destacando el caso del estado de California como el más avanzado.

¿Por qué sucede la paralización de las políticas? De acuerdo con Kraft, hay seis razones para explicar la paralización, éstas son: las visiones políticas divergentes de los demócratas y los republicanos, el mandato constitucional de separación de poderes, la complejidad de los problemas ambientales, la falta de consenso público, la influencia de los grupos organizados y la debilidad de liderazgo político.

El cambio climático es un problema multidimensional, en torno a éste existió gran incertidumbre científica sobre su existencia y causas; más aún, dicha incertidumbre prevalece en cuanto a las consecuencias del mismo. No obstante, la aceptación generalizada de su existencia, hay sectores que se muestran más reticentes con respecto a las acciones para mitigarlo. Estos sectores están

¹⁴³ Michael Kraft, *Op. cit.*, p. 130. (Traducción propia).

conformados en gran medida por aquellos grupos que ven como una amenaza a sus actividades la regulación a favor del clima. Lo anterior, demuestre que “mientras más complejo sea el tema será menor el consenso entre los científicos y otros expertos, y es más posible que ocurra la paralización de las políticas. Donde existe mayor consenso científico, el Congreso es menos propenso a impedir la acción política”¹⁴⁴. Hasta que haya suficiente evidencia científica de los riesgos para la humanidad, la salud ecológica o el bienestar económico el Congreso aceptará tomar acciones frente a este problema.

“Problemas como el cambio climático imponen costos específicos de corto plazo, pero implican beneficios inciertos de largo plazo”¹⁴⁵. Como ya se explicó anteriormente, este tipo de temas no les interesan a los congresistas por la naturaleza propia de las cámaras. Existen intereses contrarios de parte de los grupos de interés. Un ejemplo de ellos son los grupos empresariales, los cuales han llegado a “estar especialmente bien representados y generalmente tienen recursos mayores que las organizaciones ambientales para utilizarlos en la ampliación de su agenda legislativa”¹⁴⁶. Mientras mayor sea el desacuerdo de los grupos de interés, es más grande la probabilidad de la paralización. De acuerdo con Kraft, las empresas y los grupos ambientales han probado enormemente su experiencia en el bloqueo de las iniciativas del otro en el Congreso, contribuyendo de esta manera a la paralización.

Derivado de los grandes recursos económicos que cada candidato requiere para darse a conocer entre sus electores, es fundamental destacar el compromiso que adquiere cada congresista con aquellos grupos que lo apoyaron para ganar candidatura. Tal es el caso de aquellos que no tienen una fortuna privada y tuvieron que buscar recursos allegándose de simpatizantes de diversos sectores de la sociedad. En el caso de los Senadores más que de los representantes, debido a la duración de su cargo, se comprometen en mayor medida con las

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 131. (Traducción propia).

¹⁴⁵ *Ibid.* (Traducción propia).

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 132. (Traducción propia).

actividades económicas que se desempeñan en el estado al que representa. Por lo anterior, el Senador tratará durante su periodo de favorecer a dichos sectores. De no hacerlo, sabe que podría costarle su reelección.

Lo anterior determina la orientación del Congreso hacia el interior y margina los temas internacionales con poca incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Como veremos más adelante, ésta ha sido una de las razones de peso para que el Senado estadounidense adopte una posición pasiva con respecto de la regulación internacional del problema del cambio climático. Los senadores están, ante todo, comprometidos con la entidad federativa a la que representan y los intereses de ésta son sus intereses más apremiantes. Por lo anterior, es entendible que si la aprobación de tratados internacionales sobre cambio climático, tema que incide en prácticamente todos los ámbitos de la política pública, afecta los intereses de las industrias instaladas en su estado, entonces, el Senador rechazará dicho instrumento.

La fragmentación del Congreso en los diversos centros de poder, representados por los comités y subcomités, influye para que exista una falta de consenso entre los miembros con respecto del cambio climático. Dicha falta de consenso abarca desde la certeza de que existe este problema o no, hasta cuáles serían las medidas más adecuadas para lidiar con él en caso de su comprobación científica.

Finalmente, el Congreso en materia de cambio climático es el que tiene la última palabra, ya que es a través de él que se aprueban las iniciativas de ley que destinarán recursos para tratar el problema, esto en el plano interno. En el plano exterior, respalda al presidente, para que éste firme los acuerdos internacionales que también hagan frente al problema. Pero si el Congreso no considera este fenómeno como un problema que requiere acciones inmediatas; o más aún, si los miembros perciben que aprobar dichas iniciativas no satisface a sus electores ni grupos de interés aliados, entonces el congresista se pronunciará en contra. Como

ya se revisó, en el plano interno la facultad legislativa atañe a ambas cámaras, mientras que las cuestiones de la firma de tratados sólo atañen al senado.

3.2.3. Federalismo y localismo: el caso del estado de California

En el presente apartado se retomarán las ideas básicas del federalismo y localismo desde la perspectiva de los Estados Unidos, tomando como ejemplo el caso de California y su avance en la legislación a favor de la crisis climática. Todo ello, con el fin de responder de qué manera ha repercutido la visión provincialista del sistema político estadounidense en su posición frente al régimen internacional de cambio climático.

En principio, la palabra federal proviene del latín *foedus*, que significa confianza, pacto o convenio. En palabras de Schechter el estado federal “es una asociación voluntaria entre grupos iguales, que se unen por mutuo acuerdo para perseguir propósitos específicos [...]Las partes acuerdan ceder algo de su autonomía individual a favor de la unión, al tiempo que retienen una cierta medida de su identidad y poder individuales”¹⁴⁷. En los sistemas federales existen dos tipos de gobiernos constitucionales, el primero, es el gobierno general que es responsable de los asuntos que afectan a la totalidad del Estado; el segundo, es el gobierno miembro o constituyente, el cual es responsable de los asuntos que afectan a las partes constituyentes del Estado (por ejemplo, los cantones en Suiza, los *länder* en Austria y Alemania, las repúblicas u *oblast* en Rusia, los estados o provincias en la mayoría de los demás Estados-nación federados)”¹⁴⁸.

De manera formal, el federalismo surgió con la promulgación de la Constitución estadounidense en 1787. El sistema de este país, en cuanto a la distribución de poder, contempla cinco posibilidades: en primer lugar están aquellos poderes específicos asignados exclusivamente al gobierno general; en segundo, están

¹⁴⁷ Stephen L., Schechter, “Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos”, en Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, CISAN-UNAM, México, 2000, p. 29. (Traducción propia).

¹⁴⁸ Stephen L., Schechter, “Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 35.

aquellos asignados exclusivamente a los gobiernos constituyentes; en tercer lugar están los poderes que se asignan como concurrentes o compartidos tanto al gobierno general como al de los miembros constituyentes; en cuarto, están los poderes específicos que se prohíbe ejercer a uno o ambos gobiernos; y al final se encuentra el cuerpo de poderes no específicos o residuales que están reservados para un gobierno o el otro¹⁴⁹. No se podría definir con exactitud cuáles son los poderes de cada gobierno, ya que estos han ido quedando plasmados en la jurisprudencia a lo largo de su historia, debido al sistema jurídico de *Common Law* que prevalece en los Estados Unidos, lo cual no es objetivo de la presente investigación.

Sin embargo, sí se puede afirmar que gran parte de la historia del gobierno estadounidense “ha consistido en la búsqueda de métodos que garanticen la colaboración necesaria entre las diversas partes del sistema federal y, al mismo tiempo preserven y fortalezcan esas partes”¹⁵⁰. A pesar de ello, la tendencia en Estados Unidos había sido hacia la centralización, “el alcance del poder federal se ha extendido en tanto las cortes han sostenido más y más subcampos de preocupación legítima federal dentro del amplio círculo de toda la acción gubernamental”¹⁵¹. Como se ha revisado con anterioridad, la década de los setenta fue exitosa para la regulación en materia ambiental, cuando se adoptó la Ley de Aire Limpio y la de Agua Limpia. En esta etapa se puede hablar de una intensa actividad reguladora del gobierno central, la cual en nuestros días parece haber dado un giro.

De acuerdo con Glicksman y Levy, el gobierno federal ha sido poco receptivo a las demandas ambientalistas de los últimos tiempos¹⁵². Por lo que, dichos grupos se han volcado a las instituciones reguladoras locales y estatales, muchas de las

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 36.

¹⁵⁰ Daniel, Eleazar, citado en Robert Agranoff y Michael McGuire, “Federalismo en Estados Unidos: administración desde la base”, Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *op. cit.*, p. 86.

¹⁵¹ Stephen L., Schechter, “Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 37.

¹⁵² De acuerdo con los autores, por lo menos, desde la mitad de la década de los ochenta, se puede apreciar la tendencia del debilitamiento de la regulación federal en temas de protección ambiental.

cuales simpatizan mucho más con su agenda. Algunas de estas entidades locales y estatales han adoptado legislaciones ambientales que son más proteccionistas que sus contrapartes federales¹⁵³. De esta forma, “los movimientos de base (*grassroot movements*) han servido como argumentos de las ideas que promueven la protección ambiental. El retorno a lo local se ha explicado también como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado benefactor”¹⁵⁴. En este sentido, los gobiernos locales han servido como laboratorios, donde se gestan ideas que proponen soluciones con anterioridad a problemas de mejor manera que el gobierno federal. Por otro lado, ha habido problemas en torno a la forma en que los tribunales locales aplican las leyes ambientales federales, más que por la no existencia de éstas. Lo anterior se deriva del hecho que niveles más bajos de gobierno se ven involucrados, y con ello, una percepción diferente para poner en práctica las normas.

Desde la visión de Peterson, en la historia estadounidense, con respecto a la legislación ambiental, han sido los estados los que han ejercido el liderazgo haciendo frente a la incertidumbre del tema que priva en el nivel federal. De acuerdo con esta tendencia, esa ha sido la manera en que ha evolucionado la legislación en este país; es decir, que tarde o temprano los esfuerzos estatales y los del Congreso terminarán convergiendo y dando como resultado el establecimiento de una legislación integral de cambio climático. Dicha legislación termina siendo un producto de los esfuerzos locales, estatales y regionales¹⁵⁵. No hay que perder de vista que la lentitud del sistema político estadounidense para lograr la aprobación de una ley a nivel nacional, en materia de mitigación del

¹⁵³ (Cfr.) Robert L., Glikman y Richard Levy, “A Collective Action Perspective on Ceiling Preemption by Federal Environmental Regulation: the case of Global Climate Change”, *Northwestern University School of Law Review*, Northwestern University Law Review, Vol. 102, N. 2, [Dirección URL: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/579/LR102n2Glikman&Levy.pdf>], p. 582. Consultada el 22 de Julio de 2010. (Traducción propia).

¹⁵⁴ Paz Consuelo, Márquez Padilla, “Hacia una teoría de la justicia federalismo en relaciones internacionales”, Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *Op. cit.*, p. 57.

¹⁵⁵ (Cfr.) Thomas, Peterson, “The evolution of state climate change policy in the United States: lessons learned and new directions”, Pennsylvania State University, p. 81, en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F17691.pdf>. Consultada el 19 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

cambio climático, ha servido como pretexto para varios Estados Parte de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto asuman una posición desinteresada y poco cooperativa en cuanto a la adopción de obligaciones. Lo anterior, además de responsabilizar a Estados Unidos de no haber adoptado otro instrumento jurídico en la materia; contribuye a que se extienda y consolide la idea de que no es necesario un nuevo tratado, ni que se establezcan estándares internacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.

A nivel nacional, dicha situación ha contribuido a la falta de liderazgo de la federación en la regulación del tema ambiental, como se verá más adelante con el caso californiano. Para algunos expertos, “la descentralización e incluso el federalismo han obtenido su legitimidad sustancialmente a partir del fracaso que se percibe en el Estado centralizado. Actualmente, las presiones de descentralización y federalismo se vinculan por lo general con la democratización política, la desregulación económica, la desnacionalización y la pérdida de reservas en empresas y tierras estatales, así como con la despenalización de actividades previamente prohibidas para el mercado y el sector voluntario”¹⁵⁶.

Sin embargo, en el caso estadounidense, la tendencia hacia la descentralización no está vinculada necesariamente a la democratización como se verá a continuación. En los últimos años ha tenido lugar una discusión sobre las nuevas tendencias del federalismo en Estados Unidos. Dicha discusión está representada en el pensamiento de Theodore Lowi y de Paul Peterson. Por un lado, “Lowi argumenta que la nueva tendencia de volver el poder a los estados, al nivel de lo local, debe interpretarse como un giro hacia la derecha. Esta idea se presenta como un requerimiento no para una mayor democratización, como intuitivamente podría parecer, sino como la forma política más adecuada para facilitar la globalización. El Estado benefactor, que fue garantía de los logros sociales de los grupos poblacionales, se convierte en un estorbo en la fase del desarrollo

¹⁵⁶ John Kincaid, “Retrosesión en el sistema federal de Estados Unidos: ¿hecho o ficción?”, en Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *Op. cit.*, p. 291.

internacional que corresponde a la globalización. Lo que las grandes corporaciones necesitan es que se instaure un control más directo sobre los grupos sociales, y es por esa razón que postulan la devolución del poder político a los estados”¹⁵⁷. En este sentido, tendría que juzgarse el retorno a lo local como una tendencia negativa para la protección del medio ambiente, ya que es utilizada para facilitar las actividades empresariales, que van aparejadas con un menor compromiso social y ambiental. Lo anterior puede depender del tipo de actividades que se desarrollen en la entidad federativa de que se trate, ya que en algunos estados será menos perjudicial aprobar leyes en la materia, pues los intereses económicos que prevalecen son más proclives a colaborar en el tema. Esto se remonta a un profundo debate entre las visiones liberal y conservadora; donde de lo que se trata es de establecer cuál debe ser el papel del estado. Por un lado, la visión liberal propone que las funciones del Estado sean reducidas, y por otra parte, la visión conservadora ve en el estado, la figura por excelencia que debe regir la economía e imponer mayores obligaciones a las empresas.

De manera complementaria, Peterson afirma que es el Estado central el que ha dirigido los avances sociales, de derechos humanos y distributivos, por lo que es un error ceder estas funciones benefactoras a las entidades federativas. Según Peterson, los avances sociales van en retroceso en las entidades locales, pues existe una *race to the bottom*¹⁵⁸ (carrera hacia el fondo), es decir, una especie de competencia para conseguir el menor nivel social entre los estados. En su opinión, los estados federales no cumplen sus funciones como deben y, más aún, deliberadamente reducen los niveles de beneficio social para atraer a los inversionistas. Esto es, exigen menos impuestos pero, al mismo tiempo, otorgan

¹⁵⁷ Paz Consuelo, Márquez Padilla, “Hacia una teoría de la justicia federalismo en relaciones internacionales”, Op. cit., p. 56.

¹⁵⁸ La idea de la *race-to-the-bottom* se refiere a la tendencia de los estados a poner normas ambientales menos estrictas a fin de atraer el crecimiento económico, al mismo tiempo, menores exigencias de cuidado del medio ambiente que en otras jurisdicciones. Raymon B., Ludwyszewski y Charles H., Haake, “Cars, Carbon, and Climate Change”, Northwestern University Law Review, Vol. 102, N. 2, p. 665, [Dirección URL: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/665/LR102n2Ludwyszewski&Haake.pdf>], Consultada el 29 de Julio de 2010. (Traducción propia).

menos servicios sociales”¹⁵⁹. Desde mi punto de vista, todos los niveles del gobierno representan cierto grado de importancia y la buena coordinación entre estos le da coherencia al resto del sistema; sin embargo, me parece que es de vital importancia el rol del gobierno federal en cuanto a establecer los lineamientos generales en temas que atañen y requieren la participación de toda la federación, tal es el caso del cambio climático.

Por lo tanto, socialmente hablando, la carrera hacia el fondo o *race to the bottom* es negativa, pero también se debe destacar su efecto en lo político. El sistema federal estadounidense ha provocado que las entidades federativas avancen en el tema del cambio climático de forma aislada, buscando un beneficio económico mayor por medio de la atracción de inversión extranjera. Esto ha repercutido en la ausencia de una ley general que regule en la materia. La falta de una legislación federal y el nulo liderazgo del gobierno central no sólo se perciben en los gobiernos locales, sino también a nivel internacional. Es claro que si el Senado, que representa a las entidades federativas, es el que debe aprobar los tratados internacionales, y en éste, hay una serie de intereses diferentes e incluso contrapuestos, la aprobación de una normativa internacional se haya vuelto problemática en exceso. La visión parroquialista o provincialista del Congreso se ha convertido en un obstáculo al avance de acuerdos internacionales, como el caso del Protocolo de Kioto.

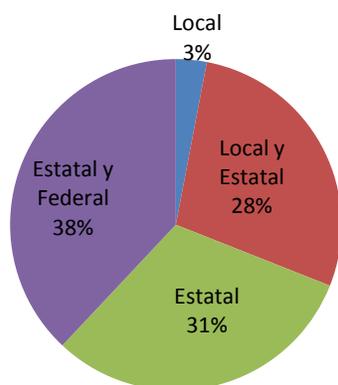
Desde una visión más integral, un reciente informe del Centro de Estrategias Climáticas (Center for Climate Strategies) y la universidad Johns Hopkins, titulado *Impactos de las opciones de una política integral climática y energética en la economía de los Estados Unidos (Impacts of Comprehensive Climate and Energy Policy Options on the U.S. Economy)*, demuestra la importancia de la integración de las acciones federales, estatales y locales, así como, la relevancia de poner en marcha los 23 instrumentos de políticas, que ellos recomiendan, para minimizar

¹⁵⁹ Paz Consuelo, Márquez Padilla, “Hacia una teoría de la justicia federalismo en relaciones internacionales”, Op cit., p. 57.

los costos y maximizar los beneficios compartidos. De acuerdo con sus hallazgos, los porcentajes de acción entre los tres niveles de gobierno se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfica 16. Gobierno estatal y responsabilidad compartida para la reducción de GEI

Potencial de reducción de GEI para 2020 por jurisdicción



Fuente: Thomas Peterson, *et. al.*, “The Impacts of comprehensive Climate Energy Policy Options on the U.S. Economy”, Johns Hopkins University-Center for Climate Strategies, Massachusetts, Julio de 2010, p. 8, en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F23386.PDF>. Consultada el 18 de septiembre de 2010.

- 38% del total de la reducción de GEI potencial de estas 23 opciones puede ser alcanzadas a través de medidas de una jurisdicción compartida entre la federación y las entidades federativas;
- 31% del total de la reducción de GEI potencial puede ser alcanzada a través de medidas básicamente bajo jurisdicción estatal;
- 31% del potencial de reducción de GEI puede ser alcanzado a través de medidas puestas en marcha bajo jurisdicción local o compartida: estatal y local¹⁶⁰.

Me parece que este informe cobra relevancia en tanto que le da gran importancia a las entidades federativas como agentes de cambio y presión a nivel nacional,

¹⁶⁰ Thomas Peterson, *et. al.*, “The Impacts of comprehensive Climate Energy Policy Options on the U.S. Economy”, Johns Hopkins University-Center for Climate Strategies, Massachusetts, Julio de 2010, p. 8, en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F23386.PDF>. Consultada el 18 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

pero también le da peso al rol del gobierno central, como aquel que debe de crear un marco legal general que tenga estándares de acción para los estados. El rol del nivel estatal y local es de gran trascendencia, el gobierno federal no puede hacer frente a este problema por sí solo, “una pieza fundamental parece ser el nivel estatal, 97% de toda la reducción de emisiones que es alcanzable sólo puede realizarse mediante políticas en las que el estado tiene jurisdicción plena o compartida”¹⁶¹. En este sentido, este enfoque va más allá de la discusión de si el federalismo favorece o no a la regulación ambiental. Sino que se centra en la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, haciendo énfasis en ese marco general que debe provenir del gobierno central para que las entidades actúen con base en éste.

Es comprensible que “el federalismo con frecuencia es considerado en Estados Unidos como una idea conservadora debido al telón histórico de los derechos de estados reaccionarios, ese concepto (o cuando menos la descentralización) es visto en muchos otros países como liberal o progresista, debido al telón histórico de la tiranía centralizada”¹⁶². Esta afirmación de Kincaid es importante en cuanto a que la transferencia del poder a los gobiernos locales ha visto paralizado el sistema de este país en numerosas ocasiones, debido a la visión parroquialista de numerosos miembros del Congreso. Desde mi punto de vista, el federalismo ha obstaculizado más que beneficiado al sistema político de los Estados Unidos, sobre todo en temas de la índole del cambio climático.

El caso de California

A continuación, revisaré el caso del estado de California¹⁶³ y sus acciones en beneficio del problema de la crisis climática, a la luz de la idea introducida por

¹⁶¹ Thomas Peterson, *et. al.*, “The Impacts of comprehensive Climate Energy Policy Options on the U.S. Economy”, Johns Hopkins University-Center for Climate Strategies, Massachusetts, Julio de 2010, p. 56, en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F23386.PDF>. Consultada el 18 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

¹⁶² John Kincaid, “Retrocesión en el sistema federal de Estados Unidos: ¿hecho o ficción?”, Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *Op. cit.*, p. 291

¹⁶³ Para algunos autores, el caso de California es citado como de una *race to the top*, sobre todo en cuanto a la regulación de automóviles. Raymon B., Ludwiszewski y Charles H., Haake, “Cars, Carbon, and Climate

Peterson, quien afirma que son las acciones estatales las que han influido en la adopción de leyes nacionales, derechos civiles, protección al consumidor, entre otras políticas públicas. En este sentido, el estado de California ha sido considerado como uno de los estados pioneros en la regulación a favor de la mitigación del cambio climático. Éste ha puesto en marcha acciones desde 1988 para encontrar soluciones a su impacto en el clima. Actualmente, California participa con el 1.4% del total mundial y el 6.2% del total estadounidense de emisiones de GEI¹⁶⁴. Este estado parte de la idea de que los costos de la inacción serían mucho más severos¹⁶⁵. Con base en sus cálculos, “el costo de la inacción para los diversos sectores sería equivalente a 10 billones de dólares por año en costos directos”¹⁶⁶.

Una de sus primeras acciones fue que “en 1988, la Comisión de Energía de California fungió como la agencia líder para las cuestiones ambientales bajo la iniciativa de ley 4420”¹⁶⁷. La primera Ley de Aire Limpio de California fue firmada en 1988 por el entonces Gobernador Deukmejian. El objetivo de esta ley fue establecer cómo se conseguiría la calidad del aire en California para los próximos veinte años. Este suceso coincide con la creación del PICC que aseguraba la existencia del cambio climático, aunque no existía certidumbre sobre las consecuencias del mismo. En este sentido, California, no obstante que Estados Unidos se ha mostrado reacio en la colaboración con los acuerdos internacionales vinculados al cambio climático, ha respaldado la legislación que se deriva de los encuentros de Naciones Unidas sobre el tema.

Change”, Northwestern University Law Review, Vol. 102, N. 2, p. 666, [Dirección URL: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/665/LR102n2Ludwiszewski&Haake.pdf>], Consultada el 29 de Julio de 2010. (Traducción propia).

¹⁶⁴ Gobierno del estado de California, [Dirección URL: <http://www.climatechange.ca.gov/>], 15 de marzo de 2010. (Traducción propia).

¹⁶⁵ En gran medida apoyado por las conclusiones arrojadas por el Informe Stern sobre la economía del cambio climático.

¹⁶⁶ Dirección URL: <http://www.energy.ca.gov/2009publications/CNRA-1000-2009-027/CNRA-1000-2009-027-F-ES.PDF>], p. 3. Consultada el 5 de agosto de 2010. (Traducción propia).

¹⁶⁷ [Dirección URL: <http://www.climatechange.ca.gov/background/history.html>], 15 de marzo de 2010], consultada el 5 de agosto de 2010. (Traducción propia).

Así como ha apoyado la normativa internacional, California goza de buena reputación para tratar de influir a nivel regional y nacional. Lo anterior es constatable, entre otras acciones, a través del análisis de las enmiendas a la Ley de Aire Limpio de 1990, que fueron firmadas por el presidente George H. W. Bush. Éstas reflejaban en gran medida los elementos contenidos por la ley californiana en la misma materia. Dichas enmiendas requerían entre otras cuestiones: nuevos programas que contribuyeran a reducir el ozono, la lluvia ácida, el ozono estratosférico, las emisiones de contaminantes atmosféricos tóxicos, las emisiones de vehículos, y el establecimiento de un nuevo sistema nacional uniforme de permiso.

Por otra parte, uno de los principales proyectos que ha echado a andar el gobierno californiano es el proyecto de Aire Limpio, el cual contempla dos fases; la primera de éstas es la de gasolina de combustión limpia (reformulada), la cual llegó al mercado en 1992. El resultado fue la disminución de 220 *ton* de gases orgánicos reactivos (ROG) con reducción diarias de 6% y la eliminación del uso de plomo en la gasolina. Además de la adición de compuestos oxigenados en la gasolina para limitar las emisiones de monóxido de carbono en un 10%. La fase II denominada quema de gasolina más limpia (Cleaner Burning Gasoline CBG) llegó al mercado luego de la propuesta de vender vehículos cero emisiones. Esta CBG redujo el daño atmosférico y los precursores de ozono en 300 toneladas por día, así como, la reducción de productos químicos tóxicos, como el benceno, que puede causar cáncer. Esto es equivalente a quitar 3.5 millones de carros de las carreteras.

Luego de las investigaciones y proyecciones de la Comisión de Energía, en 1998 se publicó un reporte estableciendo las estrategias para reducir las emisiones de GEI titulado *1997 Reporte del Cambio Climático Global: Estrategias de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero para California*. La Comisión de Energía dio inicio al Programa de Incentivos para Energía Renovable, la cual apoyó las iniciativas de producción de energía renovable de las instalaciones existentes, energía eólica a gran escala, instalaciones solares y geotérmicas y

descuentos para la instalación de los sistemas de electricidad solar en hogares y negocios.

A la par de lo anterior, se crearon varias instituciones públicas, privadas o híbridas encaminadas al cumplimiento de los objetivos de este programa. Un ejemplo, es la Asociación Californiana de Celdas de Combustible (California Fuel Cell Partnership), una empresa pública-privada para corroborar los vehículos de celdas de combustión en California, la cual inició sus actividades formalmente en 1999. Dicha asociación incluye a fabricantes de autos, proveedores de energía, fabricantes de celdas de combustión y al estado de California.

Como se puede observar, la Comisión de Energía californiana ha jugado un papel central en la conducción de la regulación de GEI, en 2002 ésta publicó tres reportes de emisiones de GEI, que dirigen los esfuerzos para hacer frente al cambio climático:

- Inventario de emisiones de GEI y sumideros de California: 1990-1999
- Guía para el Registro de Acción Climática de California: Protocolo de Información General
- Guía para el Registro de Acción Climática de California: Protocolo de Certificación

Varias son las acciones que demuestran que este estado ha ido a la vanguardia en cuanto a la legislación en la materia, por ejemplo, la del 27 de septiembre de 2007, cuando el gobernador Schwarzenegger firmó la llamada Ley de Soluciones para el Cambio Climático de 2006 (Assembly Bill 32), la cual estableció el primer programa amplio en el continente americano de mecanismos de regulación y de mercado para lograr reducciones de GEI reales, cuantificables y de costo-efectividad. La ley establece el límite en las emisiones de California a los niveles de 1990 y hasta 2020. Esta ley representa el 11% de la reducción de las emisiones actuales y cerca del 30% de la reducción proyectada para 2020. Objetivos de reducción como estos sólo pueden ser observables en actores

internacionales líderes en el tema, como es el caso de la Unión Europea. Esta acción demuestra que muy a pesar de la posición federal, California ha apoyado y actuado de acuerdo a los principios y opciones establecidas en el régimen internacional de cambio climático.

Por ello mismo, Vogel define el “efecto California” como una *race to the top*¹⁶⁸, la cual se refiere a una carrera hacia a una combinación óptima entre el beneficio medioambiental y el costo económico¹⁶⁹. Este punto óptimo a veces es puesto en marcha, ya sea para beneficiar a los productores internos o para transferir los costos a otras jurisdicciones. Y debido a que los productores externos se ven obligados a cumplir con estándares ambientales más estrictos, tienen que adoptar normas similares. Lo que trae como consecuencia que, para mantener sus mercados de exportación, deben adoptar ciertas medidas para seguir exportando a jurisdicciones más comprometidas con el cuidado del medio ambiente, como la californiana. Los efectos de lo anterior podrían juzgarse como negativos desde el punto de vista de los productos provenientes de países en desarrollo, los cuales de acuerdo a los principios de este régimen no tienen obligación de reducir sus emisiones de GEI; sin embargo, las legislaciones avanzadas, como la californiana, los obliga a transitar hacia una economía limitada en carbono. Lo anterior es una contradicción del régimen, ya que atenta contra de sus principios.

¹⁶⁸ Históricamente, California ha adoptado estándares de emisiones de vehículos de motor que son más estrictas que los estándares vigentes a nivel federal. Generalmente, los incrementos en el rigor de la legislación de California están acompañados de incrementos en el rigor de las normas federales. En 1990, por ejemplo, el Congreso nacional aumento los niveles de monóxido de carbono, hidrocarburos y óxidos de nitrógeno a los niveles de la legislación de California. Además once estados han adoptado las normas de emisiones de California desde 1994, por lo tanto, ha exportado sus normas ambientales, aún cuando su propia ley es mucho más estricta, esto es un típico ejemplo de la *race to the top*. Raymon B., Ludwizewski y Charles H., Haake, “Cars, Carbon, and Climate Change”, *Northwestern University Law Review*, Vol. 102, N. 2, p. 675, [Dirección URL: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/665/LR102n2Ludwizewski&Haake.pdf>], Consultada el 29 de Julio de 2010. (Traducción propia).

¹⁶⁹ Raymon B., Ludwizewski y Charles H., Haake, “Cars, Carbon, and Climate Change”, *Northwestern University Law Review*, Vol. 102, N. 2, p. 672, [Dirección URL: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/665/LR102n2Ludwizewski&Haake.pdf>], Consultada el 29 de Julio de 2010. (Traducción propia).

Si bien, Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto, varios de los estados que lo componen han puesto en marcha acciones a favor de la crisis climática. Con el caso de California es claro que los gobiernos locales han emprendido acciones para disminuir los GEI que producen, muy a pesar de la falta de conducción en el tema que el gobierno central tuvo durante los últimos veinte años. También es de destacar que ejemplos como el de California han sido válidos para la imitación de estados vecinos, como son los casos de Oregón, Arizona, Nuevo México, Washington, etc., e incluso de Canadá y México.

En 2003 los estados de California, Oregón y Washington crearon la Iniciativa para el Calentamiento Global de la Costa Oeste (West Coast Global Warming Initiative). En 2006, los estados de Arizona y Nuevo México lanzaron la Iniciativa de Cambio Climático del Suroeste (Southwest Climate Change Initiative). Como resultado de estos dos esfuerzos estatales y regionales, en 2007 los gobernadores de estos cinco estados suscribieron un acuerdo por el que crearon la Iniciativa Climática del Oeste (WCI Western Climate Initiative) por medio de un acuerdo firmado entre los gobernadores de los estados de California, Arizona, Nuevo México, Oregón y Washington¹⁷⁰. La WCI se conforma por la colaboración de las jurisdicciones independientes que trabajan de manera conjunta para identificar, evaluar y echar a andar políticas para hacer frente al cambio climático a nivel regional.

La WCI se considera a sí misma como un esfuerzo global para reducir la contaminación de gases de efecto invernadero, impulsar la inversión en tecnologías de energía limpia que cree empleos verdes y reduzca la dependencia al petróleo importado¹⁷¹. Los primeros ministros de la Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Quebec, y los gobernadores de Montana e Utah se han unido a los cinco estados fundadores de la WCI para hacer frente al cambio climático a

¹⁷⁰ WCI, 2010, [Dirección URL: <http://www.westernclimateinitiative.org/history>], Consultada el 28 de julio del 2010. (Traducción propia).

¹⁷¹ WCI, 2010, [Dirección URL: <http://www.westernclimateinitiative.org/history>], Consultada el 28 de julio del 2010. (Traducción propia).

nivel regional. Actualmente WCI cuenta con otros estados de Canadá, México y Estados Unidos como observadores y simpatizantes de sus acciones.

Luego de haber revisado algunos de los logros más relevantes del estado de California como pionero en la regulación jurídica a favor de la crisis climática, tenemos el argumento para afirmar que los avances que se están realizando al interior de los Estados Unidos han provocado, básicamente, la concientización de la opinión pública en torno al problema y la seguridad de que aún con regulaciones jurídicas estrictas existen oportunidades para hacer negocios y obtener ganancias. Es de destacar la labor de este nivel de gobierno, que como se ha revisado, las acciones emprendidas han tenido eco entre otros gobiernos estatales logrando formar coaliciones regionales con estándares reguladores.

Una de las ideas que guiaron la realización de este tema es que la legislación nacional del cambio climático puede ser producto de los esfuerzos estatales, pues como afirma Peterson, “históricamente el Congreso responde a la presión pública y a la oportunidad política, sólo cuando le es proporcionado el camino. Para tal fin, el papel de los estados y regiones en proveer las vías tangibles para una política de mitigación podría ser potencial en los próximos años”¹⁷². No obstante, es necesario que a nivel federal se tomen acciones comprometidas con el tema; el Congreso estadounidense no debería esperar tanto tiempo para formular estrategias generales que guíen el trabajo de las entidades.

No obstante el éxito que han tenido algunas entidades en la legislación a nivel de los gobiernos estatales, como el caso de California, es necesario que Estados Unidos forme parte de un acuerdo internacional. Lo anterior se debe a que los temas que son tratados por este tipo de acuerdos no quedan resueltos con las legislaciones locales, me refiero principalmente al tema de la transferencia de

¹⁷² Thomas, Peterson, “The evolution of state climate change policy in the United States: lessons learned and new directions”, Pennsylvania State University, p. 116-117, en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F17691.pdf>. Consultada el 19 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

recursos y tecnología del Norte hacia el Sur y los temas de medición, reporte y verificación.

Queda claro que a pesar del éxito de algunas legislaciones locales y los números acuerdos bilaterales que ha firmado Estados Unidos, es imperante que este país se someta mediante un tratado a cumplir los principios y normas que rijan al resto de la comunidad internacional. Por el contrario, la posición asumida por Estados Unidos socava los esfuerzos del resto de los estados para establecer reglas consensadas, plurales y democráticas que den cabida a todos los intereses inmersos en el tema.

Incluso para algunos analistas, quienes consideran al Protocolo de Kioto como un fracaso, debido a que países como Japón o Canadá y varios de los países considerados en desarrollo, como China e India han tenido un incremento en sus emisiones, es muy claro que Estados Unidos está poniendo en marcha acciones que fomentan la lucha contra la crisis climática y que es un hecho que lo está haciendo mejor como Estado no parte del Protocolo que muchos de los Estados parte del mismo¹⁷³. En este sentido, el excesivo provincialismo, rasgo definitorio del federalismo estadounidense, ha contribuido e incluso justificado su falta de cooperación en el régimen internacional de cambio climático. Es completamente contradictorio y criticable que una potencia mundial como Estados Unidos actúe conforme este tipo de visión limitada.

Las entidades federativas que van a la vanguardia en la regulación de este tema han logrado captar altos porcentajes de inversiones de empresas que se han volcado hacia las tecnologías limpias. Dichos estados han logrado lo anterior, debido a que sus economías no están altamente vinculadas ni son tan dependientes de la producción y explotación de combustibles fósiles, como por ejemplo, estados como Texas de tradición petrolera. Es de suponer que el avance

¹⁷³ (Cfr.) Ben, Lieberman, "Senate's Byrd-Hagel Resolution should guide Global Warming Discussion in Copenhagen", *Conpenhaguen Consequences. Analysis of the 2009 Conpenhaguen U.N. Climate Change Conference*, The Heritage Foundation, 2 de noviembre de 2009, N.2, p. 2. (Traducción propia).

en este tema para Texas no sería tan sencillo, como lo ha sido para California, debido a los intereses económicos que predominan a su interior.

Recientemente la visión del presidente Barack Obama acerca de la importancia del tema de cambio climático y con su participación en la COP15 se ha puesto de manifiesto la necesidad de la aprobación de una ley nacional. La política de cambio climático estadounidense parece haber dado un giro durante la actual administración. Durante su participación en Copenhague, Obama destacó que hasta que no se apruebe una ley federal en los Estados Unidos, no podrá asumir compromisos en el plano internacional, ya que para ello necesita recursos económicos con los que no cuenta actualmente. El respaldo del Congreso en este asunto es de vital trascendencia para que este país se someta a las mismas reglas que el resto del mundo, en aras de que todos los actores involucrados jueguen bajo las mismas reglas.

3.3. La política de cambio climático de Barack Obama 2009-2010 y su proyección en la política internacional

De acuerdo a la revisión histórica que he realizado con anterioridad, los temas de cambio climático, calentamiento global, dependencia energética y fuentes de energía alternas, tecnologías limpias o libres de carbón, sistemas de comercio de emisiones, etc. han ido cobrando relevancia en la medida en que se ha incrementado la preocupación internacional por los fenómenos naturales de que hemos sido testigos en los últimos veinte años. Dicha tendencia no ha sido diferente en los Estados Unidos, muy a pesar de que el gobierno federal, desde la administración de George Bush hasta la de George W. Bush, había preferido evadir el tema, y con ello, los compromisos y responsabilidades. A raíz de la llegada del 44° presidente de los Estados Unidos de América, Barack H. Obama se anunciaba un cambio en la posición de este país, principal emisor mundial de GEI.

El presente apartado tiene como objetivo hacer una revisión de la política de cambio climático de Obama. Para ello, es necesario recordar cuáles fueron sus propuestas de campaña concernientes al tema del cambio climático y la energía. Posteriormente, enunciaré las acciones relevantes que ha llevado a cabo en el plano interno e internacional. Todo ello tratará de responder a la pregunta de si en verdad en los últimos años la posición de Estados Unidos frente al cambio climático ha cambiado; de ser poco cooperativa a convertirse en un tema de gran relevancia nacional que requiere ser legislado. De ser así, cabría preguntarse, ¿qué papel juega actualmente Estados Unidos en el régimen internacional de cambio climático?, ¿podemos esperar que Estados Unidos asuma el liderazgo del régimen, desplazando a la Unión Europea, o bien, seguirá siendo el principal obstáculo a la evolución del mismo?

Propuestas de campaña

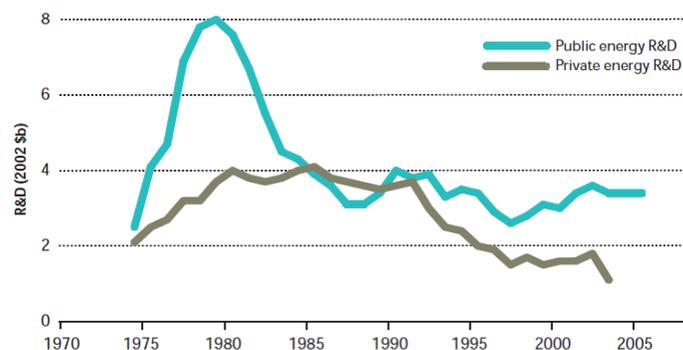
Desde que fue nombrado candidato oficial del Partido Demócrata a la presidencia de su país, Obama realizó fuertes declaraciones que condenaban la pasividad de los Estados Unidos frente al tema del cambio climático. Una de sus principales propuestas era la de eliminar la dependencia energética estadounidense durante los siguientes años, lo cual sería realizable solo a través de la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías y el establecimiento de un sistema cap-and-trade a nivel nacional. “Rompiendo con la visión de su predecesor, Obama durante su campaña calificó al cambio climático como uno de los mayores desafíos morales de nuestra generación”¹⁷⁴.

Son de destacarse las propuestas de campaña vinculadas a este tema, a saber: duplicar los fondos federales destinados a la investigación básica y asegurar que el 10% de la electricidad de los Estados Unidos provenga de recursos renovables

¹⁷⁴ Caterina, García, “Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior”, Universidad Pompeu Fabra, p. 118, en línea: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/CaterinaGarcia.pdf>. Consultada el 21 de septiembre de 2010.

para el 2012 y que esta cifra ascienda al 25% en 2050¹⁷⁵. A pesar de ser estos objetivos muy laxos en comparación con las recomendaciones que el PICC había propuesto, se destaca la importancia que un candidato le daba al tema por primera vez en la historia de este país. La disminución de la inversión en energía es lo que para muchos expertos constituye la causa que justifica la pérdida de reputación como principal innovador tecnológico en el mundo. Como se aprecia en la siguiente gráfica, el monto destinado a este sector había decrecido considerablemente para 2005.

Gráfica 17. Disminución de la Inversión en Investigación y Desarrollo de Energía por parte del sector público y privado en Estados Unidos 1970-2005



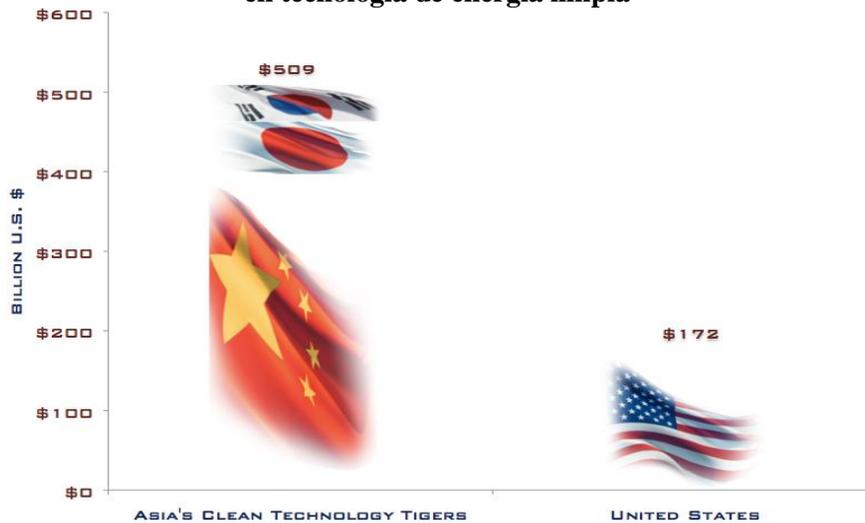
Fuente: Kammen, Daniel M. and Gregory F. Nemet. "Reversing the Incredible Shrinking Energy R&D Budget." *Issues in Science and Technology*, 84 (Sep 2005), p. 85.

También era un hecho que otros países desarrollados destinan un mayor porcentaje de su PIB a la investigación y desarrollo de tecnologías limpias que los Estados Unidos, pero más grave aún, para su papel de principal economía mundial, es que países como China, Japón, Corea del Sur y otros del Sudeste Asiático¹⁷⁶ en conjunto superen por mucho la inversión estadounidense en el tema, como nos muestra la siguiente gráfica.

¹⁷⁵ The Washington Post, "Obama's Key promises. Track the status of the President's campaign promises", en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/obamas-promises/>, Consultada el 25 de Julio de 2010. (Traducción propia).

¹⁷⁶ Rob Atkinson, director de ITIF, aseguró en febrero de 2009 que la primera turbina de viento que se utilizará en Estados Unidos provendrá de China, de acuerdo con un reporte reciente de la Fundación para la Información Tecnológica e Innovación (ITIF por sus siglas en inglés). Dicho informe lleva por título *Rising Tigers, Sleeping Giant*. Vease Rob Atkinson, *et. al.*, "Rising Tigers, Sleeping Giant. Asian nations set to dominate the clean energy race by out-investing the United States", Institute and the Information Technology

Gráfica 18. Competencia de la inversión pública en tecnología de energía limpia



Fuente: Rob Atkinson, *et al.*, "Rising Tigers, Sleeping Giant. Asian nations set to dominate the clean energy race by out-investing the United States", Institute and the Information Technology and Innovation Foundation-Breakthrough Institute, Noviembre de 2009, p. 7, Dirección URL: <http://www.itif.org/files/2009-rising-tigers.pdf>, Consultada el 1 de agosto de 2010.

En cuanto a la política exterior, en varios de sus discursos, el candidato destacó que Estados Unidos debería asumir el liderazgo en el tema de cambio climático, así como, incentivar su participación en las negociaciones internacionales. Por ello, en los viajes oficiales, el actual presidente dejó en claro la relevancia que tenía Asia en sus planes; porque era necesario restablecer relaciones con Corea del Sur y Japón, países desatendidos por el ex presidente Bush. Su relación con China era muy clara, "establecer las bases para una colaboración amplia y provechosa en términos financieros, comerciales, en la lucha contra el terrorismo, el cambio climático y la proliferación nuclear"¹⁷⁷.

Aunado al problema de la pérdida de liderazgo tecnológico, el entonces candidato Obama y sus principales asesores eran conscientes de que Estados Unidos sufría también una pérdida de legitimidad a nivel internacional¹⁷⁸. De hecho, para

and Innovation Foundation-Breakthrough Institute, Noviembre de 2009, Dirección URL: <http://www.itif.org/files/2009-rising-tigers.pdf>, Consultada el 1 de agosto de 2010. (Traducción propia).

¹⁷⁷ Caterina, García, *op. cit.*, p. 121

¹⁷⁸ Entre 2000 y 2006, la opinión favorable de los Estados Unidos había caído de un 83% a 56% en Gran Bretaña, de 78% a 37% en Alemania y de 75% a 30% en Indonesia. Pew Global Attitudes Project, 2006.

algunos autores Estados Unidos padece una crisis crónica de legitimidad, y “ésta está destinada a agravarse en la próxima década, como resultado de las fallas significativas tanto del Protocolo de Kioto como del esfuerzo estadounidense para frenar sus emisiones de GEI”¹⁷⁹. Por tanto, la propia crisis de legitimidad¹⁸⁰ de este régimen¹⁸¹ depende en gran medida de una regulación estricta al interior de los Estados Unidos.

Desde 2007, Eckersley hacía hincapié en el hecho de que la crisis crónica de legitimidad estadounidense continuaría agravándose debido al rol que este país había asumido en socavar la efectividad del Protocolo de Kioto. Por tanto, no es de extrañar que Armitage y Nye afirmen que el liderazgo en el tema climático y energético sea visto como una salida a dicha crisis. Además, el tema de la investigación y desarrollo de tecnologías limpias se ha presentado como un aliciente para renovar el sistema financiero; desestabilizado por la crisis mundial. Para algunos expertos, este sector será considerado como uno de los pilares para facilitar la reactivación de la economía estadounidense y mantener así su poder hegemónico que ha sido tan cuestionado en los últimos años.

Por todas estas razones, es evidente que Obama asumió la presidencia en un clima de necesidad de cambio de políticas. “Uno de los objetivos centrales del presidente Obama es restaurar la ‘autoridad moral’, el prestigio, el poder y la buena posición de los Estados Unidos a nivel global. Lo que hace tan atractivo a Obama para muchos votantes y simpatizantes alrededor del mundo es que es visto como el ‘anti-Bush’”¹⁸². Pero, ¿cómo puede Obama contribuir a la renovación

¹⁷⁹ Robyn, Eckersley, “Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration’s Climate Policy and the Erosion of Legitimacy”, *International Politics*, Universidad de Melbourne-Palgrave, Victoria, 2007, Vol. 44, p. 307. (Traducción propia).

¹⁸⁰ El autor entiende por crisis de legitimidad, aquella crisis de un actor o la capacidad de una institución para alcanzar sus fines o de conseguir que se cumplan sus normas, debido a una pérdida significativa del reconocimiento social o de su derecho o autoridad para actuar o regular en un ámbito particular de la acción política. Robyn, Eckersley, *op. cit.*, pp. 307-308.

¹⁸¹ *Ibidem.*, pp. 306-324.

¹⁸² Timothy J. Lynch y Trevor B. McCrisken, “Beyond Bush: a new era in US policy?”, *International Politics*, Institute for the study of the Americas-Universidad de Londres-Palgrave Macmillan, Vol 46, 2/3, Londres, 2009, p. 115. (Traducción propia).

de la imagen estadounidense? Para ello, en 2007 se le encomendó a la Comisión de Poder Inteligente del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS por sus siglas en inglés) desarrollar un reporte sobre la imagen actual de los Estados Unidos en el mundo. Las preguntas que intentó responder este trabajo, titulado *A smart, more secure America*, son: ¿cómo los Estados Unidos puede ser visto por el mundo como el líder en la construcción de una agenda internacional en el siglo XXI?, ¿cómo pueden restaurar el espectro completo de su poder nacional?, y finalmente, ¿cómo llegar a ser un poder inteligente?

La hipótesis del trabajo es que durante los últimos ocho años han aprendido que “el poder militar es una base inadecuada para mantener el poder estadounidense a través del tiempo”¹⁸³. Por lo tanto, se requieren nuevos campos estratégicos para lograr lo anterior; los autores recomiendan la acción en las cinco áreas siguientes: a) alianzas, asociaciones e instituciones: reconstruyendo el fundamento para lidiar con los desafíos globales; b) desarrollo global: desarrollo de un acercamiento unificado, comenzando con la salud pública; c) diplomacia pública: mejorar el acceso al conocimiento y aprendizaje global; d) integración económica: incrementar los beneficios del comercio para toda la población; y, e) tecnología e innovación: a través del cambio climático y la inseguridad energética¹⁸⁴.

Parafraseando a Armitage y Nye, en el tema específico del cambio climático, ante la ausencia del liderazgo estadounidense, los poderes regionales han sido incapaces de lograr un grado considerable de cooperación. La política exterior de Bush se había enfocado al hard power (guerra contra el terrorismo); sin embargo, el nuevo presidente debe asumir un poder inteligente, el cual se refiere a una combinación entre la coacción (hard power) y la convicción (soft power).

¹⁸³ Richard Armitage y Joseph Nye Jr., “A smart, more secure America”, Center for Strategic & International Studies-Comission on Smart Power, New York, 2007, p. 4, en línea: http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf, (Consultado el 12 de septiembre de 2010). (Traducción propia).

¹⁸⁴ Richard Armitage y Joseph Nye Jr., *op. cit.*, p. 5. (Traducción propia).

A lo largo de la historia de este país, “Estados Unidos ha provisto de muchos recursos para lidiar con los desafíos globales, pero también ha sido el más beneficiado”¹⁸⁵. El potencial que tiene como país es bien conocido por sus propios políticos, por lo que Obama no ha titubeado en intentar recuperar dicho liderazgo. “Invertir en el bien global no es caridad. Esto es una política exterior inteligente”¹⁸⁶. Una opción del presidente Obama es justamente invertir en el bien global, a través del tema del cambio climático, y así poder superar la crisis de legitimidad que sufre Estados Unidos, recuperando la confianza del mundo y su simpatía por los valores de esta sociedad.

Como ha sido revisado, a pesar de la no participación de Estados Unidos en el Protocolo de Kioto, lo que fue entendido en su momento por George W. Bush como el colapso de este régimen, se han logrado avances sustanciales en la materia, al grado que ahora el tema del cambio climático se está convirtiendo en la salida a la crisis de legitimidad estadounidense en el mundo, como lo plantean Armitage y Nye.

Acciones nacionales

Luego de su llegada a la presidencia, Barack Obama ha tenido que enfrentar la oposición del Congreso a varias de sus iniciativas de ley en distintos temas. El caso del cambio climático no ha sido la excepción.

De acuerdo con Isbell, para lograr los objetivos planteados en cuanto a la generación de energía renovable se refiere, el presidente ha puesto en marcha los siguientes estímulos: a) desgravaciones fiscales a la producción de energía solar y eólica, lo cual es una realidad, pero se pretende hacer extensiva esta política a más tipos de energías renovables y a la inversión en eficiencia; b) desgravaciones

¹⁸⁵ *Ibidem.*, p. 13. (Traducción propia).

¹⁸⁶ *Ibidem.*, p. 5. (Traducción propia).

fiscales para energías híbridas; c) primas¹⁸⁷; d) normas de cartera de renovables¹⁸⁸; e) fondo para la tecnología de energía renovable; f) programa nacional para gestionar las emisiones de CO₂ (sistema cap-and-trade¹⁸⁹); g) mejorar la recuperación del petróleo y el secuestro de CO₂¹⁹⁰; y, h) energía nuclear¹⁹¹.

Algunos expertos describen esta dinámica diciendo que las manos de la administración Obama están atadas por el Congreso en este momento¹⁹². No obstante, esto no ha impedido que el presidente ponga en marcha acciones que le estén permitidas con base en las funciones que le confiere su sistema jurídico. Entre otras, se pueden destacar: US \$ 80 mil millones destinados en inversión en energía, las propuestas de la EPA para legislar y regular el CO₂ en los vehículos y las fuentes estacionarias, el establecimiento de los primeros estándares de GEI en carros y camionetas nuevas (mucho más estrictas que los estándares de eficiencia propuestos por el Congreso), la promoción del desarrollo de proyectos sobre energía renovable, y, el establecimiento de estándares estrictos para los nuevos dispositivos energéticos¹⁹³.

A pesar de los esfuerzos del presidente Obama por posicionar el tema del cambio climático como una prioridad, no sólo en la agenda legislativa, sino también entre la opinión pública, lo cierto es que ese proceso ha sido muy lento. De acuerdo con

¹⁸⁷ Ofrecen un precio suplementario garantizado por encima y más allá de la tarifa eléctrica estándar a aquellos productores que suministran, a la red nacional, electricidad procedente de fuentes de energía renovables.

¹⁸⁸ Se refiere a que la energía renovable represente por lo menos 10% de la mezcla eléctrica para 2012 y en 25% para 2025.

¹⁸⁹ El sistema de comercio de emisiones, comercio de bonos de carbono o sistema cap-and-trade son términos sinónimos, por lo que en el presente texto serán empleados de manera indistinta.

¹⁹⁰ Es el proceso mediante el cual se captura o extrae el dióxido de carbono de la atmósfera y se almacena en un depósito. Estos depósitos o sumideros de carbono pueden ser naturales o artificiales, los más importantes son los océanos y los bosques.

¹⁹¹ El Presidente Obama ha reconocido que no será posible prescindir de este tipo de energía, por lo menos en el corto plazo, que representa actualmente el 20% de la mezcla energética de los Estados Unidos. No obstante, ha reconocido expresamente que no es una energía limpia ni la solución al problema ambiental.

¹⁹² Ver Sarah O. Ladislav, "A Post-Copenhagen Pathway", Center for Strategic & International Studies, Energy & National Security, 11 de enero de 2010, en línea: http://csis.org/files/publication/100111_Ladislav_Post_copenhagen.pdf. Consultada 10 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

¹⁹³ Sarah O. Ladislav, *op. cit.*, p. 9. (Traducción propia).

el Pew Reserch Center for the People and the Press, en enero de 2010 las prioridades para el país tenían el siguiente orden de importancia.

Cuadro 3.

Prioridades para 2010	
% de rating de cada una como la mayor prioridad	
Economía	83
Empleos	81
Terrorismo	80
Seguridad social	66
Educación	65
Seguro médico	57
Energía	49
Medio Ambiente	44
Lobbying	36
Calentamiento global	28

Fuente: Andrew Kohut, *et. al.*, "Public's Priorities for 2010: Economy, Jobs, Terrorism. Energy Concerns Fall, Deficit Concerns Rise", The Pew Reserch Center for the People and the Press, 25 de enero de 2010, en línea: <http://people-press.org/report/584/policy-priorities-2010>. Consultada el 17 de septiembre de 2010.

El calentamiento global ocupa el último lugar en la jerarquía de los temas apremiantes de la sociedad estadounidense con sólo un 28% de prioridad. Aunque el tema de medio ambiente tiene un 44% de importancia, es claro que éste se refiere a temas más generales como lo son los parques nacionales, especies en peligro de extinción, agua, aire, áreas naturales protegidas, etc. Por otra parte, el tema de la energía parece gozar de mayor relevancia, debido a que cuenta con un 49% de importancia, por lo que no es de sorprender que el presidente Obama desde su campaña le haya dado prioridad al tema de la dependencia energética sobre la mitigación y adaptación al cambio climático. Esto no quiere decir que sea uno más importante que el otro, sino que son vistos de manera integral y, por tanto, pueden ser tratados desde ambos puntos de vista. Esta lista de prioridades puede entenderse también desde la visión de la crisis financiera mundial, que ha hecho más apremiante el tema de la reactivación de la economía y la generación de empleos, minimizando otros tema, como los ambientales.

Aún más revelador es el hecho de que para enero de 2010 el calentamiento global ocupa el último lugar de importancia de las prioridades del presidente y del Congreso en su conjunto.

Cuadro 4.

Top de las prioridades nacionales para Obama y el Congreso (enero 2010)	
% de consideración de cada una como la mayor prioridad	
Fortalecimiento de la economía nacional	83
Mejorar la situación del empleo	81
Defender a los EE.UU. del terrorismo	80
Seguridad social	66
Reducir los costos de la atención médica	57
Fortalecimiento del sector militar	49
Reglas más estrictas para las instituciones financieras	45
Inmigración ilegal	40
Reducir la influencia del lobbying	32
Enfrentar el calentamiento global	28

Fuente: Andrew Kohut, *et. al.*, “Public’s Priorities for 2010: Economy, Jobs, Terrorism. Energy Concerns Fall, Deficit Concerns Rise”, The Pew Reserch Center for the People and the Press, 25 de enero de 2010, en línea: <http://people-press.org/report/584/policy-priorities-2010>. Consultada el 17 de septiembre de 2010.

Lo anterior explica el por qué los temas de la dependencia energética y el cambio climático han quedado relegados de la agenda legislativa. Sin lugar a dudas, esta crisis ha sido un obstáculo para que el presidente Obama cumpla con sus compromisos de campaña. El déficit presupuestario del gobierno fue aproximadamente del 10% del PIB, esto supone el mayor déficit presupuestario desde la Segunda Guerra Mundial¹⁹⁴. Por lo tanto, los fondos canalizados para el programa energético de Obama no han sido los esperados.

A raíz de lo difícil que ha sido posicionar el tema del cambio climático tanto en la agenda legislativa, como en la opinión pública, el presidente ha decidido tomar otros caminos para asegurarse que acciones mínimas sean realizadas durante su administración. Actualmente, grupos de expertos están considerando todas las

¹⁹⁴ Paul, Isbell, “Una visión preliminar de la futura política energética de Obama”, Real Instituto Elcano, Madrid, abril 2009, p. 3, en línea: <http://www.almendron.com/politica/pdf/2009/9122.pdf>, consultada 10 de enero de 2010.

medidas legales que puede tomar el presidente sin la aprobación del Congreso. Justamente en este contexto se inserta la orden ejecutiva 13514 emitida el pasado 5 de octubre de 2009, titulada *Liderazgo federal en la ejecución de medio ambiente, energía y economía (Federal leadership in environmental, energy and economic performance)*, con el objetivo de establecer una estrategia integral hacia la sustentabilidad y hacer de la reducción de GEI una prioridad para las agencias federales.

Entre la serie de medidas que puede tomar el Obama sin necesitar la aprobación del Congreso, la limitación de la intensidad del carbón en la gasolina en un 5% para los siguientes 5 años y en 10% para los siguientes 10 años es de las más viables. Algunas otras recomendaciones son controversiales, como las que apoyan revertir los subsidios de la industria petrolera y gasera al control del presidente, quien ha solicitado al Congreso desde hace dos años limitar en US \$36.5 billones los recortes de impuestos y las exenciones de derechos a dicha industria¹⁹⁵, estos recursos se destinarían a la energía renovable.

A la par de estas acciones que ha desarrollado el presidente, sus agencias y departamentos también han llevado a cabo estrategias con miras a consolidar un cambio de visión del tema en los Estados Unidos. Por ejemplo, en enero de 2009, la secretaria de Estado Hillary Clinton nombró a Todd D. Stern zar para el tema del cambio climático; Stern es considerado como una autoridad en el tema. Durante la administración Clinton, se desempeñó como negociador de la Casa Blanca en Kioto y Buenos Aires¹⁹⁶.

Por primera vez en la historia estadounidense, la propuesta del año fiscal 2010 incluye un programa de cap-and-trade diseñado para limitar las emisiones de GEI,

¹⁹⁵ Evan Lehmann, "Obama gets a menu of climate actions he can take without Congress", *Climate Wire*, E&E, 6 de agosto de 2010, [en línea: <http://www.eenews.net/public/climatewire/print/2010/08/06/1>]. Consultada el 26 de octubre de 2010. (Traducción propia).

¹⁹⁶ Mike, Allen, "Secretary Clinton names climate czar", *Politico*, 26 de enero de 2009, en línea: <http://www.politico.com/news/stories/0109/17964.html>. (Consultada: 9 de septiembre de 2010). (Traducción propia).

generando 150 billones de ingresos para inversiones en tecnología limpia, y redistribuye los ingresos a los ciudadanos que se vean afectados por los altos costos de la energía. El avance de este tema desde la figura presidencial ha sido lento; sin embargo, para la mayoría de expertos es evidente que la estrategia energética y de cambio climático ha dado un giro importante. Dicho cambio es tangible con la revisión de iniciativas de ley, leyes aprobadas, propuestas, etc., que descansan en el Congreso.

Por otra parte, en la decisión de la Suprema Corte de Justicia de 2007, conocida como el caso de Massachusetts vs. EPA, le confirió el poder para regular las emisiones de GEI como potenciales amenazas a la salud y el bienestar de la población¹⁹⁷. Dicha decisión fue una respuesta a las determinaciones a las que la EPA llegó en 2003, cuando estableció su falta de autoridad, bajo la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act), para regular el dióxido de carbono y otros GEI para hacer frente al cambio climático y que aun teniendo la autoridad podía negarse a expedir dichas normas pues consideraba inapropiadas estas medidas en su momento¹⁹⁸. Ante esto, doce estados y varias ciudades¹⁹⁹ estadounidenses demandaron a la EPA frente a la Suprema Corte, para que regulara los gases mencionados.

Esta decisión se basó en la Ley de Aire Limpio y el artículo tercero constitucional, referente al poder judicial de los Estados Unidos, la cual dota de autoridad a la EPA establecer estándares de emisión para cualquier contaminante del aire

¹⁹⁷ Daniel J. Weiss, Rebecca Lefton, *et.al.*, “Dirty Money, Oil Companies and Special Interests Spend Millions to Oppose Climate Legislation”, Open Secrets, [en línea: http://www.americanprogressaction.org/issues/2010/09/dirty_money.html], 27 de septiembre de 2010. Consultada el 2 de octubre de 2010. (Traducción propia).

¹⁹⁸ EPA, “EPA denies petition to regulate Greenhouse Gas Emissions from Motor vehicles”, News releases by date, Estados Unidos, 28 de agosto de 2003, [en línea: <http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/fb36d84bf0a1390c8525701c005e4918/694c8f3b7c16ff6085256d900065fdad!OpenDocument>]. Consultada el 27 de octubre de 2010. (Traducción propia).

¹⁹⁹ Los estados demandantes fueron: California, Connecticut, Illinois, Maine, Massachusetts, New Jersey, New Mexico, New York, Oregon, Rhode Island, Vermont, Washington; y las ciudades de New York, Baltimore y Washington D. C.; el territorio de American Samoa; y las organizaciones Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Conservation Law Foundation, Environmental Advocates, Environmental Defense, Friends of the Earth, Greenpeace, International Center for Technology Assessment, National Environmental Trust, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Union of Concerned Scientists y U. S. Public Interest Research Group.

proveniente de los motores o máquinas de los vehículos, los que a su juicio causen o contribuyan a la contaminación del aire y que pueda dañar la salud pública o el bienestar. En principio, la Suprema Corte consideró que el estado tenía un interés particular en dicho análisis, en segundo lugar, estableció que la Ley de Aire Limpio le da la autoridad a la EPA para regular las emisiones del tubo de escape de los vehículos. Considerando que esa ley considera un 'contaminante aéreo' como cualquier contaminante o agente o combinación de dichos agentes, incluyendo físicos, químicos, biológicos, radioactivos; sustancia o cuestión que sea emitido al ambiente aéreo. La opinión mayoritaria fue que los GEI encajaban perfectamente en la definición de contaminante aéreo de la mencionada ley.

Lo anterior es importante, pues como se ha visto a lo largo de la administración Obama, la aprobación de una ley en el Congreso es sumamente difícil. De hecho, las iniciativas que proponen echar a andar un sistema cap-and-trade, para algunos analistas dicho sistema está muerto por su falta de visión con la realidad del país y por estar fuera de la visión integral del Congreso²⁰⁰.

Iniciativas de ley

Las dos iniciativas de ley más importantes, para el tema que me atañe, que están pendientes de aprobación son las iniciativas Waxman-Markey y la Kerry-Lieberman. En este punto, me centraré en su análisis por ser de lo más avanzado en materia de cambio climático propuesto al Congreso y por conformar ambas la pauta para que Estados Unidos, finalmente, regule a nivel federal. Actualmente, la comunidad internacional está a la expectativa de la aprobación de estas iniciativas; la importancia radica en que una vez que Estados Unidos aprobara éstas, se podría hablar de la posible adopción de un nuevo instrumento internacional continuador o sustituto del Protocolo de Kioto, como se pretendió en

²⁰⁰ Véase Juliet Eilperin, "Senators to propose abandoning cap-and-trade", *Washington Post*, secc. Business, 27 de febrero de 2010, [en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/26/AR2010022606084.html>]. Consultada el 26 de octubre de 2010. (Traducción propia).

Copenhague. Mientras no se acepten dichas iniciativas, las negociaciones en el seno de la Conferencia de las Partes están destinadas a seguir estancadas.

La iniciativa de ley Waxman-Markey, también conocida como *Ley Estadounidense de Energía Limpia y Seguridad* de 2009, que fue aprobada por la Cámara de Representantes en junio de 2009, pero aún está pendiente en el Senado, tiene como objetivo la creación de un sistema *cap-and-trade* o mercado de emisiones, a través del cual se alcanzarán reducciones para el 2020 del 17% a un 20% de las emisiones de GEI con respecto de los niveles de 2005, una reducción del 30% para 2025, un 42% para 2030 y un 83% para 2050. Mediante esta ley, se emitirá un número fijo anual de permisos de emisiones de CO₂, que las empresas tendrán que comprar para poder seguir emitiendo²⁰¹. El número de los permisos comerciables irá disminuyendo con el tiempo. Ante el panorama de la crisis financiera, lo que más alentó a los representantes a aprobar esta iniciativa es la promesa de creación de millones de empleos, denominados “verdes” y la disminución de la dependencia energética exterior estadounidense.

“El comercio de emisiones es una forma más rápida de reducir el carbono en la atmósfera por tener la cualidad de combinar las sanciones e incentivos para los participantes. El sólo impuesto a las emisiones únicamente restringe la acción de contaminar, pero no incentiva, ni estimula a los emisores para que cambien su tecnología, lo que sí se logra a través de los incentivos que forman parte del sistema cap and trade”²⁰².

“La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO, por sus siglas en inglés) estimó que los costos directos de la ley para los consumidores en 2020 serán de 175 dólares americanos por año (por familia), a pesar que una reciente encuesta indicó que sólo 30% de los americanos estarían dispuestos a pagar por el monto

²⁰¹ Vease: [en línea: http://pdf.wri.org/wri_summary_of_aces_0731.pdf], American Clean Energy and Security Act. Consultada el 12 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²⁰² Joel, Kurtzman, “The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2009, n°5, vol.88, septiembre-octubre, p. 118. (Traducción propia).

señalado. Adicionalmente, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) estimó que 1.4 billones (millones de millones) de dólares –trillions en inglés- irían al exterior para cubrir las reducciones obligatorias establecidas en el proyecto de ley, lo que no tiene muy contentos a los Republicanos”²⁰³.

Dichas metas parecen cuestionables para muchos países, principalmente debido a que toman al año de 2005 como el año base, mientras que el resto de los Estados parte pertenecientes al Anexo I del Protocolo de Kioto parten de 1990 como año base. Para gran parte de la comunidad internacional, los objetivos de la iniciativa Waxman-Markey no son suficientemente ambiciosos²⁰⁴. No obstante lo anterior, la iniciativa Waxman-Markey representa, desde mi punto de vista, el cambio de visión estadounidense frente al problema del cambio climático, si se considera que hace apenas unos pocos años Estados Unidos ni siquiera reconocía la existencia del problema. Es justamente la falta de la aprobación de esta ley, la que le impidió tener la autoridad para promover la adopción de un nuevo mecanismo internacional en la pasada reunión de Copenhague.

Por su parte, la iniciativa de ley Kerry-Lieberman²⁰⁵ (*American Power Act*²⁰⁶) es una ley integral energética y climática. En términos generales propone una reducción del 40% de las importaciones de petróleo para 2030 mediante la puesta en marcha de un sistema cap-and-trade. Esta ley se centra en limitar las emisiones que generan las compañías de los sectores eléctrico²⁰⁷, gas natural, operaciones industriales y petrolero a partir de 2013. La iniciativa Kerry-Lieberman

²⁰³ Javier Pérez, “COP16 ¿quién marca la pauta?”, *Energía a Debate*, Julio-Agosto 2010, en línea: <http://energiaadebate.com/cop-16-%C2%BFquien-marca-la-pauta/>, Consultada el 17 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁰⁴ Sarah Ladislaw, “The day after Copenhagen: How to sustain momentum for climate change”, Center for Strategic & International Studies, 3 de diciembre de 2009, p. 3, en línea: http://csis.org/files/publication/091203_Ladislaw_DayAfterCopenhagen.pdf, consultada el 12 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁰⁵ Esta iniciativa recoge en gran medida las estrategias políticas de reducción de carbono y energía limpia californiana (Assembly Bill 32).

²⁰⁶ Véase: [en línea http://pdf.wri.org/wri_summary_american_power_act_2010-06-07.pdf]. Consultado el 12 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁰⁷ Sector que genera casi un tercio del total de emisiones de CO₂ estadounidense.

retoma en gran medida las metas de reducción propuestas por la iniciativa Waxman-Markey, tomando como año base a 2005 y tiene como objetivos una reducción del 17% para 2020, 42% para 2030 y 83% para 2050²⁰⁸. Estos números están en concordancia con los objetivos que Estados Unidos ha propuesto en las negociaciones internacionales; conformando así su máxima contribución posible.

Lo cierto es que parece difícil lograr la aprobación de ambas iniciativas. Luego de que en el Senado fue pospuesta la consideración de la iniciativa de ley Waxman-Markey para el próximo año, por las elecciones legislativas de noviembre, el presidente Obama ha tomado la decisión de que si no puede imponer límites de emisiones mediante una ley, lo hará a través de una orden ejecutiva. “La EPA comenzará en enero, y si los juzgados no lo impiden, un largo proceso, a través del cual regulará las emisiones de gases de efecto invernadero, fábrica a fábrica, refinería a refinería, central energética a central energética”²⁰⁹. Esto derivado de la resolución del caso Massachusetts vs. EPA, en la que la Suprema Corte la dota de autoridad para regular las emisiones de GEI.

Ya han sido anunciadas las medidas que tomará la EPA a partir de enero de 2011, en principio evaluará a las empresas que emitan más de 75 000 toneladas de gases contaminantes por año, esta primera fase contempla durar dos años. En la siguiente fase se regularán empresas que emitan más 100 000 toneladas anuales²¹⁰. Existen ya diecisiete demandas contra dichas medidas, entre ellas la que presentó el gobernador del estado de Texas, Rick Perry, las cuales argumentan que son violatorias de la Ley de Aire Limpio. Por otro lado, estas demandas pretenden exaltar un agotamiento burocrático por parte de la EPA, ya

²⁰⁸ Véase: [en línea http://pdf.wri.org/wri_summary_american_power_act_2010-06-07.pdf]. Consultado el 12 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁰⁹ David Alandete, “Obama regulará las emisiones empresa por empresa”, *EL PAÍS*, Madrid, secc. Sociedad, 8 de agosto de 2010, [en línea: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Obama/regulara/emision/gases/empresa/empresa/elpepisoc/20100808elpepisoc_3/Tes]. Consultada el 26 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²¹⁰ David Alandete, “Obama regulará las emisiones empresa por empresa”, *EL PAÍS*, Madrid, secc. Sociedad, 8 de agosto de 2010, [en línea: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Obama/regulara/emision/gases/empresa/empresa/elpepisoc/20100808elpepisoc_3/Tes]. Consultada el 26 de octubre de 2010.

que conforme a la mencionada ley se tiene que regular empresa por empresa, labor por demás titánica.

Luego del fracaso por la regulación a nivel nacional, se ha puesto énfasis en los estados, treinta de ellos han desarrollado sus propias leyes y cuentan con una gran variedad de medidas como proyectos de molinos de viento, cap-and-trade, estándares de energía renovable, etc. “Si los 50 estados promulgaran políticas climáticas, se crearían 2.5 millones de empleos, se ahorrarían US \$ 5 billones en costo energético y se reducirían en 27% las emisiones para 2020, comparado con los niveles de 1990. Estas reducción son mucho más agresivas que las que han sido propuestas al Congreso”²¹¹.

Es importante mencionar que el reciente accidente del derrame de petróleo en el Golfo de México, cuya responsabilidad recayó en la empresa British Petroleum (BP), ha sensibilizado a la opinión pública y ha servido al presidente Obama para ejercer presión en el sistema sobre el hecho de que se requiere una reforma energética urgente.

Más allá de la aprobación de estas dos iniciativas, lo que se puede afirmar en términos generales es que “las políticas de Washington se han vuelto combativas, [...] un clima de confrontación ha desplazado a la cultura de la cooperación”²¹². La transición hacia una economía limitada en carbono puede traer consecuencias económicas serias para este país, por lo tanto, el presidente, como el intermediario político por excelencia, deberá convencer al Congreso de que los beneficios de estas iniciativas serán mayores que las consecuencias negativas. Obama tiene la difícil tarea de conciliar la visión de los ambientalistas con la de los negocios.

²¹¹ Evan Lehmann, “Obama gets a menu of climate actions he can take without Congress”, *Climate Wire*, E&E, 6 de agosto de 2010, [en línea: <http://www.eenews.net/public/climatewire/print/2010/08/06/1>]. Consultada el 26 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²¹² Richard Armitage y Joseph Nye Jr., *op. cit.*, p. 65. (Traducción propia).

Actuación en Copenhague

Previo a la décimo quinta reunión de la Conferencia de las Partes o reunión de Copenhague (COP-15) hubo grandes expectativas a nivel internacional acerca de que finalmente se aprobaría un nuevo acuerdo sobre cambio climático. Mucho se habló sobre un instrumento sustituto o continuador del Protocolo de Kioto. Dicha expectativa se fundamentó en gran medida por el cambio de actitud de la política de cambio climático en Estados Unidos, luego de la llegada de Barack Obama a la presidencia.

La reunión de la COP15 fue vista como la consolidación del cambio de posición estadounidense frente al régimen internacional de cambio climático. A pesar de que mucho se había especulado sobre la participación del presidente Obama, debido a la falta de una ley nacional, sin la cual no era posible comprometerse a nivel internacional, éste tuvo una participación destacada. Aunque para muchos Estados el accionar de Estados Unidos y unos cuantos Estados más dejó mucho que desear, pues la gran mayoría de participantes no fue tomado en cuenta para la redacción de la declaración final; producto de “un acuerdo que se negoció a puerta cerrada entre los jefes de Estado de Estados Unidos, China, Brasil, Sudáfrica e India”²¹³.

Como ya se revisó en el capítulo dos, los Estados propusieron realizar reducciones, pero cada uno contempla diferentes porcentajes y año base. Para este apartado es más relevante el análisis del papel de Estados Unidos que sentó las bases para futuros encuentros. En este encuentro fue notable que la Unión Europea no goza más del papel del líder del régimen, por el contrario, éste le fue arrebatado por la tensa dinámica prevaleciente entre Estados Unidos y China. Debido a la evidente polarización de los intereses en las negociaciones de este régimen fue imposible lograr un nuevo tratado internacional. Lo anterior para

²¹³ Sarah O. Ladislav, “A Post-Copenhagen Pathway”, Center for Strategic & International Studies, Energy & National Security, 11 de enero de 2010, p. 1, [en línea: http://csis.org/files/publication/100111_Ladislav_Post_copenhagen.pdf] . Consultada 10 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

algunos analistas trajo como consecuencia la extensión de una visión acerca de que “el tema del cambio climático es muy difícil para ser negociado y la esperanza de cualquier tipo de acción global coordinada por Naciones Unidas es una causa perdida”²¹⁴.

No obstante, Ladislaw afirma que Naciones Unidas ha sido el vehículo principal para las negociaciones, por tres razones principales: a) Naciones Unidas alberga el único acuerdo vinculante global sobre cambio climático (la CMNUCC y el Protocolo de Kioto); b) el cambio climático es un problema global que afecta a todos, y Naciones Unidas es el único cuerpo que representa adecuadamente los intereses globales (mediante la representación por país y la participación de ONG); y, c) muchos de los mayores emisores insisten en utilizar el proceso de Naciones Unidas como la sede de negociación para proteger sus intereses. China, India y Brasil quieren seguir siendo incluidos en el bloque de países en desarrollo de Naciones Unidas²¹⁵.

Esta difícil mecánica entre los actores más representativos ha servido a algunos expertos para cuestionarse si Naciones Unidas sigue siendo el foro ideal para negociar este tema. En parte, ello se explica por la creación de nuevos foros para la discusión del tema, debido a lo dificultoso que se ha tornado este proceso en el seno de las reuniones de la Conferencia de las Partes. En mi opinión, Naciones Unidas debe ser el foro en el que se continúe el proceso de negociación de este régimen o el de la creación de uno nuevo. Y por lo que se puede adelantar, “no es probable que Estados Unidos o cualquier otro país abandone totalmente el proceso ante Naciones Unidas”²¹⁶.

Por su parte, los países desarrollados, liderados por Estados Unidos, insistieron en que todos los países deberían ser responsables por las acciones que se comprometieran a tomar, especialmente cuando es utilizado el financiamiento

²¹⁴ *Ibidem.*, p. 2. (Traducción propia).

²¹⁵ *Ibidem.*, p. 5. (Traducción propia).

²¹⁶ *Ibidem.*, p. 6. (Traducción propia).

internacional para costear aquellas acciones. La posición de los países en desarrollo, liderados por China, fue que debido a sus estatus de países en desarrollo estaban exentos de asumir la responsabilidad de las acciones que tomaran.

Para Levi el cambio en la política de Estados Unidos ha llegado; la administración Obama está dando pasos ambiciosos para limitar las emisiones nacionales de dióxido de carbono, y el Congreso está considerando la aprobación de leyes que ayuden a combatir el cambio climático de forma eficiente. No obstante, de acuerdo con los legisladores estadounidenses es necesario que tanto China como India se comprometan a reducir sus emisiones en el corto plazo. De hecho es prácticamente una condición de parte del Senado estadounidense para aceptar cualquier tipo de tratado internacional que se adopte en la materia. Como ya es sabido, la presencia del presidente Obama no se vio respaldada por una legislación del Congreso estadounidense, la cual le hubiera permitido impulsar un tratado vinculante, sustituto del Protocolo de Kioto.

A pesar de que la evolución de este régimen no se detuvo por la ausencia de la potencia que es Estados Unidos, la consolidación del mismo se ha ido complicando en razón de las posiciones divergentes que predominan. Por lo tanto, la participación de Estados Unidos es necesaria para lograr mayor acuerdo. “La seguridad energética y el cambio climático requieren el liderazgo de Estados Unidos para contribuir al establecimiento de un consenso global y desarrollar soluciones innovadoras”²¹⁷.

El principal inconveniente para el Senado estadounidense sigue siendo la falta de responsabilidades que los países en desarrollo tienen bajo las reglas del Protocolo de Kioto y del espíritu de este régimen. Sobre todo respecto a los mayores emisores como China, India, Brasil, Indonesia y Sudáfrica. Para muchos expertos,

²¹⁷ Richard Armitage y Joseph Nye Jr., *op.cit.*, p. 1. (Traducción propia).

es difícil que el Senado estadounidense esté dispuesto a aprobar una ley, si esta acción no va acompañada de medidas similares en China.

De acuerdo con Levi mientras no haya compromisos serios por parte de las legislaciones de los mayores emisores del mundo en desarrollo será imposible la ratificación de un nuevo acuerdo en el Senado estadounidense. Por lo que para varios expertos, Estados Unidos debería presionar a los países más grandes y ricos del mundo en desarrollo, a que acepten la necesidad de tomar acciones significativas por su propia cuenta antes de esperar ayuda financiera de Washington²¹⁸. No obstante, lo anterior iría contra los principios fundacionales de este régimen.

El presidente Obama tiene ante sí un gran reto, el cual podrá ser alcanzado cuando, finalmente, se logre un consenso entre los diversos sectores empresariales que inciden en el diseño de su política de cambio climático. Además, los intereses empresariales a favor del medio ambiente, las organizaciones no gubernamentales pro ambientales, los consumidores y la opinión pública son otros actores que pueden servir como catalizadores para llegar a dicho consenso. Lo que hace distinto este momento es la coyuntura internacional, en la cual encontramos por un lado la crisis económica global y, por el otro, la cada vez más evidente pérdida de la hegemonía estadounidense, que hace urgente la toma de decisiones de gran envergadura. El consenso entre los actores antes mencionados sin duda hará la diferencia en esta ocasión. De todo ello depende que Estados Unidos juegue o no el papel de líder en las negociaciones sobre cambio climático y mantenga su estatus hegemónico en el presente siglo.

²¹⁸ Mihael, Levi, "Copenhagen's Inconvenient Truth" en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2009, n°5, vol.88, septiembre-octubre, p. 103. (Traducción propia).

Capítulo 4. Actores no gubernamentales que influyen en la formulación de la política de cambio climático en Estados Unidos

4.1. Empresas

Dentro de la compleja dinámica de los actores que influyen en la toma de decisiones y en la formulación de la política climática en los Estados Unidos, las empresas merecen especial mención. Las grandes corporaciones petroleras, gaseras, de carbón y eléctricas representan el sector menos proclive a apoyar la aprobación de una legislación que limite las emisiones de GEI porque amenaza sus finanzas de manera importante. Por lo anterior, a lo largo de las últimas dos décadas han destinado grandes cantidades de recursos a promover medidas contrarias a la disminución de la contaminación causante del cambio climático y, por otro lado, a influir en diferentes espacios para expandir la idea de que si se aprobara una política integral, ésta causaría graves daños a la economía de este país.

A pesar de que muchos ven la inversión en nuevas tecnologías como un incentivo económico y como una salida a la recesión derivada de la reciente crisis financiera mundial, en los Estados Unidos parece prevalecer la idea de un escepticismo y gran incertidumbre sobre las medidas que deberían tomarse para hacer frente a esta problemática. Esto en parte se explica por la preocupación de “qué tan pronto será asequible la tecnología que provea alternativas bajas en carbón y cuándo estará disponible”²¹⁹. El tema se ha retrasado durante varios años, lo que ha provocado que exista un rezago considerable en comparación con otros países, con respecto a las políticas, el complejo institucional requerido para poner en marcha dichas políticas, inversión y desarrollo de tecnologías limpias, etc. Es importante poner de manifiesto que lo anterior refleja una política de interés en la que se vincula por un lado, la obtención de la nueva tecnología limpia, y por otro, la carrera tecnológica que ello conlleva. Dicha carrera se ha dado a nivel

²¹⁹ (Cfr.) Richard Armitage y Joseph Nye Jr., “A smart, more secure America”, Center for Strategic & International Studies-Commission on Smart Power, New York, 2007, p. 58, en línea: http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf, (Consultado el 12 de septiembre de 2010). (Traducción propia).

internacional, no sólo entre los Estados consideradas como potencias por su innovación tecnológica, sino principalmente entre las empresas de la industria energética.

Si Estados Unidos participara a favor de un consenso global sobre el costo del carbón, se podría alentar a los sectores de la economía que están apostando por la inversión en fuentes alternas de energía. Asimismo, buscar el posicionamiento de este país como el líder en esta carrera tecnológica. “El liderazgo estadounidense para formar un marco sobre nuevas energías limitadas en carbono en el mundo ofrece una oportunidad única para alterar la geopolítica de la energía, mejorar la seguridad energética, revigorizar el espíritu de innovación y empresarial, y comprometer a las partes no representadas del mundo en desarrollo”²²⁰.

A pesar de lo importante que es el tema de la competitividad y el liderazgo tecnológico, a nivel nacional, los actores parecen no ponerse de acuerdo sobre cuál tendría que ser la estrategia que Estados Unidos debe poner en práctica. Este tema ha tenido una evolución importante, por lo que hoy en día parece existir un consenso sobre su existencia y la necesidad de hacer algo al respecto. Sin embargo, intereses poderosos continúan frenando la acción y con ello amenazan la consolidación de Estados Unidos como la gran potencia del siglo XXI.

En palabras de Armitage y Nye, este retraso en las inversiones en infraestructura minimiza la responsabilidad de nuestro actual suministro energético²²¹, pues prevalece la idea de que las fuentes alternas no son necesarias. Todo ello como consecuencia de la presión que ejercen las empresas del sector energético a su favor.

²²⁰ Richard Armitage y Joseph Nye Jr., *Op. cit.*, p. 58. (Traducción propia).

²²¹ *Idem.* (Traducción propia).

Es necesario destacar la falta de información que existe en torno al tema del gasto empresarial con estos fines, salvo algunos reportes de lobbying publicados por ONG que se dedican a transparentar este tipo de información, las que son reconocidas por su prestigio. Estos vacíos de información se enfocan a la presión y las tácticas empresariales sobre los medios de comunicación, encuestas, reuniones, publicidad televisiva, etc. En este sentido, es importante mencionar que una reciente decisión de la Suprema Corte en enero de 2010 permite a las empresas gastar su dinero sin limitaciones en campañas para elegir o derrotar a candidatos sin tener que informar o reportar dichas acciones²²².

El gasto en lobbying por parte de las empresas y las asociaciones comerciales se destina a los congresistas para sus campañas de elección o reelección, las cuales, como ya ha sido mencionado con anterioridad, son muy costosas. Esto lo hacen a través de sus Comités de Acción Política o PAC's. Para los Congresistas el lobbying es una fuente importante de ingresos para mantenerse en sus puestos. Lo anterior facilita a las empresas defender sus intereses en la agenda legislativa, pues el congresista que recibe los recursos deberá defender los intereses de dichas corporaciones mientras desempeña su cargo. De no hacerlo pone en riesgo su propia reelección, por la falta de recursos que enfrentaría al perder sus ingresos por concepto de lobbying. Es por eso importante destacar el poco dinero que invierten las empresas limpias en lobbying, ya que en esta dinámica quien invierte más dinero tiene mayores posibilidades de éxito.

Desafortunadamente, el Senado no ha sido capaz de lograr la mayoría para la aprobación de iniciativas de ley importantes como la American Clean Energy and Security Act. Para algunos analistas, lo anterior no es coincidencia, por el contrario, responder a los intereses de estos sectores empresariales, los que destinan importantes recursos para cabildear (lobbying) en el Congreso. "Las empresas y las asociaciones de comercio tienen dos herramientas ponderosas

²²² Adam Liptak, "Justices, 5-4 reject corporate spending limit", *Politics*, The New York Times, 21 de enero de 2010, [en línea: http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?_r=1]. Consultada el 8 de octubre de 2010. (Traducción propia).

para paralizar las medidas legislativas que nos les conviene. Puedan gastar millones de dólares en lobbying para fortalecer la oposición a las decisiones que ellos creen que les costará dinero. Y estos intereses especiales pueden destinar dinero para las campañas de los legisladores que apoyarán sus intereses y se oponen a aquellos que están en contra de dichos intereses”²²³.

Todo lo anterior conforma la presión política que ejerce el sector empresarial para detener las decisiones contrarias a sus intereses. Las actividades de lobbying se incrementaron una vez que en la Cámara de Representantes se comenzó a deliberar sobre la iniciativa de ley Waxman-Markey²²⁴, la industria eléctrica gastó más de US \$ 264 millones en lobbying entre 2009 y la primera mitad de 2010, los intereses petroleros y gaseros gastaron US \$ 175 millones en lobbying en 2009 y en 2010 llevan gastados US \$ 75 millones²²⁵. Esto representa un incremento considerable de gasto por concepto de lobbying en comparación con años anteriores. En palabras de Sam Thernstrom, especialista del Instituto Empresarial Americano y asesor durante la administración de George W. Bush en calidad ambiental, “cuando los medios de subsistencia de las empresas están en riesgo, éstas ponen mucho dinero sobre la mesa para influir en las políticas que las afectarán”²²⁶. El presidente Obama ha llamado este fenómeno ‘la gigantesca influencia de los lobbyistas’²²⁷.

Tanto la industria petrolera y gasera aseguran que su cabildeo en 2009 se centró en compartir información con los legisladores²²⁸. En la siguiente tabla se destacan las empresas que más han gastado en lobbying para el periodo de junio de 2009 a junio de 2010.

²²³ [Daniel J. Weiss](#), [Rebecca Lefton](#), *et.al.*, *Op. cit.* (Traducción propia).

²²⁴ Los sectores petrolero y gasero condenaron la aprobación de esta iniciativa, argumentando que incrementará los costos de la energía y se perderán cientos de empleos.

²²⁵ [Daniel J. Weiss](#), [Rebecca Lefton](#), *et.al.*, *Op. cit.* (Traducción propia).

²²⁶ Anne Mulkern, “Oil and Gas Interests set spending record for lobbying in 2009”, *Bussines Energy & Environment*, *The New York Times*, 2 de febrero de 2010, [en línea: <http://www.nytimes.com/gwire/2010/02/02/02greenwire-oil-and-gas-interests-set-spending-record-for-l-1504.html>]. Consultada el 3 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²²⁷ Anne Mulkern, *Op. cit.* (Traducción propia).

²²⁸ (*Cfr.*) *Idem.* (Traducción propia).

Empresa	Presión política: gasto en lobbying y contribuciones a candidatos federales junio de 2009- junio de 2010 (millones de dólares)
Exxon Mobil	\$33.80
ConocoPhillips	\$30.60
Chevron Corporation	\$28.20
Southern Company	\$19.90
BP	\$19.40
Koch Industries	\$16.90
Royal Dutch Shell	\$16.60
American Electric Power	\$10.00
Peabody Energy	\$9.30
Berkshire Hathaway	\$8.90
Duke Energy	\$7.00
Energy Future Holdings Corporation	\$6.90
Anadarko Petroleum	\$5.50
Williams Companies	\$5.30
Entergy Corporation	\$5.30
Exelon Corporation	\$5.20
CONSOL Energy	\$5.20
Public Service Enterprise Group	\$5.10
Constellation Energy	\$4.20
Chesapeake Energy	\$3.80
Total	\$247.10

Fuente: Center for Responsive Politics

Ese gasto total de la presión política se obtiene de la suma del gasto de lobbying y el de las contribuciones que los Comités de Acción Política (PAC) destinan a los candidatos federales. El gasto de lobbying no sólo se da por empresa, sino también por asociaciones comerciales, las que como se puede apreciar en la siguiente tabla han invertido más recursos que las empresas de manera individual. El peso de estas asociaciones es de gran trascendencia para la toma de decisiones sobre este tema debido a la enorme cantidad de recursos que invierten para ejercer presión política. “Las asociaciones comerciales que generalmente se oponen a las políticas de energía limpia gastan otros US \$ 290 millones en este mismo periodo. Esto representa más de US \$ 1,800 de gasto en lobbying por día por congresista”²²⁹.

²²⁹ [Daniel J. Weiss, Rebecca Lefton, et.al., Op. cit., p. 1.](#) (Traducción propia).

**Presión política:
gasto en lobbying
y contribuciones a
candidatos federales
junio de 2009-
junio de 2010
(millones de dólares)**

Asociación Comercial

US Chamber of Commerce	\$188.80
Edison Electric Institute	\$18.00
Business Roundtable	\$16.30
American Chemistry Council	\$11.70
National Association of Manufacturers	\$11.60
American Petroleum Institute	\$10.90
National Rural Electric Cooperative Association	\$8.70
American Farm Bureau*	\$8.50
National Mining Association	\$4.50
America's Natural Gas Alliance	
National Petrochemical and Refiners Association	\$2.60
Independent Petroleum Association of America	\$2.50
American Coalition for Clean Coal Electricity	\$2.40
American Gas Association	\$2.00
Total	\$288.40

Fuente: Elaboración propia con base en [Daniel J. Weiss](#), [Rebecca Lefton](#), *et al.*, "Dirty Money, Oil Companies and Special Interests Spend Millions to Oppose Climate Legislation", Open Secrets, [en línea: http://www.americanprogressaction.org/issues/2010/09/dirty_money.html], 27 de septiembre de 2010. Consultada el 2 de octubre de 2010.

El gasto para estas actividades de las asociaciones comerciales puede ser dividido de la misma forma que el de las empresas en lo individual, ya que también invierten en lobbying y en apoyar o no a los candidatos que les aseguren que sus intereses serán defendidos en el Congreso. Las agendas de estas empresas y asociaciones son variadas, pero todas coinciden en oponerse a la mayoría de las políticas que vayan encaminadas a reducir la contaminación causante del calentamiento global provocada por sus sectores. Otro punto de coincidencia es que pretenden limitar la responsabilidad de las empresas por desastres, como el reciente derrame de petróleo por parte de British Petroleum (BP) en las costas del Golfo de México.

El gasto total de las empresas petroleras, carboneras y otras industrias energéticas tradicionales no sólo se destina al lobbying y a influir en las campañas y elecciones, sino que también parte importante de ese dinero es destinado a evitar ser expuestas ante los medios de comunicación como la televisión, radio o medios impresos; o bien, no hacer promoción a la legislación sobre calentamiento global o energética²³⁰. De esta manera este sector empresarial también influye en la visión de los votantes y los legisladores.

Por ejemplo, el caso de la compañía BP que gastó más de US \$ 5 millones por semana en publicidad para restaurar su imagen después del mencionado desastre. Mientras que las grandes petroleras y sus aliados gastan más de US \$ 126 millones para publicidad en televisión para promover la expansión de las actividades de perforación en el subsuelo para extraer petróleo y para detener los esfuerzos para eliminar sus nichos fiscales²³¹. No obstante, las empresas no están obligadas a transparentar la información sobre el gasto que destinan a los medios de comunicación, como sí lo hacen con el gasto de lobbying en campañas.

El lobbying de otras empresas innovadoras

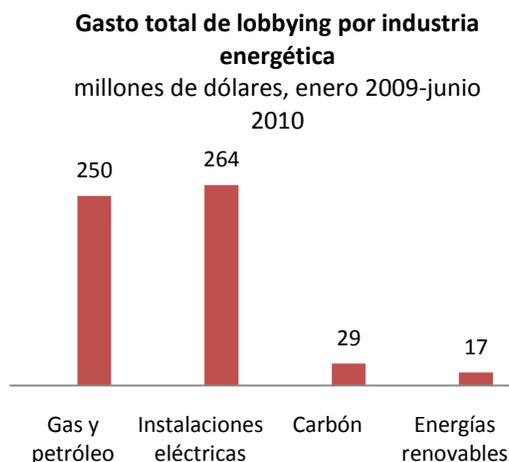
En el presente subapartado se pone de manifiesto el papel del sector empresarial dedicado a las tecnologías limpias, el cual desde hace unos años ha encontrado oportunidades para hacer negocios en las fuentes alternas de energía. Dicho sector, aunque muy pequeño en comparación con la industria petrolera y gasera, ha venido invirtiendo parte de sus ganancias en el lobbying para favorecer la legislación climática y energética en los Estados Unidos; sin embargo, dichos esfuerzos son apenas simbólicos para contrarrestar la gran influencia de sus competidores.

Entre las industrias petroleras, gaseras y de carbón el gasto de lobbying en el Congreso asciende a más de US \$ 2 billones desde 2009. Mientras que las

²³⁰ (Cfr.) *Idem.* (Traducción propia).

²³¹ *Idem.* (Traducción propia).

empresas de energías alternas gastaron menos de US \$ 32 millones en esfuerzos de lobbying en 2009 y este año han gastado US \$ 14.8 millones²³². Las ONG también invierten en lobbying, éstas gastaron por lo menos US \$ 21.3 millones el último año en esta actividad²³³.



Fuente: Opensecrets.org

En los últimos años el nuevo sector dedicado a las fuentes alternas de energía se ha fortalecido y agrupado en asociaciones y coaliciones para poder tener mayor representación e influencia en la toma de decisiones. Actualmente, la Asociación Americana de Energía Eólica ha gastado US \$ 516,620 en lobbying. El Grupo de Energía Limpia (Clean Energy Group) es una coalición de empresas que apoyan las políticas climáticas, éste ha invertido US \$ 461,250 en lobbying. Algunos miembros de esta coalición son: Pacific Gas & Electric Corp., Calpine Corp., Entergy Corp., Exelon Corp., Florida Power & Light Co. y Sempra Energy²³⁴.

El gasto en lobbying del sector ambientalista en 2008 ascendió a US \$ 18.3 millones, en el último año y medio éste se incrementó por lo menos 16 %²³⁵. Desde la visión de Altman, director de la campaña climática del Consejo de Defensa de los Recursos Naturales, los grupos ambientalistas están desafiando al

²³² [Daniel J. Weiss](#), *Op. cit.* (Traducción propia).

²³³ Anne Mulkern, *Op. cit.* (Traducción propia).

²³⁴ *Idem.* (Traducción propia).

²³⁵ *Idem.* (Traducción propia).

sector energético tradicional mediante sus esfuerzos de cabildeo. Altman dice, “nosotros podemos competir en cuanto a la calidad de las ideas y visión de la política [...] Pero es muy difícil cuando te enfrentas a los intereses petroleros y gaseros, los que gastan diez veces más de lo que los intereses ambientalistas gastan para transmitir su perspectiva”²³⁶. Para los grupos ambientalistas es que el dinero utilizado en lobbying proveniente de estas industrias es lo que modela la legislación²³⁷.

Luego de esta revisión de la presión política que ejercen las empresas puede afirmarse que respecto a los actores que influyen para la formulación de la política de cambio climático en los Estados Unidos, éstas han sido el actor más reticente a apoyar la legislación en la materia. En la medida en que sean entendidos los intereses de los sectores empresariales que resultarían más afectados por una política climática y energética integral, podemos entender el por qué han asumido una actitud pasiva.

El lobbying en los Estados Unidos es una cuestión inherente de este sistema, el cual permite que se transparenten los flujos de dinero que llegan a los congresistas. Una crítica que se podría hacer a este punto es que los congresistas se convierten en empleados de las empresas. Es decir que tanto los representantes como los senadores más que favorecer los intereses de quienes los eligen, favorecen los intereses de las corporaciones que contribuyen en términos monetarios para llegar a ostentar sus cargos y mantenerse en ellos.

Las reducciones que han sido propuestas por las dos iniciativas de ley pendientes, la Waxman-Markey y la Kerry-Lieberman, establecerían un precio al carbón emitido, lo cual incentivaría finalmente a la conversión tecnológica que requiere Estados Unidos, así como la creación de empleos de mayores empleos en este sector y el fortalecimiento de la competitividad tecnológica a nivel global. Lo

²³⁶ *Idem.* (Traducción propia).

²³⁷ *Idem.* (Traducción propia).

anterior es trascendental, ya que muchos de los competidores han venido trabajando en esto desde hace años. Sin embargo, la incertidumbre sobre cuándo se establecerá, finalmente un precio al carbón, es lo que sigue retrasando la inversión en investigación, desarrollo, puesta en marcha y comercialización de tecnologías limpias.

Existe consenso nacional en cuanto a que Estados Unidos debe buscar y alcanzar su independencia energética o por lo menos la reducción de su dependencia petrolera hacia los países proveedores de éste. No obstante, el debate gira en torno a la idea de cómo lograr dicho objetivo. Por un lado, los conservadores son partícipes de la idea de que dicha dependencia puede alcanzarse mediante la explotación de nuevos yacimientos petroleros; es decir, continuar utilizando los combustibles fósiles, cada vez menos, e incentivando la energía nuclear. Por otro lado, los liberales apoyan las tecnologías alternativas y promueven la sustitución del petróleo y sus derivados por fuentes alternas de energía.

La negociación a nivel nacional para el establecimiento de un cap-and-trade ha sido muy compleja; lo cierto es que estos intereses corporativos han tenido éxito en cuanto a su poder de influencia en el Congreso, lo cual ha limitado el accionar por parte del ejecutivo. El presidente ha tenido que negociar con estas empresas y conceder algunas ventajas, pues la influencia que éste tiene en el Congreso es muy poderosa. Como lo declara en el informe del estado que guarda la nación de 2010, el presidente Obama afirmó que “se requiere producir más petróleo, de manera más eficiente y dar mayores incentivos, lo que significa tomar decisiones difíciles sobre la apertura de nuevas áreas de exploración y extracción de petróleo y gas natural²³⁸. Estas declaraciones han sido bien recibidas por los sectores empresariales que se verán favorecidos por estas acciones.

²³⁸ Barack Obama, “State of the Union 2010, Obama’s speech”, *The Huffington Post*, 29 de marzo de 2010, [en línea: http://www.huffingtonpost.com/2010/01/27/state-of-the-union-2010-full-text-transcript_n_439459.html]. Consultada el 13 de octubre de 2010. (Traducción propia).

4.2. Think tanks

El análisis del papel y la influencia que ejercen los centros de investigación y análisis de política pública (*think tanks*, en inglés) en la formulación de políticas en los Estados Unidos es de gran relevancia para la presente investigación. A lo largo de la historia del tema de cambio climático en Estados Unidos, estos centros han contribuido al debate de forma significativa, influyendo mediante éste a generar opinión pública. Como ya ha sido mencionado, el cambio climático es un tópico plagado de incertidumbre y posiciones contrarias, en el que los think tanks han jugado el papel de puente comunicador entre el mundo académico y el gobierno en los Estados Unidos.

Dichos centros “generan ideas y opciones políticas originales, proveen un conjunto de expertos listos para su empleo en el gobierno, ofrecen espacios para la discusión de alto nivel, educan a los ciudadanos estadounidenses acerca del mundo y complementan los esfuerzos oficiales para mediar en conflictos y resolverlos”²³⁹. Para Richard N. Haas el poder de los think tanks “consiste en generar un nuevo modo de investigar y analizar que cambia la manera en que los responsables de tomar las decisiones estadounidenses perciben el mundo y responden a él”²⁴⁰. En este sentido, la política de cambio climático ha sido enormemente influida en los Estados Unidos por las opiniones vertidas en las investigaciones generadas por los think tanks, a favor o en contra. Cada think tank favorece una posición determinada por diferentes razones, como por ejemplo su tradición conservadora, por su ideología, sus valores, la posición de la mayoría de sus miembros, por los intereses de sus fuentes financiadoras, etc. Sin embargo, la influencia que ejercen es un tanto difusa, ya que los tomadores de decisiones cuentan con múltiples fuentes de información, como son: artículos, libros, periódicos, programas de televisión, entrevistas, Internet, etc.

²³⁹ Richard N. Haass, “Los ‘Think Tanks’ y la Política Exterior Estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas”, *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, Período electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 3, p. 6. (Traducción propia).

²⁴⁰ Richard N. Haas, *op. cit.*, pp. 7-8. (Traducción propia).

A continuación revisaré tres think tanks que considero relevantes por sus aportaciones al debate sobre el cambio climático en los Estados Unidos en cuanto a la divergencia de sus posiciones, éstos son: Consejo de Relaciones Exteriores, Fundación Heritage y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Las razones por las cuales se eligieron estos tres think tanks son las siguientes: en el caso del CRE, debido al papel protagónico y determinante que ejerce sobre la formulación y ejecución de la política exterior de Estados Unidos. La Fundación Heritage, que a pesar de su tendencia conservadora posee un prestigio internacional ampliamente reconocido y además porque destina grandes cantidades de recursos financieros a la investigación científica a fin de influir en la política estadounidense y en la política internacional. Finalmente, se estudia al Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales por ser una institución con una labor académica destacada que integra a una gran variedad de pensadores y analistas contemporáneos de reconocidas trayectorias. La finalidad es exponer cuál es su posición actual frente al tema, para tratar de responder a la pregunta de qué papel juegan en la formulación de la política de cambio climático estadounidense y sobre qué actores influyen o intentan hacerlo.

The Council on Foreign Relations (Consejo de Relaciones Exteriores)

Su misión es ser una organización no partidista, centro de investigación y editorial, dedicada a ser un recurso para sus miembros, funcionarios de gobierno, ejecutivos de negocios, periodistas, académicos y estudiantes, líderes religiosos y civiles y otros ciudadanos interesados, con el fin de ayudarlos a entender mejor el mundo y las opciones de política exterior que enfrenta Estados Unidos y otros países²⁴¹. El Consejo de Relaciones Exteriores se fundó en 1921 y su trabajo se centra en el ámbito de la política exterior estadounidense. Lo anterior lo realiza mediante la promoción de discusiones y debates, fomentando el desarrollo de

²⁴¹ Council on Foreign Relations, Nueva York, [en línea: <http://www.cfr.org/about/mission.html>], consultada el 28 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

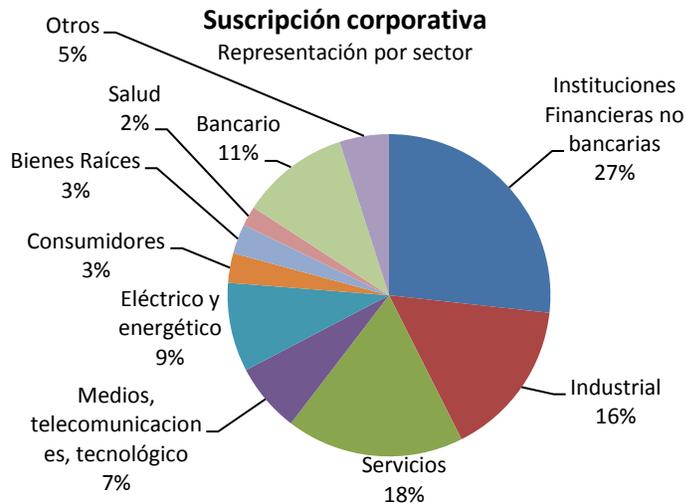
investigaciones independientes, que les permiten a los investigadores del Consejo publicar artículos, reportes y libros. El Consejo tiene a su cargo la publicación de una de las revistas más reconocidas sobre asuntos internacionales, Foreign Affairs (Asuntos Exteriores).

Con respecto a la estructura del este centro, su consejo está dirigido por una junta directiva que se compone de 31 miembros, actualmente, su Jefe Ejecutivo y presidente es Richard N. Haass. Cuenta con más 4,300 miembros, los cuales incluyen a altos funcionarios gubernamentales, académicos de gran prestigio, líderes empresariales, reconocidos periodistas, destacados abogados y una serie de profesionales distinguidos sin fines de lucro²⁴². Sus afiliados están distribuidos entre Nueva York, Washington D. C., el resto del país y extranjeros. Entre las empresas que forman parte de sus miembros se encuentran: Chevron Corporation, Ford Motor Company, Kuwait Petroleum Corporation, Marathon Oil Company, Shell Oil Company, VolksWagen of America Inc., Airbus North America, etc.

El CFR es una organización independiente, exenta de impuestos, financiada por donaciones y cuotas de sus miembros y donaciones y contribuciones de empresas particulares e ingresos devengados por su propio patrimonio. Su presupuesto total para el año fiscal 2009 fue de US \$ 377, 503, 800²⁴³. En la siguiente gráfica se desglosa el porcentaje de miembros por sector empresarial.

²⁴² “Annual Report 2009”, Council on Foreign Relations, Nueva York, p. 24, [en línea: http://www.cfr.org/content/about/annual_report/ar_2009/AR_2009_for_print2.pdf], consultada el 28 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁴³ *Ibidem.*, p. 68. (Traducción propia).



Fuente: “Annual Report 2009”, Council on Foreign Relations, Nueva York, p. 49, [en línea: http://www.cfr.org/content/about/annual_report/ar_2009/AR_2009_for_print2.pdf], consultada el 28 de septiembre de 2010.

Con respecto del tema que me ocupa, el Consejo de Relaciones Exteriores cuenta con un programa sobre seguridad energética y cambio climático, el cual es dirigido por Michael Levi. La posición oficial del CFR es que los esfuerzos del partido demócrata para establecer un sistema cap-and-trade han fracasado debido a que dicha legislación parece estar muerta en la presente legislatura.

“La economía estadounidense mató a la iniciativa de ley climática. Sus principales cómplices fueron el obstruccionismo republicano en el Congreso, un esfuerzo anémico de la Casa Blanca y una confianza absurda en la industria y los grupos de interés ambientales para entregar los votos”²⁴⁴. De acuerdo con la visión de Levi, la decisión del Senado de archivar la iniciativa de ley climática debilitará la posición negociadora en el mundo de la diplomacia climática, pues Estados Unidos no cuenta con el respaldo de una ley interna.

²⁴⁴ Michael Levi, “Who killed the climate bill”, *Foreign Policy*, 23 del Julio de 2010, [en línea: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/23/who_killed_the_climate_bill?page=0.5]. (Traducción propia). Consultada el 30 de septiembre de 2010.

Ni siquiera sucesos como el reciente derrame petrolero en el Golfo de México, que muchos consideraron que podría alentaría la preocupación del Congreso sobre el tema, han producido un efecto positivo. De acuerdo con el CFR nadie ha podido explicar por qué pagar más por la electricidad producida con carbón evitaría explosiones bajo el agua²⁴⁵. Por otra parte, con base en las encuestas realizadas por el propio CFR la opinión pública considera que el cap-and-trade es un experimento y lo que se requiere es seguridad.

Otra arista de este tema que ha sido abordado por el CFR es la función de Naciones Unidas en la negociación, Levi afirma que otras instituciones debido a su estructura podrían enfrentar mejor los problemas derivados del tema. Entre las opciones que parecen más viables se encuentra el G20 y el MEF²⁴⁶. Lo anterior, evidentemente se encamina a romper con la negociación internacional y fortalecer los acuerdos a menor escala, lo cual es contrario a los principios del régimen internacional de cambio climático.

“En el último año y medio se observa una nueva actitud en los Estados Unidos. Observadores internacionales ven el debate político en los Estados Unidos con gran escepticismo [...] El fuerte revés del Senado a los esfuerzos de un cap-and-trade el 22 de julio significa que la luna de miel de la diplomacia climática estadounidense se ha terminado”²⁴⁷. Por lo que Estados Unidos debería sustentar una estrategia diplomática que no requiera grandes promesas financieras, a pesar de esto, la reunión en Cancún se vislumbra demasiado complicada para este centro de investigación.

²⁴⁵ Michael Levi, “Who killed the climate bill”, op. cit. (Traducción propia).

²⁴⁶ Michael Levi, “UN doesn’t understand climate change”, 17 de septiembre de 2010, [en línea: http://blogs.cfr.org/levi/2010/09/17/the-un-doesnt-understand-climate-change/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+mlevi+%28Michael+Levi%27s+Blog%29]. Consultada el 30 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁴⁷ Michael Levi, “Gloom awaits U. S. climate diplomacy”, CFR, 23 de Julio de 2010, [en línea: http://www.cfr.org/publication/22689/gloom_awaits_us_climate_diplomacy.html]. Consultado el 30 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

The Heritage Foundation (Fundación Heritage)

La misión de esta fundación es la de formular y promover políticas públicas conservadoras, basadas en los principios estadounidenses tradicionales de empresa privada, gobierno limitado y libertad individual, así como una firme defensa nacional²⁴⁸. Su visión es construir un país donde la libertad, oportunidad, prosperidad y sociedad civil imperen. La Heritage Foundation fue fundada en 1973 y representa un instituto de investigación y educación conservador. Esta institución expone los resultados de sus investigaciones a miembros del Congreso, miembros clave del personal del Congreso, políticos de la rama del Ejecutivo, medios de comunicación, académicos y comunidades políticas. En 2009 fue posicionada en el quinto lugar de la lista de los think tanks más influyentes por la revista *Foreign Policy*²⁴⁹.

Desde 1977, el Presidente de esta fundación ha sido Edwin Feulner. Su personal asciende a 255 miembros que incluyen diversos especialistas de la política nacional y exterior. El trabajo de esta organización se financia mediante las contribuciones de empresas, fundaciones e individuos. Cuenta con 696 000 miembros en todo el país. Tiene un presupuesto anual de US \$ 75.3 millones²⁵⁰. Entre el lanzamiento de la campaña de enero de 2007 y finales de 2009, la Fundación Heritage recibió donaciones, promesas y compromisos por un total de más de US \$ 259,412,000²⁵¹.

En cuanto al tema de cambio climático, en su más reciente reporte anual publicado en línea, la Heritage Foundation, con su corte conservador característico, destaca el mínimo porcentaje (219-212) por el que fue aprobada en la Cámara de Representantes la iniciativa de ley Waxman-Markey. “El proyecto de

²⁴⁸ [En línea: <http://www.heritage.org/About>], consultada el 28 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁴⁹ “Think Tank Index: Top thirty U.S. Think tanks”, *Foreign Policy magazine*, The Washington Post Company, February 2009. (Traducción propia).

²⁵⁰ [En línea: <http://www.heritage.org/About>], consultada el 29 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁵¹ “Annual Report”, p. 28, [en línea: http://s3.amazonaws.com/thf_media/2010/pdf/2009AnnualReport.pdf]. Consultada el 28 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

ley amerita por completo toda la oposición que ha enfrentado”²⁵². De acuerdo con sus cálculos econométricos, esta iniciativa expone a la economía estadounidense a un riesgo de varios billones de dólares; contemplando los costos de la gasolina, electricidad, bienes de consumo, el efecto sobre el empleo, productividad económica, ingreso personal, etc., por lo que los miembros del Congreso deberían inquietarse por la misma.

De acuerdo con dichos estudios, la creación del sistema cap-and-trade propuesto por la iniciativa Waxman-Markey costaría a la economía estadounidense 1.9 trillones de dólares; un presupuesto mucho mayor que la reparación de los daños causados por el Huracán Katrina (US \$ 150 billones) o que el costo del Nuevo Acuerdo o New Deal de los años treinta (US \$ 500 billones)²⁵³. Asimismo, destacan las incontables ocasiones en que dichos estudios han sido citados o revisados por legisladores y columnistas, sindicatos, editoriales, etc., condenando los efectos que esta ley generaría.

La influencia de la Fundación Heritage en el tema es tal que los comités de energía y comercio de ambas cámaras y personal del Congreso en general han requerido sus evaluaciones para comprender los efectos de esta iniciativa. En la opinión de sus miembros, tanto la EPA como la Oficina de Presupuesto del Congreso han subestimado los costos de este planteamiento. “La EPA tiene una nueva táctica, insinuando mediante un ‘aviso previo’ que intenta designar al CO₂ (el mismo gas que los humanos exhalan y las plantas necesitan para vivir) como un ‘contaminante’”²⁵⁴. Dicha designación le permitiría a esta agencia promover nuevas regulaciones, pero ante esto, la Fundación Heritage se prepara para dar una respuesta conservadora e integral.

Esta fundación se ha valido de los medios de comunicación para extender sus ideas y exponer la acciones de algunas dependencias de gobierno, también ha

²⁵² “Annual Report”, *op. cit.*, p. 12. (Traducción propia).

²⁵³ *Ibidem.*, p. 13. Consultada el 29 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁵⁴ *Idem.*, Consultada el 28 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

creado un sitio interactivo y subido varios videos en YouTube, donde se pregunta, tendenciosamente, a los ciudadanos si creen que el sistema cap-and-trade salvará al mundo²⁵⁵. Con lo anterior se pretende influir en la opinión pública, cambiar la idea de que la legislación a favor del cambio climático es un error y no un acierto como lo ha asegurado la administración Obama.

Con base en sus análisis, “la regulación propuesta por la EPA causaría pérdidas acumulables en el PIB que ascenderían a US \$ 7 trillones para el 2029, lo que se acompañaría de la pérdida de más de 800,000 empleos al año por varios años. Algunas industrias perderían más de la mitad de su fuerza laboral”.²⁵⁶ Por el contrario, la American Energy Act (la cual contiene buenas expectativas para la energía nuclear) incluye varios cambios y propuestas programáticas recomendados por la Fundación Heritage.

Center for Strategic and International Studies (CSIS)
(Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales)

Desde hace más de 40 años el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales provee una visión estratégica y soluciones políticas para los tomadores de decisiones gubernamentales, instituciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil. Desde su fundación en 1964, el CSIS funge como una de las principales instituciones bipartidistas del país, una de sus prioridades es la divulgación de sus investigaciones a los miembros del Congreso y su personal, para proporcionar apoyo objetivo, útil y oportuno de los mejores expertos del mundo en política de defensa y seguridad, desafíos mundiales y estudios regionales²⁵⁷.

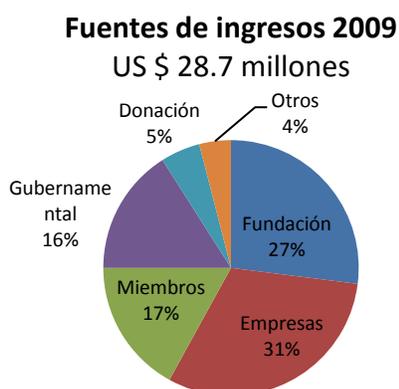
Desde abril de 2000, el CSIS ha sido dirigido por el presidente y director ejecutivo John J. Hamre, ex subsecretario de Defensa, asistido por una junta de directores

²⁵⁵ Véase <http://www.youtube.com/watch?v=LPPVDOpFCIA>

²⁵⁶ *Ibidem.*, p. 14. Consultada el 28 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁵⁷ [En línea: <http://csis.org/about-us/-brief-history>], consultada el 29 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

que preside el ex senador Sam Nunn, y está integrado por destacadas personalidades de los sectores público y privado. Su personal asciende a aproximadamente a 220 miembros. Las contribuciones de empresas, fundaciones y particulares constituyen un 85% de su presupuesto; que en 2001 ascendió a 17,5 millones de dólares. Los ingresos devengados por donaciones, contratos con Estado y ventas de publicaciones aportan fondos adicionales.



Fuente: Center for Strategic and International Studies, "Annual Report 2009-2010", Washington D. C., p. 7, [en línea: http://csis.org/files/publication/100302_annual_report2.pdf]. Consultada el 29 de septiembre de 2010.

El tema del cambio climático es prioritario en los estudios que desarrolla el CSIS, éste se ha enfocado a la relación existente entre el tema de la seguridad y cambio climático, energías alternativas, mercado y tendencias y análisis regional. Los temas energéticos son tratados en este mismo grupo.

Gracias al apoyo de la Fundación MacArthur, el CSIS se encuentra desarrollando un análisis a profundidad acerca de la región Asia-Pacífico, la idea radica en dilucidar si la región puede trabajar en conjunto para enfrentar los desafíos de la inseguridad energética, el cambio climático y las crisis humanitarias de los años venideros. Este estudio regional pone de manifiesto la importancia de la transición china hacia una economía baja en carbono.

El CSIS tiene un programa de seguridad nacional y energética, la misión principal de éste es “conducir la investigación en temas de seguridad emergentes y entregar análisis independientes que informen y dirijan políticas efectivas. Este programa se conforma de investigadores con una amplia experiencia profesional en el sector público y privado. Dicho grupo de expertos tiene la tarea de identificar los elementos clave, oportunidades y desafíos energéticos para aportar en el debate de los temas relevantes para la economía, el medio ambiente e imperativos políticos”²⁵⁸.

Un reporte encargado a la Comisión de Poder Inteligente del CSIS pretende dar las pautas para que Estados Unidos recupere la legitimidad que parece haber perdido debido a su lucha contra el terrorismo, los autores Armitage y Nye Jr. proponen cinco áreas estratégicas donde la acción no puede esperar, a saber: a) alianzas, asociaciones e instituciones: reconstruyendo el fundamento para lidiar con los desafíos globales; b) desarrollo global: desarrollo de un acercamiento unificado, comenzando con la salud pública; c) diplomacia pública: mejorar el acceso al conocimiento y aprendizaje global; d) integración económica: incrementar los beneficios del comercio para toda la población; y, e) tecnología e innovación: a través del cambio climático y la inseguridad energética²⁵⁹.

De acuerdo con este reporte, Estados Unidos debe asumir el liderazgo en las negociaciones climáticas; buscar el bien global le aseguraría recuperar la confianza perdida de sus aliados y no aliados, además, se debe proponer la “creación de una carta en la que se establezcan los principios comunes de las políticas energéticas y las prácticas que sirvan como fundamento de la seguridad energética global”²⁶⁰.

²⁵⁸ [En línea: <http://csis.org/program/energy-and-national-security>]. Consultada el 30 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

²⁵⁹ Richard Armitage y Joseph Nye Jr., “A smart, more secure America”, Center for Strategic & International Studies-Commission on Smart Power, New York, 2007, p. 5, en línea: http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf, (Consultado el 12 de septiembre de 2010). (Traducción propia).

²⁶⁰ Richard Armitage y Joseph Nye Jr., *op. cit.*, p. 59. Consultado el 12 de septiembre de 2010. (Traducción propia).

En suma, cada uno de estos tres centros tiene posiciones divergentes, el CFR está de acuerdo con que el tema sea legislado a nivel nacional, pero tiene reservas en cuanto a los planteamientos del régimen internacional y la función de las Naciones Unidas. La Fundación Heritage asume una actitud completamente conservadora en contra de cualquier legislación que amenace a la economía; además, pone en tela de juicio la existencia misma del fenómeno del cambio climático. Y finalmente, el CSIS analiza este tema junto con el energético y los hace ver como un punto que debe ser fortalecido por los Estados Unidos, ya que debería conformar uno de los pilares que lo consoliden como la gran potencia del siglo XXI.

La labor de los think tanks es de suma relevancia en el mundo académico, a partir de sus estudios se fundamentan artículos, libros, entrevistas, encuestas de opinión, iniciativas de ley, informes para el Congreso, discursos políticos, etc. Es decir que todo el sistema está plagado de su influencia ideológica. Lo que está claro es sobre quién o quiénes intentan influir; como se revisó cada think tank tiene su propia esfera de influencia, que en términos generales pretenden repercutir sobre todo el sistema. Entonces, es interesante tratar de responde a la pregunta de a quienes responden los think tanks o a favor de quién trabajan.

En principio se puede pensar en las fuentes de financiamiento, aquellos que destinan recursos para que estos centros desarrollen su trabajo, es a éstos a quienes les deben lealtad. Entonces el think tank se encuentra comprometido con los intereses de sus fuentes financiadoras. Como puede observarse en las gráficas de fuentes de ingresos, éstas varían; no obstante, cada fuente tiene sus propias preferencias. Lo anterior ha hecho debatible toda la información creada por los think tanks, ya que por ser investigación de alto nivel se podría juzgar como objetiva, pero por haber sido creada para defender los intereses de un sector determinado, está plaga de subjetividad. Por lo tanto, la información creada

por estos centros de investigación puede fundamentar prácticamente cualquier tipo de acción de gobierno.

En el tema específico del cambio climático, algunos centros han preferido soslayar una realidad para favorecer los intereses de aquellos sectores económicos que serían los más afectados, como el energético. A diferencia con una ONG, el think tank no tiene una convicción con el tema climático, pero si tiene lealtad hacia la fuente de financiamiento, y es precisamente esa falta de compromiso con una causa lo que hace cuestionable sus aportaciones.

En otros términos, la figura del think tank podría ser entendida como un traje hecho a la medida para justificar cualquier política proveniente de cualquier actor político, sector económico, grupo civil, etc. Estos centros ponen de manifiesto, desde el ámbito académico, el discurso de la doble moral del que está plagado todo el sistema estadounidense.

4.3. Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas

Las Organizaciones No Gubernamentales u ONG's han fungido un rol trascendental en la evolución del tema climático en los Estados Unidos, sobre todo en cuanto al vínculo directo de éstas con la población como promotoras del cuidado ambiental. El papel que éstas han jugado en el despertar de una conciencia ambiental es relevante por su impacto en las exigencias de la sociedad hacia los actores gubernamentales sobre los que tienen poder de influencia.

Como se puede constatar con los tres casos siguientes, las ONG's trabajan en varios niveles, no sólo realizando sus propias investigaciones y haciéndolas llegar a los políticos y legisladores, quienes finalmente toman las decisiones que definirán las acciones en este tema, sino también en diversos medios de comunicaciones tratando de fomentar en la opinión pública los valores ambientales y las preocupaciones por temas como el cambio climático.

A continuación, trataré los casos de tres ONG ambientalistas de los Estados Unidos, éstas son: Sierra Club, League of Conservation Voters y el World Resources Institute. Estas tres organizaciones tienen una posición común, que es la de hacer frente a este problema mediante la disminución de los GEI, lo cual únicamente puede lograrse mediante la transición hacia una economía con utilización baja de carbono. No obstante, a pesar de estos puntos de coincidencia, cada una tiene sus prioridades y diferentes formas de lograr sus metas. En este sentido, el objetivo del presente apartado es el de ubicar el papel de las ONG en el complejo entramado de actores que influyen en la formulación de la política de cambio climático.

Sierra Club

Esta organización fue fundada en 1892 por John Muir, uno de los naturalistas y conservacionistas más influyentes en Estados Unidos. Actualmente, el Sierra Club tiene más de 1.3 millones miembros y simpatizantes. Esta es la organización más antigua, grande y representa a la organización ambientalista de base más influyente en los Estados Unidos²⁶¹. El Club Sierra ha definido al cambio climático como el desafío de nuestros tiempos y reconoce que hay mucho por hacer. Durante muchos años ha jugado un papel importante en la protección de las maravillas naturales y comunidades de la industrialización, hoy en día su objetivo es proteger estos tesoros de la crisis climática²⁶².

En su reporte más reciente sobre el tema se destaca la opinión de la mayoría de los científicos, quienes aseguran que esta crisis climática requiere una disminución de un 80% de las emisiones estadounidenses de GEI para 2050²⁶³. La posición oficial de la organización al respecto es que “desafortunadamente, muchos políticos proponen reducciones menores, a pesar del hecho de que tenemos una

²⁶¹ Sierra Club, [en línea: http://www.sierraclub.org/john_muir_exhibit/about/sierra.aspx]. Consultada el 10 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²⁶² Climate Recovery Partnership, Sierra Club, San Francisco, p. 3, [en línea: <http://www.sierraclub.org/crp/downloads/SierraClub-CRP-Executive-Summary.pdf>]. Consultada el 13 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²⁶³ Climate Recovery Partnership, Sierra Club, *Op. cit.*, p. 2. (Traducción propia).

ventana de oportunidad para liderar el mundo en cuanto a innovación de tecnología limpia, creando millones de empleos verdes aquí en Estados Unidos, todo ello mientras protegemos el medio ambiente. Sabemos cómo resolver este problema. Debemos construir la voluntad política para hacerlo”²⁶⁴.

De acuerdo con este reporte, el carbón sucio y el petróleo deben ser reemplazados por una mezcla innovadora de alto rendimiento; soluciones energéticas bajas en carbono. Para lograr lo anterior, es necesario “hacer frente a varios obstáculos como los arraigados intereses corporativos, el desacuerdo en los gobiernos y nuestros propios hábitos autodestructivos”²⁶⁵. Su estrategia para mitigar este problema consiste en evitar tomar malas decisiones ambientales, terminar su dependencia al petróleo y al carbón, reducir las emisiones de CO₂ derivadas del transporte mediante normas estrictas y la utilización de combustibles bajos en carbono, motivar los niveles de gobierno estatal, federal y local, etc.

En cuanto a las negociaciones internacionales, el Sierra Club ha destacado el rol que deben asumir países como China, India y otras naciones industrializadas; las que imitarían el accionar de los Estados Unidos. La solución es la creación de una nueva economía energética, rediseñando los sistemas energético, eléctrico, de transporte, edificios, carreteras, etc.

League of Conservation Voters

Es una organización nacional sin fines de lucro creada en 1969, la cual trabaja para convertir los valores ambientales en las prioridades nacionales. Para asegurar el futuro ambiental del planeta, los defensores de la LCV eligen a los candidatos pro ambientales, quienes adoptarán y pondrán en marcha dichas políticas, asimismo, proporciona al estado de recursos y herramientas para lograr su misión²⁶⁶.

²⁶⁴ *Idem.* (Traducción propia).

²⁶⁵ *Ibidem.*, p. 3. (Traducción propia).

²⁶⁶ League of Conservation Voters, “About LCV”, [en línea: <http://www.lcv.org/about-lcv/>]. Consultada el 4 de octubre de 2010. (Traducción propia).

Esta organización destaca la aprobación de una ley integral para limitar el calentamiento global como su mayor prioridad. “Trabajamos duro para asegurar la aprobación de la American Clean Energy and Security Act en la Cámara de Representantes en junio de 2009, la cual aunque no es un ley perfecta, estimularía la creación de empleos verdes, impulsaría el desarrollo de energía renovable, reduciría la dependencia del petróleo, protege al planeta y ayudaría al liderazgo estadounidense como una economía con energía limpia”²⁶⁷.

Luego de la decisión de la Suprema Corte en 2007 en Massachusetts v. EPA, donde se establece que el CO2 y otros GEI son dañinos para la salud y el bienestar, la LCV ha trabajado para respaldar el trabajo de la EPA, pues esta agencia se ha enfrentado con varios esfuerzos por debilitar o eliminar sus atribuciones en la materia que le fueron otorgadas por la Suprema Corte.

La LCV es una organización comprometida con las negociaciones internacionales que buscan establecer un tratado global sobre el cambio climático sucesor del Protocolo de Kioto, reconociendo el paso importante pero aún insuficiente para resolver el problema que se dio en Copenhague en diciembre de 2009. LCV está fuertemente comprometida para trabajar con el Congreso y la administración Obama para fortalecer, aprobar y promulgar una ley integral de energía limpia y climática en 2010.

World Resources Institute (WRI)

El WRI fue creado en 1982 como un centro de investigación y análisis de políticas dirigidas a los recursos mundiales y temas ambientales. El WRI se define a sí mismo como un think tank ambientalista que va más allá de la investigación para encontrar maneras de proteger al planeta y mejorar la vida de la población. Su

²⁶⁷ League of Conservation Voters, [en línea: <http://www.lcv.org/president-and-congress/issues/global-warming.html>]. Consultada el 4 de octubre de 2010. (Traducción propia).

trabajo está dividido en cuatro objetivos fundamentales, a saber: la protección climática, gobernanza, mercados y empresas y población y ecosistemas²⁶⁸.

En cuanto al objetivo de la protección climática, esta organización se propone proteger el sistema climático global de los daños causados por las emisiones de GEI y ayudar a la humanidad y al mundo natural a adaptarse al inevitable cambio climático. Asimismo, esta ONG ayuda a los inversionistas a entender cómo el cambio climático afectará las finanzas empresariales, pero también asesora a las pequeñas y mediadas empresas emergentes a capitalizar sus oportunidades de negocios en sectores como energía limpia, uso eficiente del agua y la agricultura sustentable²⁶⁹.

La visión del WRI es que las pequeñas y medianas empresas conforman los motores de las economías locales, por lo que éstas representan el modelo de negocios del futuro, aquellos que operan con baja emisión de carbono y recursos limitados. Este instituto trabaja con este tipo de empresas en Brasil, China, Colombia, India, Indonesia y México, seis de los mayores emisores mundiales²⁷⁰.

La manera que tiene el WRI para influir en la toma de decisiones tanto en los Estados Unidos como a nivel mundial es mediante la información concreta de sus análisis independientes. De esta forma contribuyen al debate público; informando mejor para la toma de decisiones y ayudando a crear un cambio. El WRI colabora con los legisladores y las ramas del ejecutivo para desarrollar una legislación nacional para reducir significativamente las emisiones de GEI en el corto y largo plazo²⁷¹.

²⁶⁸ WRI, Washington D.C., [en línea: <http://www.wri.org/about>]. Consultada el 4 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²⁶⁹ WRI, Annual Report, p. 2, [en línea: http://pdf.wri.org/wri_annual_report_2009.pdf]. Consultada el 4 de octubre de 2010. (Traducción propia).

²⁷⁰ WRI, Annual Report, *Op. cit.*, p. 3. (Traducción propia).

²⁷¹ WRI, “U. S. Federal Climate Policy”, Washington D. C., [en línea: <http://www.wri.org/project/us-federal-climate-policy>]. Consultada el 4 de octubre de 2010. (Traducción propia).

Después de la revisión de estas tres organizaciones se puede constatar que el tema del cambio climático es actualmente un tema recurrente en todos los niveles de la sociedad, el cual ha evolucionado hasta convertirse en una prioridad nacional. En este sentido el papel que juegan la ONG's ha permitido que este tema sea de fácil acceso para la población por la cantidad de información de que se dispone. En términos históricos, luego de haber poseído gran influencia en la formulación de la política ambiental estadounidense en la década de los setenta y defender al medio ambiente, el rol de las ONG's se ha visto minimizado en los últimos años.

La idea central de la existencia de este tipo de organizaciones es el contrapeso que generan en el sistema entre los intereses contrarios al bienestar común y las necesidades de la sociedad. No obstante, la actuación de éstas parece haber perdido ese sentido, actualmente sostienen posiciones moderadas, producto de que han sido penetradas por los intereses corporativos. En este sentido, las ONG's sí apoyan la legislación en materia climática, siempre y cuando ésta no atente contra los intereses empresariales.

Conclusiones

El cambio climático y la evolución del régimen

El tema del cambio climático es un tema ambiental multidimensional que requiere de acciones inmediatas según las predicciones de los científicos expertos. Los rasgos propios de este tema le han permitido posicionarse como uno de los desafíos más importantes para la comunidad internacional hoy en día. Éste se vincula de manera directa con el tema energético, pues la utilización de los combustibles fósiles, principal fuente de energía, es la causa primordial de emisiones de GEI a la atmósfera. Esta peculiaridad hace que la amenaza climática se vincule de manera directa con los intereses económicos de algunos sectores de la economía que se verían perjudicados si son sometidos a leyes que limiten dichas emisiones. Estamos presenciando la inminente transición de la economía dependiente del crudo, lo cual sin lugar a duda será benéfico para el medio ambiente, pero también deben considerarse sus consecuencias sociales; como el tema de los empleos netos que se generarán a raíz de las fuentes alternas de energía, en comparación del número de puestos que se perderán luego de que los países transiten hacia una economía limitada en carbón.

Según las predicciones de los científicos se prevén consecuencias catastróficas para la humanidad y cualquier especie de flora y fauna que habita el planeta, incluso la sobrevivencia de algunos estados isleños está amenazada. Ya sea que se debata el tema de la mitigación o la adaptación, lo cierto es que ambos requieren de un gran compromiso por parte de los países que cuentan ya con la tecnología y los recursos financieros para hacer frente al problema de manera conjunta con los países menos desarrollados.

Lo anterior, a principios de la década de los noventa llevó a la comunidad a comprometerse mediante un acuerdo que sentó las bases del régimen internacional de cambio climático, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En dicha convención se establecieron los principios que habrían de dirigir el complicado proceso de negociaciones sobre el tema. El acuerdo más importante resultado de este proceso es el Protocolo de Kioto, que tiene como característica principal el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. El mencionado principio reconoce que los países industrializados son los mayores responsables de las causas antropogénicas que provocan el cambio climático, por tanto, deslinda de cualquier responsabilidad a los países en desarrollo. Esta es la razón por la cual sólo los países industrializados deben hacer reducciones a sus emisiones de GEI; razón principal junto con los daños a la economía para que el senado estadounidense decidiera de manera unánime rechazar el protocolo. El retiro estadounidense de este acuerdo implicó gran escepticismo sobre su eficiencia, ya que Estados Unidos por ser, en aquel entonces, el mayor emisor mundial se esperaba una gran demanda de permisos de emisión. Las consecuencias del abandono estadounidense fueron sin lugar a dudas negativas para sus resultados.

Ante esto se puso de manifiesto que se requiere de mucha voluntad por parte de los actores nacionales para poner en marcha políticas eficientes que permitan alcanzar los objetivos fijados por este acuerdo internacional. Por lo que el periodo de compromisos que estableció Kioto, 2008-2012, debe ser evaluado no sólo por los resultados cuantitativos, sino también cualitativos, como el hecho de haber convertido al tema del cambio climático en la prioridad ambiental de principios del siglo XXI. Además, contribuyó a fortalecer la idea de que es necesaria y urgente la toma de decisiones al respecto, la humanidad no se puede dar el lujo de postergar un problema de esta naturaleza.

Como fue establecido por el reputado Informe Stern sobre la economía del cambio climático, que afirma que es preferible actuar en estos momentos o los costos de las consecuencias de este problema se acrecentarán sustancialmente en el futuro. Como respuesta a esto, la comunidad internacional ha preferido poner en marcha acciones que mitiguen y propicien la adaptación de este problema. Incluso el éxito

del Protocolo de Kioto ha sido tal que ha presionado a los Estados Unidos a que hoy en día retome su papel como actor relevante en el proceso de negociación, luego de haber prácticamente ignorado el tema durante más de una década.

Lo cierto es que el Protocolo de Kioto representa un hito en la historia de la problemática climática, muy a pesar de lo difícil que fue su proceso de entrada en vigor; este tratado no ha sido superado por ningún otro documento en cuanto al consenso que logró, ni a las obligaciones vinculantes a las que se comprometieron los países industrializados en su momento. A pesar de que hay críticas contrarias, considero al Protocolo de Kioto como un éxito ambiental en todas sus dimensiones.

Posición de abandono estadounidense

Son bien conocidas las razones por las que Estados Unidos no quiso formar parte de este Protocolo; no establecía obligaciones para todos los miembros e ignoraba los impactos negativos que traería a su economía. Tal parece que después de más de diez años, el senado estadounidense tiene las mismas razones para no aprobar una ley que respalde el papel de líder en las negociaciones internacionales. Además de la preocupación generalizada de que otros países en desarrollo, que en un futuro serán los mayores emisores de GEI, reciban recursos para financiar su conversión tecnológica a expensas de los impuestos de los ciudadanos estadounidenses, nutriendo así las economías de futuros competidores potenciales.

Lo anterior se fundamenta básicamente en el papel de China como el mayor emisor mundial que es hoy en día, tomando en cuenta únicamente las emisiones totales, ya que si se tomarán en cuenta las emisiones históricas y las per cápita, Estados Unidos encabezaría ambas listas. La comunidad internacional reconoce que gran parte de la población china aún vive en condiciones paupérrimas, a pesar del crecimiento que ha tenido su país en los últimos años. Por lo que de

acuerdo con los principios de este régimen, China está en todo su derecho de no obligarse a limitar su crecimiento.

Sin lugar a dudas, un grupo de países del mundo en desarrollo, entiéndase China, India, Sudáfrica, Indonesia, Brasil y México, en algunas décadas contaminarán más que las economías desarrolladas, debido a que éstas están trabajando desde hace más de una década en su conversión tecnológica. Lo que pone en una difícil situación a estos países y a la propia comunidad internacional, pues ahora se debate si estos países deberían obligarse o no, y, por otro lado, Estados Unidos escuda su poco compromiso con la falta de obligaciones asumidas por China, principalmente.

El lento avance se debe, básicamente, a los intereses económicos que ostentan un enorme poder de presión política sobre los tomadores de decisiones en los Estados Unidos. Me refiero, principalmente, al sector empresarial que siente amenazados sus intereses en caso de que se aprobara una ley federal que estableciera un cap-and-trade.

Con respecto de los mecanismos que posibilitarían la transición hacia una economía baja en carbón, el sistema de comercio de emisiones o cap-and-trade es el que ha sido evaluado por los expertos como el más viable económica y políticamente, pero no necesariamente el más benéfico ambientalmente hablando. Dicho sistema establece un precio a la tonelada de carbón emitida, así como, topes de emisión a las empresas, las cuales una vez excediendo este tope, deben pagar por el excedente de contaminación. Para lo anterior, las empresas deben adquirir o desarrollar tecnología limpia que les permita limitar sus emisiones. Lo anterior representa enormes gastos, que algunos sectores no están dispuestos a asumir, por lo que el gobierno estadounidense tendría que fungir como el principal inversionista en estos proyectos. No obstante, la dinámica de correlación de fuerzas es bastante complicada, ya que actualmente las ramas del Ejecutivo

apoyan la legislación en la materia, pero el Congreso está sujeto a los intereses empresariales y se ve comprometido con ellos por el dinero que le representan.

El lobbying empresarial y las ONG's

La visión provincialista o parroquialista del Congreso, consecuencia de los intereses de las grandes corporaciones, ha sido desde mi punto de vista uno de los principales obstáculos a la evolución de la legislación en este tema. Tanto los representantes como los senadores se encuentran más preocupados por mantenerse en su cargo, por lo que su principal objetivo es satisfacer a aquellos que le aportan los recursos para su reelección. Los congresistas se sienten más comprometidos con estos intereses que con los de sus votantes.

Como ya fue mencionado, dentro de las diferentes formas de ejercer presión por parte de las grandes corporaciones, es de destacar que las empresas apoyan, económicamente, la reelección de aquellos congresistas que defienden sus intereses, mientras que contribuyen a derrotar a aquellos que tienen una visión distinta. Esto convierte al congresista en un empleado de las corporaciones más que en un verdadero representante de la población o entidad federativa por la que fue electo.

Por otro lado, estas empresas influyen en la percepción del problema por parte de la población, ya que invierten millones de dólares en los medios de comunicación con diferentes fines: promocionar sus actividades, censurar información que ataque las actividades que éstas desempeñan y evitar la promoción de acciones que realizan otro tipo de actores en pro del problema climático, entiéndase empresas de tecnologías limpias, ONG o agrupaciones de consumidores. Hoy en día, la opinión pública no considera como un problema de primer orden al cambio climático. Para la sociedad existen otras prioridades antes que pensar en regular las emisiones de GEI, como por ejemplo: el empleo, los servicios de salud, el terrorismo, etc.

Por su lado, las ONG's, a diferencia de décadas pasadas, no asumen una posición radical sino más bien moderada. Estos grupos ambientales parecen haber sido penetrados por los intereses de las grandes empresas, en la actualidad están de acuerdo en fortalecer la legislación ambiental siempre y cuando no transgreda los intereses corporativos. Lamentablemente, el papel de las ONG's no logra ejercer un contrapeso en el sistema para favorecer a la población, sino que se ha sumado a la causa de los intereses privados.

Un buen ejemplo de lo anterior es el enorme gasto que destinó la compañía British Petroleum a los medios de comunicación para limpiar su imagen, a raíz del reciente derrame de petróleo en las costas del Golfo de México, el cual fue calificado como el peor desastre ecológico en la historia de los Estados Unidos. El poder de ejercer presión política por parte de ciertos sectores empresariales, principalmente el petrolero, eléctrico, el de la industria de gas y de carbón, es enorme en comparación con el gasto en lobbying que destinan otros actores que sí están a favor de la regulación en esta materia.

Las denominadas empresas verdes y las Organizaciones No Gubernamentales desde hace ya varios años, han trabajado para que el tema avance a nivel federal, pero por las razones antes expuestas el avance se ha logrado desde algunos gobiernos locales y estatales. Desafortunadamente, el dinero que éstas pueden destinar es muchas veces menor que el que invierte los sectores vinculados con las fuentes convencionales de energía. Esto pone en desventaja a las ideas y acciones pro ambientalistas en la formulación de la política de cambio climático en Estados Unidos.

En este sentido, las entidades federativas tienen una gran ventaja en comparación con el gobierno central, con respecto de la legislación y el complejo institucional requerido para poner en marcha un sistema cap-and-trade. Considero a la entidad federativa como un actor fundamental, el cual puede propiciar finalmente la aprobación de una ley climática y energética integral en los Estados Unidos.

Los retos de Obama

La aprobación de las iniciativas de ley Waxman-Markey y Kerry-Lieberman aún está pendiente debido a los intereses contrapuestos que están en juego y a que aún no se ha logrado un consenso entre los grupos de presión más importantes en este país. El presidente Obama tiene ante sí un enorme desafío: lograr la aprobación de una ley que le permita regular el tema y destinar recursos a los sectores empresariales, de investigación, institucionales, gubernamentales, etc. que lo requieran. Es importante mencionar que la reciente crisis financiera contribuyó a postergar temas que fueron planteados como prioritarios durante la campaña presidencial de Obama. A raíz de esto, en la agenda legislativa se priorizaron temas como el fortalecimiento de la economía y la creación de empleos.

De acuerdo con la visión de los expertos, si Estados Unidos lograra enfocarse a la innovación y desarrollo de tecnologías limpias podría jugar el rol de líder en esta carrera tecnológica; sin embargo, el Congreso ha decidido seguir posponiendo la regulación energética y climática. Lo cierto es que se requiere llegar a un consenso entre los actores involucrados; hacer concesiones para que se logre el avance.

A pesar de las declaraciones del presidente sobre la necesidad de realizar perforaciones en el subsuelo marino para exploración y extracción de petróleo y gas natural, esta cuestión se ha postergado en beneficio de las preocupaciones ambientalistas. Dichas declaraciones han sido bien vistas por los sectores empresariales interesados. En la medida que se logre satisfacer los intereses de los actores involucrados se podrá lograr la aprobación en ambas Cámaras de una política energética y climática integral. El reto de la actual administración no es decidir entre continuar consumiendo o produciendo energía 'sucias', sino decidir qué tecnología habrá de respaldar, para desarrollarla, producirla y comercializarla.

Perspectivas del régimen internacional de cambio climático

En el plano internacional, luego de la última reunión de la Conferencia de las Partes en Copenhague (COP 15), fue muy clara la polarización entre países en desarrollo y desarrollados, más específicamente, entre Estados Unidos y China, los que junto con un pequeño grupo de países, se sentaron a negociar el acuerdo de Copenhague, el cual ignoró la posición del resto de los Estados Miembros, incluyendo a la Unión Europea. Desde mi punto de vista, tres cosas quedaron claras en esta reunión: en principio, que la comunidad internacional no está preparada para hacer grandes compromisos, por lo que el acuerdo resultante no refleja ningún avance importante. Fue demasiado optimista pensar que en esta reunión se podría aprobar un acuerdo sustituto o continuador del Protocolo de Kioto.

En segundo lugar, que la relación de fuerzas del régimen ha cambiado, de situarse entre Estados Unidos y la Unión Europea como los actores con mayor peso en la década de los noventa, ahora los mayores emisores del mundo en desarrollo tienen gran poder de influencia para lograr el avance o el estancamiento de la negociación. Y en tercer lugar, que parece existir una tendencia a romper con la dinámica del proceso de negociación internacional seguido hasta el momento en el seno de las Naciones Unidas; actualmente se han destacado otros foros como el MEF (Major Economies Forum) o el G20. Lo anterior ha puesto en tela de juicio el papel de las Naciones Unidas y su eficiencia en la solución de este tema.

Considero que el foro de discusión de este tema es por excelencia las Naciones Unidas, la regulación a nivel internacional permite a todos los actores jugar bajo las mismas normas y principios. No obstante, los cambios que ha sufrido el régimen sugieren que existe una transición de la negociación internacional hacia los esquemas regionales, así como, un cambio de énfasis en los temas centrales. Actualmente se habla más del tema de la adaptación que de la mitigación, cuestión que favorece a Estados Unidos, pues no existiría la obligación de realizar reducciones de emisiones. El tema de la adaptación es un tema que favorece los

intereses de los países en desarrollo, pues son éstos los beneficiados de los fondos que destinarán los países industrializados para dicha causa. Sin duda alguna, Estados Unidos ha impulsado estos dos cambios mencionados, que parece están dando resultados. Lo anterior se explica, más que por favorecer a los países menos aptos para hacer frente al fenómeno del cambio climático, por el hecho de que permite la flexibilización del régimen en beneficio de los intereses de estadounidenses.

Actualmente, el objetivo fundamental sigue siendo el de adoptar un nuevo tratado continuador o sustituto de Protocolo de Kioto, el cual prolongue después de 2012 el periodo de compromisos, en el mejor de los casos, que respete los principios del régimen internacional de cambio climático y, de ser posible, que logre la participación de Estados Unidos.

Desde mi punto de vista, el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas debería de mantenerse en las futuras etapas, sin embargo, los recientes sucesos apuntan hacia la ruptura de estas negociaciones; que más bien se inclinan por el tratamiento regional y local del tema. China y Estados Unidos son dos actores que no están dispuestos a ceder y cada uno tiene sus razones, por lo que considero que no será fácil ni pronta la aprobación de un nuevo tratado que amplíe el periodo de compromisos de Kioto. Lo más probable es que se adopte un nuevo acuerdo, el cual no sea vinculante y quizá tampoco conserve el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Lo cual, debido a la tardanza de la aprobación de una ley nacional en los Estados Unidos, se visualiza poco probable para la siguiente reunión de la COP 16, a realizarse a finales de 2010 en Cancún, México.

El régimen internacional de cambio climático se encuentra sumergido en un proceso de transformación con miras a desvirtuar los principios básicos sobre los que fue edificado y que consagraban la responsabilidad histórica de las naciones desarrolladas en la atención y mitigación del cambio climático. El nuevo régimen

internacional, de carácter eminentemente economicista, buscará transferir las cargas inherentes al proceso de renovación tecnológica, no sólo a los países desarrollados, sino principalmente a los países en vías de desarrollo, los cuales, a fin de poder insertarse o mantenerse en la economía de libre mercado, se verán obligados a adaptar su industria a las tecnologías limpias, las cuales irónicamente también serán provistas por el mundo desarrollado, ya que de lo contrario, los países industrializados podrían cerrar sus fronteras e imponer sanciones comerciales a todos aquellos países cuyos productos no se encuentren elaborados, en cualquiera de sus etapas, con dichas tecnologías. La historia se repite. El mundo en desarrollo una vez más pagará los costos de una crisis generada eminentemente por las naciones desarrolladas; así ha sido en materia financiera y comercial; así ha sido en materia política; y así será en materia ambiental.

Aplicación teórica

El régimen internacional sobre cambio climático encuentra su formalización jurídica en el Protocolo de Kioto de 1997, debido a que este instrumento jurídico internacional aterriza los principios y directrices de carácter general que fueron surgiendo y consolidándose como producto de la conformación de dicho régimen internacional, así como de su institucionalización a través, por ejemplo, de la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la adopción, *inter alia*, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992).

Los principios sobre los que se cimienta dicho régimen son claros: el cambio climático es un problema multifacético y global que afecta e interesa a todos los miembros de la comunidad internacional; sin embargo, aunque la responsabilidad es compartida, también es diferenciada, puesto que no todos los países han contribuido de la misma manera al deterioro ambiental. En este sentido, existen Estados con una responsabilidad histórica que los obliga a tomar medidas eficientes y efectivas para mitigar, y en su caso revertir, los efectos del cambio

climático. Por otro lado, existen Estados cuyas prioridades y realidades socio-económicas les impiden adoptar medidas trascendentales a favor del medio ambiente y el cambio climático.

Esta realidad dicotómica fue aceptada tanto por los países desarrollados como por los que se encuentran en vías desarrollo, generando el surgimiento y consolidación del régimen internacional sobre cambio climático. Esta aceptación permitió, como bien señala la teoría de los regímenes internacionales, que las potencias hegemónicas, principalmente Estados Unidos y Europa, edificaran y consolidaran el régimen internacional en la materia. Sin embargo, en la medida en que los compromisos derivados del régimen se fueron volviendo un tanto excesivos para las potencias, Estados Unidos se hizo a un lado, dejando la hegemonía del régimen a la Unión Europea.

La hegemonía asumida por la Unión Europea ante la ausencia estadounidense ha sido encomiable, ya que, a través de una intensa actividad diplomática, ha mantenido con vida al régimen internacional y, más aún, logró la incorporación al mismo de países hegemónicos como la Federación de Rusia. Asimismo, demostró que el sistema cap-and-trade es viable para costear los altos egresos que significa tanto la mitigación del cambio climático, como la transferencia tecnológica de una industria basada en los combustibles fósiles a una sustentada en las fuentes alternas de energía.

Los datos anteriores demuestran que un régimen internacional no puede subsistir sin la presencia de uno o varios países hegemónicos; sin embargo, ¿qué sucede cuándo, al interior de un régimen, existen potencias hegemónicas con concepciones diferentes en torno a cómo debe estructurarse y funcionar el régimen? Para la teoría de los regímenes internacionales, es menos costoso para una potencia hegemónica cambiar el régimen que destruirlo y crear uno nuevo.

En el presente caso de estudio, el régimen internacional sobre cambio climático se ha visto debilitado debido a la ausencia de Estado Unidos. Este debilitamiento es incuestionable en razón de que la principal potencia del mundo, Estados Unidos, se ha sentado a negociar el futuro del régimen con China y otras potencias emergentes que, amparadas en su calidad de países en vías de desarrollo, se han mostrado reacias a adoptar mayores compromisos en materia de cambio climático.

La posición de Europa es insostenible. La vanguardia y liderazgo de la diplomacia ambiental europea se ven seriamente amenazadas por la política conservadora de Washington y Pekín (Beijing), la cual busca mantener intactos los privilegios de Estados Unidos y China para destruir el medio ambiente, mientras que los países en vías de desarrollo asumirán cargas excesivas en materia de reducción de emisiones de GEI.

El futuro del régimen internacional sobre cambio climático es incierto. Existen dos escenarios, a saber: 1. el predominio de la posición de Estados Unidos, lo que se traducirá en la eliminación del principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas. De materializarse este escenario, estaremos en presencia del fin del régimen internacional en materia de cambio climático, ya que, como lo señala la teoría, un cambio en los principios fundamentales del régimen constituye un cambio de régimen *per se*.

2. De predominar la posición de Europa y los países en vías de desarrollo, Estados Unidos y sus seguidores (meros comparsas), adoptarán acciones unilaterales encaminadas a combatir el cambio climático al interior de sus fronteras y de manera bilateral o regional, pero transfiriendo el costo de tales acciones a los países con los que sostiene intercambios comerciales. Cualquier país podrá exigir a sus socios que los bienes de exportación deben ser producidos con tecnologías limpias y fuentes alternas de energía, las cuales sólo podrán ser adquiridas en los países desarrollados.

Cualquier que sea el escenario que se concrete, lo cierto es que el régimen internacional sobre cambio climático pasará a convertirse en un andamiaje formal e institucional de carácter nominal (letra muerta), que formará parte de la retórica estatal en espera de un mejor mañana que, probablemente, nunca llegará. Asimismo, en cualquiera de ambos escenarios, el costo de mitigar el cambio climático será transferido a los países en vías de desarrollo.

Fuentes:

1. Allen, Mike, "Secretary Clinton names climate czar", *Politico*, 26 de enero de 2009, [en línea: <http://www.politico.com/news/stories/0109/17964.html>]. Consultada el 9 de septiembre de 2010.
2. Anguita Olmedo, Concepción, *La Cumbre de Nairobi: las medidas contra el calentamiento de la tierra pueden esperar* [en línea], p. 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2327517>. Consultada el 15 de agosto de 2007.
3. Antal, Edit "Red, white, blue, and green: High Politics, The Climate Change Challenge", en *Canada Watch*, Roberts Center for Canadian Studies of York University, Summer 2008.
4. Antal, Edit, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, CISAN-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2004.
5. Armitage, Richard y Joseph Nye Jr., "A smart, more secure America", Center for Strategic & International Studies-Commission on Smart Power, New York, 2007, [en línea: http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf]. Consultada el 12 de septiembre de 2010.
6. Atkinson, Rob *et.al.*, "Rising Tigers, Sleeping Giant. Asian nations set to dominate the clean energy race by out-investing the United States", Institute and the Information Technology and Innovation Foundation-Breakthrough Institute, Noviembre de 2009, [en línea: <http://www.itif.org/files/2009-rising-tigers.pdf>]. Consultada el 1 de agosto de 2010.
7. Byrne, John, "Reclaiming the Atmospheric Commons: Beyond Kyoto", en Velma Grover, *Climate Change Five Years after Kyoto*, Science Publishers, New Hampshire, 2004.
8. Carmona, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, UNAM-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2001, Colección Nuestros Derechos.
9. Center for Strategic and International Studies, "Annual Report 2009-2010", Washington D. C., [en línea: http://csis.org/files/publication/100302_annual_report2.pdf]. Consultada el 29 de septiembre de 2010.

10. Climate Recovery Partnership, Sierra Club, San Francisco, [en línea: <http://www.sierraclub.org/crp/downloads/SierraClub-CRP-Executive-Summary.pdf>]. Consultada el 13 de octubre de 2010.
11. Connelly, James y Graham Smith, *Politics and the environment. From theory to practice*, Ed. Routledge, Londres, 1999.
12. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, [en línea: <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByRegionPieChart.html>]. Consultada el 6 de noviembre de 2009.
13. Council on Foreign Relations, “Annual Report 2009”, Nueva York, p. 49, [en línea: http://www.cfr.org/content/about/annual_report/ar_2009/AR_2009_for_print_2.pdf]. Consultada el 28 de septiembre de 2010.
14. Council on Foreign Relations, Nueva York, [en línea: <http://www.cfr.org/about/mission.html>]. Consultada el 28 de septiembre de 2010.
15. David Alandete, “Obama regulará las emisiones empresa por empresa”, *EL PAÍS*, Madrid, secc. Sociedad, 8 de agosto de 2010, [en línea: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Obama/regulara/emision/gases/empresa/empresa/elpepisoc/20100808elpepisoc_3/Tes]. Consultada el 26 de octubre de 2010.
16. Departamento de Energía, “Comprehensive National Energy Strategy”, Washington DC., Abril, 1998, [en línea: <http://www.pi.energy.gov/documents/cnesM.pdf>]. Consultada el 20 de marzo de 2010.
17. Departamento de Energía, “Fueling a Competitive Economy Strategic Plan”, Washington DC., 1994, [en línea: http://www.er.doe.gov/bes/archives/plans/DOE_Strategic_Plan_1994.pdf]. Consultada el 20 de marzo de 2010.
18. Doyle, Timothy y Doug McEachern, *Environment and politics*, Ed., Routledge, Londres, 1998.
19. Eckersley, Robyn, “Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration’s Climate Policy and the Erosion of Legitimacy”, *International Politics*, Universidad de Melbourne-Palgrave, Victoria, 2007, Vol. 44.
20. Eilperin, Juliet, “Senators to propose abandoning cap-and-trade”, *Washington Post*, secc. Business, 27 de febrero de 2010, [en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp->

- dyn/content/article/2010/02/26/AR2010022606084.html]. Consultada el 26 de octubre de 2010.
21. [En línea http://pdf.wri.org/wri_summary_american_power_act_2010-06-07.pdf]. Consultada el 12 de septiembre de 2010.
 22. [En línea: <http://csis.org/about-us/-brief-history>], consultada el 29 de septiembre de 2010.
 23. [En línea: <http://csis.org/program/energy-and-national-security>]. Consultada el 30 de septiembre de 2010.
 24. [En línea: http://pdf.wri.org/wri_summary_of_aces_0731.pdf], American Clean Energy and Security Act. Consultada el 12 de octubre de 2010.
 25. [En línea: <http://www.climatechange.ca.gov/background/history.html>, 15 de marzo de 2010]. Consultada el 5 de agosto de 2010.
 26. [En línea: <http://www.energy.ca.gov/2009publications/CNRA-1000-2009-027/CNRA-1000-2009-027-F-ES.PDF>]. Consultada el 5 de agosto de 2010.
 27. [En línea: <http://www.heritage.org/About>]. Consultada el 29 de septiembre de 2010.
 28. EPA, "EPA denies petition to regulate Greenhouse Gas Emissions from Motor vehicles", News releases by date, Estados Unidos, 28 de agosto de 2003, [en línea: <http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/fb36d84bf0a1390c8525701c005e4918/694c8f3b7c16ff6085256d900065fdad!OpenDocument>]. Consultada el 27 de octubre de 2010.
 29. García, Caterina, "Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior", Universidad Pompeu Fabra, [en línea: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/CaterinaGarcia.pdf>]. Consultada el 21 de septiembre de 2010.
 30. Glikzman, Robert L., y Richard Levy, "A Collective Action Perspective on Ceiling Preemption by Federal Environmental Regulation: the case of Global Climate Change", Northwestern University School of Law Review, Northwestern University Law Review, Vol. 102, N. 2, [en línea: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/579/LR102n2Glicksman&Levy.pdf>]. Consultada el 22 de Julio de 2010.
 31. Gobierno del estado de California, [en línea: <http://www.climatechange.ca.gov/>]. Consultada el 15 de marzo de 2010.

32. Haas, Richard N., "Los 'Think Tanks' y la Política Exterior Estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas", *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, Periodo electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 7, Núm. 3.
33. Halber, Deborah, "At MIT, Bingaman pushes amped-up U.S. energy policies", en MIT News, 29 de abril de 2008, [Dirección URL: <http://web.mit.edu/newsoffice/2008/bingaman-0429.html>]. Consultada el 10 de noviembre de 2009.
34. Harris, Paul, "International Environmental Affairs and U. S. Foreign Policy" en Paul Harris, *The Environmental, International Relations and U. S. Foreign Policy*, Georgetown University Press, Washington D. C., 2001.
35. Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, México, 5ta. Edición, 1999.
36. Hilsman, Roger, *et. al.*, *The politics of policy making in defense and foreign affairs, Conceptual models and bureucratic politics*, Prentice Hall-Columbia University, New Jersey, 1993.
37. <http://www.youtube.com/watch?v=LPPVDOpFCIA>
38. IFE, "Sistemas políticos y electorales contemporáneos, EE. UU.", [en línea: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#presidente>]. Consultada el 28 de abril de 2010].
39. Isbell, Paul, "Una visión preliminar de la futura política energética de Obama", Real Instituto Elcano, Madrid, abril 2009, [en línea: <http://www.almendron.com/politica/pdf/2009/9122.pdf>]. Consultada 10 de enero de 2010.
40. Kammen, Daniel M. and Gregory F. Nemet. "Reversing the Incredible Shrinking Energy R&D Budget." *Issues in Science and Technology*., 84 (Sep 2005).
41. Kegley, Charles y Jr. Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy, Pattern and Process*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991, 4ta edición.
42. Keohane, Robert O., "Cooperation and International Regimes" en Richard Little and Michael Smith (ed.), *Perspectives on World Politics*, Routledge, USA, 1991, Second edition.
43. Kohut, Andrew, *et. al.*, "Public's Priorities for 2010: Economy, Jobs, Terrorism. Energy Concerns Fall, Deficit Concerns Rise", The Pew Reserch Center for the People and the Press, 25 de enero de 2010, [en línea:

<http://people-press.org/report/584/policy-priorities-2010>]. Consultada el 17 de septiembre de 2010.

44. Kurtzman, Joel, "The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change" en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2009, n°5, vol.88, septiembre-octubre.
45. Ladislaw, Sarah O., "A Post-Copenhagen Pathway", Center for Strategic & International Studies, Energy & National Security, 11 de enero de 2010, [en línea:
http://csis.org/files/publication/100111_Ladislaw_Post_copenhagen.pdf]. Consultada 10 de septiembre de 2010.
46. Ladislaw, Sarah, "The day after Copenhagen: How to sustain momentum for climate change", Center for Strategic & International Studies, 3 de diciembre de 2009, [en línea:
http://csis.org/files/publication/091203_Ladislaw_DayAfterCopenhagen.pdf]. Consultada el 12 de septiembre de 2010.
47. League of Conservation Voters, "About LCV", [en línea:
<http://www.lcv.org/about-lcv/>]. Consultada el 4 de octubre de 2010.
48. Lehmann, Evan, "Obama gets a menu of climate actions he can take without Congress", *Climate Wire*, E&E, 6 de agosto de 2010, [en línea:
<http://www.eenews.net/public/climatewire/print/2010/08/06/1>]. Consultada el 26 de octubre de 2010.
49. Levi, Michael, "Gloom awaits U. S. climate diplomacy", CFR, 23 de Julio de 2010, [en línea:
http://www.cfr.org/publication/22689/gloom_awaits_us_climate_diplomacy.html]. Consultada el 30 de septiembre de 2010.
50. Levi, Michael, "UN doesn't understand climate change", 17 de septiembre de 2010, [en línea:
http://blogs.cfr.org/levi/2010/09/17/the-un-doesnt-understand-climate-change/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+mlevi+%28Michael+Levi%27s+Blog%29]. Consultada el 30 de septiembre de 2010.
51. Levi, Michael, "Who killed the climate bill", *Foreign Policy*, 23 del Julio de 2010, [en línea:
http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/23/who_killed_the_climate_bill?page=0,5]. Consultada el 30 de septiembre de 2010.

52. Levi, Michael, "Copenhagen's Inconvenient Truth" en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2009, n°5, vol.88, septiembre-octubre.
53. Lieberman, Ben, "Senate's Byrd-Hagel Resolution should guide Global Warming Discussion in Copenhagen", *Copenhagen Consequences. Analysis of the 2009 Copenhagen U.N. Climate Change Conference*, The Heritage Foundation, 2 de noviembre de 2009, N. 2.
54. Liptak, Adam, "Justices, 5-4 reject corporate spending limit", *Politics*, The New York Times, 21 de enero de 2010, [en línea: http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?_r=1]. Consultada el 8 de octubre de 2010.
55. Little, Richard, "Internacional regimes", en Baylis John y Steve Smith, *The Globalization of World Politics, An Introduction to international relations*, Oxford University Press, New York.
56. Ludwiszewski, Raymon B., y Charles H., Haake, "Cars, Carbon, and Climate Change", *Northwestern University Law Review*, Vol. 102, N. 2, [en línea: <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/665/LR102n2Ludwiszewski&Haake.pdf>]. Consultada el 29 de Julio de 2010.
57. Lynch, Timothy J. y Trevor B. McCrisken, "Beyond Bush: a new era in US policy?", *International Politics*, Institute for the study of the Americas-Universidad de Londres-Palgrave Macmillan, Vol 46, 2/3, Londres, 2009.
58. Mulkern, Anne, "Oil and Gas Interests set spending record for lobbying in 2009", *Bussines Energy & Environment*, The New York Times, 2 de febrero de 2010, [en línea: <http://www.nytimes.com/gwire/2010/02/02/02greenwire-oil-and-gas-interests-set-spending-record-for-l-1504.html>]. Consultada el 3 de octubre de 2010.
59. Najam, Adil, "The future of Global Climate Change Policy: Developing Country Priorities after Kyoto", en Velma Grover, *Climate Change Five Years after Kyoto*, Science Publishers, New Hampshire, 2004.
60. Obama, Barack, "State of the Union 2010, Obama's speech", *The Huffington Post*, 29 de marzo de 2010, [en línea: http://www.huffingtonpost.com/2010/01/27/state-of-the-union-2010-full-text-transcript_n_439459.html]. Consultada el 13 de octubre de 2010.
61. Oran, Young, *The institutional dimensions of environmental change, Fit, interplay, and scale*, MIT Press, Londres, 2002.

62. Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, *Glosario de términos del Tercer Informe de Evaluación del IPCC*, [en línea], Ed. IPCC, s/lugar de edición, 2001, [en línea: <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>]. Consultada el 9 de mayo de 2009.
63. Parsons, John, *et. al.*, “Designing a US market for CO₂”, Center for Energy and Environmental Policy Reserch, [en línea: http://globalchange.mit.edu/files/document/MITJPSPGC_Rpt171.pdf]. Enero de 2009. Consultada el 3 de febrero de 2010.
64. Pérez, Alfredo e Iván Sierra, *Cooperación técnica internacional, la dinámica internacional y la experiencia mexicana*, Ed. Porrúa-PNUD-SRE-Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, México, 1998.
65. Pérez, Javier, “COP16 ¿quién marca la pauta?”, *Energía a Debate*, Julio-Agosto 2010, [en línea: <http://energiaadebate.com/cop-16-%C2%BFquien-marca-la-pauta/>], Consultada el 17 de septiembre de 2010.
66. Peterson, Thomas “The evolution of state climate change policy in the United States: lessons learned and new directions”, Pennsylvania State University, p. 81, [en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F17691.pdf>]. Consultada el 19 de septiembre de 2010.
67. Peterson, Thomas, *et. al.*, “The Impacts of comprehensive Climate Energy Policy Options on the U.S. Economy”, Johns Hopkins University-Center for Climate Strategies, Massachusetts, Julio de 2010, [en línea: <http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F23386.PDF>]. Consultada el 18 de septiembre de 2010.
68. Pierce, David y Kerry Turner, *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Celeste Editorial, Madrid, 1995.
69. Protocolo de Kioto de diciembre de 1997.
70. Rothenberg, Lawrence S., *Environmental Choices, Policy responses to green demands*, Ed. CQPress, Washington D.C., 2002, p. 85.
71. Schechter, Stephen L., “Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos”, en Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, CISAN-UNAM, México, 2000.
72. Sierra Club, [en línea: http://www.sierraclub.org/john_muir_exhibit/about/sierra.aspx]. Consultada el 10 de octubre de 2010.

73. Skolnikoff, Eugene, "Climate Change: a Political Quagmire", UNU-INTECH Institute for New Technologies, Maastricht, 2005.
74. Sur, Michael, "Robert O. Keohane: a contemporary classic" en Neuman Iver and Waever Ole, *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge, London, 1997.
75. The Washington Post, "Obama's Key promises. Track the status of the President's campaign promises", [en línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/obamas-promises/>]. Consultada el 25 de Julio de 2010.
76. "Think Tank Index: Top thirty U.S. Think tanks", *Foreign Policy magazine*, The Washington Post Company, February 2009.
77. Vargas, Rosío, *La política energética estadounidense*, CISAN-UNAM, México 2005.
78. Vera, Germán, *Negociando nuestro futuro común. El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio*, FCE-Instituto de Estudios Ambientales-Pontificia Universidad de Perú, México, 1998.
79. Vig, Norman J. y Michael E. Kraft, *Environmental Policy, New directives for the Twenty First Century*, CQPress, Washington, 2003, 5ta. Edición.
80. Watson, Harlan, "U.S. Climate Change Policy", U.S. Department of State, Seminar of Government Experts, Maritim Hotel, Plenary I, Bonn, Germany, May 16, 2005.
81. WCI, 2010, [en línea: <http://www.westernclimateinitiative.org/history>]. Consultada el 28 de julio del 2010.
82. Weiss, Daniel J., Rebecca Lefton, et.al. , "Dirty Money, Oil Companies and Special Interests Spend Millions to Oppose Climate Legislation", Open Secrets, [en línea: http://www.americanprogressaction.org/issues/2010/09/dirty_money.html], 27 de septiembre de 2010. Consultada el 2 de octubre de 2010.
83. WRI, "U. S. Federal Climate Policy", Washington D. C., [en línea: <http://www.wri.org/project/us-federal-climate-policy>]. Consultada el 4 de octubre de 2010.
84. WRI, Annual Report, p. 2, [en línea: http://pdf.wri.org/wri_annual_report_2009.pdf]. Consultada el 4 de octubre de 2010.