

Gobernabilidad global posutópica, medio ambiente y cambio climático

Héctor Ricardo Leis / Eduardo Viola

El artículo analiza las distintas condiciones internacionales relacionadas con el régimen de cambio climático, donde inciden tensiones y fuerzas heterogéneas, con alineaciones atípicas desde un punto de vista tradicional. El trabajo tiene tres partes. En la primera se expone el marco conceptual referente al proceso de globalización. Después se discute la problemática de la gobernabilidad global desde un punto de vista posutópico. Finalmente se aplica el análisis posutópico de la globalización para entender el proceso de formación del régimen de cambio climático.

En las últimas dos décadas del siglo xx, los Estados, pueblos e individuos del planeta se volvieron parte de un mundo global. De la misma manera como sucedió en otros momentos de grandes cambios históricos, las relaciones entre las diversas partes y aspectos de la realidad sufrieron profundas alteraciones con la llegada del nuevo orden. La globalización fue extraordinariamente acelerada por el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética. La década de los 90 estuvo marcada simultáneamente por la intensificación de la globalización económica y por la erosión de la gobernabilidad basada en los Estados nacionales.

Héctor Ricardo Leis: profesor del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

Eduardo Viola: profesor del Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia, Brasil.

Palabras clave: cambio climático, Protocolo de Kyoto, relaciones internacionales.

Para una visión realista de la globalización

De acuerdo con la teoría de la globalización multidimensional (Held et al.; v. tb. Keohane/Nye), la globalización no debe pensarse como una condición singular, sino como un proceso o conjunto de procesos interconectados que se desarrollan en varias dimensiones (básicamente económica, política, militar, ambiental, social y cultural). Observemos, sin embargo, que en diversos momentos del proceso cada una de ellas adquiere relevancia diferenciada. Así como en la década de los 90 se verificó que el orden mundial giró prácticamente en torno de la economía, debemos suponer ahora que después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se está produciendo una reestructuración del orden que lleva a las cuestiones de seguridad y de gobernabilidad al primer plano de las relaciones internacionales.

En la última década del siglo xx, en el mundo constituido por los países desarrollados de ingreso alto y los países emergentes de ingreso medio hubo una aceleración simultánea de las cuatro subdimensiones de la globalización económica: comercial (acentuado crecimiento del comercio internacional), financiera (gran expansión de mercados financieros a escala mundial), productiva (transnacionalización creciente de las cadenas productivas intra e intercorporativas) y tecnológica (extraordinaria ola de innovación tecnológica con gran crecimiento de la productividad sistémica de la economía). La aceleración de la globalización económica mantuvo el alto nivel de integración social de las sociedades desarrolladas. Pero en las sociedades de ingreso medio (como Brasil y varias otras de América Latina), esa aceleración llevó a mantener o aumentar la marginalidad y la exclusión de vastos sectores de la población. La mayoría de los países de bajo ingreso se mantuvo excluida de la globalización económica, a costa de un extraordinario crecimiento del sufrimiento humano. En los años 90, simultáneamente con la intensificación de la globalización económica, hubo una significativa erosión de la gobernabilidad en el mundo producida por una combinación de siete fenómenos interrelacionados: 1) el fracaso o colapso del Estado nacional en vastas regiones que se constituyen progresivamente en áreas de caos económico, pobreza y guerra civil (ej.: África subsahariana); 2) la considerable erosión del Estado nacional en áreas que sufrieron significativo retroceso económico y social de sus poblaciones (ej.: Rusia e Indonesia); 3) la expansión de las redes criminales globales dedicadas al tráfico de drogas, armas, inmigrantes, animales silvestres, prostitución y órganos humanos; 4) el desarrollo de un nuevo tipo de Estado totalitario que tiene por fin mantener la legitimidad frente a sus poblaciones y su lugar en el mundo con el desarrollo de armas de destrucción

en masa (ej.: Irak y Corea del Norte); 5) el crecimiento de un sentimiento antinorteamericano en vastos sectores de la población mundial, derivado del papel central de los Estados Unidos en el mundo; 6) la rápida expansión del fundamentalismo islámico como principal movimiento antioccidental; y 7) vinculado al factor anterior, el desarrollo de redes terroristas globales predominantemente relacionadas con el fundamentalismo islámico (ej.: Al Qaida).

Para una visión realista de la gobernabilidad global

De lo expuesto pueden extraerse varias conclusiones. Hoy, por ejemplo, no solo ocurren alteraciones en el peso relativo de cada uno de los Estados, de acuerdo con su inserción y capacidad de acción en el nuevo contexto, sino que también se produce una tremenda aceleración e intensificación de los procesos de cambio dentro del nuevo orden. Así, es posible encontrar Estados que saltan varios escalones y otros que prácticamente caen de la escalera (como fue el caso de Rusia tiempo atrás, y como está siendo el caso de Argentina, más recientemente). De un modo o de otro, todos los Estados, pueblos e individuos del planeta contribuyen y se ven afectados por las transformaciones globales en curso. Desde un punto de vista formal, el orden mundial existente se parece bastante a la sociedad internacional de Estados en vigor en los siglos XIX y XX. Pero observando la intensidad y complejidad de las relaciones sociales que constituyen el mundo actual, puede comprobarse que esos Estados entraron, en las últimas décadas, en un proceso de profunda interrelación e interdependencia que implica un cambio cualitativo con relación al modelo anterior. Hoy, la circulación de capitales y mercancías, de tecnologías y poblaciones, de valores y credos políticos y sociales, de comunicaciones y riesgos ambientales, es de tal velocidad e intensidad que todos los individuos del planeta, de cualquier manera, viven una realidad común; no obstante, esto no significa que todos la vivan bajo las mismas condiciones. De hecho el mundo contemporáneo está formado por tres «mundos» interrelacionados y diferenciados: uno formado por países con sólidas economías de mercado y regímenes democráticos estables; otro integrado por países de características heterogéneas, en transición hacia economías de mercado y/o regímenes democráticos (el espectro va desde países como Brasil y Polonia, próximos al grupo anterior, hasta Arabia Saudita y China); y, por último, otro grupo integrado por países donde prevalecen fuerzas y valores neofeudales, que no avanzan en dirección de la economía de mercado ni hacia la democracia. La principal clave para la interpretación del mundo contemporáneo es entender la aparente paradoja de un mundo global compuesto por realidades diferenciadas y contrastantes.

El sentido común asocia el fenómeno de la globalización casi exclusivamente con el funcionamiento del mercado. Ciertamente, las transformaciones globales de la política son más difíciles de observar que las de la economía. Sin embargo, de los fenómenos antes presentados se deduce fácilmente que, en el mundo actual, la política está casi tan globalizada como la economía, con todo tipo de ramificaciones, al interior y exterior de las fronteras nacionales, que abarcan no solo a los actores políticos tradicionales, sino a un conjunto de nuevos actores no estrictamente políticos, procedentes de la sociedad civil y del mercado. Esa «mezcla» entre actores de varias dimensiones no debe entenderse únicamente como efecto de la globalización en la política, sino como una de las características principales de aquella. Lo cual supone, precisamente, una intensificación y extrapolación de las relaciones existentes en el interior de los campos de la economía, de la sociedad civil y de la política, así como una fuerte rejerarquización de elementos de diferentes sectores. Aspectos que constituyen una novedad en relación con los procesos anteriores y deben interpretarse como propiedades emergentes de la globalización. Novedad que curiosamente no es percibida por las visiones más radicales, sean negativas o positivas, de la globalización.

El radicalismo ideológico de las visiones incondicionalmente a favor o en contra de la globalización impide observar la complejidad de los procesos que llevan a una profunda transformación de las identidades y jerarquías culturales, económicas y políticas de los diferentes sectores y actores de la sociedad nacional e internacional. Hoy, una corporación transnacional, un Estado, un grupo de terroristas o hasta un individuo aislado, pueden desencadenar una acción con equivalentes repercusiones locales y globales. Obviamente, no cualquier acción implica los mismos efectos a escala global, pero el contexto de la globalización permite, precisamente, que un hecho pueda tener grandes o pequeños efectos, independientemente de sus limitaciones de origen. En el mundo contemporáneo, una acción, para ser correctamente entendida, obliga al observador a prestar atención, simultáneamente, hacia efectos previsible en su esfera tradicional de alcance y hacia efectos no previsible en otras esferas, que hoy poseen una potencialidad mayor y desconocida, en comparación con cualquier otra época anterior de la humanidad.

Esa potencialidad para oportunidades y efectos inesperados genera una gran cantidad de tendencias contradictorias. Tal vez las dos más visibles de la globalización sean la de integración y la de fragmentación. Rosenau propuso el término de *frigmigration* (fragmeigración) para llamar la atención sobre los efectos que llevan simultáneamente a la integración y a la fragmentación de

la vida social contemporánea. En el mundo de la globalización están emergiendo progresivamente factores que afectan la vida social del planeta como un todo y que no se basan exclusivamente en poderes estrictamente políticos sobre territorios y poblaciones nacionales. Ya sea a través de empresas, corporaciones científicas, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales legales o ilegales (mafias, p. ej.), el mundo contemporáneo está siendo desafiado y redefinido en forma rápida e intensa por una multiplicidad de factores y actores globales que se entrecruzan y vinculan de manera creativa y constante con la política. La actual reorganización de las relaciones de poder en el nivel global es así un fenómeno complejo que saca a los Estados de su indiferencia formal, poniendo la responsabilidad de los acontecimientos en un conjunto jerarquizado de actores estatales, económicos y sociales. Por esto, el foco de la gobernabilidad política contemporánea no puede residir en un multilateralismo estatal «horizontalista», sino en un multilateralismo jerarquizado que englobe al conjunto de los sistemas político, económico y social. Suponer que a partir de la noción de soberanía los Estados están en condiciones de atender adecuadamente todos los problemas nacionales y mundiales es hoy una utopía todavía mayor de lo que era en la primera mitad del siglo xx. Las profundas transformaciones ocurridas en la época de la globalización no cancelan la responsabilidad estatal en la construcción de la gobernabilidad. Pero la alta fluidez de los acontecimientos obliga a pensar la política mundial de acuerdo con la capacidad real (no formal) de los Estados, como requiere evaluar la gobernabilidad a partir de la capacidad real de los restantes actores.

El hecho de que los actores provengan de múltiples dimensiones y se inserten en un escenario globalizado hace que la gobernabilidad funcione en la misma proporción de la aceptación de reglas democráticas en el nivel global. Esto no quiere decir que la gobernabilidad global pueda permanecer a la espera de la democracia y el Estado de Derecho en los países con tiranías y/o Estados fracasados, sino que, por el contrario, la gobernabilidad dependerá de la capacidad de la comunidad internacional para imponer el Estado de Derecho y reglas democráticas, inclusive recurriendo a la fuerza, en aquellos lugares donde no existen. La gran cantidad de transiciones hacia la democracia de las últimas dos décadas, así como el significativo aumento de la vigencia del derecho internacional sobre la vida de las naciones e individuos, son hechos positivos vinculados a la globalización que, en muchos casos, no habrían sucedido si no fuera a través de algún tipo de presión o violencia por parte de los países más comprometidos con la gobernabilidad global (son claros ejemplos de esto tanto Kosovo como Afganistán).

Así como la gobernabilidad global es incompatible con los valores y prácticas autoritarias o totalitarias, en la misma medida habrá cada vez menos lugar para ese tipo de actores en un mundo crecientemente globalizado. La política en la época de la globalización presupone los atributos de la democracia y el Estado de Derecho. Sin obediencia a la ley y sin rendición de cuentas (*accountability*), no existirá ninguna oportunidad para que los actores de un sistema global, provenientes de diversas culturas y dimensiones de la vida social y estatal, puedan establecer rutinas y procedimientos capaces de resolver problemas y conflictos. De la misma forma, la gobernabilidad global exige también una cultura política que torne posible el entendimiento mutuo y la búsqueda de objetivos comunes. En otras palabras, exige que los actores posean valores y expectativas racionales, responsables y tolerantes (esto es, que prefieran el realismo al fundamentalismo y la utopía). La construcción de gobernabilidad global demanda de los diversos actores una visión democrática y cosmopolita realista de la política mundial.

La reivindicación cosmopolita aspira a la armonización de las obligaciones universales y particulares a través de la realización de una gobernabilidad global que tenga como base una visión común de la condición humana. El cosmopolitismo posee varias matrices teóricas, condensándose históricamente en el siglo XVIII en torno de los ideales ilustrados y racionalistas y en contra de las guerras religiosas y de los Estados absolutos. Ente las dos guerras mundiales del siglo XX, el cosmopolitismo afirma su identidad en la lucha contra los nacionalismos y a favor de la libertad, manteniendo afinidades con el liberalismo democrático y hasta con el internacionalismo socialista (aunque después de las experiencias totalitarias del socialismo esta última vertiente prácticamente acabó disolviéndose). Mientras el nacionalismo no acepta ninguna otra lealtad por encima de los intereses de la nación, el cosmopolitismo sí acepta el desafío de armonizar valores y preferencias particulares y universales dentro de un *continuum* político, social, ecológico y moral, con tintes y diferencias internas (Linklater; Held). Desde Estocolmo 1972, pasando por Río 1992 hasta el presente, la agenda de los problemas ambientales siempre fue colocada en un contexto de gobernabilidad global. Pero, como se deduce de los comentarios anteriores, en estas últimas décadas hubo cambios significativos con relación al papel de los diferentes actores y a las características de los regímenes asociados a los diversos problemas ambientales. De la misma forma que en los años 70 correspondía a los Estados un papel destacado, y en los 80 éste pasó a la sociedad civil, en los 90 el eje de la gobernabilidad se dislocó gradualmente hacia el campo del mercado y sus actores (Leis). Proyectar sobre el presente el papel de los Estados o la sociedad civil durante

el pasado sería un anacronismo. La gobernabilidad global supone un sistema de actores mixto que no puede ser analizado partiendo de presupuestos ideológicos o utópicos.

Ni las corporaciones económicas, ni los Estados o las ONGs pueden excluirse del funcionamiento de los sistemas de reglas acordados o de regímenes ambientales existentes, pero esto no significa que estos deban subordinarse siempre a las preocupaciones y motivaciones de algunos de esos grupos de actores. En este sentido, lo que realmente interesa es que un determinado régimen pueda atender a la resolución del problema ambiental al cual está vinculado, y para esto no interesa tanto saber cuál es la más «justa» de todas las alternativas, sino cuál es más viable, la que contribuye mejor a una participación positiva de los diversos actores involucrados. En un régimen ambiental interesa el establecimiento de reglas de acción realistas que permitan una negociación progresiva entre los diversos actores en la búsqueda del objetivo común. En no pocas ocasiones, cuando los regímenes no funcionan, se observa que los actores establecieron reglas sin ningún compromiso con la dinámica real del mundo contemporáneo. La gobernabilidad presupone la existencia de reglas democráticas y cosmopolitas, a fin de que los actores puedan negociar sus diferentes intereses, tanto como una identificación realista de cuáles son los principales interlocutores por parte del conjunto en ese particular momento histórico, así como del problema que los convoca. En caso de que se asuma la democracia en el plano internacional de una forma utópica, como un instrumento de igualación de los poderes de decisión de los diversos Estados, o como igualación del papel de los actores provenientes de la sociedad civil y del mercado, los regímenes internacionales estarán condenados al fracaso.

La gobernabilidad global del clima

El régimen de cambio climático es uno de los más complejos y relevantes regímenes internacionales porque implica profundas interrelaciones entre la economía y el ambiente globales. Sus principales instrumentos son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada en Río de Janeiro en junio de 1992, y el Protocolo de Kyoto, de diciembre de 1997. Uno de los problemas fundamentales de la viabilidad del Protocolo se debe a que fue aprobado en una muy difícil negociación de última hora, quedando pendientes varios artículos clave que serían precisados en una conferencia posterior. Desde la 4ª Conferencia de las Partes (COP) de Buenos Aires, en 1998, hasta la primera parte de la 6ª COP de La Haya, en 2000,

predominó un impase en la negociación de esas definiciones pendientes. En la segunda parte de la COP6 y de la COP7, hubo avances decisivos que permitieron concluir el Tratado. El Protocolo de Kyoto dividió a los países en dos tipos: los pertenecientes al Anexo 1, que tienen compromisos obligatorios de emisiones máximas para 2010 (países de la OCDE y países ex-comunistas de Europa), y países no pertenecientes al Anexo 1, que no tienen compromisos obligatorios de emisiones máximas para 2010, aunque podrán tenerlas después de ese año.

Los problemas ambientales globales, junto con la revolución de la información y la globalización económica, contribuyeron a alterar de manera significativa las relaciones interestatales (North; Haas et al.; Haas 1997). Si hasta la década de 1980 todos los Estados importantes, actuando por interés propio, eran capaces de solucionar, ya sea por conciliación o imposición, la mayoría de sus disputas, sin perjuicio de su soberanía, en la década de 1990 hay una erosión de la autonomía de casi todos los Estados y una creciente necesidad de cooperación internacional que reclama gran flexibilidad en las negociaciones. El beneficio colectivo exige cada vez más acciones que contrarían los intereses de cada Estado individual. La formación de regímenes internacionales económicos, de seguridad y ambientales, va imponiendo restricciones a la soberanía estatal y llevando a la internacionalización parcial del Estado (Keohane/Milner). Existe una transferencia de poder estatal, simultáneamente hacia una opinión pública global y/o hacia instituciones supranacionales que van constituyendo nuevos centros de autoridad, y para corporaciones transnacionales (Rosenau; Keck/Sikkink). Los problemas ambientales están relacionados con los bienes comunes y colectivos. Por un lado, la atmósfera es un bien público global dado que su uso por parte de un actor no excluye la posibilidad de utilización por el resto. Por otro lado, la atmósfera tiene una capacidad limitada para absorber contaminación o emisiones de gases invernadero sin provocar alteraciones en la salud humana o en el clima. En consonancia con esta limitación, varias cumbres y convenciones internacionales de la última década atribuyeron a la atmósfera el estatuto de «preocupación común de la humanidad», y los problemas de su uso fueron consensualmente vinculados a la construcción de instancias internacionales.

Los regímenes ambientales son un sistema de reglas, expuestas en un tratado internacional pactado entre gobiernos, que regulan las acciones de los diversos actores sobre el asunto, más un vector tecnológico-cultural favorable a la protección de un bien colectivo global (Krasner; Porter/Brown; Young). En el caso del régimen de cambio climático, la comunidad científica tuvo un papel

clave a través del llamado efecto de la comunidad epistémica, que opera cuando una gran mayoría de científicos está de acuerdo con el diagnóstico de un problema y lo transmite eficazmente al público en general y a quienes toman decisiones (Haas 1992). La constitución del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), en 1998, dio inicio a un proceso de análisis y evaluación de los efectos del cambio climático que se tradujo políticamente en la constitución del Comité Negociador Internacional (INC) para una Convención sobre el Cambio Climático. Durante toda la década de los 90, el IPCC otorgó subsidios fundamentales para la conducción de las negociaciones en el ámbito de la Convención, y ha tenido un papel de referencia en la formación de la opinión pública internacional sobre el tema. El último informe del IPCC (enero de 2001) establece prácticamente el fin de la previa incertidumbre científica sobre el cambio climático.

Las negociaciones del Protocolo de Kyoto se iniciaron en la 2ª COP de la Convención sobre el Cambio Climático (Ginebra, 1996). Allí EEUU asumió una posición de liderazgo subrayando la urgencia de negociar metas obligatorias de reducción de emisiones de gases invernadero, e introduciendo por primera vez el concepto de cuotas de emisión de carbono comercializables que servirían como un mecanismo flexibilizador complementario para la reducción de emisiones entre los países del Anexo 1 (Grubb). Este concepto se basaba en la experiencia estadounidense con las cuotas de emisión de azufre y de partículas, comercializables entre las plantas eléctricas por cuencas atmosféricas. La modalidad ya tenía cuatro años funcionando y se había mostrado mucho más efectiva que los mecanismos clásicos de comando y control de reducción de emisiones. La propuesta norteamericana fue rechazada en términos generales por tres razones: en primer lugar existía la dificultad de comprensión, ya que ningún otro país además de EEUU tenía experiencia con ese mecanismo; en segundo lugar, existía el rechazo por razones de principio contra el uso de mecanismos de mercado para la protección ambiental; en tercer lugar, existía el rechazo por asociación con otro componente de la propuesta norteamericana que implicaba compromisos por parte de los países emergentes de reducir la tasa futura de crecimiento de las emisiones. Finalmente, la COP2 estuvo de acuerdo en iniciar inmediatamente las negociaciones para establecer un Protocolo que volvería obligatoria la reducción de emisiones por parte de los países del Anexo 1, y que trataría de estudiar y establecer mecanismos complementarios para la reducción de las mismas.

Entre la 2ª y 3ª COP (Ginebra, junio de 1996, y Kyoto, diciembre de 1997) se desarrollaron las negociaciones del Protocolo de Kyoto. La posición norteamer-

ricana tenía tres componentes fundamentales: 1) establecimiento de metas bajas (menos de 5%) de reducción de emisiones en 2010, teniendo como base a 1990; 2) establecimiento de metas de reducción de tasas de crecimiento de las emisiones por parte de los países emergentes; y 3) establecimiento de mecanismos de mercado que flexibilicen las metas, particularmente las cuotas de emisión comercializables entre los países del Anexo 1. En relación con el primer punto, EEUU salió victorioso contra los europeos, que querían compromisos de reducción más fuertes. En relación con el segundo componente EEUU fue nuevamente derrotado, como en Berlín y Ginebra; pero en el tercer punto la representación estadounidense impuso su criterio como condicionante para la firma del acuerdo, contando con el fuerte apoyo de Canadá, Australia, Rusia y los países de Europa del Este miembros del Anexo 1 (Cooper).

En julio de 1997, durante la negociación del Protocolo de Kyoto, el Senado de EEUU, con mayoría republicana, tuvo una posición contraria a la ratificación a menos que los países emergentes asumieran compromisos para disminuir la tasa futura de crecimiento de emisiones. A pesar de ello la administración Clinton firmó el Protocolo, pero sin enviarlo al Senado para su ratificación y, entre tanto, comenzó a trabajar intensamente para obtener compromisos de atenuación del crecimiento de las emisiones por parte de algunos países emergentes clave. La diplomacia americana solo tuvo éxito frente a Argentina y Corea del Sur.

El régimen de cambio del clima exige siempre la presencia de por lo menos un actor que actúe como impulsor del proceso, que sea capaz de liderar y sustentar el régimen. Por su importancia en la economía y el ambiente global, y por la eficiencia de su gobernabilidad, pocas entidades han tenido el potencial para impulsar el proceso en primera instancia (EEUU, la UE y Japón); y seis países han sido de gran importancia aunque sin potencial para liderar (China, India, Rusia, Canadá, Indonesia y Brasil). Cabe enfatizar que el régimen de cambio climático es una de las cuestiones donde definitivamente el Estado europeo supranacional es más importante que los Estados nacionales miembros. Uno de los factores determinantes en la dinámica de las negociaciones en el régimen de cambio del clima son los conflictos de intereses entre países desarrollados, emergentes y pobres. En los países democráticos existe una fuerte diferenciación interna de intereses y de valores, y la posición de un país en un momento específico de la negociación es producto de una coalición predominante, de modo más o menos transitorio en el gobierno del país, y en particular en la definición de la política respecto del cambio climático. Las alianzas y bloques que se conforman desde la Conferencia de Río

1992 son el producto de complejas diferenciaciones, separaciones y alineaciones de carácter combinado nacional, internacional y transnacional (Viola). El régimen de cambio climático fue liderado por EEUU y la UE entre 1989 y 1991, por ésta entre 1991 y 1995, por EEUU, la UE y Japón entre 1995 y 1997, y tan solo por la UE desde 1998. Los principales bloques formados en el régimen de cambio climático (desde Río 1992) se describen a continuación.

1. Países desarrollados con alta intensidad de carbono por unidad de PIB y per cápita (EEUU, Canadá y Australia), en que las sociedades están profundamente divididas entre, por un lado, posiciones nacionalistas contrarias al régimen y, por otro lado, posiciones cosmopolitas fuertemente favorables al régimen, y, en el medio de ambos, posiciones liberales oscilando entre la neutralidad y un moderado apoyo al régimen. Estados Unidos se encuentra en una posición difícil debido a que sus emisiones de carbono en 1999 eran 14% superiores a las de 1990 (el año base para todos los países), y los compromisos asumidos en Kyoto son disminuir 7% en 2010 con relación a 1990. En Canadá existe un desfase similar.

2. La UE, constituida por países desarrollados con intensidad media de carbono por unidad de PIB y per cápita. A su vez, la UE se divide en dos tipos de países. Por un lado, los orientados a asumir las responsabilidades globales (Alemania, Reino Unido, Holanda, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Austria), en los que los cosmopolitas son bastante fuertes e impulsan la idea de fortalecer el régimen de cambio climático con el apoyo de los liberales (Giddens). Por otro lado, España, Portugal, Grecia e Irlanda, que tienen poblaciones menos dispuestas a la reducción de emisiones, pero que apoyan al primer grupo debido a las compensaciones que reciben de aquéllos. El Reino Unido, Alemania y Suecia son los únicos países del Anexo 1 que tenían emisiones, en 1999, compatibles con lo que se deseaba alcanzar para cumplir con los compromisos establecidos para 2010.

3. Los países desarrollados con media intensidad de carbono, que tienen dificultades para reducir sus emisiones, ya sea porque ya las habían reducido bastante antes de 1990 (Japón, Nueva Zelanda, Noruega), o porque sus opiniones públicas poseen baja connotación global (Suiza, Islandia). Japón tiene el compromiso de reducir las emisiones en 6% en 2010 y en 1999 estaba con emisiones 4% más altas.

4. Los países ex-comunistas, que sufrieron una drástica reducción de sus emisiones de carbono (entre 40% y 60% más bajas en 1999 comparado con

1990) por el colapso de la economía (Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Bulgaria, Rumania, Yugoslavia) y que tienen créditos en términos de las emisiones. En estas sociedades predominan los nacionalistas, con posiciones favorables al régimen de cambio climático dado que sus respectivos países tienden a ganar a mediano plazo (hasta 2010/2020 aproximadamente) a través del mecanismo de comercio de cuotas de emisiones, pero no apoyan las políticas propias de disminución de emisiones de carbono, que son mucho más altas por unidad de PIB. Los liberales, que constituyen una minoría de alguna significación en Rusia, Ucrania y Rumania, favorecen políticas económicas orientadas a disminuir moderadamente las emisiones.

5. Los países ex-comunistas que realizaron una transición exitosa hacia el capitalismo (Hungría, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Estonia, Lituania y Letonia) y aumentaron extraordinariamente la eficiencia energética durante la década de los 90. Estos países están en proceso de entrada en la UE y en sus sociedades predominan los liberales con posiciones moderadamente favorables al Protocolo de Kyoto.

6. Los países miembros de la OPEP (Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, Irán, Irak, Emiratos Árabes Unidos, Argelia, Libia, Nigeria, Venezuela, Ecuador) con alta intensidad de carbono por unidad de PIB y algunos también per cápita. En estos países predominan los nacionalistas con posiciones neutras o contrarias al régimen de cambio climático. En algunas sociedades, como Venezuela y Ecuador, existen importantes minorías liberales que apoyan moderadamente al régimen.

7. Los países emergentes con media intensidad de carbono por unidad de PIB derivada de la matriz energética predominantemente de carbón y/o petróleo (China, India, Indonesia, África del Sur, México, Trinidad y Tobago), o de la excesiva deforestación (Brasil, Panamá, Colombia, Tailandia, Malasia, Filipinas). En los países de este grupo existe un apoyo genérico a Kyoto en función de los beneficios inmediatos derivados de la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). En los países clave de este grupo la situación es bastante diferenciada. En China e India predominan los nacionalistas que no están de acuerdo con asumir compromisos de limitación de las emisiones de carbono hasta un periodo bastante largo (tal vez 2030). Ellos están a favor del régimen tan solo en la medida que sus países puedan ganar con la implementación del MDL. Sin embargo, en India existen minorías liberales y cosmopolitas, que están a favor de una profundización del régimen. En Brasil y México predominan coaliciones de liberales y nacionalistas (con apoyo de sectores

cosmopolitas) que son moderadamente favorables al régimen. En Brasil, la minoría cosmopolita está a favor de una disminución drástica de la deforestación en la Amazonia (responsable de aproximadamente 1,8% de las emisiones globales de carbono, cuando el resto de la economía brasileña produce tan solo 0,7% de las emisiones globales), al asumir compromisos voluntarios de reducción de la tasa de crecimiento futuro de las emisiones, y al profundizar el régimen.

8. Los países emergentes con baja intensidad de carbono (Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica, Barbados, Corea del Sur, Singapur, Turquía, Israel). Igual que en el grupo anterior existe un apoyo genérico a Kyoto en función del MDL. En estos países predominan coaliciones entre liberales y nacionalistas que son moderadamente favorables al régimen, siendo que los primeros favorecen los compromisos de reducción de las emisiones por parte de las naciones emergentes. En varias de estas sociedades existen importantes minorías cosmopolitas favorables a una fuerte profundización del régimen.

9. Los países pobres (África subsahariana, Egipto, Jordania, Siria, Yemen, Bangladesh, Pakistán, Vietnam, Camboya, Bolivia, Perú, Paraguay, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Haití, Cuba, Jamaica) donde todos los sectores están a favor de la profundización del régimen porque podría implicar considerables ganancias derivadas del MDL y porque difícilmente tendrían compromisos de reducción de emisiones en un futuro previsible.

10. Los pequeños Estados-islas con gran parte de su territorio a nivel del mar (Antigua y Barbuda, Dominica, Malta, Mauricio, Fiji), por lo tanto muy vulnerables al cambio climático y con el conjunto de la sociedad fuertemente favorable a la profundización del régimen.

Durante las conferencias posteriores a Kyoto (Buenos Aires 1998, Bonn 1999 y La Haya 2000) las principales coaliciones negociadoras fueron cuatro: la UE, el Grupo Paraguas (formado por los países de los grupos 1, 3, 4 y 5), el Grupo de los 77/China, formado por los países de los grupos 6, 7, 8 y 9 (en algunas cuestiones dos subgrupos se diferenciaban del G-77/China: los países exportadores de petróleo y los países más pobres), y la Alianza de las Pequeñas Islas (Viola/Leis). En enero de 2001 fue aprobado en Shangai el tercer informe oficial del IPCC, que prevenía con el máximo de fuerza contra los riesgos del cambio climático y la necesidad de actuar rápidamente para mitigarlo. El tercer informe del IPCC tuvo un fuerte impacto sobre el Foro Económico de

Davos, llevado a cabo una semana después. Allí, el *establishment* de la globalización hizo un llamado a Bush para que, frente a la nueva certidumbre científica sobre el cambio climático, asuma una posición de liderazgo en la negociación final y ratificación del Protocolo de Kyoto. En el gobierno de Bush, el secretario del Tesoro y el secretario de Estado tenían una posición ligeramente favorable a Kyoto, mientras el vicepresidente, la asesora de Seguridad Nacional y el secretario de Energía eran fuertemente contrarios.

En marzo de 2001, la administración Bush anunció oficialmente que se retiraba de las negociaciones del Protocolo de Kyoto por no considerarlo apropiado para lidiar efectivamente con el cambio climático, esgrimiendo dos razones: no daba suficiente importancia a los mecanismos de mercado y no establecía compromisos para los países emergentes con rápido crecimiento de emisiones. La retirada de EEUU del proceso negociador de Kyoto provocó estupor en la comunidad internacional y después de algunas semanas de desorientación, la UE decidió seguir adelante con las negociaciones para terminar el Protocolo y ratificarlo sin la participación del gobierno estadounidense. En julio de 2001, en Bonn, todos los países con excepción de EEUU llegaron a un acuerdo sobre la mayoría de los puntos que estaban pendientes desde La Haya 2000. Para obtener el apoyo de los otros países del Grupo Paraguas, la UE tuvo que ceder significativamente en varias áreas: el reconocimiento de créditos por secuestro de carbono a través del manejo de los bosques, selvas y del suelo, el no poner restricciones al uso de mecanismos flexibilizadores, y el endeble régimen de sanciones. En las tres dimensiones el acuerdo obtenido en Bonn es bastante más endeble que el propuesto por el gobierno de Clinton en La Haya y rechazado por la UE. En otro frente, para lograr el apoyo activo de los países no pertenecientes al Anexo 1, la UE movilizó el apoyo de Canadá, Japón, Noruega, Suiza, Nueva Zelanda e Islandia, prometiendo financiamientos adicionales de por lo menos 500 millones de dólares al año para el desarrollo de capacidades institucionales y transferencia de tecnologías limpias, a partir de 2005.

Después de la retirada de EEUU, la posición negociadora de la UE se basó en el principio de que un mínimo acuerdo era mejor que la muerte del Protocolo de Kyoto, al que la intempestiva retirada de Bush puso en uno de los primeros lugares de la agenda de la política exterior europea. El Protocolo de Kyoto dejó de operarse centralmente en las secretarías del Medio Ambiente de la UE y comenzó a ser manejado por los jefes de Gobierno y sus ministros de Relaciones Exteriores. También debido a la retirada de Bush, el resto de los países comenzó a considerar la aprobación de Kyoto como un emblema en favor de

un orden mundial basado en la negociación multilateral y contra el creciente unilateralismo de la administración estadounidense.

El Protocolo parece estar en vías de ser ratificado y de entrar en vigencia en 2003. Esto requiere de la firma de por lo menos 50 países, y dentro de ellos la de los países del Anexo 1 que respondan por un mínimo de 55% de sus emisiones en el año base de 1990. Como entonces EEUU era responsable de 35% de las emisiones del Anexo 1, el Protocolo precisa ser obligatoriamente ratificado por la UE, Rusia, Ucrania y Japón. Una eventual falta de ratificación por parte de Canadá y Australia no impediría su entrada en vigencia, aunque implicaría un serio revés para su legitimidad. Con todo, cabe preguntarse si el Protocolo será un instrumento efectivo en la lucha por mitigar el cambio climático o si es, principalmente, un símbolo de los deseos universalistas de la humanidad y de la fuerte resistencia generada por el nuevo unilateralismo americano. La respuesta es bastante compleja por cuanto la presente realidad del Protocolo es contradictoria.

Varias dimensiones necesitan considerarse para evaluar el significado del actual Protocolo de Kyoto: 1) la sustentabilidad a largo plazo de la retirada de EEUU frente a la presión de la opinión pública internacional; 2) la viabilidad de un tratado para reducir emisiones de carbono cuando el principal país emisor está fuera del régimen; 3) la pérdida potencial de competitividad de las empresas europeas y japonesas por la necesidad de avanzar más rápido en la descarbonización de sus procesos productivos; 4) la capacidad de impulsar el Protocolo por parte de las empresas que están asumiendo compromisos voluntarios; 5) la consolidación sustantiva e institucional del mercado de carbono; 6) la fuerza relativa del sector conservador en la sociedad norteamericana; 7) la emergencia potencial de una propuesta alternativa a Kyoto por parte del gobierno de Bush en un futuro próximo (la propuesta de compromisos voluntarios de las empresas anunciada por Bush en febrero de 2002 es de baja relevancia); y 8) la fuerza relativa de los sectores que impulsan compromisos de reducción de la tasa de crecimiento futura de las emisiones en los países emergentes.

Por primera vez en la historia contemporánea una cuestión que no es de las clásicas de seguridad o economía ocupó un lugar relevante en la agenda de los principales países. También por primera vez, después de la Segunda Guerra Mundial, EEUU y los países de Europa occidental se vieron enfrentados por una cuestión de notable importancia. La retirada de EEUU del Protocolo de Kyoto se inscribe en la política exterior de la administración Bush,

basada en un creciente unilateralismo contraponiéndose al multilateralismo limitado seguido por EEUU desde el final de la Guerra Fría. Responsable de un cuarto de las emisiones globales de carbono, un tratado sin la presencia de EEUU es muy vulnerable; sus emisiones podrán seguir creciendo en lugar de tener que disminuir, como es el caso para los otros países del Anexo 1. Así, por ejemplo en 2010 (primer año de la meta del Protocolo) las emisiones de la UE deberán ser 8% inferiores a las de 1990, mientras que las de EEUU (de continuar la tendencia actual) serán aproximadamente 30% superiores. Es difícil imaginar que el Tratado siga en pie alrededor de 2006 o 2007 sin la ratificación de EEUU.

Referencias

- Cooper, R.: «Toward a Real Global Warming Treaty» en *Foreign Affairs* 7(2), 1998.
- Giddens, A.: *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- Grubb, M.: «The Kyoto Protocol» en *A Guide and Assessment*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1999.
- Haas, P.: «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination» en *International Organization* vol. 46 N° 1, 1992.
- Haas, P. (ed.): *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, University of South Carolina Press, 1997.
- Haas, P., R. Keohane y M. Levy (eds.): *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, 1993.
- Held, David: *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997.
- Held, David et al.: *Global Transformations*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- Keck, M. y K. Sikkink: «Activists Beyond Borders» en *Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998.
- Keohane, R.O. y J.S. Nye: *Power and Interdependence*, Longman, Nueva York, 2001.
- Keohane, R. y H. Milner: *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, 1996.
- Krasner, S.: «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables» en S. Krasner (org.): *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.
- Leis, Héctor Ricardo: *La modernidad insustentable*, Nordan y Pnuma, Montevideo, 2001.
- Linklater, Andrew: *The Transformation of Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- North, R.: *War, Peace, Survival. Global Politics and Conceptual Synthesis*, Westview Press, Boulder, 1990.
- Porter, G. y J. Brown: *Global Environmental Politics*, Westview Press, Boulder, 1996.
- Rosenau, J.: «Along the Domestic-Foreign Frontier» en *Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997.
- Viola, E.: «Globalization, Environmentalism and New Transnational Social Forces» en C. Chung y B. Gillespie (orgs.): *Globalization and the Environment*, OECD, París, 1998.
- Viola, E. y H. Leis: «Brazil and Global Governance: the Case of Climate Change» en Daniel Hogan y Mauricio Tolmasquim (eds.): *Human Dimensions of Global Environmental Change*, Brazilian Perspectives, Brazilian Academy of Sciences, Río de Janeiro, 2001.
- Young, O. (ed.): *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, MIT, Cambridge, 1997.