

LOS MECANISMOS COMERCIALES EN LA POLÍTICA GLOBAL AMBIENTAL. ¿LA POSTURA DE ESTADOS UNIDOS ES OBSTÁCULO O REALISMO?

*EDIT ANTAL**

RESUMEN

En este trabajo se revisan las distintas posturas que existen y la efectividad potencial de los mecanismos comerciales —el comercio de permisos de emisión, el desarrollo limpio y las aplicaciones conjuntas— en el régimen global del cambio climático. De manera particular, el artículo evalúa muy en detalle la posición y la actitud de Estados Unidos en contraposición a la Unión Europea y los países en desarrollo. El análisis se centra en la combinación entre dos tipos de mecanismos: el de regulación, por impuesto o por cuotas, del uso de la energía de combustibles fósiles, y el de los mecanismos flexibles comerciales basados en las leyes del mercado.

En el plano conceptual el debate que se desarrolla en torno a la participación compartida de los gobiernos y los sectores empresariales en la política y economía global del medio ambiente se vincula con la participación de los Estados y de las empresas, es decir, el mercado en la esfera de la política global. Se sostiene la hipótesis de que el grado y tipo de participación en las negociaciones globales de empresas que tienen la capacidad de actuar de manera relativamente autónoma, podría cambiar en el futuro la naturaleza, la identidad y la función de los regímenes internacionales.

* Investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM.

COMMERCIAL MECHANISMS IN GLOBAL ENVIRONMENTAL POLICY
DOES THE US POSITION CONSTITUTE AN OBSTACLE OR REALISM?

This article reviews the various existing positions and the potential effectiveness of trade mechanisms: —the trade in emissions permits, clean development and joint applications-within the global regime of climate change. In particular, the article undertakes a detailed analysis of the position and attitude of the United States in contrast to the European Union and developing countries. The analysis focuses on the combination of the two types of mechanisms: the regulation, through taxes or quotas, of the use of fossil fuel energy and flexible trade mechanisms based on the laws of the market.

At the conceptual level, the debate on the joint participation of governments and business sectors in global environmental politics and economy is linked to the participation of the states and firms, in other words, the market within the sphere of global politics. The article posits the hypothesis that, in the future, the degree and type of participation in the global negotiations of firms that have the capacity to act relatively autonomously, could change the nature, identity and function of international regimes.

LES MÉCANISMES COMMERCIAUX DANS LA POLITIQUE GLOBALE
DE L'ENVIRONNEMENT. LA POSITION DES ÉTATS-UNIS:
OBSTACLE OU RÉALISME?

Ce travail réexamine les différentes positions qui existent et l'effet potentiel des mécanismes commerciaux —le commerce de permis d'émission, le développement propre et les applications conjointes— sur le régime global du changement climatique. En particulier, l'article évalue de façon très détaillée la position et l'attitude des États-Unis en opposition avec l'Union européenne et les pays en voie de développement. L'analyse est centrée sur la combinaison de deux types de mécanismes: le mécanisme de régulation, par impôts ou quotas, de l'utilisation des énergies fossiles, et celui des mécanismes flexibles commerciaux fondés sur les lois du marché.

Sur le plan conceptuel, le débat qui se développe autour de la participation conjointe des gouvernements et des entreprises à la politique et à l'économie globale de l'environnement est lié à la participation des États et des entreprises, c'est-à-dire au marché dans la sphère de la politique globale. On soutient l'hypothèse que le degré et le type de participation aux négociations globales d'entreprises ayant une capacité d'action relativement autonome pourraient dans l'avenir changer la nature, l'identité et la fonction des régimes internationaux.

Los mecanismos comerciales conocidos como flexibles en la negociación global sobre el cambio climático fueron establecidos en 1997 en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas, bajo la intención de aumentar la flexibilidad y bajar los costos de la reducción de las emisiones. El documento habla de tres mecanismos que representan una novedad en la economía internacional: *el comercio de las emisiones (CE)* *el mecanismo del desarrollo limpio (MDL)* y *las aplicaciones conjuntas (AC)*.

El objetivo del régimen internacional del cambio climático es comprometer la reducción de las emisiones de gases de invernadero, que son seis; el principal, que es el bióxido de carbono, se genera por la quema de combustibles fósiles, carbón, petróleo y gas, en los procesos de una amplia gama de actividades industriales. Estos gases de invernadero contribuyen al calentamiento de la superficie de la Tierra en una escala jamás vista en la historia, y traen consigo efectos irreversibles en el cambio de clima, entre otros el aumento del nivel de los mares, disminución de las zonas de vida, y ascenso de la temperatura que vuelve desérticas áreas de cultivo y aumenta la sequía. Según lo hasta ahora acordado, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, son sólo los países industriales los que se comprometen con cuotas de reducción de las emisiones: Estados Unidos 7%, la Unión Europea y Australia 8% y Japón 6% de los niveles de 1990. Estos compromisos se derivan tanto de la responsabilidad actual de estos países en la emisión de los gases como de las emisiones pasadas a lo largo de toda la historia de su industrialización. Otro de los objetivos del régimen es transferir tecnología y recursos financieros hacia los países para evitar que sus emisiones vayan en aumento en el futuro conforme se industrialicen.

El Protocolo de Kyoto propone cinco maneras de lograr los objetivos de reducir las emisiones:¹ la primera y la segunda se refieren a políticas y medidas concebidas para lograr una disminución de las emisiones mediante la regulación de los procesos productivos, presumiblemente a través de impuestos y/o cuotas fijas a nivel nacional; mientras que la tercera, la cuarta y la quinta constituyen los llamados mecanismos flexibles antes mencionados, que se distinguen básicamente de los primeros dos por crear un mercado internacional de permisos de emisión de gases de invernadero, que significa introducir dos gran-

1 Michael R. Molitor, "The United Nations Climate Change Agreements", en Norman J. Vig, y Regina S. Axelrod (eds.), *The Global Environment, Institutions, Law and Policy*, Washington, D.C., Congressional Quarterly INC, 1999, pp. 210-235.

des novedades en las negociaciones globales sobre el medio ambiente. Del primero se espera lograr los objetivos no con base en compromisos a nivel nacional sino internacional, y el segundo, compromete no sólo a los gobiernos sino en gran medida también a las empresas, el sector privado de la producción industrial en aras de alcanzar los objetivos que se persiguen.

Los mecanismos de nuevo tipo en realidad fueron promovidos por Estados Unidos con la intención de cumplir de una forma menos costosa con los compromisos que le fueron conferidos. La idea se basa en el concepto de compra y venta de los permisos de emisiones de gases de invernadero y constituye una alternativa basada en incentivos económicos a la regulación por control directo de las emisiones. La lógica en que se fundamentan estos mecanismos es² otorgar una serie de permisos para emitir una determinada cantidad de toneladas del contaminante en cuestión. El gobierno sólo otorga permisos para una cantidad determinada en concordancia con el nivel deseado de las emisiones y los dueños de los permisos tienen la opción de guardarlos, de realizar la contaminación, o bien de reducir sus emisiones y vender los permisos. Se supone que el simple hecho de que los permisos tengan un valor comercial va a incentivar a los dueños de éstos para reducir sus emisiones.

En el contexto del debate en torno al cambio climático, la mayoría de los actores coinciden en reconocer que efectivamente los mecanismos flexibles servirán a las compañías para economizar sus costos al cumplir con sus obligaciones de reducir las emisiones principalmente del CO₂; sin embargo hay gran discusión sobre la efectividad de estas medidas respecto del mejoramiento real del medio ambiente. Es importante mencionar que no todos estarán de acuerdo ni siquiera con la idea misma de comercializar los permisos; por ejemplo, una serie de grupos ambientalistas, que pertenecen a Climate Action Network,³ sostienen que viola los principios mismos del acuerdo. Estos grupos se refieren a que según lo establecido no son todos sino sólo los países industrializados —responsables actualmente de las dos terceras partes de las emisiones en el mundo y virtualmente por la totalidad de las emisiones históricas— los que deben reducir sus propias emisiones y a que los mecanismos flexibles consti-

² Definición de comercio de emisiones en el *Glosary*, en <http://www.weathervane.rff.org/glosary/index.html>, consultado el 26 de octubre de 1999.

³ Climate Action Network (CAN) COP5, "Position Paper, Adequacy and Equity: The Road Forward", en <http://www.weathervane.rff.org/refdocs/CANpositionpaper.html>, consultado el 18 de marzo de 2000.

tuyen una escapatoria para evadir las reducciones que constituyen un peligro para el medio ambiente.

En definitiva, respecto de los objetivos originales del régimen del cambio climático, los mecanismos flexibles representan dos grandes peligros: el primero es que se pone en riesgo alcanzar una mejora en el nivel total de las emisiones y con ello lograr lo más importante, la protección ambiental, y el segundo que se cuestiona seriamente que los mecanismos de mercado puedan asegurar la equidad, es decir, atender el aspecto de la justicia en el nivel de distribución de los recursos transferidos del Norte al Sur.

La aparición de la idea de los mecanismos flexibles refleja una especie de metamorfosis que ha experimentado el discurso ambiental mismo desde que el tema ambiental se ha vinculado con el comercio en el nivel internacional. En consecuencia los temas ambientales se negocian en conjunto con otros de la política, especialmente el comercio, que hace que los actores que intervienen en el proceso sean muy diferentes e inmersos en relaciones de fuerzas muy distintas, que tienden a convertir el tema ambiental en un asunto mucho más complejo. Este cambio significa a su vez que los intereses ambientalistas en sí mismos, sin aliarse con otros intereses, representan un peso menor que se tiene que negociar con grupos de interés muy poderosos.

De todas maneras la mayoría de las delegaciones oficiales en las negociaciones de Kyoto ha aceptado los mecanismos flexibles, pero éstos han sido establecidos y discutidos sólo de manera general. A su vez se acordó estudiar las formas concretas de su aplicación, para lo que se dictaron una serie de conferencias entre las partes. La definición final sobre la suerte de estos mecanismos se ha de tomar en la siguiente reunión que tendrá lugar en La Haya en noviembre de 2000. Tomando en cuenta, por un lado, que Estados Unidos está dispuesto a firmar el Protocolo de Kyoto si se acepta que la aplicación de estos mecanismos sea extensiva a todas las partes y sin límites impuestos, y por otro, que su enorme peso en la emisión total de CO₂ hace difícil obtener tratado alguno de la participación de este país, se puede decir que los mecanismos flexibles hoy constituyen el punto clave en la suerte del régimen global del cambio climático.

En este trabajo se revisa el estado actual del debate sobre estos mecanismos, se evalúan las distintas posturas y la efectividad potencial del comercio de las emisiones (CE), los mecanismos del desarrollo limpio (MDL) y las aplicaciones conjuntas (AC) con el fin de ponderar la posibilidad del éxito del régimen del cambio climático. Es también su intención señalar algunas novedades que han sur-

gido respecto de las políticas ambientales globales y se considera que tiene sentido generalizarlas para otros ámbitos de la política y la economía globales.⁴

LOS MÉTODOS TRADICIONALES DE LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES

El primer método para reducir las emisiones de gases se encuentra resumido en el artículo 2 del documento del Protocolo de Kyoto, que plantea la puesta en marcha de medidas directas y legales a nivel nacional con el fin de estimular la reducción de los gases en la atmósfera. En términos prácticos de la economía se trata de introducir impuestos directos sobre el uso de la energía sucia, esto es, los combustibles fósiles, y/o imponer cuotas de cantidades fijas para delimitar al máximo las emisiones permitidas. Muchos países y específicamente Estados Unidos estiman que políticamente sería muy difícil llevar a cabo medidas que signifiquen aumento de impuestos en sus sociedades.

El segundo método que se establece en el artículo 3.3 pretende incentivar aquellas actividades económicas que mejoren la captura de los gases dañinos que ya se encuentran en la atmósfera y se refiere concretamente a introducir cambios básicamente en el uso de la tierra y la práctica de la forestación. Sin embargo, los acuerdos dejan abierta la definición de cómo acreditar y cómo medir la efectividad de estas actividades de manera equitativa.

LOS MECANISMOS FLEXIBLES *El comercio de emisiones*

La tercera forma es el comercio de las emisiones (CE) que permite a aquellos países desarrollados que cuentan con unidades de emisión en exceso, presumiblemente porque redujeron por debajo del nivel comprometido, vender sus créditos a otro país industrializado que no ha podido cumplir sus compromisos. Este mecanismo propuesto por Estados Unidos se basa en una experiencia que este país ha puesto en marcha a nivel nacional para reducir el bióxido de sulfuro en virtud de la legislación de la *Clear Air Act* en 1990.

Sin duda éste es el mecanismo más controvertido entre los tres propuestos, principalmente porque plantea resolver dos problemas muy complejos: cómo

⁴ Estos temas se ubican en el debate que hay en torno a los regímenes ambientales, cuyos principales exponentes teóricos son: Oran R. Young (ed.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, M.A., Londres, The MIT Press, 1997; Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992; John Vogler, *The Global Commons. A Regime Analysis*, Oxford, Wiley, 1996 y Matthew Paterson, *Global Warming and Global Politics*, Londres y Nueva York, Routledge, 1996.

lograr que un mercado de este tipo funcione, esto es, qué criterio se debe seguir para repartir los créditos iniciales entre los países y qué instancias podrían hacerse cargo de la administración, la supervisión o la certificación de este comercio. Podría ser el Banco Mundial o más bien un consejo ejecutivo específico e independiente de las instituciones financieras internacionales ya existentes. Puesto que se trata de proyectos del sector privado, también se pregunta qué papel jugarían las entidades privadas en la certificación de los créditos para la reducción de las emisiones.⁵

Hay una gran preocupación en torno a que la comercialización de los permisos abriría la posibilidad de que algunos países evitaran realizar reducciones internas, lo que se traduce en la exigencia de establecer un nivel mínimo al que los países deben reducir sus emisiones mediante medidas estrictamente internas, y restringir así el ámbito de las opciones de comercialización de los permisos. Sin embargo, el artículo 17 del Protocolo de Kyoto que se refiere a este punto sólo establece que el comercio de las emisiones debe ser de carácter suplementario respecto de las acciones internas emprendidas en cada país, sin especificar monto alguno.

Otro tema difícil de atender es la verificación misma de las emisiones, esto es, evitar que se creen créditos que no corresponden a una situación real. El mayor problema en la actualidad es que ni siquiera los métodos científicamente más avanzados pueden eliminar el alto grado de incertidumbre que permanece en torno a los métodos de la medición, dado el gran número de variables que influyen sobre el efecto invernadero.

Se teme también que los créditos de emisión en venta pueden volverse inútiles, es decir, desvalorarse, como resultado de la balanza entre la oferta y la demanda. Estados Unidos insiste en que los países en desarrollo también asuman compromisos de reducción que multiplicarían con mucho los créditos en el mercado. Sin embargo, si los permisos de emisión se extienden demasiado y/o las reducciones permanecen voluntarias, puede ocurrir fácilmente que las metas de la reducción sean fijadas a niveles demasiado altos, que inevitablemente llevaría a desvalorizar los créditos. Por ello, algunos países en desarrollo y las ONG han propuesto que las metas se fijen en función de la emisión per cápita, puesto que todos los ciudadanos del mundo deben contar con el mismo derecho a emitir gases o a contaminar. Mientras, Estados Unidos y otros de los

⁵ *Synthesis Paper for the CDM Ministerial Forum*, 24-28 de septiembre de 1998, "The Clean Development Mechanism: Key Issues. A Background Synthesis Paper Prepared for the Brazil-Canada Ministerial Forum on the CDM", Ottawa, Canadá, 1998, pp. 1-8.

países más industrializados critican el sistema per cápita simplemente por considerarlo políticamente irreal.⁶

Estados Unidos, que pretende encabezar el sistema de comercio de emisiones, está a favor de aplicar las reglas convencionales del comercio que prevalecen en los demás mercados, con el fin de minimizar las confusiones y oponerse a cualquier regulación que eventualmente podría limitar los montos comercializables. Esta postura la apoyan también los países que constituyen el grupo llamado JUSCANZ (Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega y Rusia).

La Unión Europea también apoya el comercio de las emisiones, pero quiere asegurarse de que antes de iniciar el comercio se cumplan los compromisos de emisión a nivel nacional mediante mecanismos de regulación y que el mercado de los permisos primero sea experimentado a nivel nacional o en todo caso regional.⁷

Al mismo tiempo los países en desarrollo ven con mucho escepticismo el comercio de las emisiones porque no están seguros de que pueda existir un sistema de verificación confiable y que los compromisos de Kyoto logren obligar a los países industrializados a tomar medidas en el nivel nacional. Estos países temen que este comercio pueda ser utilizado por los países industrializados con el objeto de no cumplir sus compromisos. Argumentan, asimismo, que países como Rusia o Ucrania, cuya producción industrial ha declinado notablemente a partir de 1990, podrían emitir demasiados créditos que abarataran sus precios. Los créditos en exceso, también llamados *hot air*, podrían poner en venta una gran cantidad de permisos de emisión para los países por ejemplo como Estados Unidos, a un precio insignificante respecto de los costos de sus reducciones internas, y fomentar así la falta de cumplimiento de las reducciones a nivel nacional.

Expresa una situación muy real el temor de que el comercio completamente libre de los permisos fomentaría el fácil cumplimiento de los compromisos sin reducir en realidad las emisiones. El ejemplo muy citado en la literatura⁸ es el caso de Rusia, pero en realidad puede haber muchos más, todos los que por alguna razón sufren caídas temporales de su producción industrial. Estos

6 "Flexibility Mechanisms", en <http://www.iisd.ca/linkages/climate/ba/machanisms.html>, consultado el 29 de octubre de 1999, p. 3.

7 "Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol", documento oficial de la Comisión de la Comunicación al Consejo y al Parlamento, Bruselas (COM, 1999), 19 de mayo de 1999, pp. 1-21.

8 Rajendra K. Pachauri, "Defining and Operationalizing the CDM", del Tata Energy Research Institute (TERI), texto publicado en José Goldemberg (edit.), *Issues & Options. The Clean Development Mechanism*, Nueva York, UNDP, 1998, p. 104.

países, a pesar de producir por el momento menos que antes, cuentan con cuotas de emisión altas y por lo tanto están en condiciones de invadir el mercado con permisos baratos. La falacia del argumento estará en que la gran cantidad de permisos no se acumula por haber reducido los contaminantes en Rusia o en algún otro país, sino porque existe decrecimiento económico en alguna parte del mundo. En estos casos nadie en el mundo está reduciendo las emisiones de gases, en otras palabras, no se logra ningún cambio en el patrón de conducta, sino simplemente se emiten menos porque también se genera menos actividad industrial.

El mecanismo del desarrollo limpio

La cuarta forma de reducir emisiones consiste en los mecanismos del desarrollo limpio (MDL) asentados en el artículo 12, propuestos originalmente por la delegación de Brasil, y que se refieren a que los países industrializados, ya sea sus gobiernos o sus entidades privadas, pueden cumplir sus compromisos mediante proyectos de reducción de emisiones en los países en desarrollo. Los países industrializados recibirán créditos especiales para realizar estos proyectos, que les asegurarán *reducciones de emisión certificadas*, conocidas por sus siglas en inglés como los CER. El propósito declarado principal de los MDL es el fomento del desarrollo sustentable en los países en desarrollo. De acuerdo con esto es posible, por ejemplo, que Estados Unidos gane créditos de reducción por transferir alguna tecnología de energía eficiente a China.

Este mecanismo difiere de los otros dos flexibles principalmente porque no es de carácter suplementario, es decir, en teoría es posible que un país cumpla todos sus compromisos a través de este mecanismo porque no incluye los métodos de secuestros de carbón⁹ y porque entrará en vigor a partir del año 2000; en cambio el CE y las AC sólo empezarán a aplicarse a partir de 2008.

El protocolo establece que los proyectos MDL deben estar bajo la supervisión de un consejo ejecutivo. Esta definición resulta todavía insuficiente, por lo que la composición de este consejo es uno de los temas de mayor discusión, ya que su papel será decisivo en varios sentidos, a saber: determinar si un proyecto de inversión podría o no ser reconocido para los fines originalmente concebidos de mejorar las emisiones futuras en el país receptor, ser el responsable por la correcta aplicación del proyecto y certificar los créditos

⁹ El secuestro de carbón generalmente se refiere a capturar carbón ya liberado en la atmósfera a través de los océanos, los bosques o los suelos terrestres. La inclusión de esta forma de reducir el carbón en la atmósfera todavía no está bien establecida, pero constituye una de las demandas de Estados Unidos de contabilizar estos mecanismos e incluirlos al tratado.

obtenidos. No está claro tampoco si la función de supervisar incluye o no la delicada labor de certificar las reducciones de la emisión en la que las entidades privadas también reclamen jugar algún papel, puesto que las empresas son las responsables directas de las inversiones. Todo parece indicar que habrá que repartir las distintas funciones entre un consejo multilateral y alguna representación u órgano conformado por entidades privadas.¹⁰

Una primera problemática se relaciona con identificar si un proyecto es o no apto para ser reconocido como de MDL. Es necesario contar con una estructura internacional legal e institucional de nuevo tipo, puesto que los MDL involucrarán actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, una estructura de este tipo podría tomar formas muy distintas, que van desde una simple organización multilateral hasta una especie de entidad orientada al mercado en la cual inversionistas individuales y gobiernos estarían a la cabeza, y que una instancia multilateral sólo intervendría para otorgar la certificación de créditos. En relación con este punto, en muchos países existe el temor de que su capacidad de generar o negociar proyectos se viera muy limitada, ya que pudiera contribuir a que los capitales no necesariamente fluyeran hacia las regiones donde más hacen falta desde la perspectiva ambiental.

En distintas consultas sobre el tema,¹¹ los países en desarrollo también expresaban temor en el sentido de que las prioridades de los proyectos de los MDL no necesariamente coinciden con los requerimientos del desarrollo interno. Por esta razón se proponía establecer una serie de indicadores internacionalmente establecidos para medir el grado del beneficio del país receptor y el de afinidad del proyecto con los intereses del país. Sin embargo, fijar los criterios de la afinidad de un proyecto con el modelo del desarrollo de un país arroja una gama tan amplia de variables de tipo económico y social que el éxito de los MDL será vulnerable de las circunstancias muy específicas en cada caso. Además, imponer estándares internacionales referentes a las circunstancias concretas no sólo podría implicar muy altos costos de operación sino también podría ser visto como una seria afectación de la soberanía del país receptor. Este tema se vincula con el debate ya existente sobre los beneficios a largo plazo de las inversiones extranjeras directas, que a su vez tiene que ver con la inspección internacional de la asistencia al desarrollo.

¹⁰ *Synthesis Paper*, 1998, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹¹ Jean-Charles Hourcade, "Policies for the Design and Operation of the Clean Development Mechanism", en http://www.weathervane.rff.org/research/Toman_policies_CDM.htm, consultado el 28 de octubre de 1999.

Acerca de cómo repartir los beneficios entre el desarrollo sustentable y las ganancias financieras de los proyectos de los MDL todavía existe ambigüedad en los acuerdos; sin embargo ya se han analizado las ventajas y las desventajas de las distintas modalidades. Para el éxito de los proyectos MDL la cuestión vital es cómo operar los CER. Existen básicamente dos enfoques, el bilateral y el multilateral.¹²

En el primero, el bilateral, son los países o las unidades privadas que negocian entre sí, las que acuerdan los criterios de cómo realizar los proyectos y cómo acreditar los CER, en cuyo sentido guardan similitud con los proyectos de AC. Ésta es la modalidad que prefieren los grandes inversionistas, ya que cuentan con suficientes recursos para desarrollar los proyectos y creen que la vía multilateral tiende a aumentar los costos de las transacciones. Según esta versión, los proyectos de inversión son evaluados uno por uno, definidos y dirigidos principalmente por el inversionista y el sector privado, por lo que el énfasis se pone en las contribuciones del proyecto a la reducción de las emisiones y no se aportan recursos adicionales a los países en desarrollo destinados a adaptarse al cambio climático. La lógica misma de la acción bilateral conduce a que las inversiones se concentren en aquellos países en desarrollo que *a priori* reúnen las características de obtener beneficios por parte de las inversiones foráneas directas.

En el segundo caso, el multilateral, también conocido como proyectos de cartera o portafolio, los países en desarrollo ofrecen proyectos que se licitan entre los países del Anexo 1, con el fin de buscar apoyo financiero y técnico. Los países en desarrollo emiten los certificados y los presentan al cuerpo establecido por el Protocolo de Kyoto, el Consejo Ejecutivo, para ser colocados en el mercado. De esta manera el valor de los CER se determina básicamente en el mercado y el Consejo Ejecutivo juega el papel de fiduciario para asegurar que los países en desarrollo obtengan el mejor precio posible. Algunos países, entre los que se encuentra Estados Unidos, consideran esta forma de operar inaceptable por interferir en lo que entienden que es su soberanía.

Las ventajas de esta modalidad son que los proyectos realmente favorecen el desarrollo sustentable de los países que reciben la inversión, y se pueden lograr mejores precios porque los únicos proveedores de los CER son los proyectos MDL y se evita tener que negociar caso por caso, lo que disminuye los costos y los riesgos. El enfoque multilateral en realidad proporciona una defensa para los

¹² Yamin Farhana, "Operational and Institutional Challenges", en José Goldemberg, *op. cit.*, pp. 53-79.

países en desarrollo ante la presión de los inversionistas, y hace llegar recursos a éstos y no sólo a los más favorecidos. Asimismo, para reducir los riesgos, también puede atraer a los inversionistas medianos y pequeños.

Una de las preocupaciones mayores en torno a la aplicación de estos proyectos proviene de la experiencia que se obtuvo en el caso de SO₂ (bióxido de sulfuro) en Estados Unidos. Los proyectos de los MDL en realidad no se realizaban en el ambiente de un mercado abierto sino mayormente entre las filiales de una misma empresa trasnacional. Este hecho lo que hace es convertir el enfoque multilateral en bilateral, por lo que los proyectos pierden su principal atractivo para los países en desarrollo.

Podría existir también algún tipo de arreglo que mezcle los dos enfoques, por ejemplo en forma de una combinación en que los gobiernos nacionales establezcan las reglas a seguir en el caso de los proyectos de los MDL en sus propios países. Esta forma equivaldría a utilizar los MDL como soportes de las políticas públicas en los países en desarrollo para animar las inversiones de tecnologías más limpias en el sector de energía, el transporte o lograr reducciones en los subsidios del sector de energía sucia. Además, puesto que el valor de los CER se forma en el mercado, con el tiempo puede alterarse considerablemente, por lo que se propone determinarlos en términos de unidades de emisión en lugar de términos monetarios.

Un segundo tipo de problemática se relaciona con la evaluación de los proyectos de los MDL. Una de las complicaciones de estos proyectos es que implican una evaluación caso por caso para saber su capacidad de contribuir a futuras reducciones de la emisión de gases. Además para establecer la eventual contribución de un proyecto hacen falta una serie de registros que actualmente no existen. Lo principal es contar con niveles de referencia de la contaminación, los máximos y los mínimos, que todavía no han sido fijados, puesto que los países en desarrollo hasta ahora no han tenido obligaciones relativas a la reducción de sus emisiones.

El artículo 12 correspondiente al tema sólo establece que las reducciones deben estar certificadas y ser realistas; sin embargo, en el caso de los MDL, igual que en el de las AC, a ambos países, tanto el que realiza como el que recibe la inversión, les sobrarían razones para exagerar las reducciones prometidas. Por este motivo, antes de implementar proyectos de la naturaleza de los MDL es necesario establecer un sistema confiable de verificación y de certificación de las emisiones de gases de invernadero que estén sujetos al control de un auditor independiente.

Una complicación adicional surge por el requisito de que los proyectos de los MDL deben perseguir objetivos a largo plazo, punto en el que existe un serio

problema de interpretación. Lo que se puede medir es la emisión de toneladas de CO₂ por año, pero se sabe que el carbón permanece en la atmósfera aproximadamente por una duración de 200 años. De ahí sigue que si se concibe un proyecto que podría operar por ejemplo durante 40 años, tendría que funcionar al menos durante 240 años para lograr el objetivo propuesto. Es fácil reconocer que un lapso tan largo rebasa los límites de cualquier proyecto concebible en función de los tiempos de la política.

Para resolver el problema concreto hace falta establecer un mecanismo que defina cuántos CER produce cada proyecto. La disyuntiva es evaluar cada proyecto de manera específica o acordar lineamientos de manera general. A favor de la primera opción está la gran diversidad de tecnologías y la diversidad de los sectores de la economía en los que se aplican los proyectos que difícilmente aguantan una evaluación uniforme, pero a favor de la segunda está el argumento de que repartir un fondo común destinado a beneficio ambiental exige tener un criterio común que compare los distintos proyectos con el fin de poder distribuir los recursos de manera eficiente y justa.

Los lineamientos del protocolo también establecen, aunque sólo vagamente, que una parte de los fondos destinados a los MDL tiene que ser utilizada para cubrir los costos de la administración del proyecto, y otra parte debe destinarse a los costos de la adaptación del país sin definir bien qué se supone que significa esto en la realidad. Esta clase de falta de definiciones hacen que surja la preocupación de que los fondos podrían dispersarse antes de conseguir algún resultado de tipo ambiental. Con el fin de recabar fondos para la administración y la adaptación de los proyectos de los MDL se ha propuesto utilizar los impuestos pagados correspondientes a los proyectos.¹³ Sin embargo esto crea dos tipos de problemas adicionales, a saber: crear un mecanismo de transferencia eventual de recursos de un país en desarrollo a otro, y que mientras mayores son estos impuestos mayores serían las desventajas de los proyectos de los MDL en comparación con los del CE y las AC para los países industrializados, puesto que estos últimos no pagan impuestos.

La tercera área de problemas se observa en torno a la aplicación y la acreditación de los proyectos de los MDL. Se ha argumentado que sólo los resultados directos de cada proyecto en la reducción de las emisiones de gases deben ser tomados en cuenta, pero el problema es cómo separar los resultados de un proyecto del efecto acumulado de una serie de otros factores que también jue-

13 Jean Charles Hourcade, *op.cit.*, pp. 9-11.

gan un papel importante en las emisiones. Se hizo incluso la sugerencia de aplicar los sistemas legales referentes a la emisión del país industrializado que realiza la inversión al país receptor para asegurar que se logren beneficios ambientales a nivel global y no solamente a nivel del país receptor. Esto a su vez implica que la acreditación tiene que ser *ex post*, una vez realizado el proyecto, o que la cantidad de créditos estimados en un principio se corrija al terminar la inversión. Sin embargo, este elemento introduce un factor de riesgo de tal grado para el país que invierte que puede poner en entredicho la inversión misma.

Con todos los problemas mencionados Estados Unidos sigue sosteniendo que no se debe limitar el porcentaje de las reducciones que un país puede adquirir por la vía de los MDL, en cambio, por ejemplo, la Unión Europea confía mucho menos en el éxito de este mecanismo y le gustaría restringir su uso a los proyectos relacionados con el uso de la tierra para capturar carbón ya liberado en la atmósfera. Los grupos ambientalistas y los países en desarrollo también guardan muchas reservas relativas a que estos proyectos servirán básicamente para los países industrializados como una vía fácil de evitar las reducciones en casa. Y finalmente, muchos países en desarrollo, a pesar de tener argumentos en contra, creen que los proyectos de los MDL indudablemente podrían atraer un vasto flujo de capitales hacia el Sur.

Las aplicaciones conjuntas

La quinta y la última manera de reducir gases consiste en las aplicaciones conjuntas (AC) que se describen en el artículo 6 y que permiten desarrollar proyectos conjuntos entre los países industrializados para lograr sus compromisos de reducción. Por ejemplo, si Japón invierte en la conversión de una planta de electricidad de combustión de carbón en una de gas en el lejano oriente de Rusia, Japón podría obtener créditos de reducciones correspondientes a la reducción de contaminantes.

En torno a esta modalidad también hay más temas pendientes que resueltos. Por ejemplo, el significado concreto del concepto de *suplementariedad* de los proyectos de las AC aún no está especificado y lo mismo pasa con el concepto de la *adicionalidad* que se establece, pero que no está claro cómo debe entenderse.

La suplementariedad se refiere a que las AC sólo pueden ser utilizadas como un suplemento entre los distintos recursos que hay para reducir emisiones, que se fijó con la intención de evitar que se evadan las reducciones internas. Sin embargo, todavía no está del todo claro en el documento de Kyoto su signifi-

cado, que da lugar a confusiones.¹⁴ Es absolutamente necesario cuantificar las AC, es decir, establecer un límite, por ejemplo en porcentajes, para excluir otro tipo de interpretaciones posibles, como por ejemplo entender la suplementariedad respecto de los otros mecanismos flexibles en lugar del nivel de la reducción en el plano nacional.

El principio de adicionalidad¹⁵ forma parte del discurso ambiental, es muy comúnmente aplicado en el medio y se refiere a producir un incremento de los beneficios ambientales en relación con lo que se obtiene sin alterar las condiciones dadas. En el caso del cambio climático, el artículo 12.5 del protocolo de Kyoto exige a las partes demostrar que se obtienen beneficios netos a través de los proyectos de los MDL en comparación a que no se hubieran aplicado, es decir, entre las condiciones dadas legalmente establecidas.

Sin embargo, hay discusión entre los que entienden un concepto débil y uno duro sobre lo que realmente significa el principio de adicionalidad para la reducción de gases de invernadero. El débil sostiene que una reducción debe considerarse como adicional si presenta un exceso de reducciones relativas a los requerimientos legales. En este sentido una reducción realizada en función de que un país cumpla las leyes o compromisos de otro no puede ser contabilizada como una reducción adicional. En cambio, el concepto fuerte de adicionalidad sostiene que una reducción es adicional si no se hubiera realizado entre las condiciones dadas sin emprender el proyecto. Para salir de dudas y evitar las escapatorias es necesario que el protocolo establezca cuál es el referente contra el que se debe obtener la adicionalidad, que a su vez requiere de referentes claros establecidos en cada país.

Al mismo tiempo, estos dos principios, la suplementariedad y la adicionalidad, se relacionan con el tema técnico de la medición de las reducciones que plantea el problema. El tema constituye una amplia discusión en que hay básicamente dos posturas: usar el método de demarcación de por arriba y de por debajo o evaluar los proyectos caso por caso. En las aplicaciones conjuntas el método de caso por caso, a pesar de resultar menos costoso que en el caso de los MDL, puesto que se trata de países industrializados que suelen tener sistemas de monitoreo de las emisiones más o menos confiables, de todas formas causará un costo adicional. El método de demarcación puede ser más promotor, puesto que los gobiernos estarían en condiciones de fijar límites precisos —superiores e inferiores, como puntos de referencia a las reducciones— ya

14 Farhana Yamin, *op. cit.*, pp. 67-68.

15 Theodore Panayotou, "Six Questions of Design and Governance", en José Goldemberg, *op. cit.*, pp. 45-52.

que no están interesados en sobre vender los créditos de emisión tan sólo por cumplir. Además, este método podría reducir los costos de la operación de los proyectos de una manera significativa.

Los países industrializados en general se manifiestan a favor de las AC, mientras que China y otros países en desarrollo tienden a rechazarlas por las mismas razones que los dos mecanismos anteriores; las ONG por su lado están divididas, pero cada vez favorecen más los proyectos de las AC por considerarlos como buenos canales de apoyo a las economías en transición.

De manera general se puede afirmar que a pesar de que los mecanismos flexibles son muy cuestionados, también existe una amplia conciencia de que la aceptación de estos métodos comerciales son necesarios para lograr que los países industrializados se comprometan a adoptar metas fuertes en materia de reducciones. Sin embargo, aún persiste la diversidad de opiniones en torno a qué papel le corresponde jugar a los métodos regulatorios y tradicionales y cuál a los mecanismos comerciales y flexibles. Al fin y al cabo, el mayor atractivo de concretar proyectos internacionales de inversión en tecnologías nuevas basados en leyes del mercado, es lograr que fluyan más recursos financieros hacia los países menos industrializados, que fue uno de los propósitos originales y más importantes del régimen del cambio climático.

Hay también un par de puntos pendientes relativos a cómo establecer vínculos entre las distintas modalidades de los mecanismos flexibles. Por ejemplo, existe controversia entre los proyectos de los MDL y el del CE: el protocolo, tal como está ahora, sólo permite desarrollar el comercio de las emisiones entre los países industrializados, pero los proyectos de los MDL generarán créditos de emisión para los países en desarrollo, de manera que éstos también podrían estar interesados en participar en este mercado.

En resumen, como señala una consulta multinacional realizada en septiembre de 1999 sobre la viabilidad de los mecanismos flexibles que fue convocada por el Centre International de Recherches sur l'Environnement et le Développement (CIRED) con sede en París y Resources for the Future (RFF) con sede en Washington,¹⁶ la tendencia es favorable hacia la aceptación y la creación de mercados de los permisos, y con respecto a la discusión sobre el tema en general predomina el tono pragmático. Se está creando consenso sobre la necesidad de operar proyectos de los MDL que se basen en las leyes de mercado, pero que al mismo tiempo sean regulados, puesto que los proyectos deben responder

16 Jean-Charles Hourcade, *op. cit.*, pp. 11.

tanto a los criterios del desarrollo sustentable como a los argumentos relativos a los aspectos financieros, y se considera que ambos pueden ser compatibles.

LA POSTURA DE ESTADOS UNIDOS

Es seguro que Estados Unidos, actualmente y durante los próximos años, no va a aceptar las condiciones del Protocolo de Kyoto. Las razones son de sobra conocidas.¹⁷ Por un lado, dada la oposición activa de los sectores organizados de la industria y de los grupos laborales, no cuenta con consenso interno para apoyar medidas internas significativas respecto de las dos primeras modalidades de reducción de sus emisiones en el nivel nacional, que haría necesario introducir impuestos y/o cuotas sobre el uso de la energía; y por el otro, el Senado no acepta compromiso internacional alguno que no incluya a todas las partes en los compromisos de reducción y, como se sabe, los países en desarrollo actualmente no están incorporados.

En 1993 el presidente Clinton obtuvo el rechazo tajante del Congreso cuando solicitó impuestos de energía y más tarde, en 1997, recibió la negativa definitiva del Legislativo de negociar acuerdos internacionales sin vincular a los países en desarrollo, bajo el argumento de que éstos son los futuros responsables del incremento de las emisiones de gases de invernadero, cuando se refería principalmente a los países grandes que constituyen cierta potencia industrial como son China, India, Brasil y México.

Entre las causas de que Estados Unidos no participe en la política ambiental internacional, que también son ciertas para el caso del cambio climático, se suele mencionar tres puntos principales: oposición interna por parte de los sectores laborales e industriales; debilidad e incertidumbre que aún persisten en las argumentaciones científicas sobre el cambio climático, y los problemas no resueltos de Estados Unidos que se expresan en la escasa disponibilidad para la cooperación internacional. A largo plazo los tres puntos pueden ser alterados: el consenso interno puede cambiar conforme a los avances de la tecnología en la generación de energía más limpia y la habilidad del Ejecutivo en convencer al público sobre la necesidad de pagar impuestos de carbón; se obtendrán mayores avances científicos sobre los aspectos endebles del cambio climático que permitirán predicciones más precisas; y finalmente Estados Unidos podría lograr convencer a una serie de países, principalmente los grandes, entre ellos México, de la necesidad de comprometerse con reducciones obligatorias

¹⁷ Robert I. Paarlberg, "Lapsed Leadership: U.S. International Environment Policy Since Rio", en Norman J., Vig y Regina S. Axelrod, 1999, *op. cit.*, pp. 236-255.

y canalizar así los puntos aún no resueltos del protocolo —ya arriba analizados— hacia los mecanismos flexibles y crear de esta manera el mercado global de las emisiones de gases de invernadero. Sin embargo, a corto plazo hay muy poca posibilidad que ocurra un cambio de esta naturaleza.

Con respecto al primero y al segundo argumento, la existencia de grupos opositores y la incertidumbre de la ciencia, resulta muy interesante comparar el caso de la protección de la biodiversidad con el cambio climático. Hay que recordar que Estados Unidos tampoco ratificaba el tratado sobre la biodiversidad a pesar de que en este caso no existían ni grupos opositores fuertes ni mayores dificultades en el consenso científico, de tal manera que la ausencia de grupos de oposición organizados y la incertidumbre científica no eran suficientes para explicar la falta de disponibilidad de este país para firmar tratados internacionales.

El factor decisivo en el caso de la biodiversidad fue más bien la actitud de oposición —disidencia del Senado respecto del Ejecutivo— y el hecho de que la división de poderes entre Legislativo y Ejecutivo iba acompañada por una división partidista entre republicanos y demócratas. La separación de poderes tan tajante en el proceso de decisiones políticas en el ámbito internacional es de por sí un obstáculo fuerte para lograr la ratificación por el Congreso de los acuerdos negociados por el presidente, más aún cuando la mayoría del Congreso es de distintos partidos, lo que puede ocasionar verdaderas parálisis en torno a muchos temas. Desde luego, en ambos casos, tanto en la biodiversidad como en el cambio climático, la patética ausencia de una amplia audiencia política sobre el tema ha jugado un papel crítico en el fracaso del Ejecutivo de lograr respuesta positiva del Legislativo.¹⁸

En lo que se refiere al régimen internacional del cambio climático en lo inmediato es necesario contemplar la posibilidad de que el régimen avance sin la participación de Estados Unidos. Así las cosas, la pregunta que se debe formular es de si es o no factible que un tratado sobre el cambio climático entre en vigor sin la participación formal de Estados Unidos.

EL FUTURO DEL RÉGIMEN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Sin embargo, en la última reunión que se celebró en Bonn en noviembre de 1999 muchos gobiernos —Estados Unidos no estuvo entre ellos— hicieron un llamado a la aplicación pronta del protocolo. Al reconocer que el cambio climá-

¹⁸ Edit Antal, "Políticas globales del medio ambiente, perspectiva comparativa entre Estados Unidos y la Unión Europea", en *El Cotidiano*, núm. 96, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto de 1999, pp. 18-225.

tico sin duda es el más complejo de todos los problemas internacionales del medio ambiente y que cuatro de los últimos cinco tratados ambientales entraron en vigor sin su ratificación, es razonable mantener un moderado optimismo en la materia.

La lista de los tratados globales sobre el medio ambiente que hasta ahora no han sido ratificados por Estados Unidos es la siguiente: la Convención de Basel sobre Desechos Peligrosos en 1992, la Convención sobre Derecho Marítimo de 1994, la Convención sobre Especies Migratorias de 1983 y la Convención sobre el Combate contra la Desertificación en 1996.¹⁹ Es así como Estados Unidos ha quedado fuera de un vasto campo del derecho internacional sobre el medio ambiente, porque tratados de este tipo requieren el voto de las dos terceras partes del Senado y la disciplina partidista no está funcionando. Los procedimientos de la política estadounidense tienden a favorecer en gran medida a la oposición, aun cuando ésta represente sólo intereses claramente minoritarios.

Para que el tratado sobre el cambio climático entre en vigor hacen falta 55 países que lo ratifiquen, los que a su vez deben representar al menos 55% de las emisiones relativas al nivel de las emisiones de 1990. A pesar de que Estados Unidos emite más gases de invernadero que cualquier otro país, casi 40% de la emisión total del mundo industrial, todavía hay posibilidades de que nazca el tratado y que entre en vigor en el año 2002. Dado que por un lado la Unión Europea como actor unificado y sus cinco miembros más grandes por separado, así como Japón, han manifestado interés en que el protocolo se ratifique lo más rápido posible y que, por otro, aritméticamente se puede reunir el 55% necesario, es posible que el tratado consiga el consenso requerido.

Estados Unidos por su lado incluso intentó posponer la fecha de la próxima reunión en La Haya, que se reúne en noviembre de 2000 y en la que se pretende llegar a una solución definitiva, por considerar los tiempos políticos y electorales poco oportunos; sin embargo su propuesta no tuvo suficiente apoyo. De todos modos, hubiera sido insólito que la fecha de una reunión internacional de alto nivel se cambie por causa del calendario electoral de uno de los países participantes.

No sería la primera vez que se ratificara un tratado sin Estados Unidos; sin embargo esto no significa que deje de participar. Recientemente este país ha participado y jugado un papel importante en la Conferencia sobre los Produc-

¹⁹ John Andersen, "Could the Kyoto Protocol Go Forward Without U.S. Ratification", en http://www.weathervane.rff.org/negtable/Kyoto_Without_us.html, consultado el 18 de marzo de 2000, pp. 1-4.

tos Genéticamente Modificados (PGM) celebrada en Montreal en enero pasado y organizada por la Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Este tratado fue adoptado desde 1992 y puesto en vigor en 1993 sin contar con la firma de Estados Unidos, y a pesar de no formar parte legalmente en calidad de mayor exportador de semillas y de algunos alimentos transgénicos, como soya o maíz, de todas maneras se vio obligado a participar. Este ejemplo parecería sugerir que este país incluso cuando de manera legal no forma parte del régimen se dispone a participar por conducto de sus grandes corporaciones que tienen fuertes intereses en influir en la formulación de los acuerdos globales sobre el medio ambiente.

CONCLUSIONES

El estudio de caso del régimen global del cambio climático y en particular de la actuación y la postura que Estados Unidos representa sugieren un par de cuestiones sumamente interesantes para definir el futuro de las políticas y las economías globales sobre el medio ambiente.

En primer lugar, la discusión entre los dos tipos de mecanismos para reducir las emisiones por la vía de la regulación y por los mecanismos flexibles del mercado expresa la dicotomía entre el Estado y el mercado. En este punto parece generarse un consenso cada vez más pronunciado en favor de analizar el problema de manera más pragmática y no sólo plantearlo a nivel de principios, tendencia que predominaba desde 1992 cuando tuvo lugar la conferencia de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo que logró politizar en forma definitiva la cuestión del cambio climático.

El giro que se produjo en la concepción ambiental a raíz de conectarse con el comercio produjo un fuerte cambio en favor de evaluar los aspectos ambientales en función de los intereses de la economía y no como un principio que pasa por encima de ellos. Este giro se refleja fielmente en el régimen del cambio climático, en el que se está abandonando la idea de que la protección ambiental requiere de un cambio de comportamiento respecto a la producción y el consumo de energía, lo cual altera definitivamente las reglas del juego de la economía. En otras palabras, el tema ambiental se internalizó respecto de los costos de la producción, y en la medida en que no es posible traducir los valores ambientales en costos concretos no se tomará en cuenta.

Las consecuencias de esto en la cuestión del cambio climático son dos. La primera es que el interés de disminuir los costos de las reducciones de las emisiones de CO₂, por parte de Estados Unidos, de los principales contaminantes de gases de efecto invernadero es prioritario respecto a la cantidad de las

reducciones mismas. De esta manera, los mecanismos flexibles a pesar de asegurar la disminución de costos no garantizan lo más importante, esto es, el cumplimiento global de la protección ambiental. La segunda, que se relaciona con el flujo de recursos de Norte a Sur destinados a la renovación tecnológica en la generación de energía, ha sido reinterpretada. Según la lógica de permisos comercializables, la distribución de estos recursos será muy distinta de lo que fue la intención original. Según los últimos cálculos, alrededor de 30% de los países en desarrollo estaría en condiciones de recibir inversión foránea directa según los requerimientos por la vía de la operación bilateral. En cambio, la operación multilateral de los CER, dado que establece reglas sobre la distribución geográfica, asegura una repartición mucho más equitativa de las inversiones en tecnología entre los países en desarrollo.

La propuesta de mecanismos flexibles, que en esencia pretende transferir la solución de algunos problemas a la esfera de las leyes del mercado, a primera vista aparece como una delegación de funciones tradicionales de los estados a nivel global hacia las empresas y sus propias instituciones. Hasta aquí se fortalece una tendencia en clara concordancia con las formas ya bien identificadas con el proceso de la globalización; sin embargo, vale la pena preguntarse si en realidad las corporaciones estarían en condiciones de operar efectivamente sin el apoyo de los estados y sus sistemas legales, o más bien se trata de tomar ventaja de éstos, poniendo en evidencia las grandes diferencias que se observan entre ellos, e incluso las debilidades de tipo legal y en materia de democracia, que existen en los estados de los países en desarrollo.

A manera de ejemplo se puede mencionar el caso de los proyectos de los MDL, que muestran cómo se intenta tomar ventaja de la falta de capacidad de algunos países en desarrollo para imponer reglas y vigilar normas que volverían los proyectos de inversión menos costosos que en los países de origen. Este tipo de problemas, a su vez, ponen en tela de juicio el cómo se puede hablar del concepto de desarrollo sustentable en muchos de los países en un mundo en el que todavía 2 mil millones de personas no cuentan con electricidad. En estas condiciones, no cabe duda que la satisfacción de necesidades elementales es prioritaria. Este último es un poderoso argumento en favor de que los mecanismos flexibles difícilmente podrían asegurar logros reales en la protección ambiental sin reglamentarse de forma directa.

El aspecto novedoso, que en el futuro podría alterar la dinámica y la naturaleza misma de los regímenes internacionales, es que en las negociaciones globales participan directa y crecientemente empresas y grandes corporaciones que tienen la capacidad de actuar de manera independiente de los estados, en

calidad de actores relativamente autónomos. Las instancias multilaterales de la política global se están convirtiendo en entidades mixtas entre niveles gubernamentales y no gubernamentales que se reúnen para crear algún tipo de normatividad, formal o no, en torno al tema a tratar.

La postura de Estados Unidos sobre los mecanismos flexibles favorece un amplio mercado prácticamente ilimitado de permisos comercializables basados en una cobertura ancha y difusa que incluye seis de los gases de invernadero, frente a los tres originalmente planteados, y además la captura de los gases. En cambio sus opositores, en primer lugar la Unión Europea, nada más aceptan un ámbito muy bien delimitado y regulado para los permisos y sólo si el comercio de los permisos no rebasa la mitad de los compromisos de reducción que se atenderán a nivel nacional.

Estados Unidos teme que una regulación muy compleja conduzca a burocratizar demasiado la economía, además de que siendo el mayor consumidor e importador de la energía del mundo no acepta que se le impongan límites, en otras palabras, rechaza admitir cambios en su conducta en una materia tan importante como la energía. Ciertamente, ahorrar energía y volverla más limpia no solamente le sería costoso si no que también va en contra de las más añejas tradiciones de la cultura y la economía de este país.

En otras partes del mundo, como Europa, se preocupan más por el riesgo ambiental que por su tradición cultural, y tienen también menores presiones económicas en cuanto a usar energía menos sucia. Mientras que los países en desarrollo, en general, esperan del régimen del cambio climático básicamente un nutrido flujo de capitales foráneos invertidos en nuevas tecnologías.

A pesar de que cada grupo de países tiene motivaciones y razones principales para acercarse al régimen del cambio climático, no parece ser que la posibilidad de encontrar puntos comunes esté totalmente excluida. Aunque desde el punto de vista formal podría ser posible ratificar el tratado sobre el cambio climático, está claro que sin Estados Unidos, el mayor responsable de las emisiones, el documento correrá el riesgo de convertirse en letra muerta. Sin embargo, el hecho de que el gobierno de Estados Unidos no firme el tratado, como ya se ha visto, no significa que el régimen de cambio climático vaya a detenerse sólo porque el derecho internacional formal sufra desaire. Y este hecho señala una etapa novedosa en la historia de los regímenes internacionales, que de manera similar a los estados no están desapareciendo solamente están cambiando de identidad y de funciones.