



Energía y Ambiente

**La política exterior de la administración Obama en
materia de Cambio Climático**

Verónica Cipolatti

Al 001/2012

04 de febrero de 2012

Resumen

Desde la asunción de Obama a la presidencia Norteamericana en 2009, las expectativas de la comunidad internacional se centraron en el cambio que significaría la dirección demócrata en términos de política internacional, particularmente en materia ambiental. La nueva administración definió entre sus prioridades de política exterior, la temática de Cambio Climático, aspirando a convertir al Estado en líder dentro de las discusiones globales y, más aún, en la práctica de reducción de emisiones de CO2, principal causa del aceleramiento del fenómeno climático. El objetivo del presente artículo es describir las medidas de política exterior llevadas a cabo desde la asunción del presidente Barack Obama, planteando el escenario de política interna y cómo este afectó y afecta la posición norteamericana en el marco de las negociaciones sobre el clima mundial. Además, planteando el escenario Norte-Sur de la problemática del Cambio Climático, se resaltaré la importancia del liderazgo de los países desarrollados y economías emergentes en las discusiones y compromisos en la materia a nivel internacional.



La política exterior de la administración Obama en materia de Cambio Climático

Verónica Cipolatti¹

Introducción

Desde la asunción de Obama a la presidencia Norteamericana en 2009, las expectativas de la comunidad internacional se centraron en el cambio que significaría la dirección demócrata en términos de política internacional, particularmente en materia ambiental. La nueva administración definió entre sus prioridades de política exterior, la temática de Cambio Climático, aspirando a convertir al Estado en líder dentro de las discusiones globales y, más aún, en la práctica de reducción de emisiones de CO₂, principal causa del aceleramiento del fenómeno climático.

Si bien esto representa un cambio en relación a la administración anterior, lo cual lleva a diversos autores a hablar de un “giro de política exterior” en esta temática, el escenario que plantea la problemática y las características del sistema de toma de decisiones norteamericano, podrían frenar las ambiciones del nuevo presidente. El objetivo del presente artículo es describir las medidas de política exterior llevadas a cabo desde la asunción del presidente Barack Obama, resaltando la importancia del liderazgo norteamericano en las discusiones y compromisos en la materia a nivel internacional.

Para ello, en una primera instancia se planteará el escenario en el cual se circunscribe la problemática, tomando los principios básicos de las negociaciones globales, principalmente el diálogo Norte-Sur. Luego, se describirán los condicionantes internos y el debate nacional en materia de Cambio Climático, haciendo énfasis en cómo estos afectan el accionar externo de Estados Unidos. También, se analizará la participación de Norteamérica en el espacio de negociación por excelencia sobre la problemática del Cambio Climático: La Comisión Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC). Finalmente, se realizará una descripción del escenario actual de las discusiones sobre el fenómeno, resaltando la importancia de lograr compromisos de los Estados desarrollados como Estados Unidos para lograr compromisos y avances efectivos en la mitigación del Cambio Climático.

¹ La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales (UES21).



El escenario internacional de la problemática del Cambio Climático

Existen características distintivas de este fenómeno que permiten su correcta comprensión. En primer lugar, según la visión del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), el Cambio Climático es un fenómeno primeramente natural, es decir que se da pese a la intervención del hombre en la naturaleza². Las temperaturas de la Tierra cambiarán a lo largo de los siglos, provocando diferentes consecuencias e impactos en la biodiversidad, atmósfera, etc. Sin embargo, en general, se asocia éste cambio directamente a la acción humana.

El incremento de la presencia de ciertos gases en la atmósfera afecta las temperaturas mundiales, alterando su variabilidad normal y provocando modificaciones en la biodiversidad del planeta. Estos gases se conocen como Gases de Efecto Invernadero (GEI), dado que atrapan los rayos solares causando un efecto de calentamiento o enfriamiento gradual en la atmósfera terrestre.³ Este aumento acelerado de la presencia de GEI se debe primordialmente a la acción humana, que genera grandes emisiones, principalmente de dióxido de carbono, como ser la generación eléctrica sobre base de combustibles fósiles, fuerza motriz de la industrialización en el mundo (IPCC, 2011).

Si bien el cambio en las temperaturas mundiales tiene un ritmo natural, el aumento constante de la presencia de los GEI en la atmósfera acelera este proceso, sin darle oportunidad a la biodiversidad de adaptarse a las modificaciones. Esta situación provoca graves problemas como desaparición de flora y fauna, aumento de los fenómenos climáticos graves (como ser las tormentas, terremotos y otros desastres naturales), el derretimiento de los polos de manera acelerada, entre otros.

El aumento de los GEI en la atmósfera es uno de los elementos que contribuyen al fenómeno climático estudiado. Así, los estudios científicos miden también los efectos de los aerosoles atmosféricos, la radiación solar y las propiedades de la superficie de la Tierra. Sin embargo, el IPCC concluye en su IV estudio realizado en 2007 que es probable que la mayoría del calentamiento observado en los últimos 50 años se deba al aumento de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero (IPCC, 2007).

Dado que el incremento de las emisiones de estos gases se encuentra asociado con la industria, son los países desarrollados los responsables en mayor medida de los cambios en los

² El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático define al Cambio Climático como cualquier variación en el clima “producido durante un período de tiempo, ya sea debido a la variabilidad natural o a la actividad humana”

³ Estos gases son CO₂, N₂O, CH₄, HFCs, PFCs y SF₆



climas mundiales que se experimentan en la actualidad. Esta responsabilidad es reconocida a nivel mundial desde la Primera Cumbre de la Tierra de 1992, particularmente en el principio 7 de la Declaración de Río de ese año, donde se habla de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

Según el Principio 7 (UNCSD, 1992: 2):

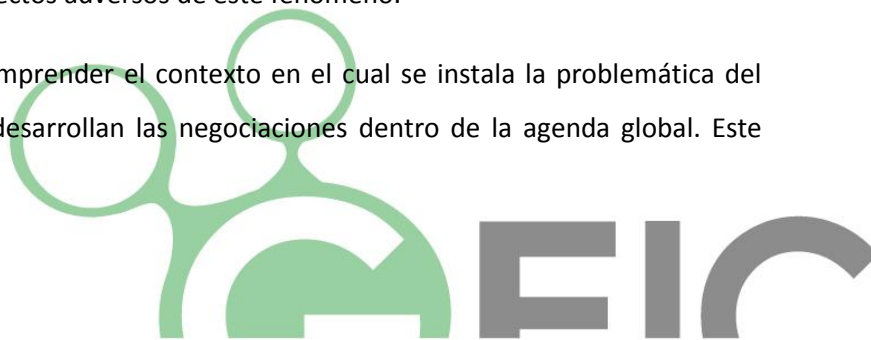
“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”

Desde este momento, se entiende que el escenario planteado por las problemáticas ambientales, entre ellas el Cambio Climático, exige un compromiso mayor por parte de los Estados desarrollados. Paralelamente, los efectos e impactos negativos que genera la degradación ambiental y los cambios en la biodiversidad, se plantea en un escenario discriminatorio.

La discriminación ambiental ocurre cuando determinados sectores de la población, especialmente los más vulnerables, asumen una carga desproporcionada de los efectos de la degradación ambiental (Taillant, 2000). De esta manera, aquellos que aportan el menor impacto negativo al ambiente son quienes se ven más afectados por los efectos adversos del estrés ambiental en todas sus formas. Éste concepto no solo se aplica en un nivel micro, sino también a nivel macro. Así, a nivel internacional, la relación entre el norte y el sur genera otras formas de discriminación ambiental conocido como discriminación ambiental internacional (Taillant, 2000).

En su forma internacional, la “Discriminación Ambiental” se da a nivel Norte-Sur. Consecuentemente, son las naciones desarrolladas quienes contribuyen en mayor medida a la degradación ambiental en todas sus formas. Mientras, las naciones subdesarrolladas absorben desproporcionadamente los efectos adversos de éste fenómeno.

Este concepto permite comprender el contexto en el cual se instala la problemática del Cambio Climático y cómo se desarrollan las negociaciones dentro de la agenda global. Este



nuevo escenario, se cristaliza mediante la creación de dos instituciones claves, especializadas en el fenómeno climático: El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), creado en 1988 y la Conferencia Marco sobre Cambio Climático (FCCC) fundada en 1992. Estos dos espacios serán desde entonces los encargados de velar por el Régimen Climático Internacional a través de estudios científicos y propuestas para la adaptación, mitigación y control general del fenómeno.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), es uno de los encargados de velar por el Régimen Ambiental Internacional impactado por el calentamiento global. Establecido por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el IPCC es un órgano intergubernamental y una red que incluye a los principales expertos y científicos especializados en Cambio Climático a nivel Mundial.

Para cumplir con el mandato encomendado por Naciones Unidas, el IPCC constituyó desde sus inicios tres principales Grupos de Trabajo (WG por sus siglas en inglés). Los WG se encargan de realizar investigaciones, que derivan en informes oficiales donde cada uno brinda una actualización de la problemática y propone medidas para frenar los impactos del Cambio Climático (IPCC, 2007).

La Comunidad Internacional también aborda este desafío a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC). Esta fue adoptada en el año 1992, en el contexto de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro, posee 185 miembros y su objetivo primordial es buscar estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEI a niveles seguros. Es decir, busca mitigar el impacto del Cambio Climático y ofrecer medidas de adaptación consensuadas entre los Estados del Sistema (UNFCCC, 2011).

La UNFCCC compromete a sus miembros a limitar sus emisiones, reunir la información relevante, desarrollar estrategias de adaptación y cooperar con la investigación y el desarrollo de tecnología. La principal obligación de los Estados Partes es proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes (UNFCCC: 2004). Así, considerando las diferencias socio-económicas de sus miembros, la UFCCC comenzará su trabajo conjunto a los fines de lograr acuerdos entre los Estados que mitiguen las consecuencias negativas del Cambio Climático.

La primer Conferencia en el marco de la UFCCC se realizó en 1995, en Alemania. A lo largo del desarrollo de ésta se firmó el “Mandato de Berlín”. Éste, exigía a las partes que entablaran



negociaciones para reducir las emisiones mediante objetivos cuantitativos y plazos concretos (UNFCCC, 2004). Así, el Mandato de Berlín sentó las bases para que en la tercera Conferencia realizada en Japón, se adopte el primer acuerdo adicional, conocido como Protocolo de Kyoto⁴.

De esta manera, los Estados encuentran en dos instituciones internacionales los elementos necesarios para tratar las cuestiones relativas al Cambio Climático. Por un lado, los estudios científicos permiten conocer los impactos principales en el presente y en el futuro. Por otra parte, la Conferencia Marco brinda un espacio de discusión a nivel estatal donde se negocian medidas políticas tendientes a mitigar los efectos negativos y fomentar la cooperación internacional con los Estados más impactados.

Política exterior en materia de Cambio Climático de la Administración Obama

Una característica clave de la estrategia 2000-2008 de la administración Bush en relación a la agenda del Cambio Climático fue su falta de compromiso con las negociaciones internacionales, plasmado en la oposición a cualquier tipo de medida vinculante. En el plano interno, los principales instrumentos de la política climática fueron acuerdos voluntarios con la industria, mientras en el ámbito internacional, durante su participación en el proceso de negociación en la ONU, el gobierno de Bush presentó el enfoque de 'soft law', negándose a firmar cualquier instrumento obligatorio (Skodvin y Andresen, 2009: 2).

En contraste, el presidente Barack Obama persigue una estrategia legislativa ambiciosa en el ámbito nacional y un tratado de base, con enfoque de 'hard-law', a nivel internacional (Skodvin y Andresen, 2009: 2). Esta estrategia implicará un debate interno con el Congreso que afectará la política exterior en materia de Cambio Climático de la nueva administración estadounidense. El presente apartado tiene como meta describir las medidas e implicancias de la política exterior de Estados Unidos en la temática. Para ello se mencionarán los debates a nivel interno, sin realizar un análisis exhaustivo del sistema político del país, para lograr comprender el porqué del accionar externo.

⁴ En el Protocolo se establece que “durante el primer período del compromiso (2008-2012) los países desarrollados [enumerados en el Anexo I] deberán situar sus emisiones en un nivel al menos 5% inferior a 1990”. Este tratado entró en vigor en el año 2004, luego de la ratificación de La Federación Rusa. Actualmente cuenta con 191 Estados que han ratificado, los más importantes son la Unión Europea y Rusia, dado los niveles de emisión que éstos aportan. Sin embargo, el tratado no ha logrado cumplir con sus objetivos de reducción y tampoco cuenta con la participación de los Estados más contaminantes: Estados Unidos, India y China. Si bien el Protocolo sigue siendo el tema principal de las Conferencias realizadas a lo largo de los últimos años, hasta el momento no ha logrado generar un compromiso efectivo de los países para cumplir su principal misión.



A- El debate Interno en Estados Unidos: ¿Cómo el Congreso afecta la Política Exterior?

Según Fisher, “desde mucho antes de la ronda de negociaciones de Kyoto, en 1997, los Estados Unidos no habían tenido una política coherente sobre el cambio climático, y mucho menos un acuerdo en las distintas ramas del gobierno" (Fisher, 2004:121). Esta situación se reflejará en la nueva administración de la Casa Blanca en fuertes debates en el seno del Congreso, que repercutirán en la efectividad en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la esfera internacional.

Antes de que el Senado pueda ratificar la participación de EE.UU. en un acuerdo internacional, la legislación federal para garantizar la aplicación de los compromisos específicos tiene que estar en su lugar (Skodvin y Andresen, 2009: 9). Sin embargo, el sistema legislativo de Norteamérica posee dos procedimientos particulares que convierten en dificultoso un cambio radical de políticas y medidas aplicadas por los gobiernos: el veto presidencial y el denominado “Senado filibustero”⁵.

En cuanto al veto del Ejecutivo, esto implica que el presidente puede evitar el cambio de política, al vetar las iniciativas legislativas por el Congreso. Sin embargo, este veto puede ser anulado por el Congreso por la mayoría de dos tercios en ambas cámaras (Skodvin y Andresen, 2009: 9). En segundo lugar, el procedimiento del Senado filibustero permite a los senadores individuales debatir por el tiempo que deseen cualquier iniciativa. Esto se ha convertido en una técnica muy utilizada para detener el proceso legislativo en cuestiones en las que el senador en cuestión se opone a la legislación propuesta, pero carece del apoyo para ganar. La mayoría en el Senado puede terminar, por filibustero, la adopción de una moción de clausura, que requiere el apoyo de una mayoría cualificada de tres quintas partes de los senadores, es decir 60 sobre un total de 100. Por lo tanto, una minoría de los 41 senadores pueden bloquear una moción para invocar la clausura y por lo tanto el cambio de políticas (Skodvin y Andresen, 2009: 9).

El sistema legislativo de Estados Unidos, por tanto, posee características que llevan a que cambios en las políticas sean particularmente difíciles en un área temática donde exista un desacuerdo continuo, entrado en los “vicios” del sistema. En el caso de los conflictos en torno a las políticas climáticas en los EE.UU., éstas están fuertemente asociadas con la base de recursos que alimenta la economía del país y, por lo tanto, en un ejemplo de discordia permanente en el seno del Congreso.

⁵ En inglés: *Senate's filibuster procedure*



En este contexto, la administración de Obama planteó desde 2008 un plan ambiental basado en cuatro temáticas centrales: Cambio Climático, aire limpio, agua limpia y preservación de la tierra. Sin embargo, será el Cambio Climático el eje central, sosteniendo que convertirá a los Estados Unidos en el líder mundial en la lucha contra el cambio climático (Pérez Llana, 2009). La propuesta fue ambiciosa: reducir las emisiones de carbono en un 80% para el año 2050, respecto a los niveles de 1990 (Obama, 2008).

Esta meta política plantearía la necesidad de realizar cambios a nivel interno y avanzar en compromisos a nivel internacional. Obama comenzaría casi inmediatamente a aplicar medidas domésticas para lograr la consecución de este objetivo; a título de ejemplo, después de menos de una semana en la silla presidencial, ordenó al Departamento de Transporte establecer nuevas normas de economía de combustible para vehículos y dio instrucciones a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) para revisar la solicitud de California para imponer sus propios límites estrictos sobre las emisiones de CO₂ de los automóviles (Skodvin y Andresen, 2009: 11). La aplicación de estas medidas fue posible dado a que se basaron en legislación ya aprobada por el Congreso durante la presidencia de Bush, aunque nunca fueron implementadas por éste.

Si bien las medidas implementadas estuvieron dirigidas a los objetivos de política exterior fijados en 2008 por la nueva administración, sus ambiciones internacionales requieren la aprobación del Congreso. La posición declarada de Obama es un enfoque de “Hard-law” en la que los EE.UU. se unen a un tratado internacional sobre el clima con los compromisos de reducción de emisiones obligatorios y vinculantes, lo cual requiere el apoyo de dos tercios del Senado (Skodvin y Andresen, 2009: 11).

Como se observó anteriormente, en cuestiones donde la discusión plantea un constante desacuerdo, esto puede hacer difícil el cambio de política, como es el caso del Cambio Climático. Dado que la reducción de emisiones se vincula directamente con el sector industrial y, dentro de éste, áreas sensibles como la energética, las posiciones dentro del organismo de toma de decisiones son más fragmentadas y rígidas.

Uno de los puntos delicados se plantea en relación a los países en vías de desarrollo. La participación de los países en desarrollo ha sido una preocupación clave en el debate sobre el clima de EE.UU. desde mediados de la década de 1990 (Skodvin y Andresen, 2009: 11). La argumentación se da en dos niveles: por un lado, a nivel económico se considera que las medidas podrían generar pérdida de competitividad de la industria local; por el otro lado, a nivel ambiental, se considera que la falta de participación de Estados en vías de desarrollo



(sobre todo aquellos altamente contaminantes como India o China), no conllevará a la reducción de la contaminación a nivel mundial.

En cuanto al primer argumento, existe una preocupación generalizada de que un programa nacional para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero tendrá efectos adversos sobre la competitividad de la industria local. Esto es particularmente cierto para las industrias intensivas en energía, las cuales podrían enfrentar mayores costos dentro de un programa nacional de reducción de gases de efecto invernadero, lo cual los pondría en desventaja en su competencia global con las industrias no están sujetos a regulaciones similares, especialmente China (Skodvin y Andresen, 2009: 11).

En cuanto al segundo argumento, dado que las emisiones de gases de efecto invernadero aumentan a un ritmo más rápido en China e India que en cualquier otro lugar del mundo, un tratado sobre el clima que no impone restricciones a las emisiones de estos Estados, no será eficaz en términos de mitigar el problema del clima (Skodvin y Andresen, 2009: 13). Consecuentemente, si bien no se contradice el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, gran parte de los tomadores de decisiones en Norteamérica creen que se debe regular en una medida mayor a estos países.

De esta manera, se observa el vínculo entre la política interna y la política exterior de los Estados Unidos, particularmente en la problemática del Cambio Climático. No se puede comprender el accionar externo de la administración Obama en esta materia si no se contemplan todos los actores involucrados en la toma de decisiones y en las características del propio sistema legislativo del país. Será dentro de este escenario interno, que el nuevo presidente norteamericano enmarcará la participación de uno de los países más emisores del planeta dentro de las instituciones internacionales que discutan la problemática.

B- Política Exterior Norteamericana en materia de Cambio Climático: los desafíos en el marco de la UNFCCC

En el ámbito internacional, las discusiones a nivel político sobre Cambio Climático se dan en el marco de las UNFCCC. Será en este escenario donde la administración de Obama buscará alcanzar sus objetivos de política exterior en esta materia: un compromiso vinculante que incluya a los países en vías de desarrollo y que contemple como central la variable económica-productiva, es decir, que se involucre al sector industrial principalmente para hacer viable la implementación de los acuerdos.



Desde la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes de UNFCCC (COP-14) en Polonia, en diciembre de 2008, las expectativas estarán puestas en la administración de Obama. Las esperanzas a nivel global por el giro en la política exterior en esta problemática eran altas, esperando avances concretos en los compromisos asumidos, sobre todo por los Estados desarrollados. Si bien la reciente crisis internacional jugó un rol central, la espera por una posición por parte del nuevo presidente de Estados Unidos, Barak Obama, en relación al Cambio Climático, fue el factor principal que impidió un mayor compromiso por parte de los países desarrollados (Skodvin y Andresen, 2009: 13).

La administración Obama, tomaría la iniciativa, previo a la próxima Cumbre, mediante la creación en marzo de 2009 del "Foro de Grandes Economías sobre Energía y Clima", con el objetivo de facilitar el "diálogo sincero entre los principales países desarrollados y en desarrollo" (Skodvin y Andresen, 2009: 13). La meta principal fue comenzar las discusiones, con Estados Unidos como líder y asentar el terreno de lo que sería la COP 16 en Copenhague.

Aunque no se lograron resultados sustantivos en la primera reunión del Foro en abril de 2009, fue aclamado por los participantes como un ejercicio de construcción de confianza en donde "el libre intercambio fluido entre las naciones sobre el clima fue un logro fundamental en sí mismo". (Skodvin y Andresen: 2009, 16). Estas afirmaciones sobre el relativo éxito de la iniciativa norteamericana se verían confirmados o rechazados en la cumbre de ese mismo año sobre Cambio Climático en la marco de la UNFCCC.

La 15ª sesión de la Conferencia de las Partes en la CMNUCC y la 5ª sesión de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, se llevo a cabo en Copenhague, del 7 al 18 de diciembre de 2009 y fue organizada por el Gobierno de Dinamarca⁶. La meta primordial esperada por todos los actores involucrados consistía en generar un nuevo acuerdo, que continúe y efectivice los objetivos enumerados en el Protocolo de Kyoto de 1997 (el cual finalizará en 2012 sin lograr las metas de reducción de emisiones propuestas).

Las negociaciones se llevaron a cabo sobre una variedad de temas relacionados con el Cambio Climático y sus problemáticas. En cuanto a los avances sobre el proceso relacionado con la reducción de emisiones de GEI (Grupo de Estados Partes del Protocolo de Kioto), las discusiones se prolongaron en relación a la infraestructura necesaria para la eficacia de la cooperación mundial sobre el cambio climático, incluida la mejora del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto (UNFCCC, 2011).

⁶ Para mayor información: http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/session/6262.php



Llegado el final de la jornada, los Estados no habían llegado a ningún acuerdo. Ante esta situación, y solo 11 horas antes de que la Conferencia llegue a su fin, el presidente estadounidense evocó a un acuerdo en una sesión "a puerta cerrada" con los países: Brasil, Sudáfrica, India y China, el cual finalizó con el Acuerdo de Copenhague (Coan, 2011). Dicho acuerdo fue fuertemente criticado por la falta de carácter vinculante y el método de negociación que culminó con la aprobación. El documento expresa una "intención política de limitar de carbono y responder al Cambio Climático, tanto en el corto y largo plazo" (UNFCCC, 2011). La meta de largo plazo mencionada, es la de limitar el aumento máximo de la temperatura global, pronosticado por el IPCC de mantenerse el nivel de emisión (de unos 2 grados centígrados) (IPCC, 2007). Sin embargo, el acuerdo no establece ninguna guía sobre cómo llevar a la práctica la meta fijada, por lo que se catalogó de "fiasco" o "fracaso" a la COP 15.

Además de este intento de empoderar la deteriorada imagen de Estados Unidos a través de la firma del Acuerdo de Copenhague, Obama lideró la "promesa" realizada por los países desarrollados de financiar actividades que reduzcan las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Estos Estados se comprometieron a proporcionar EE.UU. \$ 30 billones para el período 2010-2012, y movilizar financiación a largo plazo de otros 100 dólares EE.UU. millones de dólares al año 2020 a partir de una variedad de fuentes (UNFCCC, 2011).

Sin embargo, estas pronunciaciones sin fuerza vinculante no llegaron a cumplir los objetivos de política exterior fijados en 2008 por la Administración de Obama. La expectativa generada por el nuevo gobierno norteamericano llevo a que el fracaso sea, tal vez, más grande del que se esperaba. La voluntad política expresa del nuevo presidente de liderar las negociaciones mundiales sobre el clima, generó ciertas ilusiones en todos los actores sobre la posibilidad de avanzar hacia instrumentos vinculantes y efectivos, lo cual al no suceder, resulto en fuertes cuestionamientos sobre el líder recién asumido.

En el año 2010, las expectativas se direccionarían hacia el decimosexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la CMNUCC y el sexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes de Kioto⁷. Las negociaciones se realizaron del 29 de noviembre al 10 de diciembre de dicho año en la ciudad de Cancún, en México. La agenda internacional aún proponía el objetivo no logrado: el compromiso vinculante de los Estados con la reducción de emisiones de GEI.

⁷ Para mayor Información: http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php



El marco en el cual se dieron las discusiones entre los Estados fue aún más complicada que en la reunión anterior. Durante las últimas semanas de negociaciones, la resistencia de algunos países al protocolo de Kioto había planteado varios problemas (Redacción BBC: 2010). Los países optaron por continuar con las sesiones cerradas (donde Estados Unidos volvió a jugar un rol activo), las cuales culminaron con la aprobación por los gobiernos presentes (a excepción de Bolivia) de los Acuerdos de Cancún.

Las falencias de los Acuerdos de Cancún parecen seguir la lógica de aquel aprobado un año anterior, solo que con más apoyo de los países Partes. Los documentos reconocen que mayores reducciones en emisiones de gases de efecto invernadero serán necesarias en el futuro, pero no establecen mecanismos para conseguirlo (Redacción BBC, 2010). En este caso, al estar de acuerdo en un máximo de dos grados centígrados en el aumento de temperatura, los países envían la señal más fuerte cada vez que no habría cambio hacia una economía global baja en carbono (UNFCCC, 2011).

La cooperación internacional también se concentro en la ayuda financiera, reclamada por los Estados en vías de desarrollo. En este sentido, los acuerdos también contemplan la creación de un "Fondo Verde". Este nuevo fondo, el cual sería administrado por el banco Mundial, tiene por objetivo distribuir US\$100.000 millones al año hasta el 2020 para apoyar los esfuerzos de adaptación al cambio climático en los países más pobres y facilitar el uso de tecnologías no contaminantes (Redacción BBC, 2010).

Tal vez lo más importante de la Conferencia en Cancún sea el hecho de dejar sin resolver el futuro del Protocolo de Kyoto, lo que también dejó abierta la cuestión de la suerte del mercado internacional del carbono (UNFCCC, 2011). Sin embargo, los gobiernos participantes, entre ellos Estados Unidos, vieron a los acuerdos como un primer paso para avanzar hacia compromisos reales y efectivos, vinculantes para todos los Estados participantes.

El accionar externo de la administración de Obama contradice los objetivos de política exterior fijados en materia de Cambio Climático. Sin embargo, para poder analizar de manera integrada esta afirmación se necesitan tener en cuenta una serie de factores que influyen en la consecución de esta meta. Estos factores son generales (las características de la problemática del fenómeno Climático), a nivel interno en Estados Unidos (La realidad del congreso) e internacionales (intereses de otros países participantes)

En cuanto a las características del Cambio Climático, éste es un fenómeno internacional con consecuencias transnacionales. De esta manera, se necesita la participación de la mayor



cantidad de países (sobretudo aquellos con altos niveles de emisión) para lograr hacer una diferencia real la situación ambiental global actual. A su vez, existe un contexto discriminatorio ambiental que conlleva a la aplicación del principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, lo cual implica que los Estados mayormente responsables (y más poderosos) deban obligarse en compromisos muchas veces contradictorios con la visión del actual sistema internacional en términos de capacidades materiales como son los modos de producción, energía, comercialización, entre otros.

Sobre los factores a nivel nacional, es importante comprender que los tratados internacionales deben trasladarse en legislación nacional para su implementación, lo cual compromete a viabilidad de cualquier acuerdo adoptado en el escenario global.

En el debate sobre el clima interno en EE.UU., quienes toman las decisiones están preocupados de que un convenio internacional (que no incluye medidas de control de emisiones para los países en desarrollo como China e India) dañará la competitividad de EE.UU. y reducirá la eficacia ambiental del mismo (dado que son países altamente emisores).

Finalmente, en cuanto a los posicionamientos de otros Estados, estos no solo se refieren a intereses económicos o comerciales de los países poderosos, sino también de aquellos que se catalogan como “en desarrollo”, aunque en la realidad se los diferencia como Economías Emergentes. Países como China o India, quienes contribuyen cada vez más al aumento de las emisiones, no se encuentran obligados por el Protocolo de Kyoto. Esta tendencia se repite a lo largo de las negociaciones en el marco de la UNFCCC. Los países en desarrollo, han indicado que no están preparados para unirse a un acuerdo internacional con compromisos vinculantes control de emisiones de GEI al corto plazo.

El liderazgo norteamericano en la agenda global del Cambio Climático: Yes we can?

La política exterior de la administración Obama en materia de cambio Climático representa un cambio del gobierno anterior, tomando como prioridad al Fenómeno Climático y fijando objetivos que generaron un cambio en la forma en que los poderes públicos internos e internacionales intervienen en el accionar externo. Sus ambiciones en cuanto a la adopción de legislación nacional sobre el clima federal y la búsqueda de la participación de EE.UU. en un tratado internacional para regular las emisiones de gases de efecto invernadero, implican que la distribución de intereses en el Congreso se hace más significativa (Skodvin y Andresen, 2009: 20).



A nivel interno, plantea una dificultad en la efectividad de los objetivos de política exterior en la materia analizada, lo cual repercute en los compromisos que pueda asumir a nivel global. En el Congreso, el apoyo y/o la oposición a las políticas de Cambio Climático están estrechamente relacionadas con la distribución de los recursos naturales que alimentan la economía, tanto a nivel federal como estatal (Skodvin y Andresen, 2009: 20). De esta manera, la política interna se convierte en un factor relevante en relación al Cambio Climático y, particularmente, las medidas necesarias para reducir las emisiones de GEI.

A nivel global, el contexto plantea la necesidad de liderazgo de países desarrollados, responsables en mayor medida de la situación actual en relación al Cambio Climático. Esto no sólo se relaciona con las emisiones históricas, sino también por la disponibilidad de recursos para desarrollar la tecnología y aplicar las medidas necesarias para llevar a la práctica los acuerdos (además de poseer mayor capacidad de respuesta ante los impactos negativos que el fenómeno ya está causando en varias regiones del mundo). En este sentido, el escenario de discriminación ambiental internacional se cristaliza en el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

De esta manera, el liderazgo de Estados Unidos se convierte en una cuestión relevante para consolidar y avanzar hacia una agenda práctica sobre Cambio Climático, más aún para países con menor poder de influencia en las negociaciones (los cuales sufren los peligros más urgentes asociados a la problemática). Sin embargo, la cuestión económica, relacionada con el modelo actual de desarrollo y crecimiento, genera una oposición de Economías Emergentes y países en vías de desarrollo en comprometerse con la causa, pese al gran aumento de su influencia.

La complejidad del escenario planteado por la problemática y las negociaciones internacionales de los últimos dos años ponen en cuestión la capacidad de Estados Unidos de cumplir con los ambiciosos objetivos de política exterior en materia de Cambio Climático. Sin embargo, sin la participación de Estados desarrollados, cualquier medida que se busque aplicar será ineficaz a nivel global. Actualmente se encuentra en proceso el decimoséptimo período de sesiones de la UNFCCC (COP 17) realizada en Durban⁸ (Sudáfrica), en donde se volverá a intentar llegar un acuerdo entre las Partes. Dependerá de cómo la administración Obama persiga su estrategia que sus objetivos de política exterior puedan alcanzarse. Por el momento, queda la cuestión: Yes they can?

⁸ Para Mayor Información: <http://www.cop17-cmp7durban.com/>



Bibliografía

- Coan, Stephen (2011). Looking for a cool deal. Consulta 29-11-11. Disponible en:
http://www.witness.co.za/index.php?showcontent&global%5B_id%5D=71419
- Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) (2004). Los primeros diez años. Publicación oficial de Naciones Unidas.
- Fisher, D. (2004) National governance and the global climate change regime. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Obama, Barack (2008). A New Partnership for the Americas. Consulta 23-11-11. Disponible en
http://obama.3cdn.net/f579b3802a3d35c8d5_9aymvyqpo.pdf
- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (2007). Cambio Climático 2007: Informe de síntesis, publicación oficial de Naciones Unidas.
- Pérez Llana, Cecilia (2009). Líneas de cambio y continuidad en la política comercial, agrícola, ambiental y energética de los Estados Unidos. Consulta 25-11-11. Disponible en:
http://www.cei.gov.ar/userfiles/parte4b_7.pdf
- Redacción BBC Mundo (2010). Cambio Climático: la cumbre de Cancún concluye con acuerdo. Consulta 29-11-11. Disponible en:
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/12/101211_cumbre_cancun_llega_acuerdo_aw.shtml
- Skodvin, Tora y Andresen, Steinar (2009). An agenda for change in U.S. climate policies?: Presidential ambitions and congressional powers. Consulta 25-11-11. Disponible en:
<https://uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/milen/news-and-events/events/courses/SkodvinandAndresen.pdf>
- Taillant, Jorge Daniel (2000). Discriminación Ambiental, Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Consultado el 10-05-11, Disponible en <http://www.cedha.org.ar/docs/doc24s.doc>
- UNCSD (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible) (1992). Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. Consulta: 22-11-11. Disponible en:
http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml

Páginas Web Consultadas:

- Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). <http://www.ipcc.ch/>
- Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC). <http://unfccc.int/2860.php>

