

DAVID HELD Y ANGUS FANE HERVEY

Democracia, cambio climático y gobernanza global

La práctica democrática y el abanico de opciones políticas¹

Traducción de Nadia Talamantes

El cambio climático plantea un desafío urgente y pone a prueba a la democracia moderna y a la política internacional. Los Gobiernos democráticos deben convertir sus vagos compromisos políticos en una acción real y vinculante. Aún más, la lucha contra el cambio climático plantea enormes problemas de acción colectiva. ¿Pueden los sistemas democráticos evolucionar para afrontar este desafío? El presente texto plantea diversas recomendaciones políticas y de gobernanza, desde el ámbito del Estado-nación a la escala global. Los sistemas de gobernanza global deben convertirse en instituciones inclusivas y representativas con la legitimidad y capacidad necesarias para transformar los compromisos políticos en resultados reales. Las naciones ricas e industrializadas habrán de asumir gran parte del coste de dicha transformación en los países en desarrollo.

El reto al que se enfrenta la democracia con respecto al cambio climático es multifacético y multidimensional. Implica a una variedad de actores y acciones y exige políticas de gobernanza eficientes en los ámbitos del Estado-nación y global. El problema además es difícil de atajar porque requiere compromisos políticos en el largo plazo y soluciones que dependen de complejos avances tecnológicos y científicos. A esta dificultad se suma el hecho de que conlleva grandes costos y esfuerzos, sin olvidar las complicadas implicaciones distributivas envueltas en el proceso. Este texto pretende abordar los aspectos fundamentales desde el ámbito del Estado-nación al ámbito de la gobernanza global, los principales debates políticos en torno al cambio global,

David Held ostenta la cátedra Graham Wallas de Ciencias Políticas y co-dirige el Centro de Investigación de Gobernanza Global en London School of Economics

Angus Fane Hervey es estudiante de doctorado y becario Ralph Miliband en el departamento académico de gobierno en London School of Economics

¹ «Democracy, climate change and global governance. Democratic agency and the policy menu ahead», *Policy Network Paper*.

los elementos políticos que conlleva un pacto climático global y democrático y los diversos argumentos presentados en relación al tema de la democracia y al abanico de opciones políticas disponibles.

Democracia: el Estado-nación democrático y el cambio climático

Desde el nivel más básico de análisis, cabe sostener que las democracias liberales modernas poseen una serie de características estructurales que les impiden hacer frente a los problemas globales de acción colectiva, y al cambio climático en particular. Dichas características serían:

Cortoplacismo

El ciclo electoral tiende a centrar el debate político en los triunfos a corto plazo y así satisfacer al votante medio. La breve duración de los ciclos electorales refuerza que los políticos estén más preocupados en su propia reelección, algo que puede hacer peligrar decisiones políticas difíciles que requieren de un gran capital político. Para los Gobiernos es extremadamente difícil imponer cambios a gran escala a un electorado –que les da votos hoy– cuando se trata de resolver un problema que sólo afectará a las generaciones futuras.

Toma de decisiones autorreferencial

La teoría democrática y la política se basan en una noción de responsabilidad vinculada a las circunscripciones territoriales, donde se asume una simetría y congruencia entre quienes toman las decisiones y los destinatarios de estas dentro de los límites del Estado-nación. Cualquier fallo en la simetría de esta relación bipartita –es decir, entre quienes toman las decisiones y quienes se ven afectados por ellas, o entre los *input* y los *output* del proceso de toma de decisiones–, tiende a considerarse de poca importancia. Cuando precisamente los “príncipes” y “princesas” de las democracias le deben su sostén a la más virtuosa fuente de poder: el pueblo. Sin embargo, los efectos colaterales de las decisiones que toman no son su primordial preocupación.

Concentración de grupos de interés

En los sistemas democráticos, la pluralidad de grupos de interés reduce la provisión de bienes públicos ya que los políticos se ven obligados a adoptar políticas a favor de los reducidos intereses de pequeños grupos.² Así, el proceso democrático premia a aquellos grupos de interés pequeños y bien organizados, lo que a su vez fomenta su proliferación. Además, la

² Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, CT, Yale University Press, 1982.

dura competencia entre estos grupos termina colapsando la toma de decisiones públicas, provocando un retraso tanto en la implementación como en la efectividad del suministro de bienes públicos.³

Multilateralismo débil

Los Gobiernos de sociedades democráticas con frecuencia buscan evitar adherirse a decisiones multilaterales vinculantes si ello debilita su relación con el electorado. Hay, no obstante, una excepción importante: ocurre cuando determinados Gobiernos democráticos poderosos pueden controlar el juego multilateral.

Objeciones como estas han generado escepticismo en torno a la compatibilidad de las formas democráticas de gobierno con la necesidad de ejecutar los cambios políticos inaplazables y drásticos que requiere la lucha contra el calentamiento global. En consecuencia, se piensa que estas formas de gobierno son incapaces de estar a la altura del reto que conlleva el cambio climático, y por tanto son necesarias otras formas de gobierno más coercitivas. Tal modo de pensar tiene sus antecedentes históricos en los trabajos de los “ecoautoritarios” de la década de los años setenta, quienes argumentaban que para las sociedades democráticas sería difícil limitar la actividad económica y el crecimiento de la población, factores que afectan al medio ambiente. Los “ecoautoritarios” sugerían que algunos aspectos del orden democrático debían sacrificarse para alcanzar resultados sostenibles en el futuro, y advertían que los regímenes autoritarios no están obligados a prestar tanta atención a los derechos de los ciudadanos cuando conviene establecer políticas efectivas en temas clave.⁴

Democracia versus autocracia

Con todo, la línea de argumentación expuesta ha sido cuestionada por un cuerpo teórico que sostiene la postura contraria, esto es, que hay numerosas razones por las que los regímenes democráticos son más proclives que los autoritarios a proteger la calidad ambiental.⁵ Las democracias, para empezar, tienen un mejor acceso a la información, con menos restricciones sobre los medios de comunicación y las fuentes de información, así como una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones. Fomentan el avance científico, responsable a su vez de nuestra conciencia sobre el cambio climático y otros agentes que amenazan al medio ambiente.⁶ En las sociedades democráticas, los científicos y otros expertos pueden investigar libremente, intercambiar nuevas pruebas, viajar y obtener datos

³ M. Midlarsky, «Democracy and the environment: an empirical assessment», *Journal of Peace Research*, 35 (3), 1998.

⁴ Garrett Hardin, «The Tragedy of the Commons», *Science*, núm. 162, 1968. Robert Heilbroner, *Inquiry into the Human Prospect*, Norton, Nueva York, 1974. William Ophuls, *Ecology and the Politics of Scarcity*, Freeman, San Francisco, 1977.

⁵ Barry Holden, *Democracy and Global Warming*, Continuum, Londres y Nueva York, 2002.

⁶ Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge, 2008.

de otros países. Estos factores favorecen la identificación de problemáticas ambientales y su inclusión en la agenda política, y contribuyen también a que se les haga frente conforme a una adecuada medición del riesgo. Más aún, los ciudadanos preocupados por el tema pueden influir en los resultados políticos más allá de las urnas electorales, a través de grupos de presión, movimientos sociales y prensa libre –canales inexistentes en las autocracias–. La presencia de la sociedad civil también sirve para informar a la opinión pública, como mecanismo de control sobre los organismos públicos y para ejercer presión directamente sobre el Gobierno.⁷ Hay numerosos ejemplos en los que grupos de defensa del medio ambiente han podido vencer a los intereses económicos que han puesto en marcha prácticas que dañan el medio ambiente, e incluso casos en los que han conseguido modificar la agenda pública.⁸

No parece descabellado suponer que existe una fuerte correlación entre la calidad democrática y la ambiental

Por otro lado, los regímenes autoritarios tienen menos incentivos para adoptar o mantener políticas sostenibles. Los planes de desarrollo económico y de seguridad exterior suelen anteponerse a los intereses medioambientales, como sucedió en el régimen soviético.⁹ Los líderes no se responsabilizan ante la población y tienen menos razones para suscribir políticas de largo plazo.¹⁰ En los regímenes autoritarios, quienes están en el poder controlan una importante porción de los recursos de la sociedad, favorecen a una élite relativamente pequeña y con ello merman la provisión de bienes públicos.¹¹

Por lo tanto, no parece descabellado suponer que existe una fuerte correlación entre la calidad democrática y la ambiental. De hecho, entre los 40 principales emisores de carbono a nivel mundial (que en conjunto son responsables del 91% de las emisiones totales en el mundo), los países democráticos ofrecen un mejor historial en el control del aumento de emisiones.

⁷ Rodger Payne, «Freedom and the Environment», *Journal of Democracy* 6 (3), 1995.

⁸ Robert Falkner, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007. Thomas Bernauer y Ladina Caduff «In Whose Interest? Pressure Group Politics, Economic Competition and Environmental Regulation», *Journal of Public Policy*, 24 (1), 2004.

⁹ Jonathan Porritt, *Seeing Green: The Politics of Ecology Explained*, Basil Blackwell, Oxford y Nueva York, 1984.

¹⁰ Roger Congleton, «Political institutions and pollution control», *Review of Economics and Statistics*, núm. 74, 1992.

¹¹ Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph Siverson, y James Morrow, *The Logic of Political Survival*, MIT Press, Cambridge, 2003.

**Tabla 1: Emisiones mundiales de carbono por país
(expresadas en millones de toneladas métricas de CO₂)**

Nivel	País	2000	2006	per cápita (Tm), 2006	% de cambio desde 2000
1	China	2.966,52	6.017,69	4,58	103
2	Estados Unidos	5.860,38	5.902,75	19,78	1
3	Rusia	1.582,37	1.704,36	12,00	8
4	India	1.012,34	1.293,17	1,16	28
5	Japón	1.203,71	1.246,76	9,78	4
6	Alemania	856,92	857,60	10,40	0
7	Canadá	565,22	614,33	18,81	9
8	Reino Unido	561,23	585,71	9,66	4
9	Corea del Sur	445,81	514,53	10,53	15
10	Irán	320,69	471,48	7,25	47
11	Italia	448,43	468,19	8,05	4
12	Sudáfrica	391,67	443,58	10,04	13
13	México	383,44	435,60	4,05	14
14	Arabia Saudí	290,54	424,08	15,70	46
15	Francia	402,27	417,75	6,60	4
16	Australia	359,80	417,06	20,58	16
17	Brasil	344,91	377,24	2,01	9
18	España	326,92	372,62	9,22	14
19	Ucrania	326,83	328,72	7,05	1
20	Polonia	295,00	303,42	7,87	3
21	Taiwán	252,15	300,38	13,19	19
22	Indonesia	273,93	280,36	1,21	2
23	Países Bajos	251,73	260,45	15,79	3
24	Tailandia	161,86	245,04	3,79	51
25	Turquía	202,38	235,70	3,35	16
26	Kazajstán	143,45	213,50	14,02	49
27	Malasia	112,14	163,53	6,70	46
28	Argentina	138,42	162,19	4,06	17
29	Venezuela	134,46	151,97	5,93	13
30	Egipto	119,32	151,62	1,92	27
31	Emiratos Árabes Unidos	115,72	149,52	35,05	29
32	Bélgica	148,57	147,58	14,22	-1
33	Singapur	107,64	141,10	31,41	31
34	Pakistán	109,11	125,59	0,78	15
35	Uzbekistán	106,35	120,84	4,43	14
36	República Checa	113,45	116,30	11,36	3
37	Grecia	101,27	107,07	10,02	6
38	Nigeria	80,75	101,07	0,77	25
39	Irak	73,58	98,95	3,69	34
40	Rumania	93,33	98,64	4,42	6

Fuente: Informe anual de la Administración de Información Energética estadounidense (EIA, 2006). Los autores reconocen que esta tabla no considera el grado de desarrollo y otras variables. Sin embargo, creemos que es un útil indicador aproximativo de niveles de emisión durante el periodo en el cual las políticas del cambio climático se han intensificado.

Panorama

Puede objetarse, por otro lado, que de someterse a un análisis más detenido dicho historial de cambio resultaría menos convincente y los datos empíricos menos concluyentes, pues la calidad ambiental no se mide exclusivamente por el compromiso de controlar las emisiones de carbono y otros gases de efecto invernadero (GEI). Aunque algunos estudios han mostrado que los regímenes autoritarios tienen peores historiales que los democráticos en relación a la protección ambiental,¹² otros estudios no arrojan evidencia para sostener lo anterior.¹³ Es más, numerosos estudios prueban –utilizando diversas mediciones y áreas geográficas– que los resultados varían.¹⁴

A pesar de ello, los datos relativos a la relación entre las instituciones políticas y la sostenibilidad ambiental sí parecen sugerir que en las democracias son mejores que en los regímenes autoritarios, si bien solemos atribuirles una influencia mayor a la que efectivamente tienen. ¿A qué se debe esta alta expectativa? Puede atribuirse en parte a los diferentes tipos de mecanismos de transmisión que traducen los compromisos políticos en resultados políticos. Bättig y Bernauer,¹⁵ por ejemplo, señalan que aunque la democracia tiene un efecto positivo sobre el compromiso político ante el cambio climático, el efecto sobre los resultados, medido en términos de emisiones y tendencias, es ambiguo. De acuerdo a estos autores, la cadena causal que va de los riesgos ambientales a la percepción pública de tales riesgos, a la demanda pública por controlarlos y a las repercusiones políticas, es más corta que aque-

¹² Véase Barbara Jancar-Webster, «Eastern Europe and the Former Soviet Union», en Sheldon Kamieniecki (ed.), *Environmental Politics in the International Arena: Movements, Parties, Organisations and Policy*, Albany, State University of New York Press, 1993. También Uday Desai, «Environment, Economic Growth, and Government», en Uday Desai (ed.), *Ecological Policy and Politics in Developing Countries*, Albany, NY, State University of New York Press, 1998.

¹³ Cfr. Quentin Grafton y Stephen Knowles, «Social capital and national environmental performance: a cross-sectional analysis», *Journal of Environment and Development*, 13(4), 2004.

¹⁴ Para M. Midlarsky, *op. cit.*, 1998, por ejemplo, las democracias tienen buenos resultados en lo referido a protección de áreas, pero no en el combate contra la deforestación, las emisiones de CO₂ y la erosión del suelo. Por su parte, D. Didia, véase «Democracies, political instability and tropical deforestation», *Global Environmental Change*, 7(1), 1997, sostiene que los países democráticos en el trópico presentan menos tasas de deforestación, un resultado similar al que proponen Bhattarai y Hammig en el caso de América Latina y África, véase M. Bhattarai y M. Hammig, «Institutions and the environmental Kuznets Curve for deforestation: A cross-country analysis for Latin America, Africa and Asia», *World Development*, 29(6), 2001. Por su parte, Li y Reuveny muestran un efecto positivo de la democracia sobre las emisiones, la deforestación, la degradación del suelo y la contaminación del agua, véase Quan Li y R. Reuveny, «Democracy and environmental degradation», *International Studies Quarterly* 50(4), 2006; pero el estudio de Barrett y Grady revela que aunque las libertades civil y política tienen un impacto mayoritario y positivo sobre la contaminación del aire, no siempre sucede así con respecto a la contaminación del agua, véase S. Barrett y K. Graddy, «Freedom, growth, and the environment», *Environment and Development Economics*, 5, 2000. Torras y Boyce afirman, por otro lado, que la democracia es estadísticamente insignificante en los casos de oxígeno disuelto, coliforme fecal y emisión de partículas, véase M. Torras y J. Boyce, «Income, inequality, and pollution: An assessment of the environmental Kuznets Curve», *Ecological Economics*, 25, 1998. Eric Nuemayer a su vez demuestra que las democracias firman más tratados ambientales multilaterales y cumplen más ampliamente con las obligaciones internacionales, véase «Do democracies exhibit stronger international environmental commitment? A cross-country analysis», *Journal of Peace Research*, 39(2), 2002. Mientras que Ward sostiene que las democracias liberales generalmente promueven la sostenibilidad en las emisiones de combustible fósil, pero lo hacen de forma débil, véase Hugh Ward, «Liberal democracy and sustainability», *Environmental Politics*, 17/3, 2008.

¹⁵ M. Bättig y Th. Bernauer, «National institutions and global public goods: are democracies more cooperative in climate change policy?», *International Organisation*, 63(2), 2009.

lla otra cadena que va de los riesgos a las repercusiones políticas a los resultados. Los resultados se ven influidos por una serie de factores, como la propiedad del recurso en cuestión, los costes de mitigación del cambio climático y la efectividad de las agencias encargadas de implementar las acciones. Los políticos bien pueden proclamar una serie de compromisos políticos para mitigar el cambio climático, pero el resultado de dichos esfuerzos depende también de otros factores ajenos a su control. En consecuencia, los políticos responden bastante bien a las demandas públicas de mayor protección ambiental, pero suelen ignorar los problemas de implementación, con la esperanza de que los votantes no puedan identificarlos en el tiempo preciso para ejercer un voto de castigo por las promesas incumplidas.

El compromiso político y el enfoque de la democracia deliberativa

Aunque el compromiso político sea crucial para combatir el cambio climático, inquieta el hecho de que los líderes políticos precisen adherirse a un curso de acción específico que sea potencialmente impopular, y por lo tanto contrario a las presiones democráticas estructurales. La implementación real de políticas que reducen el calentamiento global podría vulnerar las preferencias democráticas de los ciudadanos. En un contexto así, los líderes políticos pueden verse atrapados entre el deseo de ser apreciados y reconocidos por la comunidad internacional y la necesidad de responsabilizarse ante su electorado nacional.¹⁶ Con todo, el liderazgo democrático competente no está limitado a la política, sino que también implica educar a los electores en torno a las cuestiones urgentes que les afectan pero que no son evidentes. En este sentido, el hecho de que los públicos democráticos no siempre tienen plenamente establecidas sus preferencias es una ventaja tanto como un riesgo, pues los ciudadanos pueden modificar sus preferencias ante nueva información y la evidencia de temas apremiantes. El ciudadano democrático que es capaz de preocuparse «por los hechos, por el futuro y por los otros» no es un mito.¹⁷

Este planteamiento de una “formación de la voluntad” democrática puede localizarse dentro de la tradición de lo que se conoce como democracia deliberativa, definida en términos generales como «cualquier haz de opiniones de acuerdo al cual la deliberación pública de ciudadanos libres e iguales constituye la esencia de la legítima toma de decisiones y del autogobierno».¹⁸

¹⁶ R. Keohane y K. Raustiala, «Toward a post-Kyoto climate change architecture: a political analysis» *UCLA School of Law, Law and Economics Research Paper Series*, Research Paper núm. 08-14, 2008.

¹⁷ C. Offe y U. Preuss «Democratic institutions and moral resources», pp. 156-7 en D. Held (ed.), *Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1991.

¹⁸ J. Bohman, «The coming of age of deliberative democracy», *The Journal of Political Philosophy*, 6(4), p. 401, 1998.

Panorama

Para los demócratas deliberativos la democracia se aleja cada vez más de cualquier noción de preferencias fijas y establecidas para convertirse en un proceso de aprendizaje en el que, y a través del cual, las personas asumen las cuestiones que necesitan entender para luego mantener posturas defendibles. Sostienen, además, que ningún conjunto de valores o perspectivas específicas pueden autoatribuirse validez y corrección, sino que son válidas siempre y cuando tengan justificación pública.¹⁹ Los puntos de vista individuales han de ponerse a prueba en y a través de los encuentros sociales que toman en cuenta los puntos de vista de otros. En definitiva, el objetivo clave es transformar las preferencias privadas, mediante el proceso deliberativo, en posturas que puedan resistir el escrutinio público y la puesta a prueba. Las conclusiones empíricas demuestran que los ciudadanos pueden alterar y de hecho alteran sus preferencias cuando entran en contacto con el debate de la información y datos novedosos.²⁰ Lo anterior puede conducir a ideas innovadoras en torno a la política pública y al funcionamiento de la democracia.

La democracia deliberativa puede, en principio, aumentar la calidad, la legitimidad y por tanto la sostenibilidad de las decisiones políticas ambientales. Ello se debe en parte a la incertidumbre asociada a los temas ambientales, que exigen para su manejo amplia experiencia, pericia y mucha consulta. La complejidad de los problemas que acarrea el cambio climático también requiere de soluciones integrales que hayan sido examinadas por múltiples actores, y que trasciendan los estrechos límites del conocimiento especializado y las responsabilidades de las instituciones y organizaciones establecidas. La problemática de la justicia ambiental también exige que los procesos políticos sean tan inclusivos como sea posible, dando voz a la población infrarrepresentada, incluyendo a las generaciones futuras. Así, la acción justa y efectiva contra el cambio climático depende de la continua participación de los ciudadanos en el quehacer político, pero la democracia representativa tradicional no ofrece los medios para ello. Remodelar la política ambiental desde la democracia deliberativa significa, por consiguiente, crear la posibilidad de cambiar la forma en que las democracias encaran la gestión ambiental en general, y el cambio climático en particular.

Al transitar de los compromisos políticos a la acción real y vinculante, muy frecuentemente las democracias no han sido capaces de superar los problemas de cortoplacismo, de acción colectiva y otros factores que obstaculizan los esfuerzos por reducir las emisiones contaminantes. Esto no quiere decir que las democracias sean incapaces de combatir el cambio climático (y los regímenes totalitarios tampoco se presentan como una alternativa mejor), sino que ciertos aspectos de las democracias son insuficientes ante la magnitud del reto. La pregunta que ahora nos sale al encuentro es si los sistemas democráticos pueden evolucionar para afrontar mejor el problema y cómo puede lograrse esta evolución.

¹⁹ C. Offe y U. Preuss, *op. cit.*, 1991, p.168.

²⁰ D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2006, pp. 247-255 [traducción al castellano, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2002].

Democracia: gobernanza global y cambio climático

Los complejos procesos globales, desde la ecología a la economía, conectan los destinos de las comunidades alrededor del mundo; sin embargo, en muchas zonas la capacidad de este sistema global para solucionar problemas no es lo suficientemente efectiva, responsable o rápida para solucionar los retos globales de hoy. Es la llamada paradoja de nuestro tiempo, la que se refiere al hecho de que los asuntos colectivos que enfrentamos son cada vez más transfronterizos (en extensión e intensidad), pero los medios para afrontarlos son débiles, insuficientes y limitados a la demarcación nacional.²¹ Aunque hay muchas razones que explican esta paradoja, esta persiste básicamente debido a un problema de gobernanza. Las capacidades de los países para atender cuestiones cruciales a un nivel regional y global se ven disminuidas por numerosas dificultades estructurales, tanto domésticas como internacionales, que agravan los problemas de generar e implementar políticas urgentes ante los bienes y los males globales.

La acción en la esfera y efectiva contra el cambio climático depende de la continua participación de los ciudadanos en el quehacer político, pero la democracia representativa tradicional no ofrece los medios para ello

Bajo la misma estela, una dificultad importante es que un creciente número de problemáticas rebasan las esferas doméstica e internacional. La fragmentación institucional y la rivalidad entre Estados puede provocar que estas problemáticas sean abordadas de una manera *ad hoc* y discordante. Una segunda dificultad consiste en que incluso cuando se reconoce la dimensión global de un problema, a menudo no existe una clara división de tareas entre la infinidad de instituciones internacionales que buscan solucionarlo: sus funciones suelen duplicarse, sus disposiciones discrepan y sus objetivos con frecuencia se desdibujan. Una tercera dificultad es que el actual sistema de gobernanza global padece de una seria insuficiencia de responsabilidad e inclusión, una situación que puede ocasionar que los Estados con menor poder económico, y por tanto sus poblaciones, sean marginados o excluidos de la toma de decisiones.

Hoy por hoy recién se reconoce que los problemas globales no pueden resolverse mediante la actuación solitaria de un Estado nacional, ni por la labor de los Estados agrupados en bloques regionales. Lo que se necesita es una acción colectiva y colaborativa, una tarea que las naciones del mundo no han realizado con éxito y que deben emprender mejor

²¹ D. Held, «Reframing global governance: apocalypse soon or reform!», *New Political Economy*, 11 (2), 2006 [traducción al castellano, «Redefinir la gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma!», *Análisis Político*, 62].

Panorama

si desean enfrentar apropiadamente los temas más urgentes. El fracaso en generar un marco sólido y efectivo para lidiar con el cambio climático global es uno de los más serios indicios de los retos del orden multilateral. Sir David King, quien fuera principal asesor científico del Gobierno británico, ha advertido que el cambio climático es una amenaza más grave que el terrorismo;²² a la par sir Nicholas Stern ha afirmado que el cambio climático constituye «el mayor fracaso del mercado jamás visto en el mundo».²³ Desde la perspectiva de la comunidad científica, las alteraciones del clima tienen la capacidad de causar estragos en la diversidad de las especies, en los ecosistemas y en el tejido socioeconómico, y claramente este proceso ya ha comenzado.

Aunque a nivel institucional existan numerosos tratados ambientales internacionales de admirables características, a menudo estos acuerdos están mal coordinados y son de débil aplicación

Ineficiencia anárquica

La cantidad y variedad de actores y organizaciones involucrados en establecer agenda y diseñar políticas de gobernanza ambiental a escala global ha crecido de manera significativa durante la última década. Además de los agentes públicos, privados y de la sociedad civil, han aparecido nuevos actores como las redes activistas transnacionales,²⁴ los organismos privados de regulación,²⁵ agencias gubernamentales y asociaciones público-privadas.²⁶ Al mismo tiempo, las organizaciones establecidas han adoptado nuevos roles y responsabilidades. Muchas organizaciones intergubernamentales, por ejemplo, han adquirido mayor grado de autonomía, y muchas ONG ahora se implican en el establecimiento de agendas, normas y regulaciones y en la creación de políticas.²⁷ Sin embargo, este aumento del número de participantes no garantiza necesariamente la eficacia ni la igualdad de acceso de las

²² Sir David King, «Climate change science: adapt, mitigate, or ignore?», *Science*, 303, 2007, pp. 177.

²³ Sir Nicholas Stern, *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, Londres, HM Treasury, Government of the United Kingdom, 2004, p. xviii.

²⁴ M. Keck y K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

²⁵ A. Prakash y M. Potoski, *The Voluntary Environmentalists: Green Clubs, ISO 14001, and Voluntary Environmental Regulations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

²⁶ T. Börzel y T. Risse, «Public private partnerships: effective and legitimate tools for transnational governance?» en E. Grande y L. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty First Century*, University of Toronto Press, Toronto, 2005.

²⁷ M. Betsill y E. Corell, «NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis», *Global Environmental Politics* 1(4), 2001.

distintas voces. De hecho, esta situación con frecuencia deriva en la doble representatividad del Norte y de Occidente a través del poderoso peso de sus Gobiernos y sus ONG.²⁸

Por otro lado, aunque a nivel institucional existan numerosos tratados ambientales internacionales de admirables características, a menudo estos acuerdos están mal coordinados y son de débil aplicación; ello a pesar de estar respaldados por una plétora de organismos internacionales que cumplen innumerables funciones. La constelación actual de más de 200 acuerdos internacionales sobre medioambiente adolece de un problema que podemos calificar como “ineficiencia anárquica”, con una multiplicidad de participantes cuyas labores padecen una enorme falta de coordinación. Entre los actores más destacados están:²⁹

El sistema de la ONU, incluidas la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Grupo de Gestión Ambiental (GGA) y la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS)

A pesar de que la actuación internacional contra el cambio climático depende de forma abrumadora en la evidencia presentada por la CMNUCC (incluyendo el Protocolo de Kioto), Naciones Unidas no ha podido reducir las emisiones de GEI, y se ve entorpecida por las grandes diferencias entre el Norte y el Sur. Podría decirse que el sistema interno de la ONU no está coordinado, aunque hay planes para cambiar esto (como lo manifiesta la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación).³⁰ El GGA, dirigido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), es un vehículo trascendental para esta cooperación, pero es demasiado pronto para juzgar sus avances. La CDS se ha asociado con las ONG de una forma constructiva y juega un importante papel en el establecimiento de agenda, pero sus esfuerzos son relativamente ineficaces.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El cometido del Fondo Mundial en relación al cambio climático consiste en servir como principal mecanismo financiero de la CMNUCC. No obstante, ha tenido problemas de legitimidad: los países en desarrollo se han opuesto al control del Fondo Mundial sobre el Fondo de Adaptación de Kioto, pues observan parcialidad en la votación a favor de los países más ricos y del control del Banco Mundial. La actual estructura de gobernanza del Fondo de Adaptación se considera una solución provisional hasta que esta objeción pueda resolverse. Por lo demás, el Fondo Mundial ha otorgado importantes subvenciones para mitigar el

²⁸ M. Kahler, «Defining accountability up: the global economic multilaterals» en D. Held y M. Koenig-Archibugi (eds.), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell, Oxford, 2005. También F. B. y P. Pattberg, «Global environmental governance: taking stock, moving forward», *Annual Review of Environment and Resources*, núm. 33, 2008.

²⁹ Agradecemos a Michael Mason su orientación en este laberinto de agentes y agencias.

³⁰ UN System Chief Executives Board for Coordination (2008), *Acting on Climate Change: The UN System Delivering as One*, Nueva York, United Nations.

Panorama

cambio climático, pero suele apoyar proyectos piloto que no son usuales en determinados países o sectores económicos.

La Directiva Ambiental de la OCDE

Aunque esta división de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es muy competente a nivel técnico (ha establecido agenda, por ejemplo, sobre los indicadores ambientales y económicos en la constitución de los mercados de carbono) no tiene representatividad global. Desde su punto de vista, además, el cambio climático es susceptible a soluciones técnicas y económicas, una postura contraria a la sostenida por la mayoría de los principales participantes en el debate.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

La colaboración entre el PNUMA y la OMC fue propuesta en 2006 y el Comité todavía no ha sido capaz de acordar un paquete ambiental dentro del marco de la Ronda de Doha. No hay mucha disposición a admitir el daño del cambio climático como causal de excepciones unilaterales de los miembros de la OMC a normas comerciales mundiales (GATT/OMC Artículo XX). Por tanto la colaboración es en gran medida simbólica: la OMC busca mayor legitimidad ambiental mientras que el PNUMA quiere tomar parte en las deliberaciones de la OMC.

Cámara del Medio Ambiente de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)

Hasta hoy la CIJ ha jugado un papel insignificante en el tema ambiental, sin abordar ningún caso desde su formación en 1993. Su labor se ha visto obstaculizada por las opiniones divididas en torno a la necesidad de crear una Corte Internacional para el Medio Ambiente de carácter autónomo.³¹

Representatividad y responsabilidad de los países ricos

Los problemas de representatividad en el ámbito de la gobernanza global están entre los principales obstáculos para atajar el cambio climático.³² Los organismos multilaterales necesitan ser más incluyentes; pues de no sumarse al esfuerzo ambos tipos de países, desarrollados y menos desarrollados, la tarea de reducir las emisiones de GEI se complicará aún más. Asegurar una representatividad real no es solamente una cuestión de proporcionar un asiento en la mesa de negociaciones de una importante cumbre o de una organiza-

³¹ T. Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

³² Para una mirada más detallada a los problemas de responsabilidad y representatividad en la gobernanza transnacional del deterioro ambiental, véase M. Mason, «The governance of transnational environmental harm: addressing new modes of accountability/responsibility», *Global Environmental Politics*, 8, 2008.

ción internacional. Pues incluso habiendo igualdad en la representación formal (una condición que ya de por sí no suele cumplirse), generalmente sucede que los países desarrollados cuentan con amplias delegaciones nutridas de técnicos y negociadores expertos, mientras que los países más pobres tienen delegaciones conformadas por una sola persona o hasta se ven forzados a compartir un delegado, carentes del poder para negociar y participar en las discusiones.³³

Tal situación revela no sólo el problema de la desigualdad en el acceso a la toma de decisiones, sino la desigualdad en todos los tipos de recursos. Muchos países en desarrollo no pueden reunir con facilidad los fondos públicos, la capacidad o la tecnología necesarias para cumplir con las normativas acordadas sobre la reducción de emisiones. En consecuencia, cualquier tratado futuro que lidie con un problema inherente a los bienes comunes globales no puede construirse sobre la premisa tradicional de compartir la carga a partes iguales. Dado el grado de transformación requerido para alcanzar un futuro sostenible, los países ricos e industrializados deberán asumir una parte importante del coste de dicha transformación en los países en desarrollo.

El debate político: ¿intentar lo imposible?

Las mayores diferencias en el debate de las políticas contra el cambio climático tienden a manifestarse en cuestiones complejísimo de participación, eficacia y cumplimiento; cuestiones que podrían resumirse en una sola interrogante: ¿es posible combinar de forma coherente la democracia, los mercados y los estándares universales?³⁴ La respuesta dista mucho de ser sencilla; por un lado, si las normas internacionales se vuelven más estrictas podemos esperar que los Estados que ya se mostraban renuentes se vuelvan más reacios a acatarlas; por otro lado, si la participación aumenta, los acuerdos sólo podrán lograrse mediante normas más flexibles.³⁵

Un componente esencial de un pacto global es la forma en que se estructuran los incentivos para el mercado. En el caso de las emisiones de GEI, existen dos instrumentos de mercado: el *cap-and-trade* (sistema de limitación y comercio) y los impuestos. Entre los partidarios del primer instrumento está sir Nicholas Stern,³⁶ quien detalla las siguientes desven-

³³ P. Chasek y L. Rajamani, «Steps toward enhanced parity: negotiating capacity and strategies of developing countries» en I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza, *Providing Global Public Goods: Managing Globalisation*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.

³⁴ D. Held, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge, 2004, capítulo 9 [traducción al castellano, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Taurus, Madrid, 2005].

³⁵ R. Keohane y K. Raustiala, *op. cit.*, 2008.

³⁶ Sir Nicholas Stern, *A Blueprint For a Safer Planet*, The Bodley Head, Londres, 2009.

Panorama

tajas de los impuestos: no permiten cuantificar con certeza la reducción de gases en el futuro, pues las estimaciones son imprecisas y hay una brecha temporal entre que se generan las políticas y se obtienen resultados; coordinarlos a escala internacional es difícil, y es poco probable que los países en desarrollo accedan a tales condiciones –que imponen sanciones económicas a industrias sin ofrecer la posibilidad de compensar vendiendo derechos de emisión–; y para rematar, los electores en general desconfían del uso que el Gobierno da a los recursos fiscales, de allí que puedan oponerse a este tipo de incentivos bajo la creencia de que son una excusa para aplicar “impuestos ocultos.” Un mejor enfoque sería establecer objetivos y buscar el método más barato (a través de mecanismos de precio) para alcanzarlos.

*El sistema cap-and-trade*³⁷

Para sus partidarios, el sistema de fijación de límites e intercambio de derechos de emisión es la mejor opción disponible, pues permite mayor certeza en torno a los niveles de emisiones y ofrece mejores incentivos para los productores.³⁸ También parece ser el enfoque más factible de ser adoptado a nivel global, considerando que el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS) ya está en vigor y que existe un antecedente de éxito en los mercados de azufre de EE UU. Empero, los mercados globales de carbono y de otros gases de efecto invernadero serán más extensos y complejos que cualquier plan previo de comercio de emisiones, con su proporcional aumento en los niveles de riesgo, en los problemas de fuga de carbono (*carbon leakage*) y en las consecuencias distributivas. Negociar un pacto global integral y articular los sistemas nacionales para que puedan operar con coherencia será un proceso harto arriesgado y difícil, si es que puede llevarse a cabo.

Aunque a primera vista el sistema *cap-and-trade* pudiera parecer una solución ideal, el hecho es que se trata de una extraña manera de hacer negocios. A los políticos les gusta porque está pensado para el mercado, no requiere la imposición de impuestos impopulares y puede realizarse con grupos de interés negociándolo en la trastienda. En efecto, con un régimen de subastas para vender derechos de emisión y la ausencia de un precio estable o de largo plazo, el esquema *cap-and-trade* es el sueño de todo “lobbysta” y comerciante.³⁹ No obstante, y dejando a un lado los peligros del fenómeno del *rent seeking*,⁴⁰

³⁷ *N. de la T.*: sistema de limitación y comercio.

³⁸ Como apunta Stern (*ibidem* p.104), una mayor certeza en los niveles de emisión conlleva una menor certeza en los precios. Desafortunadamente siempre hay un sacrificio implícito –es imposible conseguir ambas certezas, de precio y cantidad, en un mundo incierto–. En este caso, Stern sugiere que la incertidumbre en el precio es el menor de los males.

³⁹ D. Helm, «Climate-change policy: why has so little been achieved?», *Oxford Review of Economic Policy*, 24 (2), 2008.

⁴⁰ *N. de la T.*: el *rent-seeking* o captación de rentas o rentismo parasitario se refiere al conjunto de esfuerzos que realizan los individuos en el proceso político para apropiarse de ingresos que les garantiza o asegura el Estado. En el ámbito medioam-

aún no está claro si la fijación de topes y el comercio de bonos conducirán a la reducción de emisiones.

Sachs lo explica de la siguiente manera:⁴¹ «un sistema *cap-and-trade* puede manipularse fácilmente para conseguir emisiones adicionales; si los permisos de emisión se encarecen, es probable que los reguladores vendan o repartan más permisos para mantener los precios a un nivel “razonable”. Dado que las señales de largo plazo enviadas por este sistema son menos poderosas que un impuesto al carbono, los cambios en el comportamiento (por ejemplo, en la elección del tipo de planta de energía) ocasionados por el esquema *cap-and-trade* podrían ser también muy escasos.»

Estos temores se ven confirmados con el crecimiento del comercio de emisiones de carbono. El mercado global alcanzó el año pasado los 126.000 millones de libras esterlinas, el doble del valor que en 2007, que registró 63.000 millones de libras, y 12 veces la cifra de 2005. El monto de 2008 representa el valor de 4.800 millones de toneladas de dióxido de carbono, 61% más con respecto a las 3.000 millones de toneladas comerciadas en 2007. Por el contrario, las reducciones reales de emisiones generadas y vendidas por los proyectos de energía limpia –registrados en las Naciones Unidas y ubicados en países en desarrollo– cayeron un 30% en 2008, descendiendo hasta 389 millones de toneladas.⁴²

El impuesto al carbono

Contrario a las opiniones de los partidarios del *cap-and-trade*, los impuestos tienen efectivamente menos probabilidades de terminar como una política fallida. La eficiencia económica exige que aquellos que generen emisiones paguen los costes, y los impuestos son la forma más sencilla para obligarlos a ello. Las ventajas de esta tributación son muchas: ofrece mayores oportunidades para la reducción de emisiones, a diferencia de los sistemas de intercambio que sólo pueden implementarse entre empresas privadas o países, y no entre hogares y consumidores. En este sentido, los impuestos constituyen una alternativa más democrática, en cuanto crean mayor cobertura y son menos sensibles a presiones estratégicas ejercidas por empresas u organismos no gubernamentales.

En los impuestos, el principio rector universal es distributivo, pues discriminan a quienes contaminan a la vez que determinan la prioridad de las más apremiantes necesidades medioambientales. Asimismo, suponen un menor costo administrativo, son menos compli-

biental esto se traduciría en el propósito de obtener determinados beneficios a costa de los recursos naturales y del perjuicio de otro sector de la sociedad.

⁴¹ Jeffrey Sachs, «Putting a Price on Carbon: An Emissions Cap or A Tax?» *Yale Global* 360, 9 de mayo de 2009, p. 2.

⁴² N. Chestney y M. Szabo, «Global carbon market doubled in 2008, cut less CO2», *Reuters*, 27 de mayo de 2009.

Panorama

cados y mejor conocidos por los políticos. Además proporcionan nuevas formas de generar ingresos fiscales destinados a combatir el cambio climático, sobre todo, para los Gobiernos poco dispuestos a asumir los costes políticos de una ampliación tributaria general. Por último, el impuesto al carbono establece a futuro un precio claro sobre las emisiones durante varios años, lo que permite una mejor planificación política a largo plazo. Persiste, desde luego, el gran reto de que las estructuras impositivas dejen de enfocarse prioritariamente sobre el trabajo y la producción y concedan mayor énfasis a la contaminación, las externalidades y el consumo. Huelga decir que esto requerirá de un enorme esfuerzo, con objetivos a corto y largo plazo que pueden ser alterados por los resultados electorales, cambios en las coaliciones y otros factores.

El cambio climático es un problema con causas y consecuencias globales, por ello exige un esfuerzo internacional coordinado para lograr políticas de mitigación exitosas y rentables

Una nueva política mixta fiscal-monetaria

Una política que combine la política fiscal y la monetaria suele abarcar una multiplicidad de instrumentos. La posibilidad de obtener grandes ingresos a través de la subasta de permisos de emisión ha generado importantes intereses políticos y económicos en torno a la creación y mantenimiento de los mercados de GEI. El esquema *cap-and-trade* también ofrece la posibilidad de una mayor participación del sector privado, a diferencia de los fondos y esquemas financiados por el Gobierno; además producirá un importante flujo de capital privado desde los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, un requisito indispensable para alcanzar un pacto global. Sin embargo, si los políticos en verdad quieren fijar un precio real para el carbono y otros GEI (algo esencial si los mercados han de dar respuesta eficiente tanto a la oferta como a la demanda) entonces los impuestos también habrán de ser un elemento clave en la política ambiental, para así asegurar la predictibilidad de los resultados y la generación de nuevos recursos para la provisión de bienes ambientales.

Pero poner un precio a todas las emisiones de GEI (sea a través de permisos negociables o vía impuestos) no basta por sí solo para obtener las reducciones requeridas. Los esquemas existentes basados en el mercado, como el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EU-ETS) o el impuesto al carbono que opera en EE UU y algunos países europeos, han fracasado en su intento por instrumentar investigaciones de largo alcance que desarrollen tecnologías punta. Tales esquemas podrían nivelar, o incluso reducir, un poco las emisiones contaminantes, pero sólo estimularán una diversificación

marginal hacia otras formas de energía alternativa, como la solar o la eólica. La razón de ello es que el sector privado invertirá menos en investigación y desarrollo si teme no obtener una ganancia aceptable del producto resultante. Lo que se requiere, en última instancia, es renovar los sistemas de energía mediante tecnologías transformativas que precisan una combinación de factores para tener éxito: no sólo incentivos de mercado, también investigación científica aplicada, una fuerte inversión inicial, cambios en la regulación (*v.gr.* determinar códigos y prácticas), desarrollo de infraestructura, instrumentos de información (como el ecoetiquetado en aparatos electrodomésticos) y la aceptación de la opinión pública.

Para garantizar su flexibilidad y fomentar la innovación, las regulaciones deberían basarse en objetivos determinados en lugar de limitarse a especificar los métodos o tecnologías que conducen a estos objetivos.⁴³ Debe tenerse mucho cuidado a la hora de elegir los instrumentos de una política fiscal-monetaria mixta para asegurarse de que estos sean rentables y se complementen sin traslaparse. Una política que determine un precio demasiado alto o un tope demasiado estricto para las emisiones acarreará costes excesivos, mientras que optar por políticas demasiado indulgentes podría llevar a perder los beneficios potenciales de las medidas de mitigación y se correría el riesgo de no alcanzar las metas exigidas.

Elementos políticos de un acuerdo democrático global

El cambio climático es un problema con causas y consecuencias globales, por ello exige un esfuerzo internacional coordinado para lograr políticas de mitigación exitosas y rentables. Pero la naturaleza del problema también implica que será difícil alcanzar acuerdos internacionales, dado que los intereses por solucionarlo difieren para cada país y región, y acarrearán una dura competencia por la distribución de costes y beneficios. Además, los países en desarrollo, que han contribuido más bien poco a las emisiones históricas, se oponen a que su crecimiento se vea obstaculizado por restricciones ambientales. Por último, los retos asociados al cumplimiento de una solución global pueden ocasionar que algunas naciones se nieguen a participar, añadiendo con ello una fuente de incertidumbre sobre la composición de estas políticas que deben ofrecer una buena relación coste-eficacia.⁴⁴

Pese al enérgico debate sobre el tipo de políticas y la implementación requeridas para combatir el cambio climático, hay una coincidencia en torno a los elementos políticos presentes en un acuerdo global: por lo general, la mayoría concuerda en que debería ser ampliamente inclusivo, multifacético, sostenible y centrado en el Estado.

⁴³ OECD, «Climate change policies», *OECD Policy Brief*, agosto, 2007.

⁴⁴ CBO, «Uncertainty in analyzing climate change: policy implications», informe presentado en el Congressional Budget Office of the United States, 2005.

Participación

El requisito clave es la participación de todos los países y, sobre todo, la colaboración de las democracias más poderosas del globo. El mundo ha estado a la espera de que EEUU se una al esfuerzo colectivo contra el cambio climático, y parece ser que ese momento se acerca.⁴⁵ Como ya se dijo, la cooperación de los Estados menos desarrollados también es crucial, pues incluso si los países industrializados consiguieran reducir sus emisiones a cero para el año 2050, si no se le suman importantes reducciones en el resto del mundo, fracasaría el objetivo general de mantener el aumento de temperatura global por debajo de los 2°C. Los países en desarrollo deben convencerse de que pueden reducir sus emisiones y a la vez incrementar sus tasas de crecimiento al aumentar su eficacia energética. Necesitan, por ejemplo, eliminar las distorsiones de sus mercados energéticos, como los grandes subsidios al petróleo. Para gran parte de los países en desarrollo, no obstante, la fuente de energía más barata es el carbón (u otras fuentes de alta emisión), y en estos casos sí habría una gran compensación de por medio.

El dinero gastado en reducir las emisiones de GEI es dinero que podría invertirse en educación, salud o agua potable. En estos casos, podría opinarse que fueran los países desarrollados los que pagasen por los costes añadidos. Pero es improbable que esto suceda, como apunta David Victor,⁴⁶ pues sencillamente es poco realista esperar que las naciones industrializadas contribuyan con cientos de miles de millones de dólares necesarios para financiar un esquema de compensaciones como este cuando el monto actual total de ayuda para el desarrollo asciende a 100.000 millones de dólares (incluido el destinado a las guerras de Iraq y Afganistán). Por otra parte, los países que recibirían buena parte de las compensaciones, como China, son hoy los más fuertes competidores económicos de Occidente.

Esquemas de compensación e incentivos económicos

La alternativa es un esquema de compensación que permita a los países industrializados financiar la reducción de emisiones en las naciones menos desarrolladas, y que dichas reducciones sean tomadas en cuenta para el cumplimiento de sus propias obligaciones legales. La idea de fondo es que este esquema emplazará a que los países industrializados paguen la mayoría de los costes y al mismo tiempo colocará los cimientos para la creación de un mercado mundial de comercio de emisiones. Esta fue la inten-

⁴⁵ J. Stiglitz y sir Nicholas Stern, «Obama's chance to lead a green recovery», *Financial Times*, 2 de marzo, 2009.

⁴⁶ D. Victor, G. Morgan, J. Apt, J. Steinbruner y K. Ricke, «The geoengineering option: a last resort against global warming?», *Foreign Affairs*, marzo/abril, 2009.

ción detrás del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), y aunque ha tenido éxito en la creación de un mercado global para los GEI, su diseño es en esencia defectuoso y poco ha hecho para reducir las emisiones o ayudar a los países receptores a alcanzar un desarrollo sostenible.⁴⁷

Otro requisito relevante sería la prevención de la deforestación, actualmente responsable de un 17% del total de emisiones de carbono, duplicando casi a las causadas por el transporte.⁴⁸ Las selvas tropicales de los países en desarrollo son una importante fuente de captura de carbono, pese a ello estos países no reciben ninguna compensación por los servicios medioambientales que prestan. Otorgarles incentivos económicos, en cambio, ayudaría a reducir las emisiones provenientes de áreas forestadas y a financiar proyectos de desarrollo sostenible con bajas emisiones de carbono. Ya se han dado pasos alentadores en esa dirección a través de la implementación del Programa de Naciones Unidas de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (ONU-REDD). Sin embargo, el establecimiento de un marco definitivo para la transferencia de fondos aún está pendiente, y un acuerdo que lo avale podría no hacerse efectivo hasta 2012. Por otro lado, hay serias preocupaciones en torno a la adecuada escala geográfica de medición y asignación de incentivos, en torno al monitoreo, a la propiedad de la tierra, y al riesgo de que se monopolicen los fondos o se cometa fraude.⁴⁹

La participación y la deliberación a escala global son necesarias, pero desafortunadamente dadas sus características actuales, los instrumentos de los que se sirve la gobernanza global ambiental están pobremente dotados para obtener resultados. Lo que hace falta son instituciones representativas con la capacidad y legitimidad necesarias para traducir los compromisos políticos en resultados reales. Para que un acuerdo global funcione debe resolver el problema de la gobernanza; debe incorporar una estructura institucional que acuerde y determine decisiones que consideren a todo el mundo de forma imparcial. La manera más efectiva y apropiada para lograrlo es recurrir a canales de decisión globales, ampliamente inclusivos y representativos. Fortalecer los mecanismos de la gobernanza global será clave para construir una respuesta democrática global a este problema.

⁴⁷ B. Pearson, «Market failure: why the clean development mechanism won't promote clean development», *Journal of Cleaner Production*, 15, 2007. Véase también K. Olsen, «The clean development mechanism's contribution to sustainable development: a review of the literature», *Climatic Change*, 84, 2007 y A. Muller, «How to make the clean development mechanism sustainable –the potential of rent extraction», *Energy Policy*, 35(3), 2007.

⁴⁸ IPCC, «Synthesis report of the IPCC's Fourth Assessment Report», International Panel on Climate Change, 2007.

⁴⁹ K. Karousakis y J. Corfee-Morlot, «Financing mechanisms to reduce emissions from deforestation: Issues in design and implementation», *OECD/IEA information paper, Annex I Expert Group on the UNFCCC*, OECD, París, 2007. Véase también L. Olander, W. Boyd, K. Lawlor, E. Myers Madeira, J. Niles, «International forest carbon and the climate change challenge: issues and options», *Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions Report*, informe núm. 09-05, 2009.

La democracia y el abanico de opciones políticas

Luchar contra el cambio climático requerirá de un mayor desarrollo en la capacidad institucional y en la innovación de políticas. Alcanzar esta capacidad será imposible si los países, sea cual fuere su grado de desarrollo, no se involucran directamente en la búsqueda de soluciones. La vía corta hacia una gobernanza ambiental efectiva es incorporar un mayor repertorio de intereses en la actual gobernanza multilateral. El presente mandato del FMAM podría extenderse para ayudar a coordinar y financiar acuerdos ambientales internacionales y para reflejar las prioridades de los países en desarrollo. Además, el PNUMA podría elevar su estatus y sus responsabilidades si se convierte en una agencia especializada de la ONU, con toda la financiación obligatoria que ello conlleva.

El principal desafío en los años por venir, monitorear el cumplimiento y la aplicación de los acuerdos, puede ser superado mediante un mecanismo oficial internacional que resuelva las disputas ambientales a través de la mediación y el arbitraje, una entidad potencialmente similar a la que resuelve las diferencias relativas a inversiones en el Banco Mundial.⁵⁰ Aumentar las capacidades y responsabilidades del FMAM y del PNUMA significaría avanzar hacia la consolidación de una Organización Mundial del Ambiente como meta de largo plazo, dirigida quizás por el G2 más 1 (Estados Unidos, China y la Unión Europea), pero que respondiera ante los 195 países del mundo.

El papel clave del Estado

Los Estados juegan un papel fundamental en todos los retos aquí referidos, dado que tienen en sus manos el diseño de las políticas interior y exterior. La implementación de pactos internacionales dependerá de los Estados nacionales individuales, el comercio de emisiones y el precio del carbono serán regulados por legislaciones nacionales, y el avance tecnológico necesitará de la ayuda del Estado para su impulso. No obstante, las estrategias del Estado en el ámbito doméstico deberían incorporar la creación de incentivos, y no una regulación excesivamente estricta. Los Gobiernos desempeñan un importante papel al “corregir” la opción disponible, pero no de forma que terminen descartándola en su totalidad. Este enfoque está representado por lo que Giddens llama «el Estado garante»,⁵¹ cuya función primordial es contribuir a que una diversidad de grupos superen los problemas derivados de la acción colectiva. El Estado, así concebido, actúa más en su función de facilitar y posibilitar que como organismo vertical. Un Estado garante es aquel que tiene la capacidad para

⁵⁰ N. Mabey, «Sustainability and Foreign Policy» en D. Held y D. Mepham (eds.), *Progressive Foreign Policy: New Directions for the UK*, Polity Press, Cambridge, 2007.

⁵¹ Anthony Giddens, *op. cit.*, 2008.

producir resultados definitivos. El principio va incluso más allá, implica un Estado responsable de monitorear los objetivos públicos y de asegurarse de que se realicen de una forma transparente y legítima.

Esta práctica requerirá una vuelta a la planificación bajo la forma de una regulación flexible –y no en el viejo sentido de jerarquías verticales de control–. Para ello será preciso encontrar nuevas formas de introducir la regulación sin menoscabar la iniciativa empresarial y la innovación, necesarias para dar con soluciones de éxito. No será, en efecto, un proceso sencillo, pues la planificación debe conciliarse con las libertades democráticas. El tira y afloja que se presente entre el centro político, las regiones y localidades, podrá ser resuelto mediante la deliberación y la consulta. Y lo que es más importante, los Estados necesitarán de una visión a largo plazo que trascienda las tensiones de las políticas partidistas; una perspectiva difícil de lograr.

Todo lo anterior sucede en el contexto de un orden mundial en proceso de cambio. La estructura de poder sobre la cual se cimentó el acuerdo multilateral de 1945 no permanece intacta, el relativo declive de Occidente y el ascenso de Asia plantean preguntas fundamentales en torno a las premisas del orden multilateral establecido en 1945. Tanto la democracia como la comunidad internacional se enfrentan hoy a una prueba crítica. Confrontar con éxito el cambio climático, sin embargo, ofrece la posibilidad de forjar de nueva cuenta una política basada en normas, desde el Estado-nación a la escala global. La tabla 2 destaca los pasos que consideramos necesarios para avanzar en esta dirección. En contraste, si fracasamos ante este reto las consecuencias podrían ser graves y de largo alcance, tanto para el futuro de la política democrática moderna como para la idea de una política internacional regida por normas. Bajo este escenario, podría decirse que las fallas estructurales de la democracia habrían triunfado sobre la práctica democrática y su capacidad deliberativa.

Tabla 2: Resumen de las recomendaciones en política y gobernanza

Principios rectores: inclusión, igualdad política, deliberación, sostenibilidad ambiental y eficiencia económica		
Estado-nación	Gobernanza	Política
	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y profundizar el proceso deliberativo • Transformar las preferencias privadas –mediante un proceso de deliberación– en posturas que puedan ponerse a prueba y resistan al escrutinio público • Participación continua de los ciudadanos y de la sociedad civil en el quehacer político • Un liderazgo que haga frente a los intereses de unos cuantos y que sea capaz de actuar a partir de razones científicas y económicas convincentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos al carbono y a otros GEI • Mercados justos y equitativos de carbono y otros GEI • Investigación científica aplicada • Fuerte inversión inicial • Cambios en la regulación • Desarrollo de infraestructura • Instrumentos de información
Global	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar canales de toma de decisiones que sean globales, inclusivos y de amplia representatividad • Ayudar a los países en desarrollo a obtener los recursos, la capacidad y la tecnología necesarios para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático • Amplificar el actual mandato del FMAM • Aumentar el estatus y las responsabilidades del PNUMA elevándolo a una agencia especializada de la ONU 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar esquemas de compensación eficaces que permitan a los países industrializados financiar la reducción de emisiones en países en desarrollo • Establecer un mecanismo oficial internacional encargado de resolver las disputas ambientales mediante mediación y arbitraje • Desarrollar la capacidad oficial institucional de la Organización Mundial del Medio Ambiente.