

TESIS DOCTORAL

**EL ESTUDIO DE LOS REGÍMENES
INTERNACIONALES:
DIAGNOSIS Y PROPUESTA
EL CASO DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

Oriol Costa

**Tesis doctoral dirigida por:
Rafael Grasa**

**Departamento de Derecho Público y
Ciencias Histórico-Jurídicas**

**UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
Julio de 2004**

a l'OCT48

Sumario

Índice de tablas y figuras	v
Índice de acrónimos	vii
1. Introducción	1
1.1. De la perplejidad y la preocupación	1
1.2. Los tres ejes de Holton	13
1.3. La estructura del trabajo	16
1.4. Agradecimientos	17
Parte I	
2. Regímenes internacionales: Las discusiones temáticas	21
2.1. La presencia de discusiones normativas	21
2.1.1. El exceso o la falta de orientación normativa	22
2.1.2. ¿Qué contenidos normativos?	30
2.2. ¿Qué definición para los regímenes internacionales?	33
2.2.1. Críticas y disensiones a la definición propuesta por Krasner	34
2.2.2. Implicaciones de la existencia de múltiples definiciones de régimen internacional	41
2.3. El debate entre el constructivismo y el racionalismo. Aspectos ontológicos	54
2.3.1. El papel de los factores ideacionales	55
2.3.2. ¿Qué se entiende por “norma”?	62
2.3.3. Más allá del área temática	64
3. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: La demanda de cooperación	69
3.1. El Dilema del Prisionero	70
3.2. Los otros juegos	78
3.2.1. Constelaciones de intereses diversas	78
3.2.2. Situaciones diversas, regímenes diferentes	85
3.2.3. Las constelaciones de interés y los regímenes ambientales	91
3.2.4. El uso de los juegos en el análisis	97
3.3. La Tragedia de los Comunes y el problema de acción colectiva con bienes públicos. Dos generalizaciones del problema del <i>gorrón</i> .	101
3.3.1. La acción colectiva ante los bienes públicos	102
3.3.2. La Tragedia de los Comunes	105
3.3.3. Divergencia entre las aproximaciones de Hardin y Olson: argumentos y alcance	107
3.3.4. Más allá del Dilema del Prisionero. Otros juegos también con N jugadores	112
3.3.5. Las críticas a Hardin y Olson	115
3.3.5.1. La literatura sobre CPR se aparta de Hardin: el acceso abierto y la constatación de la cooperación	116
3.3.5.2. Algunas críticas a Olson: el tiempo y el tamaño del grupo	118

3.4. La respuesta de los neorrealistas: Los beneficios relativos	121
3.4.1. Diferenciar las causas de los efectos	126
3.4.2. La discusión conceptual: ¿Qué son las ganancias relativas?	129
3.4.3. Una contrarréplica a través del lenguaje de la teoría de juegos	131
4. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: La oferta de cooperación	145
4.1. Los regímenes como ofertantes de cooperación internacional	146
4.2. La hegemonía	154
4.2.1. La teoría de la estabilidad hegemónica	155
4.2.2. La fragilidad del poder	161
4.2.3. Los límites de la teoría de la estabilidad hegemónica	164
4.2.4. La hegemonía, los bienes públicos y los regímenes internacionales	169
4.2.4.1. ¿Proporcionan los regímenes bienes públicos?	170
4.2.4.2. ¿Requiere hegemonía, la acción colectiva en bienes públicos?	172
5. Regímenes internacionales: Las discusiones fenoménicas	181
5.1. La formación de los intereses y las preferencias	182
5.1.1. Lo doméstico y lo transnacional	184
5.1.2. Las cogniciones y las ideas	191
5.2. ¿Importan los regímenes?	197
5.2.1. Las consecuencias de los regímenes internacionales	198
5.2.2. El diseño institucional	205
5.2.3. Factores de éxito	213
6. Un alto en el camino a modo de balance	221
6.1. Cinco conclusiones	221
6.2. Una propuesta y dos preguntas para el estudio de caso	228
Parte II	
7. Los primeros pasos del régimen internacional del cambio climático	239
7.1. El cambio climático. Una breve introducción al problema	239
7.1.1. Naturaleza e impactos del cambio climático	240
7.1.2. Fuentes y sumideros de los gases de efecto invernadero	245
7.2. Las primeras etapas de la negociación	249
7.2.1. Hasta 1985, un tema para científicos	250
7.2.2. De la ciencia a la política. De 1985 a 1988	253
7.2.3. El paso definitivo a la arena política. De 1988 a 1990	259
7.2.4. La negociación intergubernamental formalizada. De 1990 a 1992	264
7.3. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	275
7.3.1. Los compromisos bajo la UNFCCC	277
7.3.2. Las relaciones entre el norte y el sur en la UNFCCC	285

7.3.3. Los elementos procedimentales e institucionales de la UNFCCC	292
7.3.4. Algunas consideraciones finales acerca de la UNFCCC	297
8. La hora de los compromisos y la flexibilidad en las negociaciones sobre el clima	299
8.1. El camino hacia el protocolo de Kyoto	299
8.1.1. La fase post-UNFCCC	299
8.1.2. El mandato de Berlín	303
8.1.3. Las negociaciones hacia Kyoto	307
8.2. El Protocolo de Kyoto	335
8.2.1. Los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones	337
8.2.2. Los mecanismos de flexibilidad	344
8.2.2.1. La transferencia de Unidades de Reducción de Emisiones (Implementación Conjunta)	344
8.2.2.2. El mecanismo para un desarrollo limpio (MDL)	345
8.2.2.3. El comercio de derechos de emisión	350
8.2.3. El cumplimiento del Protocolo	352
9. La evolución del régimen desde Kyoto	355
9.1. Entre Buenos Aires y La Haya	356
9.2. La retirada de los Estados Unidos	364
9.3. Los acuerdos de Bonn y Marrakech	368
9.3.1. La operacionalización de los mecanismos de flexibilidad	369
9.3.2. Los sumideros en Bonn y Marrakech	374
9.3.3. El mecanismo de cumplimiento y los fondos	379
9.4. Una evaluación de los acuerdos de Bonn y Marrakech	381
9.5. A modo de epílogo: perspectivas de futuro	389
Parte III	
10. Una respuesta a las preguntas	397
10.1. Las posiciones negociadoras. A modo de recapitulación	397
10.2. Virtudes y límites de la aproximación institucionalista	402
10.3. Virtudes y límites de la aproximación de Moravcsik	420
10.3.1. El liberalismo <i>ideacional</i>	420
10.3.2. El liberalismo comercial	425
10.3.3. El liberalismo republicano	433
10.4. Algunas consideraciones generales	440
11. Conclusiones finales	443
11.1. Breve recordatorio	443
11.2. Tres ideas finales en el plano teórico	447
Bibliografía	457

Índice de tablas y figuras

Tabla 1: Las definiciones de régimen según Levy, Young y Zürn	52
Tabla 2: El Dilema del Prisionero, en años de cárcel	72
Tabla 3: Matriz generalizada de preferencias en el Dilema del Prisionero	73
Tabla 4: Seis problemas de cooperación representativos, según Snidal	80
Tabla 5: Matriz de los juegos de persuasión o de <i>rambo</i>	84
Tabla 6: Las ocho “situaciones individuales” de List y Rittberger	92
Tabla 7: La representación de las constelaciones de intereses en materia ambiental propuesta por Sprinz y Vaahtoranta	95
Tabla 8: Expresión general de una matriz mixta de ganancias relativas y absolutas, según Snidal	133
Tabla 9: Proceso de transformación competitiva de los juegos, según Snidal	134
Tabla 10: El DP enmendado según Grieco	136
Figura 1: Análisis del problema de las ganancias relativas con curvas de indiferencia, según Keck	137
Figura 2: Representación del argumento de Snidal sobre los grupos k , con estados iguales	174
Figura 3: Representación del argumento de Snidal sobre los grupos k , con estados desiguales	175
Figura 4: Representación del argumento de Snidal sobre los grupos k , con estados desiguales y hegemonía declinante	176
Tabla 11: Cómo las instituciones ambientales internacionales refuerzan la preocupación gubernamental, el ambiente contractual y la capacidad	209
Tabla 12: Crecimiento de la concentración de los GEI en la atmósfera	241
Tabla 13: La evolución de la temperatura mundial en los últimos 140 y 1000 años	242
Tabla 14: Reparto de la carga del objetivo comunitario de reducción de emisiones de GEI acordado en marzo de 1997	311
Tabla 15: Anexo B del Protocolo de Kyoto y evolución de las emisiones 1990-95	338
Tabla 16: Reparto definitivo de la carga dentro de la burbuja europea	340
Tabla 17: Las emisiones de CO ₂ procedentes de combustibles fósiles (1998)	365
Tabla 18: Los límites de Bonn-Marrakech a los sumideros por gestión de bosques	376

Tabla 19: Estimación (1998) de los impactos del Protocolo de Kyoto para el año 2050	382
Figura 5: El espacio de los mecanismos de flexibilidad	384
Tabla 20: Efectividad ambiental y eficiencia económica de los acuerdos sobre el clima desde 1997	387
Tabla 21: La vulnerabilidad al cambio climático según Rowlands	404
Tabla 22: La vulnerabilidad al cambio climático para los principales grupos de estados	408
Tabla 23: Los costes relativos de reducción de las emisiones, según Rowlands	409
Tabla 24: Indicadores de la distribución de los costes de las políticas contra el cambio climático (datos de 1999)	409
Tabla 25: Los costes relativos de la reducción de emisiones para los principales grupos de estados	417
Tabla 26: Vulnerabilidad y costes de la reducción de emisiones por grupos de países	417
Tabla 27: Las posiciones políticas previstas por la distribución de los intereses	418
Tabla 28: Las posiciones políticas realmente existentes	418
Tabla 29: Los 20 productores de carbono más importantes del mundo	426
Tabla 30: Las 20 principales empresas energéticas del mundo, según su valor de mercado (1999)	429

Índice de acrónimos

- AGBM: Grupo *Ad Hoc* para el Mandato de Berlín
- AGNU: Asamblea General de Naciones Unidas
- AOSIS: Alianza de Pequeños Estados Insulares
- CDS: Comisión para el Desarrollo Sostenible
- CMDS: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible
- CNUMAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
- CNUMAH: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano
- COP: Conferencia de las Partes
- COP/MOP: Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo
- CPR: Recursos de *Pool* Común
- DP: Dilema del Prisionero
- EPA: Agencia de Protección del Medio Ambiente de los EEUU
- FMMA: Fondo Mundial para el Medio Ambiente
- GCC: Coalición Climática Global
- GEI: Gases de Efecto Invernadero
- IC: Implementación Conjunta
- ICSU: Consejo Internacional de Asociaciones Científicas
- INC: Comité Intergubernamental de Negociación
- IPCC: Panel Internacional sobre Cambio Climático
- JUSCANZ: Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda
- LUCF: Cambio en los Usos del Suelo y Silvicultura
- LULUCF: Usos del Suelo, Cambios en los Usos del Suelo y Silvicultura
- MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio
- MOP: Reunión de las Partes (del Protocolo)
- NRDC: Consejo de Defensa de los Recursos Naturales
- OMM: Organización Meteorológica Mundial
- PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

QELRC: Compromiso Cuantificado de Limitación o Reducción de Emisiones

RCE: Reducciones Certificadas de las Emisiones

-RCEt : RCE temporales

-RCEl : RCE de larga duración

SBI: Órgano Subsidiario de Implementación

SBSTA: Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico

SCMC: Segunda Conferencia Mundial del Clima

UCA: Unidades de Cantidad Atribuida

UDA: Unidades de Absorción

UNFCCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

URE: Unidades de Reducción de Emisiones

1. Introducción

Dicen, desde Aristóteles, que el conocimiento nace de la perplejidad. Sin incomodidad intelectual, sin la convicción de que los marcos de análisis (propios y ajenos) son insatisfactorios, no hay motivo, ni tampoco lugar, para la investigación. La búsqueda del conocimiento debe surgir también de la preocupación. Las predisposiciones y actitudes éticas y cívicas de cada cual informan sus preferencias temáticas y animan el esfuerzo investigador. Pues bien, esta tesis es fruto, a la vez, de una perplejidad y una preocupación.

1.1. De la perplejidad y la preocupación

La literatura sobre regímenes internacionales es, según todos los analistas, fruto de la convergencia teórica entre el realismo y el liberalismo, también llamada “convergencia *neo-neo*”, esto es, del acercamiento que desde los últimos años setenta han experimentado las principales escuelas de pensamiento en Relaciones Internacionales (RRII), que recibieron el nombre de neorrealismo y neoinstitucionalismo¹. Sostendremos que este proceso, que revisaremos de forma somera en los próximos párrafos, ha condicionado de forma evidente el desarrollo del estudio de los regímenes internacionales. Más concretamente, ha propiciado la hegemonía de la aproximación neoinstitucionalista sobre las demás. Veámoslo.

Con la publicación de *Theory of International Politics* de Kenneth Waltz en 1979 quedó claro para los (neo)realistas que “la especulación y la reflexión general ya no eran suficientes”. El realismo “tenía que expresarse en forma de teoría, de un sistema de hipótesis claramente verificadas” (Waever, 1996: 162). Así, por ejemplo, Waltz citaba entre los objetivos de su obra “desarrollar una teoría de

¹ En estas tesis se utiliza el término “neoinstitucionalismo” para referirnos a la corriente de las RRII a la que otros autores llaman *neoliberalismo*, *neoliberalismo institucional* o *neoinstitucionalismo liberal*, lo que nos permite diferenciar las aportaciones propiamente neoinstitucionalistas de las formuladas por los académicos que han querido recuperar algunos argumentos del liberalismo anterior a la convergencia neo-neo.

la política internacional más rigurosa que la que habían desarrollado los realistas anteriores” y “sugerir algunas formas en las que la teoría pueda ser verificada y proporcionar algunos ejemplos de su aplicación práctica”² (Waltz, 1986: 322). En suma, el neorrealismo ya no era una “posición ético-filosófica”: había que reemplazar las “afirmaciones burdas acerca de la naturaleza de la vida y la política” por “afirmaciones precisas” (Waever, 1996: 162). Es decir (y éste es un proceso clave), el realismo, sin dejar de ser realismo³, desplazó su atención desde las cosmovisiones hacia las herramientas de análisis y el estudio de la realidad.

Por su parte, la evolución del liberalismo hacia el neoinstitucionalismo, que empezó con la publicación de *Power and Interdependence* (Keohane y Nye, 1977), siguió un curso paralelo: de ser “una interpretación del carácter de las relaciones” a “concentrarse en contestar unas pocas y precisas preguntas”, a saber, y a juicio de Keohane, cuál es el “impacto de las instituciones en la acción estatal” y cuáles “las causas del cambio institucional” (Keohane, 1989: 2).

En definitiva, el debate entre los miembros de las dos escuelas de pensamiento se convirtió en un debate más genuinamente teórico⁴. Y, a la vez, tuvo lugar una importante convergencia en lo

² Para un estudio del realismo y de su evolución, véase Barbé (1987). Para una revisión de las críticas de Waltz al realismo clásico, véase Waltz (1995: 70 y posteriores).

³ Celestino del Arenal lo expresa de la siguiente forma: los neorrealistas “incorporan [...], frente a los realistas clásicos, un mayor rigor científico en la elaboración teórica. Sin embargo, sus premisas filosóficas sobre las relaciones internacionales no experimentan cambios sustanciales en relación con los realistas clásicos. En este sentido, la concepción estatocéntrica continua siendo el eje de sus planteamientos. Lo mismo cabe decir de sus consideraciones sobre el poder, sobre la no aplicación de los principio morales universales a la acción exterior de los estados y sobre la distinción entre lo interno y lo internacional” (Arenal, 1990: 123).

⁴ Grasa establece cinco requisitos para una teoría en RRII: 1) Voluntad de explicación de algún aspecto del sistema internacional, evitando lo trivial y lo demasiado genérico; 2) aspirar a “presentar de forma sistemática y general sus enunciados explicativos, ir más allá de fenómenos y sucesos discretos y lograr cierto nivel de abstracción”; 3) “circunscribirse a la aspiración de búsqueda de racionalidad e imparcialidad, al ideal de objetividad” (evitando así la usual confusión entre una imposible neutralidad moral, perteneciente al contexto de descubrimiento, y una deseable objetividad científica, relativa al contexto de justificación); 4) “ni las narraciones abstrusas ni los registros de datos pueden confundirse con las teorías [...] todo dependerá de la relevancia de lo que se cuente”; y 5) “ni predecir ni prescribir son prerequisites imprescindibles de una teoría,

tocante a los instrumentos de análisis. A partir la aportación de Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger (1997: 23 y posteriores), sostendremos que el neorrealismo y el neoinstitucionalismo coinciden (1) en su racionalismo; (2) en el estatocentrismo⁵; (3) en asumir preferencias (sobre los resultados, que no sobre las políticas) estables en el tiempo y entre actores, lo cual tiene que ver con las raíces sistémicas de ambas escuelas; y (4) en destacar la anarquía como elemento vertebrador del sistema internacional y, sobre todo para los liberales, como fuente de incertidumbre. También resulta reveladora la propuesta formulada en 1986 por Robert O. Keohane, apostando por un “programa de investigación estructural modificado”, inspirado en la teoría microeconómica, y que reuniera los requisitos de ser sistémico, estatocéntrico, basado en la asunción de la racionalidad y centrado en los intereses y el poder de los estados (Keohane, 1986: 192-194).

La literatura sobre regímenes internacionales debe entenderse en esta lógica, es decir, en la lógica de la aproximación neo-neo que aproximó los instrumentos de análisis manejados por realistas y liberales. Como dejara escrito Andrew Hurrell, “por una parte, había la necesidad de conseguir la máxima distancia respecto del formalismo que se percibía [en el derecho internacional] y de cualquier cosa que sonara a idealismo” y, por otra, “las ideas sobre cooperación debían tomar en consideración la dureza del mundo más *hobbesiano* de principios de los ochentas, el giro estructuralista en el conjunto de la teoría de las RRII y la necesidad de conseguir tanto rigor teórico

aunque aspirar a una u otra cosa, o a las dos, es legítimo y relativamente usual” (Grasa, 1997: 113). Susan Strange usa una definición similar de teoría cuando afirma que: a) la teoría debe explicar algunos aspectos del sistema internacional, avanzando más allá del sentido común; b) la teoría no aspira necesariamente a predecir o a prescribir; y c) los teóricos deberían asumir una actitud científica, respetando las virtudes científicas de la racionalidad y de la imparcialidad de aspirar a la formulación sistemática de proposiciones explicativas (Strange, 1989: 162-164). Celestino del Arenal apunta también la centralidad de la realidad como objeto de estudio de la teoría, en tanto que “conjunto coherente y, en principio sistemático, de generalizaciones sobre un fenómeno o fenómenos sociales, obtenidas a partir de ciertos postulados o inducidas de la realidad que es objeto de consideración” (Arenal, 1990: 438).

⁵ Como sostiene Keohane, “los estados están en el centro de nuestra interpretación de la política mundial, como lo están para los realistas” (Keohane, 1989: 2).

como habían supuestamente conseguido las otras ciencias sociales”, en especial la microeconomía (Hurrell, 1993: 53). Es probable que sea por ello que, en palabras de Stephen Krasner, “lo que distingue el concepto de régimen [...] de su linaje más obvio [el funcionalismo, el neofuncionalismo, el transnacionalismo y el idealismo de entreguerras] es que ha atraído a académicos que han sido identificados principalmente con la tradición realista” (Krasner, 1983b: 355).

Durante los años ochenta se dejó sentir también en la disciplina el influjo de los enfoques “reflectivistas”, que ya operaban desde hacía años en otras ciencias sociales, de manera que las RRII desarrollaron una línea de fractura adicional. Esta fractura dejaba a un lado a neorrealistas y neoinstitucionalistas y, del otro, a teóricos críticos, feministas y postmodernos en general⁶. La disciplina, por tanto, se dividió entre los que niegan toda posibilidad de separar el sujeto cognoscente y el objeto conocido y, por consiguiente, de aspirar a un conocimiento objetivo sobre el mundo y los que creen que “la realidad política internacional puede ser parcialmente comprendida” y que están convencidos de la necesidad de “verificar las teorías, a pesar del reconocimiento de que la epistemología es problemática” (Keohane, 1989: 8).

Desde una aproximación que tiene algunos rasgos reflectivistas, los constructivistas, también llamados cognitivistas o partidarios de la aproximación sociológica, han planteado una agenda de investigación ocupada en estudiar “cómo las prácticas de conocimiento constituyen a los individuos”⁷ (Wendt, 1992: 394), que, de esta forma, pueden escapar de la lógica de la auto-ayuda impuesta por la anarquía *waltziana*, aceptada también por los neoinstitucionalistas (con la salvedad de la cooperación como instrumento del egoísmo). Para decirlo con Martha Finnemore, los constructivistas “han desarrollado un conjunto de argumentos particularmente poderosos sobre los papeles de la cultura en la vida internacional” que retan directamente a las teorías realistas e

⁶ Véase Kepa Sodupe (2002).

⁷ La inclusión de los constructivistas entre los enfoques reflectivistas, aunque frecuente, no está exenta de debate. Alexander Wendt, por ejemplo, se considera un teórico crítico “moderno”, separándose así de los postmodernos y apostando, por tanto, por “falsar las teorías”, pero no por separar el sujeto cognoscente del objeto conocido (Wendt, 1995: 75).

institucionalistas. Según estos académicos, pues, “las reglas mundiales constituyen a los actores, incluyendo los estados, organizaciones e individuos, y definen las metas legítimas o deseables” (Finnemore, 1996: 325).

Para el cognitivismo, por tanto, las instituciones y normas (los regímenes, en cierta manera) generan los actores, y no a la inversa, como sostienen los neorrealistas o los neoinstitucionalistas. Por consiguiente, la aproximación racionalista al estudio de los regímenes internacionales ha mantenido un debate con la aproximación constructivista. Esta discusión, por los motivos que se verán más adelante (capítulo 2), se ha desarrollado en términos fundamentalmente metateóricos, aunque numerosos trabajos con vocación de describir la realidad han subrayado también la importancia de algunos factores de corte cognitivo (capítulo 5).

El análisis de los regímenes internacionales, pues, nace en la intersección de dos debates que influyen poderosamente sobre su naturaleza: el que mantienen los neorrealistas con los neoinstitucionalistas (hegemónicos en este campo de estudio) y el que opone a los racionalistas con los constructivistas.

Y he aquí la perplejidad: el presente trabajo fue concebido en gran medida ante la apariencia caótica de la literatura dedicada a analizar la cooperación entre estados, y en particular su vertiente centrada en los regímenes internacionales. No es únicamente que los académicos no hayan generado un repertorio de categorías analíticas y conceptos aceptados por todos; de hecho, la disciplina de las Relaciones Internacionales no es muy proclive a ello⁸. Lo que resulta más grave es que los estudios sobre regímenes internacionales no han acertado tampoco a vertebrar discusiones teóricas claras. Menudean los debates que no lo son, las querellas cerradas en falso, la reiteración de argumentos

⁸ Celestino del Arenal señala que esta “falta de aceptación de una teoría general, de un marco conceptual y metodológico, como en lo que a su contenido, delimitación y función se refiere”, que se hace evidente ya en los primeros pasos de la disciplina, tiene que ver con el hecho que las RRII se han creado por síntesis de otras tradiciones teóricas, más que por análisis y especialización a partir de un único tronco. Véase Arenal (1981: 892). De hecho, ello explica que el hecho que “si un término puede definir las relaciones internacionales a lo largo de su trayectoria científica”, éste deba ser “sin duda, el de *debate*” (Barbé, 1989: 178).

una y mil veces descartados y la insistencia en subrayar los discursos con una vocación más metateórica y menos orientada a dar cuenta de la realidad (esto es, teórica en sentido fuerte). Por otra parte, y con frecuencia, los estudios de caso y las reflexiones de corte más analítico (o meramente especulativo) van por caminos distintos. Los unos no sirven a los otros.

La sensación que prevalece es, por tanto, la de desorden. Se cruzan una y otra vez fracturas de debate de naturalezas muy distintas y se mezclan los argumentos propiamente teóricos con las consideraciones metateóricas. Se encuentran también debates importados de las discusiones en Teoría de las Relaciones Internacionales, puesto que un buen número de académicos simplemente traslada al campo de los regímenes internacionales argumentos ya expuestos en los llamados grandes debates de la disciplina. Así, entran por la puerta de atrás discusiones que parecerían pertenecer a otras áreas de estudio: proliferan las referencias al significado y las implicaciones de la anarquía, cuyos extremos son discutidos a lo largo y lo ancho de todas las disputas habidas y por haber en la disciplina; y reaparece sin modificaciones apreciables la polémica acerca de la construcción de las normas por parte de los actores o bien de la constitución de los segundos por parte de las primeras.

Son frecuentes también los problemas terminológicos. En muchas ocasiones, los autores participantes en una discusión acerca de tal o cual aspecto concreto de los regímenes internacionales utilizan definiciones diferentes de este término, de forma que, a pesar de la apariencia de diálogo académico, el intercambio de razonamientos se produce entre argumentos difícilmente comparables entre sí. Dicho de otro modo: no todos los estudiosos identifican como regímenes a los mismos fenómenos internacionales ni, por tanto, pueden extraer las mismas conclusiones al respecto. Difieren también las preguntas de investigación a las que pretenden dar respuesta los autores que escriben acerca de los regímenes internacionales.

Tampoco faltan los analistas que evalúan el concepto de régimen bajo parámetros normativos y prescriptivos, en función de si lo perciben como un término más o menos conservador o progresista de lo que ellos desearían. Como puede suponerse, este tipo de discusiones tiene lugar de

manera simultánea y a menudo entrecruzada con otras disputas que poco tienen que ver con ellas y que sí gozan de valor teórico, en tanto que pretenden evaluar el concepto de régimen bajo criterios de utilidad analítica o capacidad para dar cuenta de la realidad. Estas simultaneidades y entrecruzamientos vienen a complicar aún más la presentación de un panorama inteligible del conjunto de aportaciones a la bibliografía sobre regímenes.

Cunde el desconcierto también al revisar lo escrito acerca de los factores causales que dan lugar a la aparición de regímenes internacionales. Por una parte, algunos autores proponen o contrastan categorías muy genéricas (intereses, poder y conocimiento), sugiriendo así un debate triangular entre propuestas supuestamente comparables entre sí. Huelga señalar que ello desdibuja la naturaleza esencialmente distinta de las diversas disputas entre las principales escuelas de pensamiento en Relaciones Internacionales que se dan cita en la bibliografía sobre regímenes, puesto que algunas adoptan con un enfoque más teórico mientras otras cuentan con rasgos más metateóricos (Grasa, 1997). En cambio, algunos otros estudiosos optan por identificar una multitud de factores causales, prácticamente una casuística, que complica tanto la generalización como la discriminación, por estar estos factores muy endeblemente vinculados a las elaboraciones teóricas de los autores. Algo parecido sucede también con el estudio de las consecuencias de los regímenes internacionales: conviven y se querellan las deducciones que parten de los constructos analíticos con las observaciones empíricas más o menos descalzadas teóricamente. Finalmente, la observación de los estudios de caso permite extraer la conclusión de que, en general, los académicos que se dedican a esta parte de la bibliografía no parecen conocer las aportaciones de los demás, ni al revés.

En suma, y recapitulando, el lector que busque en la literatura sobre regímenes un espacio para el diálogo teóricamente relevante entre las principales aproximaciones teóricas se encontrará en un primer momento con una suma de debates superpuestos, de difícil deslinde y de complicada identificación, en la que se solapan elementos propios de los regímenes y elementos importados, argumentos valorativos aparentemente confrontados con razonamientos que tienen que ver con los instrumentos de análisis y constataciones sobre la realidad convertidas en categorías de análisis y, claro está, alguna que otra dosis de discrepancia normativa y prescriptiva. Se impone, por tanto, la

tarea de sistematizar y ordenar el campo.

Ha señalado que esta tesis es fruto inicial de una perplejidad, pero también de una preocupación. Esta última tiene otras raíces. En primer lugar, está la preocupación (obsesión, diríase) por la extensión de lo público, de lo político, más allá de los límites que configuran las fronteras de los estados, hasta alcanzar la dimensión real de los procesos sociales, económicos y ecológicos, de otra forma desregulados (o regulados sólo muy parcialmente). También está la preocupación por los problemas ambientales, y en especial por los que, como el cambio climático, están preñados de significado político (y no únicamente tecnológico).

Durante las últimas tres o cuatro décadas, la percepción social, política y, claro está, académica, del calibre de las amenazas ambientales ha aumentado de manera notable. A lo largo de este período, el medio ambiente se ha insertado paulatinamente en la agenda de las relaciones internacionales, ha evolucionado como *issue* y ha experimentado numerosos ascensos y descensos en la lista de prioridades de los estados y del resto de actores internacionales, al compás de los flujos y reflujos del interés por las problemáticas ecológicas.

Las aportaciones de Kenneth Boulding (1966), el libro de Rachel Carson (1962), el trabajo de Paul Ehrlich (1968) y el informe Meadows (1972) son las referencias clásicas de la proliferación de trabajos que, teniendo un carácter científico (algunos más que otros), gozaron durante los años sesenta y primeros setenta de una fuerte repercusión tanto sobre la *opinión pública* como sobre la agenda política internacional. Otros factores influyeron también en el proceso de toma de conciencia por parte de la población. Así, en ocasiones se ha señalado que la visión de la Tierra como “un planeta azul y frágil” que en 1969 ofrecieron Armstrong y Collins desde la Luna “conmociónó a la gente de la calle”. En 1970, hasta veinte millones de estadounidenses se manifestaron en la celebración del primer día de la Tierra. A los pocos meses, Nixon creaba la Agencia de Protección del Medio Ambiente (la EPA) de los Estados Unidos, “la primera del mundo y la más influyente”, y se aprobaba la *Liability Act*, “que responsabiliza a las empresas de los delitos ambientales en función de la legislación vigente, pese a que los hechos se hubiese producido

previamente y fuesen actuaciones congruentes con la legislación del momento” (Grasa, 2001: 118).

La preocupación por la degradación del medio ambiente ha experimentado una evolución que podemos resumir en el camino recorrido entre los tres puntos culminantes que constituyen la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), celebrada en Estocolmo en 1972, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada veinte años más tarde en Río, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS), que tuvo lugar en Johannesburgo en 2002. A lo largo de estos treinta años se han dado dos cambios, parcialmente relacionados entre sí, en la política internacional del medio ambiente: ha cambiado la agenda y han cambiado las relaciones entre el norte y el sur o, si se quiere, las relaciones entre los discursos sobre el medio ambiente y los discursos sobre el desarrollo.

La CNUMAH fue reflejo y catalizadora a la vez del aumento de la preocupación por los problemas ambientales, facilitando un proceso de politización e internacionalización que ha convertido a las negociaciones internacionales en foros privilegiados de la política ambiental. La Conferencia de 1972 creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y adoptó una declaración con 26 principios y un plan de acción con 109 recomendaciones, todo ello sin vinculación jurídica alguna. En definitiva, “la CNUMAH de 1972 legitimó las cuestiones ambientales como un tema de preocupación internacional [y permitió] que por primera vez el medio ambiente ocupara un sitio en muchas agendas nacionales” (Chasek, 2001: 17). Ciertamente, Estocolmo generó el impulso político que explica que, en pocos años, se firmara la convención sobre protección marina (MARPOL, 1973), las convenciones de protección del Báltico y el Mediterráneo (en 1974 y 1975, respectivamente), la convención sobre el comercio internacional de especie de la flora y la fauna en peligro de extinción (CITES, 1975) y la convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza de largo recorrido (LRTAP, 1979).

Debe subrayarse que tanto la CNUMAH como los acuerdos internacionales inmediatamente posteriores compartieron el rasgo de ocuparse de un modo prácticamente exclusivo de los problemas ambientales que preocupaban a los países desarrollados, esto es, de aquellos que tienen

que ver con los efectos de la industrialización, descuidando por consiguiente una larga lista de preocupaciones ambientales que beben de las situaciones de subdesarrollo. Como era de prever, ello levantó los recelos de los países del sur hacia la agenda ambiental. Como dijera Indira Gandhi en Estocolmo, “los problemas ambientales de los países pobres no son los efectos colaterales de la industrialización excesiva, sino que reflejan la falta de desarrollo”⁹ (citado en Fouéré, 1988: 39).

Veinte años más tarde, en un contexto internacional marcado por el fin de la Guerra Fría, tuvo lugar en Río de Janeiro la CNUMAD, bajo el influjo del informe *Nuestro Futuro Común*, preparado en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (también llamada Comisión Brundtland)¹⁰. La Conferencia tuvo la clara voluntad de enfatizar que “las negociaciones ambientales ya no tienen que ver tan sólo con el medio ambiente”. Efectivamente, “las cuestiones relacionadas con el desarrollo y concernientes a la pobreza, pautas de consumo y asentamientos humanos, están siendo consideradas juntamente con los temas ambientales, en esta nueva época del *desarrollo sostenible*”. Dicho de otro modo, en Río los países subdesarrollados se aseguraron que la crisis de la deuda, las barreras al comercio, los precios de las materias primas y otras cuestiones económicas que dificultan su desarrollo también estuvieran sobre la mesa de negociaciones (Chasek, 2001: 205).

Entre Estocolmo y Río, por tanto, puede detectarse un cambio de enfoque: de una agenda centrada en la contaminación transfronteriza, aérea y marina, a otra (la de los últimos ochenta y la década de los noventa) dominada por el cambio climático, el agujero de la capa de ozono, la biodiversidad, la biotecnología y la desertización. Esto es, cuestiones menos regionales y más globales, menos de los

⁹ Oran R. Young ha planteado el tema en los siguientes términos: “la agenda de los cambios ambientales globales está llamada a enfrentarnos con las fuentes básicas de la división Norte-Sur”. Ciertamente, cabe preguntarse “¿porqué deberían los países subdesarrollados, como la China y la India, acordar restricciones del uso de combustibles fósiles cuando los mayores contaminadores en términos de gases de efecto invernadero son los estados industrializados avanzados del Norte?; ¿Tienen los estados del norte el derecho de intervenir en los asuntos de los países subdesarrollados, como Brasil e Indonesia, las acciones de los cuales son críticas para la aceleración o el freno de la pérdida de biodiversidad?” (Young, 1992: 14).

¹⁰ Véase Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1989).

estados desarrollados y más del conjunto del planeta (o directamente del sur). La aparición y entronización del concepto de desarrollo sostenible, así como la modificación de la agenda de la política internacional del medio ambiente permitieron, pues, compatibilizar el discurso proteccionista de algunos (cada vez menos) estados del norte con el discurso del desarrollo emitido por los países del sur, e implicar a este último en la solución de problemas ecológicos comunes (Grasa, 2001).

En lo institucional, Río alumbró el nacimiento de la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS), con el mandato de coordinar las actividades sobre medio ambiente en Naciones Unidas y monitorizar la aplicación de la Agenda 21, un vastísimo plan de acción a implementar en los niveles internacional, estatal y local, que, a pesar de su buena acogida, no tiene carácter vinculante. En lo tocante a los logros sustantivos, Río arrojó un resultado mixto. Si bien consiguió abrir a la firma de los estados un convenio sobre el cambio climático y otro sobre la protección de la biodiversidad, también es verdad que ninguno de estos documentos logró satisfacer las expectativas creadas, así como tampoco se consiguió, por oposición del sur, adoptar un convenio sobre bosques (que se quedó en una 'declaración *autoritativa*'), ni la Declaración de Río pudo convertirse en una Carta de la Tierra, gemela de la de San Francisco, ni la Agenda 21 pudo ser vinculante, ni se avanzó de forma suficientemente clara en el refuerzo de los mecanismos institucionales, ni en la búsqueda de nuevos recursos y mecanismos financieros, ni tampoco en la transferencia tecnológica.

La CMDS, celebrada en Johannesburgo en 2002, vino a confirmar y agudizar la evolución de la agenda ambiental que ya se había podido observar en 1992. Así, la Cumbre, convocada con el objetivo de revisar los éxitos y fracasos registrados desde la CNUMAD, estructuró su trabajo en cinco áreas básicas, a saber: agua y saneamiento; energía, salud y medio ambiente; agricultura; y biodiversidad y gestión de los ecosistemas. Esto es, asuntos que pertenecen, principalmente, a las prioridades del sur.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible produjo tres resultados concretos. Por una parte, los estados acordaron dos documentos de naturaleza distinta: una breve declaración política, llena

de formulaciones generales, pero con elementos de interés (una defensa del multilateralismo que había encontrado reticencias en la negociación del otro gran texto de la Conferencia, por ejemplo), y un extenso Plan de Implementación, que, sin ser vinculante, contiene objetivos con un grado de concreción variable e indicaciones sobre los medios de implementación fuertemente discutidas entre los actores estatales. Por otra parte, la CMDS acogió también la firma y el anuncio de más de 220 acuerdos de colaboración entre estados, empresas, universidades y fundaciones, conocidos como resultados de “tipo II”, que deberían permitir la ejecución de proyectos concretos en los campos identificados como prioritarios por la CMDS.

En suma, durante los treinta años que separan 1972 de 2002 el medio ambiente se ha insertado en la agenda internacional, evolucionando como tema e implicando a un número creciente de actores, estatales y no-estatales, aunque no son problemas y flaquezas. Esta inserción ha cristalizado con frecuencia en la formación de regímenes internacionales, como respuesta al hecho de que las soluciones a los problemas ambientales transfronterizos o globales dependen de las políticas nacionales, que “están constreñidas por la estructura de la auto-ayuda”. Para decirlo con John Gerard Ruggie, “el carácter de la *gestión internacional* está determinado por la aceptabilidad de los medios con los que responder a los *problemas globales*, tal y como la calculan las unidades por separado, y no por lo deseable del objetivo a conseguir” (Ruggie, 1986: 139). Y es en este marco en el que, desde mediados de los años ochenta, se han dado los intentos de crear un régimen internacional del cambio climático, que se está revelando como uno de los asuntos de más enjundia de toda la política internacional del medio ambiente.

Como se ha anunciado, esta tesis va a intentar ordenar la literatura acerca de los regímenes internacionales. La propuesta de una cartografía que clasifique sus argumentos requiere, no obstante, un método, una herramienta que permita ordenar las ideas presentes en los diversos discursos de los autores. Se ha recorrido para ello a las aportaciones de Gerald Holton, que organiza los argumentos según su naturaleza temática, analítica o fenoménica. Veámoslo más detenidamente.

1.2. Los tres ejes de Holton

Según Gerald Holton, los discursos científicos están compuestos por tres tipos de argumentos, o ejes, de naturaleza distinta. A saber: (1) fenoménicos, esto es, “el contenido empírico de las teorías científicas”; (2) analíticos, es decir “las hipótesis, explicaciones y modelos teóricos”; y, finalmente, (3) temáticos, que incluyen “las asunciones definidoras de la realidad, premisas epistemológicas y otros tipos de ingredientes distintivamente ideológicos o metafísicos” (Lapid, 1989: 239). Vayamos por partes.

Sostiene Holton que “todas las filosofías de la ciencia están de acuerdo en la significación de dos categorías de afirmaciones científicas”: las que tienen que ver con “la lógica y las matemáticas (que finalmente se reducen a tautologías)” y las que tocan a “los hechos (que, finalmente, se reducen a la lectura de indicadores)” (Holton, 1973: 21). El académico se refiere a las proposiciones del primer tipo como analíticas, y dice de ellas que “en principio, existen infinitos sistemas lógicos y matemáticos posibles”, que pueden incluso ser incompatibles entre sí, de forma que “escogemos los que mejor se acomodan a nuestros propósitos”. En el eje analítico, por tanto, las propuestas se miden según su utilidad analítica, que puede variar según el asunto a analizar (Holton, 1973: 54). Las proposiciones de la segunda especie son las de carácter fenoménico. No parece que en este eje tengamos “el mismo grado de libertad”, puesto que “nos encontramos constreñidos por el hecho de estar tratando con los fenómenos [...] que se nos presentan” (Holton, 1973: 54 y 55). En suma, las formulaciones fenoménicas deben evaluarse por su capacidad para reflejar la realidad. Así las cosas, Holton propone imaginar a los dos ejes como ortogonales entre sí, formando un plano al que llama “plano contingente”, que es aquél en el que “un concepto científico y una proposición científica tienen relevancia empírica y analítica” (Holton, 1973: 22).

Sin embargo, no toda la actividad científica cabe en el plano contingente. En particular, no están en él las “preconcepciones que parecen inevitables en el pensamiento científico, pero que no son, por sí mismas, verificables o falsables” (Holton, 1973: 23). Ciertamente, los argumentos y afirmaciones del eje temático “ni se prueban ni se descartan”, no pueden “resolverse mediante la observación y el

raciocinio analítico, ni tampoco pueden derivarse de ellos”, por lo que “emergen y entran en declive y vuelven a emerger otra vez con las mareas de la utilidad contemporánea y las modas intelectuales” (Holton, 1973: 62 y 24). Así, los temas pueden ubicarse en un eje ortogonal al plano de contingencia.

En conclusión, el eje analítico y el eje fenoménico son aquellos que forman parte de la ciencia pública, institucionalizada, regulada, sujeta a los parámetros científicos de evaluación. Y, en cambio, para entender la parte de la ciencia vinculada a la “lucha personal”, que a menudo es “ilógica, irracional, impulsada por preconcepciones acientíficas y por motivaciones apasionadas”, que es previa a la otra forma de la ciencia, uno debe recurrir a lo temático (Holton, 1973: 19). La explicación del conjunto requiere del uso de todo el espacio definido por los tres ejes.

Lo que resulta interesante de las formulaciones de Gerald Holton es que permiten visualizar que los argumentos pueden tener naturalezas distintas (de hecho, lo que ocurre es que cada argumento se proyecta diferentemente en cada uno de los ejes) y que, en consecuencia, deben ser evaluados con criterios distintos. En efecto, una vez establecida la diferenciación entre las dos partes de la actividad científica, la temática y la contingente, “uno ya está preparado para trabajar en el mundo [de los temas] sin ofender a los juicios [basados en el rigor científico] que, de hecho pertenecen a la región de la contingencia”. Las reglas que sirven para lo uno y para lo otro “son muy diferentes”; las lógicas del contexto de descubrimiento y las del contexto de justificación son distintas (Holton, 1973: 20). También deben diferir las evaluaciones sobre lo analítico y lo fenoménico, puesto que en lo primero se valora la utilidad de tal o cual construcción conceptual para analizar la realidad, mientras que en lo segundo se prima la capacidad para capturarla¹¹.

¹¹ Las aseveraciones de corte fenoménico pueden ser confundidas con tomas de posición en el eje analítico, de forma que debemos diferenciarlas con claridad. Para decirlo brevemente, las primeras pueden ser verdaderas o falsas, mientras que las segundas son o no útiles para el análisis. Así, la afirmación “la masa de un cuerpo se concentra en un punto” es insatisfactoria desde el punto de vista fenoménico (es una muy mala descripción de la realidad), pero en cambio, como atestigua la física newtoniana, se ha convertido en una útil asunción teórica (es un buen concepto para proseguir el análisis). Algunas afirmaciones acerca de la realidad

Los trabajos de Gerald Holton fueron trasladados al campo de las Relaciones Internacionales por Yosef Lapid, con el objetivo de arrojar luz sobre las oportunidades y riesgos de la llegada del pospositivismo a las RRII, cosificada a su parecer en el tercer debate de la disciplina (Lapid, 1989: 239). En 1997, Rafael Grasa recogió y reorientó la propuesta de Lapid, en una línea más cercana a la de Holton y sus análisis de la física posnewtoniana. Así, mientras Lapid quiso subrayar la presencia en el desempeño científico de elementos valorativos y normativos, y por tanto sujetos a dinámicas de inconmensurabilidad e intraducibilidad, Grasa quiso ofrecer una guía para ordenar los diversos argumentos en liza en las querellas teóricas de la disciplina. Y, sobre todo, para evitar que lo temático (lo metateórico, por tanto) ocupara el centro del debate en RRII, desplazando así las discusiones fenoménicas o analíticas, las del plano contingente, esto es, los elementos más netamente teóricos (Grasa, 1997). Asimismo, Grasa apuntaba la utilidad de los tres ejes para superar la inconmensurabilidad que algunos autores aducen como característica del debate llamado interparadigmático: “las imágenes o visiones del mundo pueden ser incompatibles o percibirse como irreconciliables, pero no sucede lo mismo, necesariamente, con las teorías”. En efecto, “los enunciados teóricos ni son necesariamente irreconciliables ni intraducibles, puesto que tienen como referente el eje fenoménico” (Grasa, 1997: 127).

Sostendremos que reconocer la naturaleza diversa de los argumentos (temática, analítica o fenoménica) facilita la tarea de ordenar la literatura sobre regímenes internacionales. Y, por tanto, permite identificar qué debates y qué preguntas resultan más relevantes en esta área de conocimiento.

internacional merecen también valoraciones diferentes en función del eje en el que su emisor quiera ubicarlas. De este modo, la racionalidad y unidad de los actores internacionales pueden pretender ser tanto una descripción de la realidad (eje fenoménico) como una hipótesis de partida para poder llegar a explicar *otros* aspectos de la realidad internacional (eje analítico). En este último caso, su validez se evaluará en función no de su veracidad (su precisión descriptiva) sino de la utilidad analítica, que será dependiente de las preguntas de investigación a las que se quiera responder.

1.3. Estructura del trabajo

La tesis procede en tres pasos o momentos. Primeramente, propone una ordenación de los principales argumentos presentes en la literatura acerca de los regímenes internacionales. Se identifican algunos de los debates que han centrado el interés de los académicos, se dan algunos por cerrados y se propone la (re)apertura de otros. Ello nos permite indicar cuáles son, a nuestro parecer, las preguntas teóricamente más relevantes para el estudio de los regímenes. Inmediatamente después, se emprende la presentación de las negociaciones que han pretendido alumbrar una política internacional acerca del cambio climático, con el objetivo de responder, en el último segmento de la tesis, y a partir de esta experiencia concreta, a las cuestiones antes planteadas. Dicho de otro modo: la primera mitad de la tesis está dedicada a buscar preguntas, la segunda a presentar un caso y la tercera a sugerir las respuestas que de él puedan desprenderse.

Así pues, la tesis está dividida en tres partes, además de la presente introducción y el capítulo conclusivo, sumando un total de once capítulos. La primera parte aborda la clasificación de los argumentos en cada uno de los ejes de Holton. Así, el capítulo 2 está dedicado a los discursos de tipo temático. Los capítulos 3 y 4 abordan las formulaciones de corte analítico, centrándose el primero en las aportaciones que examinan por qué deberían los estados querer cooperar (además de cuándo y cómo) y el segundo en las razones por las cuales deberían ser capaces de hacerlo (aunque, como se verá, no todos los autores creen que esto deba ser siempre justificado). El capítulo 5 se ocupa del eje fenoménico, necesariamente más diverso que los anteriores. Finalmente, el capítulo 6 recapitula y extrae conclusiones respecto de lo expuesto anteriormente y plantea, en consecuencia, las preguntas que deberá poder responder el estudio de caso, al que reservamos la segunda parte.

Las negociaciones internacionales acerca del cambio climático copan la atención de los capítulos 7, 8 y 9, cada uno de ellos dedicado a una de las tres grandes etapas del proceso negociador, definidas por la adopción de los dos acuerdos internacionales principales en la materia: el período anterior a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, en sus siglas en inglés), abierta a la firma de los estados en la Conferencia de Río en 1992; los años comprendidos

entre esta reunión y el final de la negociación del Protocolo de Kyoto (1997); y, para terminar, la etapa de desarrollo y concreción de las reglas de aplicación del mencionado Protocolo. En cada uno de estos capítulos se detallan los aspectos en negociación, las actitudes y posiciones defendidas por los principales actores y el contenido de los acuerdos finalmente alcanzados. Para terminar, y ya en la tercera parte de la tesis, el capítulo décimo procura dar respuesta a las cuestiones planteadas en el sexto y el capítulo conclusivo (y undécimo) sugiere algunas conclusiones finales.

1.4. Agradecimientos

Durante la elaboración de esta tesis he contraído numerosas deudas de gratitud con muchas personas; y deseo dejar constancia de ello por escrito. Quiero mencionar, en primer lugar, a los compañeros y compañeras del área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UAB, que me han brindado un ambiente de trabajo estimulante y me han ofrecido su apoyo cuantas veces se lo he requerido, y algunas más. Rafael Grasa ha encontrado tiempo donde no lo había para dirigir este trabajo y orientarme en el conjunto de mi vida académica. Sinceramente, no creo que unas pocas líneas basten para recompensar su esfuerzo y su interés. Esther Barbé me ha honrado con su confianza (sin duda injustificada) en múltiples ocasiones.

Mencionaré también a Anna Herranz, Eduard, Dani y Clara Cortina, así como a los huidos Juan Pablo y Raffaella, con quienes he compartido mesa, conversaciones e inquietudes en muchas ocasiones. Los agradecimientos que debe recibir Laia merecerían un capítulo entero. Ha sacrificado su tiempo por la tesis, ha comprendido mis más y mis menos y ha tenido a bien aplazar viajes y fines de semana. El Observatorio de Política Exterior Europea me ha proporcionado la oportunidad de ensayar algunas de las ideas que aparecen en este trabajo.

Finalmente, quiero mostrar todo mi afecto a mis padres Teresa y Martí, a mi hermana Anna y a mi sobrina Clara, recién llegada pero listísima.

Parte I

2. Regímenes internacionales: Las discusiones temáticas

Las discusiones de carácter temático menudean en la literatura sobre regímenes internacionales. Y lo hacen principalmente bajo tres formas, que abordaremos en este capítulo. En primer lugar, nos interesaremos por las cuestiones estrictamente normativas, e indicaremos que, tanto los académicos críticos con el concepto de régimen internacional como algunos de los autores que se han sumado a su uso, han señalado razones de carácter valorativo como argumento para o bien rechazar o bien matizar la utilización del término. En segundo lugar, evaluaremos la polémica terminológica, de la que no está exenta la discusión sobre los regímenes. Las definiciones de régimen operacionalizadas por unos y otros distan de ser idénticas, no únicamente por subrayar aspectos diferentes del mismo fenómeno, sino también por referirse a fenómenos parcialmente distintos. Hasta el punto de convertir el problema en uno de cariz ontológico. Finalmente, haremos mención a la proyección en el campo de los regímenes internacionales de la querrela teórica entre académicos constructivistas y racionalistas, que cuenta también con rasgos nítidamente ontológicos.

2.1. La presencia de discusiones normativas

Como ocurre en el resto de la producción científica (social o no), la teorización acerca de los regímenes internacionales ha venido muy a menudo animada por consideraciones de tipo temático, normativo y valorativo, que actúan a modo de motores del proceso de investigación. Gerald Holton ya apuntó que “lo que parece claro es que [...] el proceso dialéctico entre un tema y su anti-tema, y por tanto entre los proponentes de dos o más teorías que los incorporen, es prácticamente inevitable, y quizás está entre los más potentes energizantes de la investigación”. Y si el pasado sirve de guía, añade Holton, “este proceso durará mientras haya científicos interesados en hacer preguntas a la naturaleza y a otros científicos” (Holton, 1973: 26). En este apartado sostendremos que también en el área de estudio de los regímenes internacionales las interpelaciones de cada cual a la sociedad internacional y a la academia se explican mejor bajo la luz de las cosmovisiones de los distintos autores. A pesar de todo, ello no implica que sean éstos los aspectos que deban centrar la atención de los estudiosos ni que merezcan ser dignificados con el calificativo de teóricos. Y sin

embargo forman parte del debate y ejercen sobre él una considerable influencia, lo que aconseja prestar pronta atención a estas cuestiones, con el fin de poder identificar, posteriormente, su huella sobre otros focos de discusión en torno a los regímenes.

Acometemos, en este apartado, el examen de la presencia de discusiones estrictamente valorativas en el debate sobre los regímenes internacionales, con el objetivo de subrayar el papel que estas disputas juegan en el conjunto de la discusión. Señalaremos dos tipos de divergencias valorativas entre los estudiosos que han escrito al respecto de los regímenes internacionales y de su conveniencia como agenda de investigación. Así, en primer lugar (sección 2.1.1.), recogeremos las observaciones que argumentan acerca de la falta o el exceso de orientación normativa en el andamiaje conceptual de la bibliografía sobre regímenes. Finalmente (sección 2.1.2.), revisaremos las distancias que, en el eje temático, separan los autores norteamericanos de los alemanes, particularmente en torno al tipo de carga valorativa con la que unos y otros sesgan su análisis.

2.1.1. El exceso o la falta de orientación normativa

En 1983, Ernst B. Haas subrayaba el peso de los factores normativos en el debate sobre regímenes internacionales al resumir en tres las preguntas centrales presentes en la bibliografía. A saber: (1) “¿Cómo se originan y cambian los regímenes?”; (2) “¿Qué principios estructurales explican los regímenes?”; y, finalmente, (3) “¿A qué propósitos sirven los regímenes?”. Al reflexionar sobre este último asunto, que describía como “la cuestión del orden”, E.B. Haas afirmaba lo siguiente: “los marxistas, pluralistas, ecologistas y liberales pueden estar de acuerdo en las respuestas a las dos preguntas discutidas anteriormente, pero difieren fuertemente en los propósitos que un régimen dado debería servir; en tanto que cada uno prefiere un orden mundial distinto” (Haas, 1983: 29). De este modo, E.B. Haas esbozaba un debate sobre los regímenes internacionales en el cual los elementos temáticos comparten con los componentes fenoménicos y analíticos (preguntas primera y segunda de su lista) el foco de la atención de los autores. Y en el cual estos mismos elementos temáticos introducen en la discusión factores de divergencia a menudo no vinculados a lo nítidamente teórico. En efecto, menudean en la literatura las críticas al concepto de régimen internacional que no pretenden evaluarlo en función de su capacidad para dar cuenta de la realidad,

ni tampoco medirlo contra ningún estándar de utilidad analítica, sino que lo desechan por estimarlo éticamente y políticamente distante de las posiciones favoritas de tal o cual autor. Y a la inversa: han sido comunes las referencias al valor moral de la cooperación como razón para proseguir el estudio de los regímenes internacionales.

Así, por ejemplo, en su alocución como presidente de la *International Studies Association*, Robert O. Keohane justificaba su interés por el estudio de las instituciones internacionales con argumentos de carácter abiertamente normativo, aludiendo a “compromisos con ciertos valores” y citando como principal entre ellos el “progreso humano, definido en términos de bienestar, libertad y seguridad para los individuos, con especial atención a los principios de la justicia”, y continuaba señalando que “con este compromiso en mente, buscamos analizar cómo el concepto legal de la soberanía del estado y el hecho práctico de la sustancial autonomía estatal coexisten con las realidades de la interdependencia económica y estratégica” (Keohane, 1988: 380).

La cita muestra con nitidez la presencia de los ingredientes temáticos del viejo idealismo en los trabajos sobre regímenes internacionales de Keohane y otros neoinstitucionalistas. Véanse la alusión al progreso, la (p)relación de componentes de éste, la preferencia por la dimensión individual de la seguridad (escapando así del dominio que lo estrictamente militar ha ejercido en los discursos sobre la seguridad estatal) y la mención a la justicia como punto de referencia. Todo ello encaja también con la identificación por parte de Tony Evans y Peter Wilson (1992: 344) del “nuevo liberalismo” como antecedente intelectual de los estudiosos sobre regímenes internacionales, entendiendo por nuevo liberalismo “el cuerpo de conocimiento que, desde finales del siglo XIX, empezó y consolidó un alejamiento en la corriente central del liberalismo del clásico *laissez-faire* hacia un mayor intervencionismo”. De forma que la literatura sobre regímenes se concibe como sucesora de otras corrientes de pensamiento (“el funcionalismo, el neofuncionalismo, la teoría de la integración, la teoría de la interdependencia y el transnacionalismo”) que también rechazaron el “*laissez-faire* económico y político (manifestados respectivamente en las doctrinas del libre mercado y la auto-ayuda)” (Evans y Wilson, 1992: 344 y 345).

También Mayer, Rittberger y Zürn asumen el sesgo valorativo de la literatura sobre regímenes internacionales, en la cual participan muy activamente. De este modo, afirman que:

“El análisis de los regímenes considera, implícita o explícitamente, que las instituciones internacionales no-jerárquicas son deseables. Esta orientación normativa del análisis de regímenes está fundada sobre un argumento relativamente simple, con dos componentes: (1) como resultado de los crecientes intercambios y transacciones en el nivel internacional, la necesidad de una regulación política ‘más allá del estado-nación’ se ha incrementado dramáticamente; (2) la respuesta ‘moderna’ a una extensión del espectro de las interacciones sociales, es decir, la creación de algún tipo de entidad estatal, no parece viable en el nivel internacional” (Mayer, Rittberger y Zürn, 1993: 393 y 394).

Ahora bien, no todos los académicos han coincidido con esta evaluación positiva de la carga valorativa que implícita o explícitamente conlleva el análisis de los regímenes internacionales. De forma que, a ojos de algunos autores, las razones para rechazar su conveniencia como instrumento para la comprensión de la realidad son, justamente, de tipo temático. Así, Keeley (1990: 84) señala que entre los problemas inherentes a la aproximación institucionalista al estudio de los regímenes (hegemónica en la bibliografía) está el hecho que ésta “nos invita a ver los regímenes como benevolentes, voluntarios, cooperativos y, por tanto, como asociaciones legítimas –como un fenómeno tan deseable como importante”. De esta forma, “sus asunciones y sus prescripciones convierten los regímenes en un lenguaje de apología o justificación, una forma de alegato por y para los poderosos y satisfechos”. Y no le falta razón a Keeley al apuntar la inconveniencia de mostrarse condescendiente con todos los regímenes por el sólo hecho de serlo. Como escribiera Kratochwil, a menudo “hace falta construir contratos con el fin de salvaguardar la legitimidad del orden establecido, las obligaciones del cual son percibidas como impuestas por las partes, en vez de libremente aceptadas” (Kratochwil, 1993b: 83).

Fue Strange, sin embargo, quien en 1983 desgranara la que se ha convertido en la crítica canónica, desde argumentos valorativos, a la literatura sobre regímenes internacionales, al afirmar que “el término régimen está cargado de valores: asume ciertas cosas que no debería dar por hechas”.

Strange exponía, al lado de otras reflexiones de corte más teórico, cuatro razones de carácter estrictamente normativo. Véanse:

Por un lado, los estudios sobre regímenes ocultan tras este término las relaciones de poder presentes en la sociedad internacional, en tanto que “estos acuerdos internacionales dignificados con la etiqueta régimen sufren reveses demasiado fácilmente cuando el equilibrio de poder para el regateo o bien la percepción del interés nacional (o ambas cosas) varían entre los estados que los están negociando” (Strange, 1983: 344).

Por otra parte, la utilización de la palabra régimen “implica que lo que todo el mundo quiere es más y mejores regímenes, que un mayor orden y una interdependencia gestionada deberían ser metas colectivas”, de modo que el orden, “y no la justicia, la eficiencia, la legitimidad o cualquier otro valor general”, pasa a ocupar el centro del discurso (Strange, 1983: 345 y 346).

En tercer lugar, Strange argumenta acerca del sesgo hacia la conservación del *status quo* que presenta, a su parecer, el concepto de régimen internacional, el cual “tiende a exagerar la cualidad estática de los acuerdos para gestionar el sistema internacional e introduce alguna confianza en el futuro de la anarquía, un cierto orden en medio de la incertidumbre” (Strange, 1983: 347).

Finalmente, “el último aviso, pero de ninguna manera el menos importante, es que prestar atención a los regímenes constriñe en demasía el estudio de la economía política internacional dentro de los límites auto-impuestos del paradigma estatocéntrico”. Lo cual tiene, como consecuencias, (1) la implicación de que “las cuestiones políticas importantes y significativas son aquéllas acerca de las cuales están preocupados los gobiernos”, lo cual puede ser verdad en el nivel nacional, pero no en el internacional; (2) “el riesgo de sobrevalorar los aspectos positivos de la cooperación internacional e infravalorar los negativos”, de forma que el análisis de regímenes “incentiva a los académicos a practicar una suerte de *chiaroscuro* que deja en la sombra todos los aspectos [...] en los que no existe régimen”; y, finalmente, (3) el olvido de otros “tipos de autoridad transnacional”, incluyendo organismos privados o asociaciones profesionales (Strange, 1983: 349).

Ante todo ello, Strange propone un estudio de los fenómenos internacionales que subraye el “carácter dinámico del *quien-consigue-qué* de la economía internacional”, lo cual debe conseguirse mediante el análisis “no de los regímenes que emergen en superficie sino [de lo que subyace] debajo”. La orientación temática y valorativa de Strange se pone de relieve con mayor nitidez si cabe en el último párrafo de su artículo de 1983:

“¿Cuál es el resultado neto y para quién, en términos de orden y estabilidad, riqueza y eficiencia, justicia y libertad; y en términos de todas sus calidades opuestas –inseguridad y riesgo, pobreza y residuos, inequidad y constricción? Éstas, me parece, son preguntas políticas mucho más fundamentales, e implican un visión de la política mundial más amplia y menos sesgada por una cierta cultura” (Strange, 1983: 354).

Así pues, las raíces idealistas-liberales de la literatura sobre regímenes han incentivado tanto algunas de sus adhesiones como algunas de sus más frontales críticas. A pesar de todo, tampoco faltan los autores que consideran que la posición en el eje temático del concepto de régimen internacional es aún poco explícita. Algunos académicos, en efecto, han señalado que el análisis de los regímenes internacionales viene lastrado no por el exceso sino por la falta de orientación normativa en la definición de algunos términos clave.

Ann Florini nos proporciona el punto de partida de este tipo de formulaciones al reflexionar de la siguiente manera acerca de qué debería considerarse como una norma internacional: “la característica más importante de una norma es que sea considerada una reclamación conductual legítima”, esto es, debe “gozar de una aura de legitimidad antes de que sea considerada una norma”. En suma, “las normas son obedecidas no porque sean impuestas, sino porque son percibidas como legítimas” (Florini, 1996: 364 y 365).

Por su parte, y en una línea paralela, John Gerard Ruggie prefiere desechar el concepto de régimen e inaugurar una nueva agenda de investigación que, bajo el nombre de “multilateralismo”, supere la deficiencia más importante de la bibliografía sobre regímenes internacionales, que es su falta de dimensión cualitativa. Así, Ruggie apunta la necesidad de distinguir entre el multilateralismo formal y el cualitativo, introduciendo de este modo el criterio “tipo de relación” en cualquier definición

relevante de multilateralismo. Esta agenda de investigación, pues, se apartaría de otras ramas del estudio de las Relaciones Internacionales, en la medida que “la dimensión cualitativa [no es] capturada completamente por los conceptos de regímenes internacionales o organizaciones internacionales” (Ruggie, 1993: 6). Dicho de otro forma, “lo distintivo del multilateralismo no es meramente la coordinación de políticas nacionales en grupos de tres o más estados, [...] sino adicionalmente que esta coordinación tenga lugar sobre la base de ciertos principios” (Ruggie, 1993: 7). En el centro de estos principios, indica Ruggie, está la exigencia de que las normas que nazcan del multilateralismo especifiquen “la conducta apropiada para un tipo de acciones, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes” (Ruggie, 1993: 11).

Al socaire de las reflexiones de Ruggie, James A. Caporaso apunta también la necesidad de introducir un fuerte contenido normativo en el término “multilateralismo”, lo que permitiría diferenciarlo de otras formas de cooperación, en tanto que “no toda la cooperación es multilateral, pero todas las actividades multilaterales incluyen la cooperación”. Así pues, “el ‘multilateralismo’ [...] es la creencia en que las actividades deberían estar organizadas sobre una base universal, como mínimo para un grupo ‘relevante’ de países (por ejemplo, el grupo de las democracias)”. El multilateralismo, por tanto, “es una ideología diseñada para promover la actividad multilateral” (Caporaso, 1993: 55).

En suma, para algunos académicos la literatura sobre regímenes está faltada de contenido valorativo, lo que la inhabilita para acoger una investigación éticamente relevante de las instituciones internacionales. El fenómeno que pretenden estudiar los analistas de regímenes no es, en términos morales, lo suficientemente distinto de las dinámicas descritas y predichas por los autores de raigambre *hobbesiana* o *maquiaveliana*. Véase que este argumento concuerda, *grosso modo*, con el expuesto por Susan Strange, a pesar de que esta última reclame menos (en vez de más) intensidad temática. Propondremos aquí que, en general, tanto los autores que subrayan el exceso de componentes temáticos idealistas-liberales presentes en el término de régimen internacional como aquellos que critican su falta de carga normativa, parten, muy probablemente, de una incomodidad compartida para con las operacionalizaciones más comúnmente utilizadas del concepto de cooperación.

Recuérdese, en primer lugar, la definición de cooperación propuesta por Keohane. A saber:

“La cooperación es distinta al desacuerdo, pero también se distingue de la armonía. La cooperación, comparada con la armonía, requiere intentos activos de *ajustar las políticas para dar respuesta a las demandas* de los otros. Esto es, no sólo depende de los intereses compartidos, sino que emerge de una pauta de desacuerdo o desacuerdo potencial. Sin desacuerdo no habría cooperación, sólo armonía. [...] Es importante definir la cooperación como *ajuste* mutuo más que verla simplemente como reflejo de una situación en la que los intereses comunes superan los conflictivos” (Keohane, 1984: 12, se han añadido las cursivas).

De este modo, la cooperación tiene lugar cuando los actores “ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas” que “no necesita en absoluto involucrar el regateo o la negociación” (Keohane, 1984: 52). Helen Milner abunda en esta conceptualización de la cooperación, que probablemente se haya convertido en la más utilizada, si nos atenemos a lo declarado por los autores. Sin embargo, el abundamiento de Milner no hace sino desvelar las debilidades de la propia definición. Las consideraciones de la autora empiezan allí donde terminan las de Keohane, es decir, en la coordinación de políticas. De modo que ésta, “a su vez, implica que las políticas de cada uno de los estados han sido ajustadas para reducir sus consecuencias negativas para los demás” (Milner, 1992: 467). A partir de aquí, Milner presenta algunos corolarios sumamente reveladores. Esto es:

- En primer lugar, la cooperación, así definida, permite que los objetivos perseguidos por los actores puedan ser diversos y distintos entre sí.
- Para que una interacción pueda ser calificada como de cooperativa, los actores deben recibir ganancias de ella.
- Por otro lado, las ganancias pueden ser distribuidas de forma desigual entre los estados sin que, por ello, la interacción deje de ser cooperativa.

- Finalmente, Milner abre el abanico de la cooperación para incluir en ella no únicamente la cooperación negociada, sino también la tácita, “sin comunicación ni acuerdo explícito”, así como la cooperación impuesta, en virtud de la cual “la parte más fuerte de una relación puede forzar a la otra a alterar sus políticas”, en su búsqueda de ganancias mutuas (Milner, 1992: 469).

De esta forma, el criterio de *ajuste de políticas*, que pretendía clarificar el concepto de cooperación y permitía despojarlo de los elementos de más difícil valoración, y en especial de las connotaciones intencionales, acaba por convertirse, a ojos de muchos autores, en un listado de proposiciones que hacen irreconocible (moralmente, como mínimo) el término que se quería operativizar. Helen Milner, pues, desoyendo al propio Keohane (1993: 27), quien avisara que “es contraproducente invertir excesivos esfuerzos en las definiciones antes de resolver las importantes cuestiones teóricas y empíricas”, indaga en las profundidades de la conceptualización más utilizada de la cooperación internacional.

Otros autores han dedicado esfuerzos en esa misma dirección, pero en sentido contrario, esto es, para incrementar el contenido normativo del concepto de cooperación. Como se apuntaba, para algunos académicos el ajuste de políticas y conductas, así como la creación de pautas recurrentes de comportamiento, no son suficientes como para caracterizar de cooperativa una situación determinada. Así, Kratochwil se adentra por el camino de la crítica a la definición de cooperación que se ha convertido en mayoritaria en la literatura sobre regímenes internacionales al escribir lo siguiente:

“el término cooperación es utilizado de forma un poco ambigua [...] es probable que el lector [...] se sienta perdido, dada la confusión que envuelve este concepto. Por ejemplo, Axelrod y Keohane (1986) distinguen la cooperación de la ‘armonía’, pero luego continúan definiéndola en términos de las ‘reacciones anticipadas [de los actores] a las expectativas de los otros’, lo que parece identificar este concepto al de poder. [...] Similarmente, el intento de identificar la cooperación con criterios puramente formales,

como el óptimo de Pareto, presenta problemas en tanto que no permite distinguir entre el chantaje y la asunción de una obligación voluntaria” (Kratochwil, 1993a: 84).

Si, a juicio de algunos académicos, determinadas formas de entender la cooperación parecen vacías de sentido ético, las conceptualizaciones de los regímenes que se basen en ellas no podrán tampoco escapar de esta misma crítica. Así, Rittberger parece desmarcarse de la definición de cooperación basada en el ajuste de políticas cuando, al argumentar acerca de los regímenes internacionales y su identificación con la simple presencia de patrones regulares de conducta (aspecto éste que abordamos en la sección 2.2.1), sostiene que “el comportamiento que tiene lugar con alguna regularidad no es necesariamente cooperativo”. De esta forma, “una definición de régimen internacional tan amplia como para incluir meras regularidades de comportamiento cooperativo no consigue capturar el fenómeno que se encuentra en el centro del análisis de regímenes”, esto es, “la cooperación institucionalizada de los estados para gestionar conflictos y problemas generados por la interdependencia, en vez de confiar en las estrategias de auto-ayuda, ya sea individualmente o colectivamente (alianzas)” (Rittberger, 1993: 9). Como escribiera Jervis, en un símil que sería utilizado después por algunos otros autores, “cumplir con la demanda de un ladrón de entregar el dinero no es participar de un régimen incluso si la interacción ocurre repetidamente y todos los participantes comparten las mismas expectativas” (Jervis, 1983: 173; véase también Kratochwil, 1989: 52).

Recapitulando, la medida exacta de sesgo valorativo que deben contener los términos *cooperación* y *régimen* ha motivado la discusión entre los autores. De hecho, no podía ocurrir de otro modo, siendo como son los regímenes internacionales un área de estudio con las raíces ancladas en un determinado compromiso normativo con la realidad internacional. Y es precisamente de las diferentes versiones de este compromiso de lo que nos ocupamos en la siguiente sección.

2.1.2. ¿Qué contenidos normativos?

Entre los analistas que sí han abrazado el estudio de los regímenes internacionales, y a pesar de lo que afirmen los críticos, existe una diversidad de orientaciones temático-normativas bien considerable. En particular, como ha señalado Rittberger (a menudo en colaboración con otros

autores), difieren los contenidos valorativos que informan el quehacer de los autores norteamericanos y los que modelan el trabajo de los alemanes o, más en general, los de la Europa continental.

En Estados Unidos, el surgimiento del interés académico por los regímenes está muy fuertemente asociado al aparentemente dramático declive que experimentó la hegemonía norteamericana a lo largo de la década de los años setenta. Proceso éste que fue percibido con temor también por las implicaciones que pudiera tener sobre la estabilidad del sistema internacional, “una vez que su espina dorsal ya no era capaz de mantenerla” (Rittberger, 1993: 6). De esta forma, una academia norteamericana que, como nos recuerda Hoffmann (1977: 59), se encuentra “demasiado cerca del fuego”, atendió rápidamente a las necesidades de conceptualización que demostraba tener la política exterior norteamericana. Como sostuvo Oran R. Young (1986), “la explosión del trabajo sobre los regímenes o, más ampliamente, las instituciones internacionales refleja el sentir emergente, especialmente entre los americanos, de que el orden internacional diseñado por Estados Unidos y sus aliados después de la Segunda Guerra Mundial se está erosionando rápidamente e incluso podría estar acercándose al colapso” (Young, 1986: 104).

Las reflexiones de Susan Strange al respecto son probablemente las más hirientes, cuando escribe lo siguiente:

“Quizás los americanos están más sujetos a las modas pasajeras en la investigación académica que los europeos [...] La actual moda por los regímenes surge, se diría, de ciertas y algo subjetivas percepciones de muchas mentes americanas. Una de estas percepciones fue que un buen número de *shocks* externos, a parte de problemas internos como el caso Watergate y Jimmy Carter, habían acelerado un declive serio del poder americano. Al contrario de la respuesta nacionalista y reaccionaria de los partidarios de Reagan, los académicos liberales e internacionalistas se preguntaron cómo podía minimizarse el daño restaurando, reparando o reformando los mecanismos de gestión multilateral” (Strange, 1983: 339).

De este modo, a pesar de que, más tarde, “analistas de regímenes como Krasner (1985) y Young (1989a) se dirigieron hacia otras problemáticas internacionales, tales como las relaciones norte-sur o las cuestiones relativas a los recursos globales” (Rittberger, 1993: 6), el contenido temático de los académicos estadounidenses diferiría desde entonces del de sus colegas de la Europa continental. Y marcaría una parte importante de sus investigaciones, orientadas a partir de ese momento hacia la explicación del cambio o el declive de los regímenes internacionales (como si hubiera habido un período histórico que pudiera tomarse como modelo o punto de referencia) o hacia la relación entre este cambio y la estructura de poder, entre los regímenes y la hegemonía.

La situación de los académicos alemanes era bien distinta. En efecto, el debate político en la República Federal de Alemania era diferente al norteamericano y, por tanto, también lo eran las preocupaciones a las que los analistas buscaban dar respuesta. Si los norteamericanos se interesaron por los regímenes como forma de gestión del sistema internacional en un contexto de pérdida de la hegemonía de los EEUU, los estudiosos alemanes preferían ocuparse de los regímenes como herramienta para aliviar una tensión bipolar que renovaba su virulencia. Para decirlo con las palabras de Volker Rittberger,

“La recepción [...] de los análisis de regímenes ocurrió en un momento en que la crisis de la distensión [...] estaba provocando una gran ansiedad en amplias capas de la población alemana, y europea en general. Adicionalmente, el desinterés por el multilateralismo mostrado por la administración Reagan levantó temores acerca de la dirección de la política exterior de los EEUU, especialmente por su estilo centrado en la confrontación” (Rittberger, 1993: 6).

A ello cabe sumar que buena parte de los estudiosos alemanes partían de un recorrido académico vinculado a los estudios sobre la paz y los conflictos. Para ellos, por tanto, el término régimen “venía a significar [...] una forma particular (cooperativa) de gestionar los conflictos”. De modo que, “de acuerdo con su *background* académico, los estudiosos alemanes de los regímenes internacionales prestaron especial atención a las relaciones potenciales entre los regímenes y las diferentes formas (o niveles) de la paz. La pregunta ‘¿importan los regímenes?’ fue especificada y reformulada como

‘¿importan los regímenes para la paz?’” (Rittberger y Zürn, 1990: 14). Los regímenes, por tanto, encarnaban para estos académicos la idea de la *paz por partes*¹².

En suma, los autores que han participado del estudio de los regímenes internacionales presentan una cierta heterogeneidad en lo tocante a sus posiciones en el eje temático. Sin embargo, el hecho de que, en este caso, el centro de atención de los analistas estuviera retirado de los aspectos valorativos ha propiciado que las divergencias temáticas no hayan hecho más que aportar matices de interés y enriquecer el análisis de los regímenes internacionales.

Veremos ahora el segundo de los debates metateóricos presentes en la literatura sobre regímenes, esto es, la cuestión terminológica. En efecto, los analistas han mantenido con tesón definiciones divergentes de régimen internacional, hasta el punto que los esfuerzos que en pos del consenso han efectuado algunos académicos no han podido doblegar la diversidad de aproximaciones preferidas por los autores.

2.2. ¿Qué definición para los regímenes internacionales?

Recordemos que en 1982, con ocasión de una conferencia convocada para preparar un número especial de *International Organization* sobre la materia, Stephen Krasner propuso una definición de régimen internacional que ha sido considerada desde entonces como su conceptualización canónica. De forma que, desde aquel momento, los regímenes han sido definidos por la mayoría de autores como:

“los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas en un área temática concreta

¹² En apariencia, esta interpretación esconde una valoración intrínsecamente positiva de los regímenes internacionales por parte de los autores alemanes. Sin embargo, la propia tradición académica de estos analistas alemanes permite escapar de esta conclusión un tanto precipitada, por la vía de considerar una noción más amplia de la paz, teniendo en cuenta la diferencia entre la paz negativa y la paz positiva e incluyendo, así, el concepto de violencia estructural como parámetro para medir la bondad del régimen en cuestión (Rittberger, 1993: 20).

de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la realización y la implementación de las elecciones colectivas” (Krasner, 1983a: 2).

Claro es, esta definición debía permitir el establecimiento de un consenso de partida que hiciera posible la colaboración entre académicos procedentes de aproximaciones teóricas diversas. Es decir, la definición compartida de régimen tenía por objetivo posibilitar que el trabajo de los unos fuera comparable al de los otros y, por tanto, que tuviera lugar un debate que facilitara la verificación de los distintos utillajes analíticos presentes en el campo. Pero el consenso de la definición propuesta por Krasner no llegó sin cobrarse un precio. La amplitud de la fórmula acordada reflejaba, de hecho, la utilización de diversas definiciones-de-hecho de régimen internacional por parte de los distintos autores. Y, a pesar de todos los esfuerzos, estas definiciones siguieron articulando la obra de cada cual.

Veamos, en el siguiente apartado, las críticas a las que ha sido sometida la propuesta de consenso formulada por Krasner, así como las importantes disensiones que, aún bajo el paraguas proporcionado por la mencionada definición, han aparecido en el uso del concepto de régimen internacional.

2.2.1. Críticas y disensiones a la definición propuesta por Krasner

Como se ha indicado, al consenso inicial alrededor de la formulación sugerida por Krasner le han seguido numerosas críticas. Al parecer de Marc A. Levy, Oran R. Young y Michael Zürn (1995: 270), dos han sido las críticas que más habitualmente se han pronunciado contra la definición alumbrada a principios de los años ochentas. “[A] Una crítica apunta a la dificultad de diferenciar los cuatro elementos de los regímenes [principios, normas, reglas y procedimientos]; [B] la otra caracteriza la definición estándar como vaga porque no resuelve las diferencias entre los estudiosos de los regímenes en lo relativo a las fronteras del universo de casos”. Veámoslo por partes.

[A] La conveniencia de la definición cuatripartita

Varios autores han criticado que la definición de consenso de Krasner establezca la existencia de cuatro componentes de los regímenes internacionales, esto es, principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, diferenciados y ordenados según un orden jerárquico de menor a mayor grado de especificidad.

Así, Kratochwil argumenta que “la supuesta jerarquía es demasiado instrumental y simplista”. Y apunta dos razones para ello. En primer lugar, “los regímenes son con frecuencia el resultado de un proceso de acrecentamiento y de elecciones incrementales. Consecuentemente, no hay ni un diseño institucional ni ningún conocimiento consensual [...] que vincule claramente principios y normas”. Y, finalmente, “incluso cuando los regímenes son negociados explícitamente y, por tanto, puede construirse algún propósito o voluntad (legislativa) subyacente, la mayor parte de los regímenes negociados explícitamente sirven no a uno, sino a varios propósitos”. De este modo, “algunas reglas y normas más específicas pueden ser compatibles con un propósito legitimado, pero no con otro, obligándonos a determinar qué tipo de compromisos existen entre ellos” (Kratochwil, 1989: 59).

Por su parte, y de forma similar, Oran R. Young ha sostenido que, lejos del orden racional y cartesiano sugerido por la fórmula de Krasner, “los regímenes internacionales del mundo real son a menudo ambiguos y poco sistemáticos, incorporando elementos derivados de distintos constructos analíticos o tipos ideales” (Young, 1989a: 22), lo que convierte la definición común en “una lista de elementos difíciles de diferenciar conceptualmente y que a menudo se solapan en las situaciones del mundo real” (Young, 1989a: 195). Keohane atribuye asimismo parte de la complejidad y arbitrariedad en el uso del concepto de régimen a su definición cuatripartita, al escribir que “el concepto de régimen internacional es complejo porque es definido en términos de cuatro componentes distintos: principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Es tentador seleccionar uno de estos niveles de especificidad –particularmente, los principios y normas, o reglas y procedimientos- como *la* característica definidora de los regímenes” (Keohane, 1984: 59).

Finalmente, también Hasenclever, Mayer y Rittberger se cuestionan la conveniencia de distinguir los principios de las normas, a éstas de las reglas y a las reglas de los procedimientos. Al fin y al cabo, sostienen, la ya mencionada división cuatripartita debería, previamente, ser capaz de dar una respuesta satisfactoria a dos preguntas clave: “¿qué criterio tienen los estudiosos de los regímenes para distinguir los principios, normas, reglas y procedimientos de un régimen de forma adecuada?; y ¿por qué razón necesitamos un constructo tan complejo, al fin y al cabo?”¹³ (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 11).

En suma, al parecer de un cierto número de autores, la distinción entre principios, normas, reglas y procedimientos complica el análisis y fuerza una lógica a menudo inexistente en el seno de los regímenes internacionales. Abordemos ahora la segunda línea de crítica a la definición de Stephen Krasner.

[B] Una definición de (falso) consenso

La vaguedad de la propuesta de Krasner, o mejor dicho, su incapacidad para dejar efectivamente resuelto el problema de la definición del concepto de régimen, ha suscitado también las críticas de un buen número de académicos.

Así, Arthur A. Stein critica el hecho que “los académicos han utilizado el término de ‘régimen’ de manera tan dispar y con tan poca precisión que sus posibles interpretaciones abarcan desde un

¹³ Debe indicarse, no obstante, que estos mismos autores subrayan tres razones por las que no desechar precipitadamente la diferenciación de Krasner entre mandatos con distintos niveles de generalidad. Primeramente, la distinción entre principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones “estimula el analista para que reflexione concienzudamente acerca de las relaciones mutuas entre los varios mandatos en la *issue area* en cuestión”. En segundo lugar, es útil también por forzar “una determinada estructura para las descripciones de los regímenes, facilitando las comparaciones entre áreas temáticas, lo cual, a su vez, es un prerrequisito de la teorización inductiva”. Y, finalmente, “la jerarquía de los componentes de un régimen prevista por la definición permitió a Krasner categorizar dos tipos de cambio [...]: sólo si se alteran los principios y normas tiene lugar un *cambio del* régimen; todos las otras modificaciones en el contenido de un régimen son *cambios en* el régimen” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 12 y 13). Ello constituye, a juicio de estos autores, un activo analítico a favor de la definición de consenso, de modo que debería procurarse su preservación.

concepto-paraguas para todas las relaciones internacionales a poca cosa más que un sinónimo para las organizaciones internacionales” (Stein, 1983: 115). De este modo, en un extremo de este excesivamente amplio abanico, “una definición conceptual de los regímenes como, por ejemplo, ‘las reglas del juego’, de ningún modo limita el espectro de interacciones internacionales a las que se refiere”. Después de todo, podríamos incluso “describir el más anárquico de los comportamientos en el sistema internacional como guiado por las reglas del auto-interés y la auto-ayuda”. En el otro extremo, en cambio, los regímenes se convierten en sinónimos de “las reglas formales de comportamiento especificadas por las cartas o constituciones de las instituciones [internacionales]¹⁴, y entonces el estudio de los regímenes se convierte en el estudio de las organizaciones internacionales” (Stein, 1983: 116). De forma similar, Oran R. Young argumenta que “el conjunto de la empresa del análisis de regímenes continua reposando sobre unos cimientos frágiles”. Al parecer de este autor, “el concepto mismo de régimen es a menudo usado de forma tan vaga que sus críticos se han preguntado, razonablemente, si el término es algo más que una noción borrosa con más probabilidades de producir confusión que claridad” (Young, 1989a: 9).

Kratochwil ha participado también de esta discusión acerca de la importancia de establecer con claridad los lindes del concepto de régimen, señalando que el uso del término “ha dado lugar a la crítica de que los regímenes son confusos y, por implicación, no son muy útiles para entender las relaciones internacionales”. En efecto, “sin una frontera adecuada del concepto de régimen, no puede evaluarse el impacto de los regímenes sobre la toma de decisiones” (Kratochwil, 1993a: 73). En un texto anterior, el autor añadía a estas críticas otra de mayor calado para su agenda de investigación, al señalar que “mezclando las comprensiones informales (reglas tácitas o implícitas) con las normas explícitas, y amontonando sin orden las reglas e instituciones formales, se pierde información importante acerca del funcionamiento de las reglas, así como acerca de la contribución distintiva de las organizaciones formales” (Kratochwil, 1989: 57).

¹⁴ Arthur A. Stein utiliza en este pasaje el término “instituciones internacionales” como sinónimo de organizaciones intergubernamentales.

En suma, y a modo de recapitulación, la presencia en la definición de régimen internacional propuesta por Krasner de una variedad de componentes de complicada identificación y diferenciación en el mundo real, así como la coexistencia de lo explícito y lo implícito y la consideración tanto de lo objetivo como de lo subjetivo (las expectativas) convierten el mencionado término en un concepto a la carta que cada autor ha modelado a su gusto. Así, subsiste en la literatura un número de aproximaciones dispares a los regímenes internacionales, amparadas en énfasis diferentes hacia uno u otro de los extremos de aquellas distintas tensiones.

En este sentido, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997, capítulo segundo) cifran en tres las definiciones de régimen presentes en la bibliografía. Por una parte, están los autores partidarios de identificar un régimen a partir de la existencia de acuerdos explícitos entre estados. Esta definición, calificada de *formal* por los tres académicos antes mencionados, ha sido en ocasiones criticada por su supuesta proximidad al Derecho Internacional y al estudio de las Organizaciones Internacionales, de los cuales, justamente, venían alejándose los neoinstitucionalistas cuando generaron el campo de estudio de los regímenes internacionales (véase el apartado 1.1).

Así pues, esta definición ha sido sustituida a menudo por otra que pone el acento en las conductas estatales realmente existentes en el área de la vida internacional hipotéticamente cubierta por el régimen. Bas Arts, por ejemplo, argumenta que “mientras algunos consideran que un único tratado escrito es ya un régimen, otros creen que los regímenes son más amplios, refiriéndose a *issue areas* enteras, y que aquellos deberían tener efectos reales, trascendiendo por tanto el estatus de ‘régimen de papel’” (Arts, 2000: 516).

Esta aproximación, llamada *conductual* por Hasenclever, Mayer y Rittberger, ha sido percibida por algunos autores como más sofisticada y como más genuinamente *neoinstitucionalista*¹⁵, en tanto que

¹⁵ Hasenclever, Mayer y Rittberger escriben que la definición formal debilita los vínculos entre el estudio de los regímenes y el estudio de las instituciones, en tanto que “no guarda armonía con la vinculación teórica y conceptual entre el análisis de regímenes y el estudio de las instituciones sociales, que se da por hecha ahora por la mayoría de los estudiosos de los regímenes internacionales”. Las reglas escritas en “un pedazo de

permite concebir el régimen como institución, en el sentido más amplio y sociológico del término, de suerte que los regímenes pasan a ser “prácticas consistentes en roles reconocidos, vinculados los unos a los otros por agrupaciones de reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de estos roles” (Young, 1989a: 12), lo que no requiere la existencia de acuerdos explícitos.

De esta forma, y en la misma línea, se ha subrayado la posibilidad de que existieran regímenes implícitos (algo previsto en la definición de Krasner) si así lo demostrara la conducta, o la convergencia de conductas¹⁶, de los actores internacionales. Es decir, bajo la definición conductual, la sola presencia de regularidades en el comportamiento de los estados es ya razón para indicar la presencia de un régimen en un área temática cualquiera, en tanto que permite señalar la operación de normas que, aunque no explicitadas, regulan las conductas. Señalaremos que, con arreglo a lo expuesto, para esta definición la efectividad de las “guías conductuales [...] no es meramente una propiedad contingente (empírica) de los regímenes, sino parte de su propia naturaleza”. Dicho de otro modo, los regímenes importan por definición y, por tanto, no cabe preguntarse por su eficacia (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 16). Retomaremos este cabo más adelante en la próxima sección (2.2.1).

A menudo, y finalmente, el criterio de la regularidad en la conducta de los estados ha venido acompañado¹⁷ de la aseveración de que existe régimen internacional cuando así es percibido por los

papel”, añaden Hasenclever, Mayer y Rittberger, “no constituyen instituciones sociales” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 19).

¹⁶ Para la discusión sobre el término “convergencia de conductas”, véase Botcheva y Martin (2001).

¹⁷ El vínculo entre la segunda definición (la conductual) y la tercera (la cognitiva) viene bien recogido en el siguiente párrafo de Puchala y Hopkins: “Un régimen es un fenómeno actitudinal. El comportamiento sigue de la adherencia a los principios, normas y reglas, reflejados a menudo en los códigos legales. Pero los regímenes son en sí mismos subjetivos: existen primariamente como comprensiones de los participantes, expectativas o convicciones sobre el comportamiento legítimo, apropiado o moral”. Bajo esta lógica, por tanto, “existe un régimen en cada *issue area* sustantiva de las relaciones internacionales en la que haya un patrón de comportamiento discernible” (Puchala y Hopkins, 1983: 63). De manera similar, Young sostiene que “el rasgo distintivo de todas las instituciones sociales, incluyendo los regímenes internacionales, es la conjunción

actores (cuando convergen sus expectativas, para decirlo con Krasner¹⁸). Para la definición *cognitiva*, pues, resulta fundamental entender los regímenes como un fenómeno intersubjetivo que debe ser identificado a partir del estudio de las percepciones de los estados, de las justificaciones que éstos esgriman para dar cuenta de sus acciones.

Tony Evans y Peter Wilson proporcionan un pasaje que ilustra con claridad esta posición:

“Responder a la pregunta de ‘cómo sabemos cuándo existe un régimen’ requiere una aproximación interpretativa que infiera las normas de los significados que los actores asignan a sus propias acciones y a las acciones de los otros. Esta es la perspectiva de Friedrich Kratochwil y John Gerard Ruggie, quienes han argumentado que sabemos que los regímenes existen cuando los actores exhiben ‘comprensiones de principios y compartidas acerca de las formas deseables y aceptables de comportamiento social’. Las normas, en este sentido, pueden ser inferidas de un abanico de actitudes sociales, ideas sobre la moralidad, valores y significados compartidos, de modo que puede argüirse que las normas no necesitan existir en un sentido formal para ser válidas” (Evans y Wilson, 1992: 347).

de las expectativas convergentes y los patrones de comportamiento o práctica”. En suma, “la aparición de regularidades conductuales da lugar a menudo a la convergencia de expectativas, y viceversa” (Young, 1983: 94). Ahora bien, existen asimismo algunas diferencias de relieve entre la definición conductual y la cognitiva. Así, según Hasenclever, Mayer y Rittberger, la diferencia de la definición cognitiva respecto de la conductual estriba en un “cambio en los énfasis”: “del comportamiento abierto a los significados intersubjetivos y las comprensiones compartidas”. De hecho, los autores que sostienen esta conceptualización de los regímenes “rechazan prestar atención al cumplimiento en la evaluación de la existencia e impacto de normas y reglas”. En efecto, “más importante que el hecho de que una norma sea violada es cómo este incidente es interpretado por los otros miembros de la comunidad (esto es, en este caso, de la comunidad de estados), así como la *acción comunicativa* a la que da lugar (reproches, excusas, justificaciones, etc.)” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 16).

¹⁸ Según Jönsson, por ejemplo, “es evidente que la definición [de Krasner] señala al mundo subjetivo y cognitivo de los decisores más que a ninguna realidad ‘objetiva’ ” (Jönsson, 1993: 202).

El estudio de los regímenes internacionales, pues, ha sido informado por tres definiciones distintas, formal, conductual y cognitiva, del propio concepto de régimen. La centralidad de la cuestión sugiere, pues, la posibilidad de que esté vinculada a otro asunto de enjundia para el campo, esto es, la existencia de (también) tres grandes aproximaciones teóricas, neoinstitucionalista, neorrealista y constructivista. Sin embargo, el vínculo es más bien precario. Así, Hasenclever, Mayer y Rittberger reconocen la dificultad de establecer dicha relación de forma suficientemente nítida, a pesar de lo cual sostienen que “probablemente es justo decir [...] que las teorías que parten del interés [neoinstitucionalismo] y las que parten del poder [neorrealismo] tienden o bien hacia la definición formal o bien hacia la conductual, mientras que las teorías basadas en el conocimiento [constructivismo], de forma nada sorprendente, favorecen una definición cognitiva de régimen” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 21).

En cualquier caso, la presencia en la bibliografía de tres definiciones diferentes de régimen internacional tiene implicaciones de cierta relevancia para el estudio de los regímenes. Dedicamos la próxima sección a ahondar en este asunto que, como se verá, reviste de una profundidad mayor de la que apenas se intuye a primera vista.

2.2.2. Implicaciones de la existencia de múltiples definiciones de régimen internacional

Sostendremos que, lejos de ser una cuestión de mero detalle terminológico, las distintas definiciones de régimen que operan en el estudio de los regímenes internacionales esconden, por una parte, **[A]** la identificación como régimen internacional de fenómenos distintos de la sociedad internacional y, por otra, **[B]** la presencia de múltiples agendas de investigación. Veámoslo por partes.

[A] Qué se pretende estudiar

Se habrá podido intuir ya que las distancias entre las definiciones que manejan unos autores y otros reflejan una divergencia respecto de qué parte de la realidad estudian los académicos cuando dicen que analizan los regímenes internacionales. Como señalaban Levy, Young y Zürn, no están claras las fronteras del universo de casos (ver más arriba). Esto es, no todos los estudiosos etiquetan con

ese término los mismos fenómenos internacionales. Cabe destacar, en este sentido, la presencia de la siguiente línea de fractura: mientras que los autores de la definición formal entienden únicamente como regímenes aquellos que han sido *negociados*, los autores de las definiciones conductual y cognitiva incluyen también bajo esa categoría los regímenes *impuestos* y los *espontáneos*. Desarrollada por Oran R. Young, esta triple distinción, que en un principio parece tener sus consecuencias más importantes en el deslinde del ámbito del estudio fenoménico, tiene también, como veremos, fuertes raíces temáticas.

Young parte de la constatación (compartida pero valorada de distinta forma por otros autores) de que la definición propuesta por Krasner es “conceptualmente delgada”. Así, la definición “proporciona un catálogo de elementos cuya ocurrencia simultánea en el tiempo y en el espacio es suficiente para ubicar un fenómeno en la categoría rubricada bajo el nombre de ‘regímenes’. Pero no vincula el concepto a ningún sistema más amplio de ideas”. De este modo, la definición en cuestión no permite solventar los problemas derivados de su propia ambigüedad y está faltada de una heurística que facilite la “formulación de preguntas clave e hipótesis acerca de los regímenes internacionales” (Young, 1989a: 196). Por tanto, para suplir estas carencias, según Oran R. Young, es necesario un fuerte anclaje del concepto de régimen internacional en el estudio de las instituciones sociales.

Queremos subrayar aquí que optar por el anclaje de los regímenes en las instituciones sociales supone rechazar su anclaje en el campo de la cooperación entre estados. Dicho de otro modo: a Young (y a otros) le interesa más investigar cómo se ordenan las relaciones entre estados que examinar cómo éstos logran establecer espacios para la negociación y la gestión común de las interdependencias. Este cambio de perspectiva sirve de punto de partida para nuestra argumentación y permite a Young abrir la puerta del concepto de régimen a las normas surgidas de forma espontánea o bien impuestas por un estado con capacidad para hacerlo.

Así pues, argumenta Oran R. Young al dar cuenta de los regímenes espontáneos o auto-generados, debe entenderse que éstos “no implican la coordinación consciente entre los participantes, ni requieren el consentimiento explícito por parte de los sujetos o los sujetos anticipados, y son

altamente resistentes a los esfuerzos de ingeniería social” (Young, 1989a: 84 y 85). De esta forma, el mercado o el lenguaje emergen como ejemplos típicos de conjuntos de normas y reglas que, desarrolladas de forma más o menos espontánea, han conocido una influencia muy significativa en el funcionamiento de las sociedades.

Los regímenes negociados, en cambio, son aquellos “caracterizados por esfuerzos concientes para llegar a acuerdos acerca de las principales disposiciones, el consentimiento explícito por parte de los participantes individuales y la expresión formal de los resultados [de la negociación]” (Young, 1989a: 86). Se trata, claro está, de la acepción clásica del término en cuestión, entendido aquí como el conjunto de experiencias de cooperación y regulación conjunta entre estados en un área temática concreta de las relaciones internacionales. Razón por la cual es también la acepción más extendida entre los autores, como reconoce con desagrado el propio Oran R. Young al escribir que “hay una cierta tendencia a obstinarse tanto en el análisis de los regímenes internacionales negociados que es fácil olvidar la prominencia de otras secuencias de desarrollo [de las instituciones internacionales]”¹⁹ (Young, 1989a: 87).

Finalmente, Young identifica también la existencia de regímenes impuestos. De modo que “los arreglos impuestos difieren de los regímenes espontáneos o auto-generados en que son impulsados deliberadamente por las potencias dominantes o por un consorcio de potencias dominantes”. Estos regímenes, impuestos por la vía de la “coerción, la cooptación y la manipulación de los incentivos”, no implican “el consentimiento explícito por parte de los actores subordinados, y a menudo operan efectivamente en ausencia de cualquier expresión formal” (Young, 1989a: 88). Nos encontramos, pues, con la ya antigua referencia al poder como mecanismo de orden en la escena internacional al que ya hiciera referencia Hedley Bull (1977).

¹⁹ Así, por ejemplo, Arthur A. Stein se posiciona claramente a favor de considerar regímenes sólo aquellos que han sido negociados cuando escribe que “un régimen existe cuando el patrón de comportamiento de los estados es el resultado de la toma de decisiones conjunta en vez de independiente [...]. Una carrera de armamento no es un régimen porque el comportamiento, a pesar de estar pautado, es el resultado de una toma independiente de decisiones” (Stein, 1983: 117 y 133).

Como puede suponerse, no son estos tres tipos de regímenes alternativas excluyentes: los unos experimentan evoluciones hacia otras formas (por la vía de la codificación de regímenes espontáneos o mediante la legitimación por parte del conjunto de estados de arreglos institucionales impuestos) y menudean los casos en que coexisten elementos propios de cada uno de ellos en un mismo momento y una misma área temática.

Es importante señalar en este punto que el objetivo de Young no es un objetivo de naturaleza analítica. Es decir, una mayor amplitud del concepto de régimen que permita incorporar a los de corte espontáneo o impuesto no implica necesariamente desechar los instrumentales analíticos propios del *mainstream* del estudio de los regímenes internacionales. Bien es cierto que la atención que el común de los autores presta en exclusiva a los regímenes negociados “conviene a las concepciones de la elección racional y el diseño institucional conciente que impregnan la literatura” (Young, 1989a: 90). Pero también es verdad, al fin y al cabo, que “los maximizadores de utilidad preocupados por su propio interés pueden estar perfectamente satisfechos con arreglos institucionales espontáneos, en vez de regímenes negociados” (Young, 1989a: 211) y que el poder al que hay que acudir para dar cuenta de los regímenes impuestos está ubicado en el centro mismo de la disciplina de las Relaciones Internacionales desde su nacimiento. El objetivo, pues, es otro. Se trata de redefinir (eje fenoménico) el universo de casos. Y, en el proceso, opera un cambio nada despreciable en lo relativo al plano temático. Veámoslo.

Oran R. Young, como se ha apuntado, diagnostica en la literatura “una pronunciada tendencia a exagerar el papel desempeñado por los regímenes negociados, en contraste con lo que sucede con los regímenes impuestos o espontáneos” (Young, 1989a: 90). Este autor, en cambio, es partidario de enfatizar los regímenes espontáneos, como indica la siguiente cita:

“Es difícil escapar de la conclusión de que los regímenes espontáneos son de una importancia crítica en la sociedad internacional [...]. Incluso en las ocasiones en las que los arreglos institucionales se articulan en un tratado o en un convenio, la formalización es mejor entendida como una codificación de patrones de comportamiento que han emergido espontáneamente que como una promulgación de un nuevo arreglo

institucional que requiera cambios dramáticos en las pautas conductuales existentes” (Young, 1989a: 90 y 91).

Todo ello, obviamente, amplía de forma muy notable el número de fenómenos internacionales que debieran ser calificados de regímenes. De muestra, un botón: Young identifica un “componente procedimental” en los regímenes internacionales, componente que el autor describe como “las prácticas para gestionar situaciones concretas que requieren de la elección social o colectiva” o también como “los mecanismos de elección social”. Hasta aquí ninguna novedad, en tanto que se puede equiparar esta formulación con los procedimientos de toma de decisiones a los que se refería la definición propuesta por Krasner. Sin embargo, la lógica de Young, reseguída hasta sus últimas consecuencias, permite al analista incluir entre las expresiones de este *componente procedimental* el “principio de ‘el primero en llegar, el primero en ser servido’, el regateo, varias formas de coerción y, en menor medida, el mercado”. Finalmente, también señala que “la votación y la toma administrativa de decisiones no están del todo ausentes de los regímenes internacionales” (Young, 1989a: 19). Sin duda alguna, la aplicación de este criterio multiplica el número de regímenes presentes en la escena internacional.

Pero ello acarrea también otros dos cambios de tipo temático. En primer lugar, y como se había apuntado, el concepto de régimen pierde la herencia normativa que lo vinculaba a la cooperación y el acuerdo o, para decirlo con los autores alemanes, la gestión regulada de los conflictos. Y gana otra bien distinta que se vincula a la existencia de orden en el sistema anárquico internacional. En segundo lugar, los regímenes ya no son el fruto de los esfuerzos realizados por los estados para regular los espacios de interdependencia o, incluso, para ampliar las capacidades de las autoridades políticas hasta más allá de las fronteras estatales. Antes bien, ganan relevancia los regímenes espontáneos construidos con arreglo al ejemplo y las formas del mercado. Y es por esta razón que Oran R. Young destaca, como cualidad de la literatura que afirma que la cooperación puede emerger en un mundo anárquico, lo siguiente: “de paso, también refuerza el punto de vista de aquellos amantes de la libertad que abjurán de las consecuencias de los fracasos del no-mercado y que, por tanto, se sienten atraídos por arreglos institucionales que evitan del todo la necesidad de

crear organizaciones o que, como mínimo, minimizan su papel” (Young, 1989a: 51), en tanto que “como a menudo observan los autores con una inclinación más filosófica, la ausencia de agencias administrativas sirve para proteger la libertad de los que participan de las prácticas sociales” (Young, 1989a: 37). Para terminar, y como era de prever, Young traslada al ámbito doméstico sus prescripciones, al afirmar que, como resultado de lo recogido en las líneas anteriores, “estamos siendo testigos de un crecimiento del interés en la sociedad internacional como fuente de experiencia relevante acerca de los arreglos anárquicos o regímenes que implican el mínimo posible de aparato administrativo” (Young, 1989a: 39).

El uso de definiciones distintas de régimen internacional tiene, pues, consecuencias relevantes en la determinación del universo de casos, del ámbito en el que tiene que darse el trabajo fenoménico. Y ello, a su vez, tiene importantes resonancias temáticas. Veamos ahora cómo cada una de estas definiciones responde a una agenda de investigación propia.

[B] Aspectos relativos a la agenda de investigación

Todo lo expuesto anteriormente alumbra un corolario bien importante: el uso del concepto de régimen internacional tiene finalidades distintas para los autores que participan en el debate. Sostendremos que la utilización del concepto en cuestión como variable dependiente o como variable independiente (diferencia que, como esperamos mostrar, no es baladí) explica una parte importante de la incapacidad para el debate teórico que aqueja a la literatura sobre regímenes. Para anunciarlo con brevedad, y con Helmut Breitmeier y Klaus Dieter Wolf,

“Si interpretamos el comportamiento coherente con las reglas no como una consecuencia del régimen sino como parte de la definición de ‘régimen internacional’ que garantiza que un régimen es más que un pedazo de papel, nuestro foco se mueve de la cuestión de la relevancia general de los regímenes (¿tienen alguna importancia los regímenes?) a la cuestión específica del tipo de consecuencias que tienen los regímenes internacionales” (Breitmeier y Dieter Wolf, 1993: 340).

En efecto, si se define como régimen internacional cualquier convergencia o regularidad de las conductas de los actores o la observación por parte de los estados de unas determinadas pautas de comportamiento, no se puede, a la vez, utilizar el concepto de régimen para explicar la actuación de los actores internacionales.

Por tanto, es de esperar que los autores que sostienen la definición conductual pretendan o bien dar cuenta de la aparición de ciertos patrones de comportamiento en el sistema internacional, (re)bautizados ahora con el nombre de régimen, o bien utilizar el término de un modo nada teórico, sino meramente para subrayar, *à la Bull* (1977), la presencia en el sistema internacional de elementos de orden más allá del las normas escritas del Derecho Internacional. En cualquier caso, “régimen” se convierte en una etiqueta para un determinado fenómeno internacional, pero deja de ser un concepto de análisis. Es decir, es una etiqueta para referirse a realidades del eje fenoménico, pero no a entidades del analítico.

Hasenclever, Mayer y Rittberger identifican también el vínculo entre la elección de la definición conductual y la preferencia por una determinada agenda de investigación cuando argumentan que “la aproximación conductual cierra cualquier posibilidad de una explicación, en términos de regímenes, de las regularidades de comportamiento observables. Las explicaciones científicas válidas son inferencias lógicas, las premisas de las cuales deben incluir, como mínimo, una hipótesis empírica” si se quiere evitar caer en la tautología. Dicho de otro modo, “dada una comprensión conductual de los regímenes, la afirmación ‘si existe un régimen en una *issue area*, los estados tienden a actuar de acuerdo con sus disposiciones’ es cierta por definición” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 18).

Ahora bien, continúan los tres autores mencionados, la definición conductual de régimen internacional es útil para dar respuesta a algunas otras preguntas de investigación. Así, si el régimen es la variable dependiente, a explicar, “aún cabe la pregunta [...] de cómo (y cuándo) aparecen los regímenes” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 18). Además, cabe también el manejo de otras variables dependientes de interés para el campo de estudio y que no pretendan utilizar los regímenes como causa del comportamiento de los estados. Este el caso, por ejemplo, de la

“robustez, la medida en la que el régimen consigue los propósitos por los cuales fue establecido [...], los cambios en las capacidades, específicas para cada *issue area*, de los participantes y no participantes en el régimen, los efectos civilizatorios sobre el conjunto de las relaciones entre los miembros de un régimen” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 18).

Se ha argumentado, asimismo, que el uso riguroso de una definición conductual de régimen internacional obliga a responder, previo a cualquier otro estudio, una compleja pregunta de investigación que puede evitarse en el caso de escoger la definición formal. Esto es, el analista debe establecer un cierto umbral de cumplimiento a partir del cual se pueda considerar que el grado de sujeción de los comportamientos a las normas es suficiente como para afirmar la presencia de un régimen internacional. Como puede imaginarse, este ejercicio, la diferenciación entre regímenes y no-regímenes, que tan trivial resulta para la definición formal, requiere de un importante esfuerzo conceptualizador y se promete plagado de dificultades de corte metodológico.

En suma, la elección de la definición conductual restringe la agenda investigadora, que no podrá utilizar los regímenes como variable dependiente para dar cuenta de los comportamientos de los estados, y presenta la necesidad de efectuar un examen complejo sobre la presencia o no de régimen internacional en el área temática correspondiente.

Por su parte, la definición cognitiva, que supedita la existencia de un régimen a la convergencia de expectativas de los actores, presenta similares servitudes, tanto las vinculadas a las preguntas de investigación como las metodológicas. Respecto de las primeras, es evidente que una noción cognitiva de régimen internacional no puede aspirar a explicar, apoyándose en la existencia de un régimen, las expectativas que ubica en el centro de su edificio conceptual. Si lo hiciera, estaría también circularizando su cadena causal. Sí puede, en cambio, procurar dar cuenta de las conductas partiendo de las percepciones y de los significados compartidos a los que llama régimen. Es decir, sí puede afirmar que determinados comportamientos son efecto de la presencia de un régimen definido en términos de expectativas y conocimientos convergentes. Sin embargo, no parece que esto requiera asumir el coste de acarrear con los lastres que los constructivistas identifican en el estudio de los regímenes internacionales (eje temático predominantemente liberal, especificidad de

issue area, diferenciación entre principios, normas, reglas y procedimientos o aproximación estatocéntrica, entre otros) (véase el apartado 2.3).

También en esta ocasión, por tanto, el término régimen se convierte o bien en una forma de denominar un estado de cosas en el eje fenoménico, o bien en una herramienta de la retórica para visualizar la presencia de los elementos cognitivos en la toma de decisiones por parte de los actores internacionales, pero deja de sernos útil como concepto del eje analítico.

Como se indicaba, la definición cognitiva obliga a responder, previamente a la investigación propiamente dicha, algunas preguntas de difícil respuesta y de intrincada resolución metodológica. Es necesario, ante todo, establecer el modo de medir el grado de convergencia de las expectativas y la presencia de comprensiones compartidas. Una vez superado este escollo, se presenta la necesidad de convenir, también en esta ocasión, en un cierto umbral de convergencia de las expectativas a partir del cual se pueda considerar que existe un régimen internacional. Junto con todo ello, habría que identificar cuáles son los actores cuyas expectativas revisten de interés para el análisis. Sin olvidar que sería necesario responder, desde la perspectiva constructivista, a la pregunta de si las organizaciones o agrupaciones de individuos sostienen comprensión alguna que pueda ser posteriormente compartida.

En suma, tanto la definición conductual como la cognitiva presentan algunas limitaciones en lo que se refiere a la agenda de investigación a la que puede dar respuesta cada cual, así como necesitan de la alambicada resolución de ciertos problemas de corte metodológico. Keohane recoge el conjunto de la cuestión en el siguiente párrafo:

“El tema más fundamental es si los regímenes deben ser identificados sobre la base de *reglas y procedimientos explícitos*, o sobre la base del *comportamiento observado* del cual las reglas, normas, principios y procedimientos pueden ser inferidos. Definir los regímenes simplemente en términos de reglas y procedimientos explícitos implica correr el riesgo de deslizarse hacia el formalismo característico de algunas características del derecho internacional. [...] En cambio, hay importantes razones teóricas y metodológicas para

rechazar una definición sustantiva ‘gruesa’, basada en el comportamiento observado. [...] Constituiría un razonamiento circular identificar los regímenes sobre la base del comportamiento observado, y entonces utilizarlos para ‘explicar’ el comportamiento observado. Metodológicamente, una definición sustantiva de los regímenes establece que los regímenes sólo existen si las expectativas de los actores realmente convergen; y hay que encontrar alguna medida de la convergencia” (Keohane, 1993: 27).

Un buen número de autores, por tanto, han escogido una vía algo más pragmática consistente en elaborar una definición de trabajo que permita aunar alguna de las virtudes de las tres definiciones sin por ello asumir el grueso de sus defectos. Así, por ejemplo, Volker Rittberger y, en general, los autores articulados alrededor del *Tübingen Peace Research Group*, usan una definición de régimen internacional que se construye a partir de la existencia de acuerdos explícitos, aunque de esta primera lista de regímenes descartan posteriormente aquellos que carecen de consecuencias prácticas. De esta forma, Rittberger, dando cuenta del trabajo del grupo de Tubinga en materia de regímenes internacionales, escribe:

“Procuramos dar respuesta a algunas de las críticas que han aparecido contra la definición de Krasner, procurando refinarla. En particular, añadimos dos criterios para la identificación de los regímenes internacionales. Además de los principios, normas, reglas y procedimientos que forman el núcleo de la definición de Krasner, estipulamos que las disposiciones del régimen deben ser *efectivas* y *duraderas*. La efectividad significa que el comportamiento de los actores debe ser realmente guiado por las normas y reglas del régimen, esto es, que las pre- y las proscripciones del régimen deben ser implementadas y que el cumplimiento de las reglas, en tanto que disposiciones más concretas, debe poder ser verificado. La durabilidad [...] se refiere a la persistencia en el tiempo de las pautas de

comportamiento, que refleja el cumplimiento por rutina de las reglas del régimen” (Rittberger, 1990: 3)²⁰.

La opción tomada por Keohane tiene esta misma lógica: sobre los cimientos de una definición formal, añade un criterio de relevancia de los regímenes que evite la toma en consideración de regímenes sin incidencia alguna. Véase:

“Parece sensato definir los *acuerdos* en términos puramente formales (reglas explícitas acordadas por más de un estado) y considerar que los *regímenes* aparecen cuando los estados reconocen la validez de estos acuerdos. Esta definición tiene un contenido sustantivo ‘delgado’. [...] Utilizando esta definición, los regímenes pueden ser identificados por la existencia de reglas explícitas a las que los gobiernos se refieren de forma afirmativa, incluso si no son necesariamente observadas de forma completamente escrupulosa” (Keohane, 1993: 28).

Levy, Young y Zürn plantean también una operacionalización del término “régimen internacional” con algunas dosis de formalidad. Estos autores parten de un doble diagnóstico. En primer lugar, constatan la existencia de dos estrategias distintas. “De acuerdo con la primera, deberíamos buscar las reglas explícitas (existentes independientemente de los actores). La segunda sugiere añadir el elemento del comportamiento observable a la definición. Ambas operacionalizaciones tienen serios problemas cuando son tomadas en sus extremos”. En segundo lugar, “dado el impulso básico del análisis de regímenes como herramienta para la comprensión de la cooperación internacional y el papel de las normas en la búsqueda de la cooperación, hay una necesidad de ir más allá del mero comportamiento rutinizado o pautado [...] El comportamiento pautado [...] puede emerger en la ausencia de instituciones, y no presupone la cooperación” (Levy, Young y Zürn, 1995: 271). Todas

²⁰ Efinger, Mayer y Rittberger escriben acerca de la definición de régimen utilizada por el proyecto de Tubinga: “Se decía que un régimen estaba presente en una área temática determinada si se daban dos condiciones: (1) los actores en el área temática (de *facta*, los estados) habían acordado un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para gobernar su comportamiento al respecto del conflicto en cuestión; y (2) las reglas así creadas se habían demostrado efectivas en el sentido de que fueran, en gran medida, cumplidas por los actores” (Efinger, Mayer y Schwarzer, 1993: 255).

estas razones empujan a los tres académicos a proponer una determinada clasificación de los regímenes internacionales, que recogen en un cuadro como el siguiente.

Tabla 1: Las definiciones de régimen según Levy, Young y Zürn

	Convergencia de expectativas [equiparada a la efectividad de las prescripciones]	
Formalidad	<u>Baja</u>	<u>Alta</u>
<u>Baja</u>	Ningún régimen	Regímenes tácitos
<u>Alta</u>	Regímenes de letra muerta	Regímenes clásicos

Fuente: Levy, Young y Zürn (1995: 272).

De modo que, para Levy, Young y Zürn, la existencia de un régimen requiere que haya o bien un cierto grado de formalización de sus prescripciones o bien un mínimo de regularidad en los comportamientos o bien ambas cosas. Resulta interesante el hecho que la operacionalización del concepto de régimen necesite de elementos formales incluso para Oran R. Young, quien ha reflexionado *in extenso* acerca de la importancia de un enfoque conductual y ha introducido la distinción entre regímenes espontáneos, impuestos y negociados.

En definitiva, y de forma probablemente sorprendente para algunos, todo indica que la definición que emerge como aquella con más interés teórico es la de corte formal, la que no goza del grosor sustantivo al que hacía referencia Keohane. O, como mínimo, parece que esta definición se constituye en un elemento central de las distintas operacionalizaciones del concepto de régimen internacional. En efecto, sólo de este modo puede el mencionado concepto actuar, indistintamente, como instrumento de análisis y como afirmación fenoménica. La mera presencia de acuerdos formales entre estados es una constatación empírica a explicar y, justamente por no incluir

suposiciones acerca de los comportamientos de los estados, puede servir también para dar cuenta de ellos. Esto es, puede ser tanto variable dependiente como variable independiente²¹.

La elección de una u otra definición, por tanto, se visibiliza como un asunto de gran alcance para la investigación, en tanto que determina si el término “régimen” debe ser entendido como un concepto de análisis o bien como un nuevo nombre para algún fenómeno de la realidad internacional. De todos modos, no parece que tan importante decisión se tome habitualmente bajo criterios pertenecientes al eje analítico, es decir, con criterios que tengan que ver con la utilidad analítica de esta o aquella conceptualización. Parece, más bien, que domine la influencia de lo temático. Como mínimo esto sugieren Hasenclever, Mayer y Rittberger cuando escriben que “la elección entre estas distintas aproximaciones para conceptualizar la existencia de un régimen es todo menos evidente. Objetivos y estrategias de investigación distintos, esquemas conceptuales incongruentes y perspectivas epistemológicas divergentes por parte de los estudiosos de los regímenes pueden hacer improbable un acuerdo universal” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 21).

Pretendemos ahora abordar la tercera vertiente temática del debate acerca de los regímenes internacionales. Si hasta este punto nos hemos referido, en primer lugar, a los aspectos de corte valorativo y normativo y, seguidamente, a los asuntos vinculados a la definición de régimen internacional, nos interesamos ahora por una discusión que tiene unos rasgos marcadamente ontológicos, a saber, la querrela entre constructivistas y racionalistas. Se organizará el apartado en tres secciones, correspondientes cada una de ellas a uno de los nodos de divergencia entre ambas escuelas de pensamiento en Relaciones Internacionales. Esto es, el papel de lo “ideacional” en las relaciones entre actores, el papel reservado a las normas y la conveniencia de vincular el concepto

²¹ Ello explica porqué Kratochwil, desde el constructivismo, argumenta en contra de que el criterio de “convergencia de expectativas” esté presente en la definición de régimen internacional, al escribir que “la definición de régimen en términos de convergencia de expectativas también es engañosa. Mientras que la convergencia de expectativas puede ser una razón suficiente para seguir las normas que son virtualmente auto-aplicables (las normas de coordinación), es precisamente esta convergencia la que tiene que ser explicada en el caso de las situaciones equiparables al Dilema del Prisionero cuando la demostración de ganancias a largo plazo es a menudo insuficiente para motivar a los actores a cooperar” (Kratochwil, 1989: 57 y 58).

de régimen internacional al de área temática. El conjunto de estas diferencias temáticas entre racionalistas y constructivistas, como se argumentará, dificulta el diálogo teórico entre ambas corrientes.

2.3. El debate entre el constructivismo y el racionalismo. Aspectos ontológicos

En el capítulo introductorio se ha aludido al debate que sostienen racionalistas y constructivistas acerca de algunos de los aspectos fundamentales del estudio de las Relaciones Internacionales. Como se ha apuntado, esta discusión tiene un marcado carácter ontológico, puesto que en ella se dan cita dos concepciones distintas sobre cuáles son las entidades de referencia en el análisis de la sociedad internacional. En efecto, mientras los racionalistas construyen su argumento sobre la asunción de los estados racionales, unitarios y con intereses determinados, los constructivistas parten de una estructura normativa que constituye y da sentido a los actores y sus acciones. Dedicamos este apartado, justamente, a revisar cómo impacta esta discusión ontológica en el debate sobre los regímenes internacionales. Argumentaremos que las distancias entre los autores constructivistas y los racionalistas se articulan alrededor de tres aspectos centrales, el primero de los cuales está ya presente en las disputas de Teoría de las Relaciones Internacionales, mientras que los dos últimos tienen su máxima expresión en el debate sobre regímenes. Véase:

1. En primer lugar, se discute el papel que deben jugar en el análisis los factores “ideacionales”, y más concretamente la conveniencia de tratarlos como variable endógena, en vez de exógena, a la teoría. Dicho de otro modo, se cuestiona el menguado (o nulo) peso explicativo otorgado por los racionalistas a las identidades, las ideas y el conocimiento. Los constructivistas dan un vuelco a las relaciones causales: empiezan el análisis allí donde los racionalistas lo terminan y viceversa. Se da, por tanto, una reordenación del lugar que ocupan las preferencias, instituciones, normas e ideas en el discurso explicativo (Caporaso, 1993: 74). Como se habrá advertido, este es ya el eje del debate entre racionalistas y constructivistas en Teoría de las Relaciones Internacionales y

sus argumentos son simplemente transplantados al terreno de la literatura de regímenes internacionales, sin mediar en el proceso ningún cambio apreciable.

2. Se discute también la definición del término *norma* utilizada por los racionalistas, de suerte que se amplía de forma muy sustancial el concepto, haciéndolo virtualmente incomparable al operacionalizado por neorrealistas y neoinstitucionalistas. De modo que, a pesar de los parecidos terminológicos, los elementos fundamentales con que constructivistas y racionalistas edifican sus razonamientos parecen ser distintos y quizás incompatibles.
3. Se pone en duda la pertinencia de limitar la aplicación del concepto de régimen al ámbito de un área temática. Los autores constructivistas, por tanto, o bien operan con la especificidad de *issue area* contenida en la definición de régimen, para luego mostrar las limitaciones de hacerlo y proponer la vinculación de las normas de los regímenes con estructuras normativas subyacentes más amplias, o bien analizan, bajo el nombre de régimen, todo tipo de norma o regla presente en el ámbito internacional. Teniendo presente, además, que la definición constructivista de norma es ya más comprehensiva que la sostenida por los racionalistas.

En suma, todo ello configura un debate constructivistas-racionalistas que es, a la vez, reiterativo (por haberse dado ya, en lo fundamental, en otros espacios de debate de la teoría de las Relaciones Internacionales), complejo (por sumar múltiples líneas de discusión densamente entrecruzadas) y repleto de componentes de inconmensurabilidad. Veamos ahora con más detenimiento cada una de estas dimensiones en las que sostenemos que se da la divergencia entre racionalistas y constructivistas en el debate sobre los regímenes internacionales.

2.3.1 El papel de los factores ideacionales

El elemento que unifica los discursos de los constructivistas es el hecho de que parten de las ideas para dar cuenta de la realidad internacional. Para decirlo con Keohane, los constructivistas “enfatan el papel de las fuerzas sociales impersonales, así como el impacto de las prácticas culturales, las normas y los valores que no están derivados de los cálculos de interés” (Keohane,

1988: 381). Así, por ejemplo, Jönsson llama la atención sobre el papel de las metáforas en la construcción de regímenes internacionales, en la medida en que:

“influyen en nuestra manera de percibir e interpretar la realidad. Definen los problemas e implican posibles soluciones. [...] Así, cuando se considera la creación de un régimen internacional, uno no debería subestimar el papel de una fórmula consistente en una metáfora sistemática que haga a los actores ver su propio problema bajo una nueva luz. La cooperación internacional puede ser facilitada por una ‘reestructuración del marco’ ” (Jönsson, 1993: 210).

En efecto, los constructivistas están preocupados por cómo los actores adoptan unas u otras preferencias e intereses, siendo las preguntas nucleares de esta escuela de pensamiento “¿cómo se forman las preferencias?”; “¿cuándo y por qué encuentran los actores atractiva la explotación, o inaceptable el peligro de que los otros le tomen ventaja?; ¿Cuándo y por qué los decisores ven la cooperación mutua como deseable?” (Jervis, 1978: 322). De hecho, este es el centro de las diferencias con los racionalistas: el carácter endógeno o exógeno de los “gustos y preferencias”. Peter Haas lo plantea con crudeza: los constructivistas “entienden que los actores son organismos reflexivos, más que materia inerte que obedece leyes universalmente aplicables, invariables y mecánicas, como los tratan los neorrealistas e institucionalistas” (Haas, 1993: 170). Por otra parte, y en un tono más analítico, los constructivistas señalan que, aunque la exogeneización pueda facilitar el análisis, esto es sólo asumiendo el “coste de retirar nuestra atención de aspectos que pueden contener buena parte de la ‘acción explicativa’ en la que estamos interesados” (Jervis, 1978: 324).

No debería pensarse que los racionalistas no son conscientes de las debilidades de sus asunciones. El propio Axelrod escribiera que el Dilema del Prisionero se olvida de “la posibilidad de la comunicación verbal, la influencia directa de las terceras partes, los problemas de implementación de una opción determinada y la incertidumbre acerca de qué es lo que el otro jugador hizo en la jugada anterior” (Axelrod, 1984: 19) y, junto con Keohane, sostuvieran que “la estructura de retribuciones [...] no está basada simplemente en factores objetivos, sino también en las percepciones de los actores y sus propios intereses. Las percepciones definen intereses. Por tanto,

para entender el grado de mutualidad de los intereses [...] debemos entender el proceso en virtud del cual los intereses son percibidos y las preferencias formadas” (Axelrod y Keohane, 1986: 229)²².

No se puede aducir, por tanto, que los constructivistas hayan desvelado algún aspecto que los racionalistas no hubieran acertado a identificar en toda su dimensión. Se trata, más bien, de una elección ontológica. Ambas escuelas de pensamiento han optado por acercarse por caminos diferentes a los mismos fenómenos (en este caso los regímenes internacionales) y en fijarse en vertientes distintas de estos fenómenos. Con el objetivo de subrayar estas divergencias, reconstruiremos, a partir de lo aportado por Alexander Wendt (por lo sistemático de su exposición y lo central de su contribución para el conjunto de esta escuela de pensamiento), los argumentos constructivistas.

Wendt empieza por reconocer que los estados tienen un conjunto de necesidades inherentes a su condición de actores y, por tanto, determinadas al margen del contexto en el que se mueven (sea éste entendido en clave material o normativa). Esta identidad, llamada corporativa, “se refiere a los rasgos intrínsecos, auto-organizativos, que constituyen la individualidad del actor” y genera, a juicio de Wendt, “cuatro intereses o apetitos básicos” (Wendt, 1994: 385). A saber:

1. “La seguridad física, incluyendo la diferenciación respecto de los otros”.
2. “La seguridad ontológica o la predecibilidad de las relaciones en el mundo, que crea el deseo de identidades sociales estables”.
3. “El reconocimiento como actor por parte de los otros, por encima y más allá de la supervivencia por la fuerza bruta”. Y, finalmente,
4. “El desarrollo, en el sentido de cubrir la aspiración humana de una vida mejor”²³.

²² Ver también Heymann (1973: 809 y posteriores).

²³ Jennifer Sterling-Folker sostiene que este tipo de argumentos aleja en demasía el constructivismo de la escuela reflectivista. Al parecer de esta autora, el hecho de que el constructivismo asuma “como

Dados estos cuatro apetitos, sin embargo, su satisfacción por parte del estado depende de cómo éste se “defina a sí mismo con relación al otro, lo cual es una función de las identidades sociales, tanto en el nivel de análisis sistémico como doméstico” (Wendt, 1994: 385). La identidad social²⁴, por tanto, se convierte en la clave de bóveda del edificio conceptual de los constructivistas. De ella depende, de hecho, la “habilidad de superar problemas de acción colectiva”, que será mayor si las identidades son definidas en términos de “intereses colectivos” que si lo están en clave de “auto-intereses” (esto es, en función del grado en el que la identidad implica una identificación con el devenir del otro).

Ahora bien, el espectro de identidades sociales posibles es amplísimo. Wendt escribiera que “la identificación [con el otro] es un *continuum* que va desde la identificación negativa a la positiva, desde concebir los otros como anatema de uno mismo hasta concebirlos como una extensión de uno mismo” (Wendt, 1994: 386). Wendt, por tanto, rompe con los racionalistas al sostener que la

predeterminado algún tipo de interés colectivo y, por tanto, como exógeno a la interacción social” provoca que esta corriente de pensamiento adopte “la misma fórmula que puede ser encontrada en el funcionalismo, el neo-funcionalismo y el institucionalismo neoliberal”. Esto es, el mantenimiento de los intereses “más allá de la interacción social” (Sterling-Folker, 2000: 105 y 106). Así pues, “se violan los principios más básicos del constructivismo. A pesar de las repetidas afirmaciones de que el constructivismo se preocupa por la formación de la identidad y de los intereses”, las aportaciones de los constructivistas suelen partir de un zócalo de identidad e intereses exógenos a la teorización, de modo que lo que sigue es “una historia acerca de la construcción social de las preferencias institucionales derivadas mediante una lógica funcional-institucional. Esto necesariamente conduce a los constructivistas a la misma vía post hoc en la explicación y la predicción que el funcionalismo. Las instituciones y las prácticas sociales existen porque dan cobertura a una necesidad colectiva particular [...]” (Sterling-Folker, 2000: 109). De esta forma, desaparecidas “las diferencias epistemológicas y ontológicas” entre institucionalismo y constructivismo, ambas aproximaciones se revelan como teorías complementarias en un marco más amplio de teoría liberal de las Relaciones Internacionales” (Sterling-Folker, 2000: 100). Según Sterling-Folker, esto sugiere que “las aportaciones fundacionales del postmodernismo están siendo transpuestas al campo de las Relaciones Internacionales con el objetivo de consagrar el proyecto de la modernidad” (Sterling-Folker, 2000: 99), lo cual no debería extrañar a nadie, ya que “la teorización liberal en Relaciones Internacionales tiene la tendencia histórica de cooptar las nuevas aproximaciones, y el constructivismo puede ser quizás el más reciente ejemplo” (Sterling-Folker, 2000: 115).

²⁴ Alexander Wendt define las identidades sociales como “conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo mientras toma la perspectiva de los otros, es decir, en tanto que objeto social” (Wendt, 1994: 385).

auto-ayuda es sólo “una de las varias estructuras de identidad e interés que pueden existir bajo la anarquía”. La anarquía, pues, no tiene porqué estar necesariamente asociada a las identidades (y por tanto a las preferencias) sugeridas por el racionalismo. En efecto, si bien Wendt admite que “los procesos de formación de la identidad bajo la anarquía se preocupan, en primer lugar, de la preservación o la ‘seguridad’ de uno mismo”, esto es, de la satisfacción de los cuatro apetitos básicos señalados con anterioridad, también subraya que “los conceptos de seguridad [...] difieren en la medida en que uno mismo es identificado cognitivamente con el otro”. Y es justamente “de esta variación cognitiva que depende el significado de la anarquía y la distribución del poder” (Wendt, 1992: 399 y 400). Dicho de otro modo, “una anarquía puede ser un sistema de auto-ayuda, pero también puede ser un sistema de seguridad colectiva” (Wendt, 1994: 388).

De este modo, “la estructura anárquica explica poco, por sí misma”, es, simplemente, “lo que de ella hacen los estados” (Wendt, 1994: 388). La naturaleza de la identidad con la que cuentan los actores se convierte, por tanto, en el elemento definidor de las relaciones que mantienen entre sí. El analista necesita, por tanto, determinar la identidad. Y es en este punto que se da el otro paso importante en el desarrollo de la argumentación constructivista. Los autores adscritos al constructivismo subrayan el papel del proceso en la generación de identidades e instituciones que, de este modo, se co-constituyen recíprocamente. Para decirlo con Iain Johnston (2001: 488), “los actores que participan en interacciones sociales raramente salen de ellas como entraron”, de modo que experimentan una suerte de proceso de socialización.

En efecto, las interacciones entre actores, “los procesos sistémicos descritos por los liberales”, “no únicamente modifican el comportamiento de los estados, como apuntan éstos, sino también su identidad”. Esto es así porque la interdependencia “reduce la habilidad de satisfacer las necesidades corporativas unilateralmente e incrementa la extensión en la cual los actores comparten un destino común”. Consecuentemente, “estos cambios en el contexto de interacción afectarán en ocasiones sólo el precio de las distintas conductas (como asume el racionalismo), pero también podrían cambiar las identidades y los intereses” (Wendt, 1994: 389).

Por otra parte, “las instituciones son fundamentalmente entidades cognitivas”, de modo que “la institucionalización es un proceso de internalización de nuevas identidades e intereses, no algo que ocurre al margen de estos y que afecta únicamente el comportamiento”, lo que implica que la construcción y el cambio de la identidad de los actores es también la construcción y el cambio del contexto institucional en el que actúan. La socialización, en tanto que “proceso cognitivo y no únicamente conductual”, genera identidad y por ello estructura normativa, a la vez que es influido por éstas (Wendt, 1994: 389).

Así las cosas, la estructura normativa en la que actúa un estado es clave para que tanto los otros actores como los observadores comprendan su comportamiento. Existen, evidentemente, una estructura de poder y una constelación de intereses, como sostienen neorrealistas y neoinstitucionalistas respectivamente, pero sólo son comprensibles mediante el análisis de la estructura “ideacional”. Como escribe Wendt, “la distribución de poder puede siempre afectar los cálculos de los estados, pero cómo lo hace depende de las comprensiones y las expectativas intersubjetivas, de la ‘distribución del conocimiento’ que constituye sus concepciones de sí mismos y el otro”. En efecto, “los estados actúan diferentemente hacia los enemigos de lo que lo hacen hacia los amigos porque los enemigos son amenazantes y los amigos no” (Wendt, 1992: 397). Y ello tiene más que ver con las identidades que con el reparto de los recursos de poder.

Ahora bien, una vez creadas, las instituciones poseen su propia inercia. No siempre el proceso genera nuevas identidades que modifiquen el marco institucional. De forma que menudean las ocasiones en las que podemos interpretar a este último como un dato que incide sobre la identidad de los actores y las interacciones entre ellos. Dicho de otro modo, a pesar de que el cambio es siempre potencialmente posible, con frecuencia debemos entender que las instituciones desempeñan una función constitutiva de los intereses de los actores. A este respecto, cabe recordar que Oran R. Young califica de “fundamental” la división entre “aquellos que adoptan una perspectiva contractualista y los que piensan en términos constitutivos cuando buscan identificar y comprender los regímenes internacionales”. Así, mientras los primeros “asumen la existencia anterior de los actores con un sentido claro de su propia identidad y de los intereses” de ella

derivados, “la perspectiva constitutiva [...] asume que las instituciones juegan un papel primordial en la definición de los intereses de los participantes e incluso en la formación de sus identidades”. Así, mientras que desde el racionalismo “los regímenes son instrumentos creados por actores auto-interesados con el objetivo de solventar o como mínimo mejorar los problemas de acción colectiva”, desde el punto de vista constructivista “las instituciones tienen efectos formativos sobre sus miembros, más que viceversa” (Young, 1995a: 6 y 7). A esto es a lo que se refiere James A. Caporaso cuando sostiene que, desde el punto de vista ontológico, los constructivistas parten del “holismo metodológico”, buscando “explicar el comportamiento individual haciendo referencia a ‘hechos institucionales’ más que a las características de los individuos como tales” (Caporaso, 1993: 74). Como se había avanzado, se da una reordenación del lugar que ocupan las preferencias, instituciones, normas e ideas en el discurso explicativo.

En la misma dirección, Ann Florini escribe lo siguiente:

“Los objetivos de los estados son una variable endógena, no un dato exógeno, y las normas conforman tanto los objetivos de los estados, sus percepciones de sus intereses, como los medios que usan para conseguir estos objetivos. Mientras que la elección racional ve las normas como reflejos de las preferencias fijadas de los estados más poderosos, la aproximación constructivista cree que uno de los papeles jugados por las normas es ayudar a determinar estas preferencias” (Florini, 1996: 366).

Las instituciones, por tanto, dotan de identidad a los actores. Es por esta razón que son frecuentes en la literatura constructivista las referencias a la lógica de la pertinencia, al sentido del ‘deber’ (Florini, 1996: 364), en el análisis del comportamiento de los actores. Y ello arroja análisis diferentes a los habituales en el *mainstream* de la disciplina acerca de la prevalencia de la cooperación en la sociedad internacional. Así, Martha Finnemore escribe que “el multilateralismo crecerá no sólo porque facilita resultados óptimos de Pareto y porque ayuda a los estados a conseguir lo que quieren de formas efectivas con relación a los costes, sino también por razones culturales. La participación en la creciente red de organizaciones internacionales es culturalmente necesaria y *apropiada*” (Finnemore, 1996: 338).

En suma, las relaciones entre actores e instituciones y entre actores y normas que sugiere el constructivismo son bien diferentes a las sostenidas por los autores racionalistas. Ahora bien, a esta afirmación se le debe añadir una reflexión en torno al significado del concepto de norma en ambas escuelas de pensamiento. A ello dedicamos el apartado 2.3.2.

2.3.2 ¿Qué se entiende por “norma”?

Como se había anunciado, el término “norma” no recibe el mismo tratamiento por parte de los autores constructivistas que por parte de las corrientes racionalistas. De forma que las elaboraciones construidas alrededor de este concepto por unos y otros tenderán también a divergir. Tal como escribe Friedrich Kratochwil, “aunque los regímenes obviamente influyen en los patrones de interacción, no lo hacen en la forma de las causas antecedentes comunes en las ciencias naturales”. Es decir, no se trata de una relación en la que un factor *x* (la norma) provoca *y* (una determinada conducta). “Antes bien, la acción *x* es reconocida y evaluada mediante la aplicación de una norma en tanto que acción de un tipo o cualidad determinados”. Así, por ejemplo, “las reglas del ajedrez o el fútbol no provocan que se juegue la partida, ni causan ningún movimiento particular”. Para conocer estos aspectos de la partida deberíamos poseer información adicional, relativa al poder o las estrategias de los contendientes, por ejemplo. Y sin embargo, “sin conocer las reglas que constituyen el juego, no podríamos ni especificar cuáles son los componentes del poder [...] ni podríamos planificar estrategias o predecir movimientos particulares” (Kratochwil, 1993a: 459 y 460).

Así las cosas, las normas juegan “un papel constitutivo y no únicamente constreñidor” (Klotz, 1995: 453; véase también Hopf, 1998: 173). No únicamente prohíben algunos comportamientos, sino que hacen posibles y comprensibles todos los demás. Razón por la cual “las reglas son [...] de orientación más permisiva que restrictiva” (Kratochwil, 1989: 96). De esta forma, si bien Kratochwil mantiene que “una de las funciones más importantes de las reglas y las normas [...] es la reducción de la complejidad en las situaciones en las que los actores deben tomar decisiones”, es decir, actuar como “hojas de ruta diseñadas para simplificar las decisiones” (Kratochwil, 1989: 10), este autor también sostiene que, más allá de esto, las normas “permiten a la gente perseguir

objetivos, compartir significados, comunicarse los unos con los otros, criticar afirmaciones y justificar acciones”. Dicho de otra forma, “la acción humana [...] se hace comprensible sólo contra el telón de fondo de las normas incorporadas en convenciones y reglas” (Kratochwil, 1989: 11). Las normas “permiten a las partes cuyos objetivos y/o estrategias están en conflicto sostener un ‘discurso’ acerca de sus agravios, negociar una solución o pedir a una tercera parte una decisión sobre la base de reglas, normas y principios comúnmente aceptados” (Kratochwil, 1989: 70). En suma, la estructura normativa no debe entenderse como un conjunto de prescripciones y proscipciones conductuales, sino más bien como la gramática y la semántica de la interacción entre actores.

Keeley argumenta en este mismo sentido cuando, en su defensa de un análisis foucauldiano, escribe que “un *discurso* no es simplemente una afirmación teórica, aunque pueda incluir afirmaciones de este tipo; es una afirmación conectada a una práctica social”. En efecto, “estas afirmaciones definen un fenómeno; proporcionan una base para analizarlo, evaluarlo y valorarlo; y proporcionan una guía para la acción [...], en términos tanto de fines como de medios”. De esta forma, “un discurso dominante o hegemónico proporciona un régimen de la verdad, un medio para evaluar no sólo si las afirmaciones son ciertas o falsas, sino también si tienen algún significado o bien son un mero sin sentido” (Keeley, 1990: 91).

Esta concepción de las normas que manejan los constructivistas comporta, sin embargo, algunas servitudes. En primer lugar, provoca que las formulaciones construidas sobre la base de esta definición no puedan ser inmediatamente contrastadas con los discursos emitidos por los racionalistas. Cuando ambas escuelas de pensamiento reflexionan sobre las normas reflexionan acerca de fenómenos diferentes de la sociedad internacional. Con lo que uno no puede pretender comparar la capacidad explicativa de los constructivistas con la de los racionalistas sin antes efectuar un complejo (y quizás imposible) ejercicio de traducción. En segundo lugar, la conceptualización que los constructivistas mantienen de las normas dificulta la verificación de las proposiciones de esta escuela de pensamiento. Como escribe Kratochwil,

“Las normas son utilizadas para hacer demandas, para buscar apoyos, para atribuir responsabilidad, para evaluar el carácter elogiabile o condenable de una acción. Esta función múltiple tiene implicaciones importantes para un programa de investigación que utilice las normas como variables explicativas, en tanto que las normas continúan siendo válidas a pesar de su violación en el comportamiento real. Así, el criterio de refutación de la explicación se convierte en problemático” (Kratochwil, 1984: 686).

En efecto, en tanto que las reglas y normas ya no son únicamente prohibiciones o prescripciones para la acción, “en tanto que las normas son válidas incluso cuando no logran guiar la acción de uno o varios casos específicos, la cuestión de *si* y *cómo* las reglas y normas influyen en las decisiones no puede ser verificada si uno usa estrictamente la refutabilidad como condición *sine qua non* para considerar apropiada una explicación” (Kratochwil, 1984: 705).

De esta forma, los autores adscritos al constructivismo no únicamente sostienen una cadena causal diferente (inversa) a la de los autores racionalistas (como veíamos en el apartado 2.3.1), en la que las normas son más causa que efecto, sino que ambas escuelas difieren también en la definición de norma. Hemos visto que este último aspecto (1) provoca problemas de traducibilidad entre ambas escuelas de pensamiento de las Relaciones Internacionales, lo que pone en apuros la tarea propiamente teórica de contrastar la capacidad de aproximaciones distintas para dar cuenta de la realidad y (2) complica la refutación empírica de las proposiciones constructivistas, lo que también milita contra el desarrollo del análisis de las normas y, por ende, de los regímenes internacionales. Abordaremos ahora la tercera divergencia que, a nuestro entender, contribuye a abrir la brecha ontológica a la que venimos aludiendo a lo largo de este apartado.

2.3.3 Más allá del área temática

En ocasiones, el debate entre constructivistas y racionalistas, como hemos apuntado, ha sido conducido hacia el terreno de los regímenes internacionales, del mismo modo en que neorrealistas y neoinstitucionalistas dirimen también en este área sus divergencias. Hay, de todos modos, una diferencia importante entre ambos procesos. Así, si bien la disputa neo-neo se proyecta sobre los regímenes internacionales de forma que es capaz de incorporar elementos que son específicos del

estudio de este fenómeno, los constructivistas parecen haber entendido la tarea de estudiar los regímenes como una simple transposición de los argumentos procedentes de sus análisis en el campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Dicho con rapidez: en muy pocas ocasiones los autores constructivistas van más allá de la reiteración de los argumentos expuestos ya en las discusiones acerca del conjunto de la sociedad internacional.

Ernst B. Haas, por ejemplo, escribió en 1983 que “la forma en la que uno piensa acerca de los regímenes depende de la forma en la que uno piensa acerca del aprendizaje, acerca del crecimiento de la conciencia humana y acerca de la evolución social” (Haas, 1983: 23). De esta forma, “las políticas de la colaboración son vistas como evolucionando en paralelo a la conciencia misma” (Haas, 1983: 24). De hecho, “tanto para el teórico como para el actor, todo depende de los conceptos aprendidos. [...] Construir o cambiar un régimen es una forma humana de resolver problemas que requiere que los actores aprendan conceptos” (Haas, 1983: 25). Ernst B. Haas no introduce ningún componente nuevo en su argumentación por el hecho de estar refiriéndose al concepto de régimen internacional. Podrían conmutarse todas las referencias a los regímenes por referencias a las interacciones sociales (sean o no internacionales o entre estados) y el discurso preservaría su lógica. Simplemente, “el estudio de los regímenes es una forma de dibujar el mapa de la ontogenia y la filogenia del pensamiento consensual acerca de la interacción entre el hombre, la cultura y la naturaleza; es una forma de conceptualizar una noción compartida de lo que realmente existe” (Haas, 1983: 25). Esto es, el estudio de los regímenes es perfectamente sustituible por el estudio del conjunto de las relaciones entre actores. Veamos porqué.

El constructivismo afirma, como ya se ha visto, que las normas y reglas constituyen y dan sentido a los actores y sus comportamientos. Las normas y las reglas, por tanto, subyacen a toda la actividad que tiene lugar en la sociedad internacional. A diferencia de lo que ocurría en los argumentos del neoinstitucionalismo, pues, no tenemos una parte de la vida internacional condicionada por regímenes mientras el resto se desarrolla conforme a lo predicho por los autores que han reflexionado acerca de la anarquía. Los constructivistas no conciben ningún rincón desregulado y

desnormativizado en el ámbito internacional. Para ellos, por tanto, los regímenes difieren poco de los no-regímenes.

De este modo, los constructivistas no explican los regímenes internacionales de forma diferente a como explican el resto de los procesos de la sociedad (internacional o no). Véase, por ejemplo, la argumentación de Alexander Wendt acerca de la soberanía en tanto que norma del sistema internacional (Wendt, 1992: 414 y 415), o las reflexiones de Kratochwil sobre la institución de la promesa (Kratochwil, 1989: 91 y posteriores), o las de Finnemore sobre la cultura occidental, incluidos un cierto sentido de la racionalidad y la acción, determinadas formas de la burocracia, los mercados, el individualismo y las nociones de derechos individuales (Finnemore, 1996). En una línea parecida, véase también la utilización por parte de Ruggie del concepto de liberalismo imbricado para explicar los regímenes económicos de la post-Segunda Guerra Mundial (Ruggie, 1983: 195).

Es por esta razón que los autores constructivistas suelen desdibujar el límite, sostenido por las definiciones de régimen más comúnmente aceptadas, que confina los regímenes en áreas temáticas concretas y que da a entender que el resto de los aspectos relevantes para la vida internacional quedan al margen de (esa) regulación.

Así, al analizar los factores causales de la aparición de regímenes internacionales, Kratochwil escribe que “la formación de regímenes no está impulsada por una necesidad de regulación específica para cada tema”, como sostendrían los autores de la elección racional, sino que “la forma que esta regulación toma está crucialmente influida por la lógica generativa” de la estructura normativa subyacente (Kratochwil, 1993a: 458). De esta forma, se hace imprescindible el estudio de esta estructura y de los vínculos existentes entre ésta y las regulaciones específicas para la *issue area* en cuestión. Esto explica que Kratochwil utilice los casos del mercado y la disuasión para apoyar su argumentación en el segundo capítulo de su libro de 1989, titulado justamente “Anarquía y el estado de naturaleza: el tema de los regímenes en las relaciones internacionales”.

Para mayor abundamiento, el contexto ideacional no únicamente impulsa los regímenes internacionales, sino que posibilita su funcionamiento, en tanto que “las partes [...] deben estar de acuerdo no solamente en las reglas que regulan acciones específicas, sino también en principios mucho más generales que les imponen obligaciones para resolver futuras disputas (Kratochwil, 1993b: 80). En un artículo anterior, y a pesar de declarar que su intención era “clarificar el demasiado borroso concepto de régimen” (Kratochwil, 1984: 685), tampoco acierta este mismo autor a dedicar ni un solo párrafo del trabajo a estudiar ejemplos de regímenes internacionales, aunque sí argumenta acerca del papel de las normas en el conjunto de la vida internacional y del conjunto de la vida en general (contratos matrimoniales incluidos).

En suma, los constructivistas niegan la utilidad de la especificidad de los regímenes respecto de una *issue area*, ya sea obviándolos, ya sea vinculando los regímenes con estructuras normativas de mucho mayor abasto. Todo ello ha propiciado que algunos estudiosos hayan asociado el constructivismo con la noción de orden de la Escuela Inglesa²⁵.

En este capítulo se han revisado los argumentos que, en clave temática, han manejado los autores participantes de la literatura sobre regímenes internacionales. Así, se han presentado las discusiones relativas a la carga normativa del estudio de los regímenes, se han identificado las distintas definiciones de régimen presentes en la bibliografía y, finalmente, se ha mostrado que el debate entre constructivistas y racionalistas (en especial, los institucionalistas) tiene un carácter marcadamente ontológico y, por tanto, temático, lo que dificulta la aparición de una discusión teórica entre estas escuelas de pensamiento. El próximo capítulo aborda el estudio de los argumentos de tipo analítico.

²⁵ Véanse, por ejemplo, Zacher y Matthew (1995: 133) y Andrew Hurrell (1993: 64).

3. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: La demanda de cooperación

Hemos dedicado el capítulo 2 a examinar los discursos de corte metateórico y temático presentes en la literatura acerca de los regímenes internacionales. Así, se han abordado las diferentes versiones de las divergencias más marcadamente normativas (apartado 2.1), se han reseñado las discusiones acerca de la definición de régimen internacional (apartado 2.2) y, finalmente, se han revisado los debates de tintes más ontológicos, en los que se enfrentan los académicos que consideran que el marco normativo constituye a los actores con los que dan la vuelta a esta cadena causal (apartado 2.3). A lo largo del capítulo se ha procurado evidenciar que, dados sus rasgos temáticos, las mencionadas divergencias contienen componentes significativos de inconmensurabilidad e intraducibilidad. De este forma, la imposibilidad de contrastar con un referente empírico las proposiciones en contradicción, así como el carácter instrumental que algunos autores perciben en estos debates, explican que un buen número de académicos haya adoptado soluciones operativas donde le ha sido posible y haya apartado ciertos debates del centro de su atención.

Es el momento, pues, de enfrentarnos a los argumentos pertenecientes al eje analítico, en el que las propuestas neoinstitucionalistas, centradas en el análisis de los intereses estatales, son claramente hegemónicas. Dedicaremos dos capítulos a tomar en consideración los debates que han mantenido los autores acerca de qué instrumentos de análisis resultan más útiles para dar cuenta de los regímenes internacionales. En este capítulo tercero abordaremos la cuestión de la demanda de cooperación, esto es, nos preguntaremos por qué los actores, tal y como son asumidos por los racionalistas, deberían *querer* cooperar. Reservamos el próximo capítulo a la oferta de cooperación, es decir, a estudiar las respuestas que los académicos han propuesto para la pregunta de por qué deberían los estados *ser capaces* de cooperar.

Ello equivale a decir que en este punto, y por espacio de dos capítulos, emprendemos el análisis de los principales aspectos del debate que los neoinstitucionalistas y los neorrealistas sostienen acerca

de los regímenes internacionales. Nos disponemos, pues, a revisar los intercambios de argumentos que acaecen en el *mainstream* mismo del estudio de los regímenes. A este respecto, la iniciativa ha correspondido a los institucionalistas, que han sido capaces de determinar el terreno de juego para el debate con los realistas, los cuales se han visto obligados a defender sus posiciones teóricas.

Así pues, en el primer apartado (3.1) se revisará la literatura que da cuenta de la interacción entre estados mediante el análisis del Dilema del Prisionero. El apartado siguiente (3.2) está dedicado a examinar el trabajo de los autores que han abierto el abanico de la teoría de juegos (y del racionalismo, de manera más general) para incorporar en el análisis otros tipos de situaciones. Seguidamente (3.3), daremos el salto a las situaciones con más de dos jugadores (N) y revisaremos lo escrito acerca de los problemas de la acción colectiva ante los bienes públicos y los Recursos de *Pool* común (CPR). Para finalizar (3.4), nos detendremos en la respuesta que han articulado los autores de raíz realista para hacer frente a los argumentos de los analistas centrados en el interés (esto es, de los neoinstitucionalistas). Como se podrá apreciar, a lo largo del capítulo se imbrican en el texto las aportaciones de carácter más fundamental, esto es, las pertenecientes a la reflexión genérica acerca de la acción colectiva, diseñadas para ser de aplicación al conjunto de las Relaciones Internacionales, pero también al resto de las ciencias políticas y sociales, con aquéllas dirigidas específicamente al estudio de los regímenes internacionales y la cooperación entre estados.

3.1. El Dilema del Prisionero

El carácter anárquico de la sociedad internacional ha propiciado que los estudiosos de la cooperación interestatal se hayan sentido cautivados por las reflexiones acerca de los problemas de acción colectiva. El Dilema del Prisionero (DP) fue la formalización de este tipo de interacciones que primero atrajo la atención de los académicos. El DP permitía, a ojos de muchos, representar “lo que hay de común” en las situaciones en las que la persecución del propio interés conduce a un resultado final subóptimo en términos de Pareto, pero “sin perdernos en los detalles que son únicos” de cada caso (Axelrod, 1984: 7). Robert J. Aumann se refiere a ello cuando alude a la “fascinación universal” que ha generado este juego, que según él tiene que ver con el hecho de que

“representa en una forma muy cruda y transparente el amargo hecho de que cuando los individuos actúan por su propio beneficio, el resultado bien puede ser el desastre para todos”, junto a la constatación de que “este principio tiene docenas de aplicaciones, grandes y pequeñas”. En suma, el Dilema del Prisionero tiene atractivo para los estudiosos de las RRII porque logra formalizar la intuición, presente en la disciplina desde su nacimiento, de que “la gente que no consigue cooperar por su beneficio mutuo no es necesariamente insensata o irracional, sino que puede estar actuando de forma perfectamente racional” (Aumann, 1987: 21). También Elinor Ostrom sostiene que “el DP fascina a los académicos” a causa de la “paradoja de que las estrategias individualmente racionales llevan a resultados colectivamente irracionales”, lo que “parece haber puesto en duda la fe en que los humanos puedan conseguir resultados racionales” (Ostrom, 1990: 5).

En el Dilema del Prisionero, ideado alrededor de 1950 por Merrill Flood y Melvin Drescher, que trabajaban para la *RAND Corporation*, y formalizado poco más tarde por A. W. Tucker (Rapoport y Chammab, 1970: 24), dos jugadores tienen, cada uno de ellos, dos opciones: cooperar con el otro o, por el contrario, defecionar. Ambos deben tomar su decisión sin saber cuál va a ser la del otro. Si saben, a pesar de todo, que independientemente de la opción de la otra parte, la defección da mejores resultados individuales que la cooperación. Este tipo de interacción es a menudo convertido en una bien conocida historia que da nombre al juego.

En ella, dos personas acusadas de un crimen y sorprendidas con objetos robados se enfrentan, por separado, y (según las versiones²⁶) sin poder comunicarse entre sí, al interrogatorio de un fiscal. Éste les reconoce que no cuenta con pruebas para incriminarles, pero que tiene la certeza intelectual de que son ellos los culpables. De modo que les ofrece, a cada uno, un trato en virtud del cual la

²⁶ Aunque hay acuerdo entre los analistas sobre el hecho de que los dos prisioneros no deben poder llegar a acuerdos *imponibles* entre ellos, no todos los autores sostienen lo mismo acerca de la posibilidad de que los jugadores se comuniquen. Robert J. Aumann, por ejemplo, estima que “los jugadores pueden comunicarse hasta hartarse [...] y acordar solemnemente [que ambos van a cooperar]; cuando se enfrenten con la decisión real, los jugadores racionales continuarán [defecionando]” (Aumann, 1987: 22). En cambio, Anatol Rapoport (véase Rapoport, 1987: 199) sí asume que los dos prisioneros no pueden comunicarse.

cooperación con la justicia (la Delación, o la Defección, visto desde el punto de vista del otro prisionero) será recompensada con la condonación de la pena, aunque si esta delación es mutua la recompensa consistirá únicamente en una reducción de la pena de seis años de prisión a sólo cinco. En el caso de que ninguno de los dos reos delate a su compañero (es decir, si Cooperan entre ellos), ambos permanecerán en la cárcel sólo por posesión de objetos robados, lo que supone una pena menor, pongamos de un año (Rapoport, 1974: 17).

Cuatro son, pues, los resultados posibles, que pueden resumirse en la siguiente matriz.

Tabla 2: El Dilema del Prisionero, en años de cárcel

		Prisionero A	
		D	C
Prisionero B	D	<u>5,5</u>	6,0
	C	0,6	1,1

Fuente: elaboración propia a partir de Rapoport (1974)

Como puede verse, para cualquier conducta de la otra parte, cada uno de los actores tiene preferencia por la defección²⁷. El resultado final, pues, es el que aparece subrayado en la matriz, esto es, la defección mutua, la delación recíproca. Como se había apuntado, la utilización de una racionalidad individual da lugar a un mal resultado colectivo.

El DP puede abstraerse de la situación concreta de los dos reos y ser aplicado a un amplio espectro de interacciones²⁸. Para ello, debe construirse una expresión generalizada del juego como la

²⁷ Pongámonos, por ejemplo, en la piel del prisionero B. En el caso de que A coopere, él obtiene un mejor resultado (su mejor resultado, de hecho), si defecciona. Por otra parte, si el prisionero A optara por defeccionar, B haría bien también en defeccionar, si quiere evitar su peor resultado posible. La situación de A es exactamente la misma. La defección es, por tanto, la conducta dominante para ambos prisioneros.

²⁸ A juicio de Robert Axelrod (1984: 17), las condiciones de aplicación del DP son más laxas de lo que pudiera parecer a primera vista. “Los pagos a los jugadores [las puntuaciones de la matriz] no tienen porqué ser

siguiente, en la que las cifras son meros indicadores ordinales de las preferencias de cada actor (por lo que no responden a ninguna unidad determinada).

Tabla 3: Matriz generalizada de preferencias en el Dilema del Prisionero

		Actor A	
		D	C
Actor B	D	<u>2,2</u>	4,1
	C	1,4	3,3

Fuente: Snidal (1991a: 707).

El DP, que ha sido utilizado muy a menudo como *el* juego que captura los aspectos más importantes de los problemas de acción colectiva, predice, por tanto, que dos actores soberanos son incapaces de superar algunos impedimentos estructurales a la cooperación. Incluso cuando la cooperación es mutuamente ventajosa. Sin embargo, se ha indicado que si se introduce en el análisis el futuro, esto es, si el juego se repite a lo largo de multitud de partidas, si se produce iteración, las probabilidades de la cooperación mejoran. En otras palabras: la *sombra del futuro* favorece la cooperación. Como apuntara Philip B. Heyman (1973: 821), “un individuo que anticipe su implicación en una serie de situaciones con las mismas partes querrá, como mínimo, considerar el efecto de sus acciones [...] sobre las expectativas de los otros acerca de sus conductas en una interacción futura” (Heymann, 1973: 821). Es decir, la voluntad de arrancar de la otra parte conductas cooperativas en el futuro (esto es, la voluntad de no ser defecionado) puede llevar a

comparables”, ni “tienen porqué ser simétricos”, de modo que “uno no necesita ni siquiera asumir que se miden en unidades comparables”. De hecho, “lo único que tiene que ser asumido es que, para cada jugador, las cuatro retribuciones se ordenan como lo requiere la definición del DP”. Por otra parte, “los pagos de un jugador no tienen porqué estar medidos en una escala absoluta”, cumpliendo ya su cometido una meramente ordinal (aunque no es ésta la opinión de Anatol Rapoport (véase 1960: 125)). Tampoco hace falta que la cooperación sea considerada deseable para el resto del mundo, ni tampoco “hay ninguna necesidad de asumir que los jugadores son racionales”, ya que “sus estrategias pueden estar únicamente reflejando [...] reglas aplicadas rutinariamente, instintos, hábitos o la imitación” (Axelrod, 1984: 18).

cooperar en el presente. Y, como apunta Kenneth A. Oye, con la excepción de una “guerra global termonuclear, la política internacional está caracterizada por la expectativa de interacciones futuras”, de modo que la premisa de la iteratividad del juego no resulta demasiado restrictiva²⁹ (Oye, 1986: 12).

Fue Robert Axelrod quien formalizó de modo más influyente la iteración. Axelrod organizó un concurso, cuyos resultados fueron publicados en dos artículos del año 1980³⁰ en *Journal of Conflict Resolution* y articularon un libro ya famoso publicado en 1984³¹. El concurso en cuestión consistía en el enfrentamiento, en un juego del DP iterado a lo largo de dos rondas, entre distintas estrategias³² conductuales propuestas por personas de procedencias formativas y profesionales muy diversas. La pregunta del concurso era, pues, “¿cuál es la mejor estrategia?”. Esto es, “[cuál] dará a un jugador el resultado más alto posible?” (Axelrod, 1984: 14). Cada una de las propuestas presentadas a concurso compitió con todas las demás, consigo misma y con una regla de comportamiento azaroso³³. De todas ellas, y de forma repetida, la que mejor puntuación obtuvo fue la estrategia

²⁹ Para que haya cooperación también es necesario que se someta a los actores a la perspectiva de una iteración infinita o bien a la incertidumbre acerca del fin de la partida. De lo contrario, el modelo predice que en la última jugada los actores no tendrán ningún incentivo para cooperar, de forma que la defección, con la misma lógica, puede extenderse hasta el inicio del juego (Ordeshook, 1986: 443). Los experimentos empíricos, empero, no apoyan esta conclusión formal, lo que “ilustra dramáticamente la deficiencia de las prescripciones basadas en un razonamiento completamente riguroso” (Rapoport, 1987: 201). Como escribiera Nicholson, “por suerte, hay una cantidad considerable de pruebas experimentales para sugerir que la gente no siempre se deja atrapar por la irracionalidad” (Nicholson, 1989: 31).

³⁰ Axelrod (1980a) y Axelrod (1980b).

³¹ A pesar de que *La Evolución de la cooperación* aborda la teoría de juegos en general, su impacto en la literatura en RRII es tan importante como el efecto de lo acaecido en la sociedad internacional sobre el propio libro. Axelrod escribió lo siguiente: “*La Evolución...* [...] fue escrito durante la Guerra Fría” y “una de sus primeras motivaciones era la de ayudar a promover la cooperación entre las dos partes” de la contienda (Axelrod, 1997: xi).

³² En teoría de juegos, una estrategia significa “un programa completo” en el que figura, para un actor, “qué hará en cada situación concebible en la que pueda encontrarse a lo largo del juego” (Rapoport, 1960: 142).

³³ Axelrod introdujo, en el diseño del torneo, la incertidumbre acerca del final del juego y un parámetro de descuento del futuro (para agregar los intereses del presente con los del porvenir) (Axelrod, 1984: 12). Se

conocida como Toma y Daca, presentada por Anatol Rapoport, psicólogo de la Universidad de Toronto que dedicara parte de sus esfuerzos al campo de la investigación por la paz.

Toma y Daca tiene un funcionamiento estrictamente recíproco y sorprendentemente simple: empieza la partida cooperando y, a partir de entonces, hace exactamente lo mismo que el otro jugador hizo en la jugada anterior. Esto es, posee las dos calidades que, en la primera ronda del torneo, parecieron tener más relevancia en las puntuaciones finales. En primer lugar, es una regla amable. Es decir, no es nunca la primera en defecionar y, por tanto, no incentiva innecesariamente la defección en los otros. En buena medida, la presencia de un cierto número de otras reglas amables facilitó que, en conjunto, este tipo de estrategias obtuviera unos resultados apreciables, puesto que “lo hicieron bien las unas con las otras” (Axelrod, 1984: 35). En segundo lugar, y en el caso de que hubiera defección, Toma y Daca mostraba la virtud de ser indulgente y saber perdonar, es decir, de poder cooperar incluso en jugadas posteriores (aunque no en la inmediatamente posterior) a la defección del otro jugador, lo que evitaba la aparición del llamado efecto eco.

Los resultados de esta primera ronda del torneo fueron remitidos a todos los que mostraron interés en participar en una segunda ronda, en la que se presentaron muchas otras estrategias, algunas de las cuales versiones sofisticadas de Toma y Daca. Y, sin embargo, Rapoport volvió a presentar Toma y Daca y volvió a ganar. Se pudo observar, en esta ocasión, la importancia de que las estrategias contaran con capacidad de represalia, es decir, que fueran capaces de responder con rapidez a un reto (una defección) del otro jugador. Ello permitió establecer una distinción en el grupo de las reglas amables: “una regla es propensa a la represalia si defecciona inmediatamente después de una defección [...] por parte del otro” (Axelrod, 1984: 43 y 44).

indicaron otras condiciones: (1) Los actores no pueden amenazarse ni asumir compromisos; (2) “la única información disponible [...] acerca del otro es la historia de la propia interacción”; (3) no se puede eliminar al adversario; y, (4) no es posible manipular el juego alterando la matriz de pagos del otro” (Axelrod, 1984: 11 y 12). Esta última condición es, al parecer de Oye, “en la práctica, bastante restrictiva” (Oye, 1986: 12).

En suma, Toma y Daga tiene la virtud de combinar las “tres propiedades deseables”: “no es nunca la primera en defezionar, perdona una defección aislada después de una única respuesta; pero siempre es incitada por una defección, sin importar cómo de buena haya sido la interacción hasta ese momento” (Axelrod, 1984: 46). Además de todo ello, Toma y Daga es una regla clara y fácilmente reconocible por el otro jugador (Axelrod, 1984: 53 y 54), de modo que enseguida se hace evidente para éste la imposibilidad de explotar su tendencia a perdonar. Por último, “Toma y Daga olvida la posibilidad de explotar otras reglas” (Axelrod, 1984: 54).

Adicionalmente, y con el objetivo de analizar la robustez de los resultados obtenidos (su grado de independencia respecto de la composición del abanico de juegos propuestos), Axelrod ideó una secuencia de torneos consecutivos en la que operaba un mecanismo de selección de las reglas según su éxito, de modo que, a partir de la segunda generación, el número de descendientes que cada estrategia dejaba para el torneo siguiente era proporcional a su éxito en la generación anterior. De este modo, las reglas con más éxito ganaban representación de un torneo al otro, mientras que las poblaciones de reglas con peores resultados tendían a extinguirse. Ello obligó a Toma y Daga a jugar no sólo con las reglas amables, que perdieron peso con rapidez, sino también con las más fuertes o más virulentas. A pesar de todo, Toma y Daga fue otra vez la estrategia ganadora³⁴.

Algunos años más tarde, Robert Axelrod desarrolló otro método que vino a, simultáneamente, relativizar y reforzar los resultados obtenidos en sus torneos y publicados en *La Evolución de la Cooperación*. Axelrod aplicó al DP iterado el llamado “algoritmo genético”, en virtud del cual se generan nuevas estrategias mediante el mecanismo de, por una parte, combinar las características de las estrategias precedentes y, por otra, primar la *descendencia* de las combinaciones que han tenido un mayor éxito en su interacción con el resto³⁵.

³⁴ Michael Taylor llegó a conclusiones parecidas estudiando el conjunto de la iteración del DP como un superjuego. Véase Taylor (1997).

³⁵ Partiendo de una “población de estrategias estrictamente azarosas”, el algoritmo genético la hizo evolucionar hacia poblaciones” que, mayoritariamente, “se parecían a Toma y Daga, compartiendo con ella

De este modo, Axelrod demostró formalmente que, bajo determinadas condiciones vinculadas a la *sombra del futuro*, los problemas de acción colectiva capturados por el Dilema del Prisionero no impiden la cooperación entre actores que, racionalmente, mantienen un comportamiento marcado por la reciprocidad³⁶. Ni los prisioneros están condenados a delatarse indefinidamente ni los estados están condenados a la defección perpetua. El estudio de la elección racional, por tanto, refuerza los argumentos de los institucionalistas al demostrar que los estados, aún siendo autointeresados y egoístas, cooperan.

Ahora bien, otros autores han señalado que el DP no cubre la totalidad de las situaciones de interés para el estudio de los regímenes internacionales y que, por tanto, sin necesidad de apartarse de la elección racional, es preciso ampliar el estudio a otros juegos. Dedicaremos el próximo apartado al examen de lo escrito por los analistas que consideran que el DP es sólo *una* de las opciones proporcionadas por la teoría de juegos y que otros problemas de acción colectiva merecen ser modelados por otras matrices de pagos.

muchas de sus propiedades” (Axelrod, 1997: 20). Más concretamente, estas poblaciones mostraban un comportamiento que seguía las siguientes pautas: (1) continuaban cooperando después de tres cooperaciones mutuas; (2) se dejaban provocar y defecionaban cuando el otro jugador defecionaba inesperadamente; (3) aceptaban una disculpa y, por tanto, continuaban cooperando después de que se hubiera restaurado la cooperación; (4) tenían capacidad para olvidar, de forma que cooperaban cuando una cooperación mutua hubiera sido restaurada después de haber sufrido explotación; y, finalmente, (5) aceptaban que debían optar definitivamente por la defección después de tres defecciones mutuas (Axelrod, 1997: 20).

³⁶ A pesar de su insistencia en la reciprocidad, Axelrod y Keohane señalan algunas razones por las que ésta podría no ser una buena manera de explicar la cooperación. Así, más allá del “efecto eco”, cuando se da reciprocidad “las concesiones potenciales (incluso si carecen de valor para el actor que las ofrece) se convierten en cartas de negociación [...] duramente regateadas”. Asimismo, estos autores indican que “cuando varios actores negocian [...] temas que están vinculados, los regateos subsiguientes pueden cuestionar los acuerdos previos, alterando el valor de las concesiones realizadas” (Axelrod y Keohane, 1986: 245 y 246).

Sin embargo, Axelrod y Keohane sostienen que “la reciprocidad continúa siendo una estrategia valiosa”, puesto que “los actores [...] concientes de los problemas del efecto eco, la parálisis en el regateo y la interdependencia entre temas pueden superar estos escollos”, mediante el uso del poder o los regímenes (Axelrod y Keohane, 1986: 246, 249 y 250). El apartado 4.1 aborda el papel de los regímenes en Keohane.

3.2. Los otros juegos

Para decirlo con Duncan Snidal, “el Dilema del Prisionero, un modelo particular de acción colectiva, ha sido tratado, incorrectamente, como *el* problema de la acción colectiva” (Snidal, 1985a: 924). Jervis argumentaba en la misma dirección cuando se preguntaba “¿cómo sabemos cuáles son las preferencias de los actores?”; “¿cómo sabemos si una situación se parece a un DP?”; “cómo de común es el DP?” (Jervis, 1978: 322 y 323). En el fondo, la preocupación que subyace a estas preguntas, y a las formuladas por otros autores, es el hecho que “el modelo del DP puede ser popular no tanto porque capture las dinámicas más importantes de la política internacional, sino por ser misterioso y prestarse a manipulaciones interesantes” (Jervis, 1978: 322 y 323).

Bien podría ser que las interacciones entre estados no estuvieran sujetas a una única “estructura estratégica subyacente”, sino a varias. Y ello significaría que no existe un sólo problema de acción colectiva, sino múltiples y diversos, que podrían dar lugar a regímenes de características distintas (Snidal, 1985a: 924). Dedicaremos las próximas páginas a analizar estos argumentos. Dividiremos el apartado en cuatro secciones. En la primera se revisarán las situaciones capturadas por los juegos, mientras que en la segunda se asociará algunas de estas constelaciones de intereses con un tipo de régimen, así como con una probabilidad de que emerja. La tercera presentará algunas aportaciones centradas en los problemas ambientales de carácter internacional. Finalmente, se argumentará que la toma en consideración de un amplio abanico de situaciones permite un uso más propiamente teórico del instrumental conceptual asociado a los juegos y la elección racional.

3.2.1. Constelaciones de intereses diversas

Algunos autores han sentido la necesidad de utilizar más ampliamente las herramientas de la teoría de juegos para formalizar las interacciones que tienen lugar entre estados. En este sentido, las propuestas son bien diversas. Así, Volker Rittberger y Michael Zürn han elaborado una tipología de juegos de dos jugadores con dos opciones (2x2), con el objetivo de capturar los aspectos fundamentales de los problemas de acción colectiva y bajo la convicción de que “muy a menudo se olvida que el efecto de [todo ello] depende del juego que se juegue, esto es, del tipo de

situación en la que los estados interactúan” (Zürn, 1993: 64). Según estos estudiosos, la utilización de distintos juegos para dar cuenta de la cooperación entre estados configura una corriente en el seno del estudio de los regímenes internacionales, a la que denominan “estructuralista de la situación”. Esta corriente distingue, al parecer de Rittberger y Zürn, “tres tipos de situaciones sociales problemáticas, que llevan asociadas diferentes probabilidades de dar lugar a un régimen”, y que se corresponden con “todos los juegos 2x2 (que no permiten ni estrategias mixtas [con elementos de cooperación y defección], ni indiferencias en las preferencias)”, que “pueden ser distinguidos de acuerdo con si tienen ninguno, uno o dos equilibrios de Nash” (Zürn, 1993: 66). A saber, los juegos de tipo *rambo*, los de coordinación (con y sin conflicto distribucional) y los de colaboración. Por su parte, Lisa L. Martin sostiene la existencia de cuatro tipos básicos de constelaciones de intereses de las partes. Su clasificación, en buena medida coincidente con la de Rittberger y Zürn, identifica la existencia de problemas de colaboración, problemas de coordinación, juegos de seguro (equivalentes a los de coordinación sin conflicto distribucional mencionados con anterioridad) y juegos de persuasión (equivalentes a los ya aludidos juegos de tipo *rambo*).

Sin embargo, estructuraremos nuestra exposición partiendo de otra tipología, elaborada por Duncan Snidal, que es más completa que las de los otros autores citados³⁷. Snidal identifica la existencia de seis problemas de cooperación diferentes, distinguidos entre sí por el orden en que los actores prefieren cada uno de los cuatro pagos posibles en un juego del estilo 2x2. Una matriz cualquiera tiene las siguientes cuatro retribuciones para cada uno de los actores: **M** es la retribución que los actores reciben por la cooperación mutua; **U** es el pago que obtienen por cooperar unilateralmente (mientras el otro defecciona); **F** es el pago del gorrón (o *free-rider*) y, finalmente (y por convención), **0** es la retribución de la defección mutua. La ordenación de las preferencias por M, U, F y 0 define uno u otro juego. La siguiente tabla resume la clasificación de Snidal.

Tabla 4: Seis problemas de cooperación representativos, según Snidal

Ordenación de las preferencias por cada parte	Juego 2x2 en valores ordinales		Nombre popular del juego
$M > F > U > 0$	D	1,1	Armonía
	C	2,3	
$M > F > 0 > U$	D	<u>2,2</u>	Seguro I (cacería del ciervo)
	C	1,3	
$M > 0 > F > U$	D	<u>3,3</u>	Seguro II (cacería del ciervo)
	C	1,2	
$F > U > M > 0$	D	1,1	Coordinación/ Batalla de los sexos
	C	<u>3,4</u>	
$F > M > U > 0$	D	1,1	Gallina
	C	<u>2,4</u>	
$F > M > 0 > U$	D	<u>2,2</u>	Dilema del Prisionero
	C	1,4	

Fuente: Snidal (1991a, 707).

³⁷ En el próximo apartado (3.2.2) se atribuirá a la mayoría de estos juegos una mayor o menor probabilidad para la aparición de regímenes. Pero no a todos. A pesar de ello, presentamos el resto para preservar la unidad de la presentación de Snidal y para su posterior utilización en otras secciones de esta tesis (3.3.4 y 3.4.3)

Como puede verse, **Armonía** es el juego en el que ambos actores tienen como estrategia dominante la cooperación. Los jugadores no tienen ningún incentivo para no cooperar o para buscar el fraude (defectionar mientras el otro coopera): ambos prefieren la cooperación mutua a la defección unilateral y la defección mutua es el peor de los resultados posibles, de forma que los dos actores tienen motivos para cooperar unilateralmente.

El siguiente juego, **Seguro I** (llamado habitualmente la Cacería del Ciervo³⁸), implica una mayor dificultad para la cooperación. Así, además de no haber una preferencia dominante por cooperar, desaparece el estímulo para la cooperación que suponía el hecho de que U fuera un resultado mejor valorado que 0. No obstante, la cooperación mutua es aún el mejor resultado posible y es preferida a la defección unilateral, de modo que una vez alcanzada no existen incentivos para abandonarla. Todo lo que hay que asegurar es que ninguno de los actores tema o bien que el orden de preferencias del otro no esté acorde con este juego (que esté jugando a DP, por ejemplo) o bien que el otro tenga una conducta irracional. La segunda versión del Seguro simplemente agudiza los problemas para la cooperación presentes en Seguro I.

Los problemas de **coordinación** (o batalla de los sexos³⁹) presentan una estructura distinta. Los actores ya no prefieren, por encima de todo, la cooperación mutua. La defección unilateral es el resultado más deseado y esto hace la cooperación menos probable (por incentivar el fraude). Sin embargo, hay un hecho que atenúa los efectos de este rasgo: la U está más valorada que la M y es preferida por encima de 0. De manera que, una vez que uno de los actores está cooperando unilateralmente, no tiene incentivos para abandonar esta conducta. Cabe destacar que en los

³⁸ En la historia que da nombre a la Cacería del Ciervo, un grupo de cazadores emprende la tarea colectiva de cazar un ciervo para comerlo después conjuntamente. En principio, ninguno de los cazadores tiene razón alguna para abandonar la cooperación con el grupo, a no ser que sospeche que los otros no están cooperando sino que se dedican a cazar, individualmente, unos menos apetitosos conejos para su consumo propio.

³⁹ El nombre de “la batalla de los sexos” hace referencia a la siguiente situación. Una pareja decide pasar conjuntamente la noche, pero cada uno de sus miembros tiene preferencias distintas acerca de qué hacer: mientras una de las partes es partidaria de ir al teatro la otra prefiere cenar en un restaurante. De todos modos, el aficionado al teatro prefiere cenar con su pareja que acudir en solitario a la función. Y viceversa.

problemas de coordinación hay “dos resultados de equilibrio posibles, cada uno de los cuales es preferido por uno de los jugadores”, lo que abre un conflicto distribucional ausente en los problemas de colaboración y que, en este caso, puede agravarse y no atenuarse con la introducción del futuro en los cálculos (Martin, 1992: 775). Sin embargo, como se ha señalado, “una vez que se ha establecido un equilibrio [...] ningún actor tiene incentivos para abandonarlo” (Martin, 1992: 110 y 775).

Nótese que en los juegos de coordinación los actores no se debaten entre la existencia o la ausencia de un régimen, sino entre tipos diversos de arreglos institucionales. Bajo estas condiciones, en las que la disyuntiva se da entre opciones distintamente preferidas por los estados, puede esperarse que la distribución del poder entre los actores influya en cuál de los puntos de equilibrio va a prevalecer. Como escribe Lisa L. Martin, “la hegemonía afecta no sólo al problema de la [existencia o inexistencia de cooperación], sino también a la elección de instituciones”, en la medida en que “los intereses de los más poderosos estarán con toda seguridad reflejados en los tipos de instituciones elegidas” (Martin, 1995: 75). En este sentido, Martin sostiene que “pensar en términos de la elección entre diferentes equilibrios eficientes encaja bien con la aproximación realista a la política internacional, ya que crea un papel explícito para el ejercicio del poder estatal”, en la medida en que “la elección de un equilibrio está determinada por el poder, puesto que el estado más poderoso elige el equilibrio que más le beneficia” (Martin, 1995: 79). De esta forma, las explicaciones que parten del interés se abren a la toma en consideración de los efectos del poder en la relación entre estados, sin por ello tener que renunciar a la centralidad de su variable causal preferida.

El juego del **Gallina**⁴⁰ se diferencia en un aspecto de las situaciones de coordinación: la cooperación mutua es mejor valorada que la unilateral, lo que reduce los incentivos para cooperar, en particular para cooperar sin conocer cuál va a ser la actuación del otro jugador. A pesar de ello, la cooperación unilateral continúa estando más valorada que la defección mutua. Véase que, en esta ocasión no se trata, como en el DP, “de no cooperar en cualquier caso, sino, más bien, de forzar al otro a cooperar mostrándole con firmeza que nosotros no lo haremos”, lo cual, en el caso de darse en un juego iterado incentiva los resultados no-cooperativos, puesto que “puede salir favorecido el que mantenga la reputación de duro”. Así, aunque “el precio que se paga por la inflexibilidad mutua es muy elevado”, en este juego “se obliga a cooperar no cooperando” (Aguiar, 1990: 24).

La última constelación de intereses valorada por Snidal es el **Dilema del Prisionero**, un tipo de situación que contiene “poderosos incentivos para la no-cooperación” (Rittberger y Zürn, 1990: 17). Efectivamente, la defección unilateral es la primera de las opciones de ambos actores y ambos prefieren la defección mutua a la cooperación unilateral. De esta forma, además de las dificultades inherentes a la búsqueda de un resultado cooperativo, una vez éste ha sido alcanzado los dos jugadores tienen buenas razones para abandonarlo: buscar F y huir de U, aunque esto suponga correr el riesgo de obtener 0. Habitualmente, el Dilema del Prisionero es subsumido bajo la categoría más amplia de los problemas de colaboración, que “están caracterizados por situaciones en las que los resultados de equilibrio son subóptimos” (esto es, las estrategias dominantes de los actores dan lugar a resultados colectivos manifiestamente insatisfactorios) (Martin, 1992: 769 y 770).

Señalaremos, finalmente, que Martin, Rittberger y Zürn (pero no así Snidal) introducen en el abanico de situaciones los llamados problemas de **persuasión** (en terminología de la primera

⁴⁰ Fernando Aguiar ilustra el juego del Gallina recordando la escena de *Rebelde sin causa* en la que James Dean y otro de los personajes corren cada uno en un coche hacia un acantilado. “Su juego consistía en mostrar mayor valor que el contrincante arrojándose del coche al borde casi del abismo. El menos valeroso de los dos (el gallina) perdía el juego [...] En este caso, se trataría de no cooperar (no ser el primero en arrojar del coche) para forzar al otro a hacerlo” (Aguiar, 1990: 23). Como se comprenderá, en este juego la peor opción es la defección mutua, pero, a la vez, ambos prefieren la cooperación del otro a la propia; y ambos prefieren la cooperación mutua a la unilateral propia (siempre es mejor no ser el único cobarde).

autora) o *rambo* (en terminología de los otros dos académicos). Como muestra la siguiente matriz, y a diferencia de lo que ocurre en los problemas de coordinación o colaboración, en estas situaciones los actores poseen estructuras de retribuciones que no son simétricas.

Tabla 5: Matriz de los juegos de persuasión o de *rambo*

	D	C
D	1,1	2,2
C	3,4	4,3

Fuente: Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997), pág. 51.

En los juegos de persuasión o de *rambo* un actor se siente inclinado a cooperar mientras el otro, que no tiene estrategia dominante, y conociendo el interés del primero por la cooperación, prefiere la defección⁴¹. Martin pone como ejemplo de esta constelación de intereses la situación creada después de la Segunda Guerra Mundial, en la que, “a causa del hecho de que Estados Unidos superaba de mucho a los otros en términos de poder y riqueza, a menudo formaba un ‘grupo privilegiado’⁴² de uno, deseoso de proporcionar bienes públicos incluso unilateralmente” (Martin: 1993: 103). Rittberger y Zürn tienden a imaginarse la situación con una distribución inversa del poder, de suerte que no subrayan el caso de un hegemón que busca persuadir a los estados menores para que contribuyan en su justa medida en el suministro de bienes públicos⁴³, sino que pretenden capturar la interacción entre un estado poderoso y desinteresado por la cooperación y un actor más débil y con preferencia por cooperar.

⁴¹ Este tipo de juego puede darse también cuando un “actor tiene una estrategia dominante para defeccionar, mientras el otro tiene que cooperar para evitar un resultado aún peor” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 51). Ambas situaciones tienen las mismas consecuencias.

⁴² Véase la sección 4.2.4.2.

⁴³ Véase el apartado 3.3.

En definitiva, algunos autores han optado por introducir en el análisis un número mayor de constelaciones de interés, continuando y superando a la vez el camino tomado por los estudiosos dedicados al análisis del Dilema del Prisionero. Sin duda, ello permite recoger con más precisión la diversidad de las interacciones que se dan entre actores internacionales. Probablemente, empero, la consecuencia más importante de este enfoque sea la posibilidad de asociar las distintas situaciones con probabilidades y tipos de regímenes también distintos. La toma en consideración de la diversidad de formas en las que los intereses de las partes coinciden y se contraponen permite a estos autores dar cuenta de la diversidad de regímenes internacionales existentes, así como de la inexistencia o debilidad de la cooperación en algunas esferas de la vida internacional. Abordamos este asunto en la próxima sección.

3.2.2. Situaciones diversas, regímenes diferentes

Si la actitud de los estados depende de sus intereses y de los estreñimientos impuestos por los intereses de los demás, como sostienen, de algún modo, los autores neoinstitucionalistas, entonces es de esperar que constelaciones de intereses diferentes den lugar a interacciones y, en su caso, a regímenes internacionales también distintos. Dicho de otro modo, en tanto que cada juego plantea dificultades diferentes a la cooperación, los regímenes deberán desempeñar funciones también diversas para superarlas. Así las cosas, ciertos estudiosos han sugerido qué tipos de régimen deberían corresponder a algunos de los juegos presentados hasta ahora.

Como se ha anunciado en la sección anterior, los problemas de colaboración (el DP) son el tipo de situaciones en el que más complicado resulta que los actores puedan establecer mecanismos de cooperación. Especialmente importante es, en este sentido, el hecho de que incluso una vez alcanzado el resultado cooperativo subsistan importantes incentivos para la defección. Es por esta razón que se ha señalado repetidamente la necesidad de que se den factores contextuales favorables (inducidos o no por los actores) para que sea posible la cooperación en este tipo de situaciones.

Al parecer de Martin, si los estados quieren superar los problemas de colaboración, deben, (1) “utilizar una estrategia adecuada” (reciprocidad, Toma y Daca); (2) extender la sombra del futuro; y

(3) confiar en el papel de los “mecanismos centralizados, como las organizaciones internacionales” (Martin, 1992: 769 y 770). El énfasis de Martin en el rol de las organizaciones internacionales en la resolución “favorable” de los problemas de colaboración se asienta en la constatación de la especial vulnerabilidad de estos juegos a la defección (Martin, 1992: 60 y 770). Las funciones desempeñadas por estas organizaciones son, según Martin, los siguientes:

- (1) En primer lugar, la provisión de información, en la medida que, para cooperar, “los estados demandarán información extensa acerca del comportamiento de los otros, ya que una defección no detectada sería costosa para aquellos que continúan cooperando y complica los intentos de represalia”.
- (2) Por el otro lado, “en los problemas de colaboración, los estados deberían buscar mecanismos para alargar la sombra del futuro” (Martin, 1992: 770).

Y el desempeño de estas funciones requiere de la presencia de “organizaciones formales”, en tanto que “la solución de los problemas de colaboración en la ausencia de un estado que actúe como emprendedor y en presencia de un gran número de jugadores requiere centralización” (Martin, 1992: 770). En suma, la solución cooperativa de los problemas de colaboración requiere una modificación considerable del contexto en el que se mueven los estados, en la dirección de disminuir el grado de anarquía en el área temática en cuestión del sistema internacional⁴⁴.

También Rittberger y Zürn entienden que los juegos de la clase del DP son especialmente poco propensos a la cooperación entre los actores participantes, por lo que sostienen que sólo puede esperarse la formación de un régimen “bajo la condición de que otros factores exógenos ejerzan una influencia favorable” (Rittberger y Zürn, 1990: 39). Reconociendo que el número de estas

⁴⁴ En una dirección parecida, Arthur A. Stein sostiene que en los problemas de colaboración las instituciones “deben especificar estrictos patrones de comportamiento y asegurar que nadie cometa fraude”, lo que “requiere un grado de formalización” (Stein, 1983: 128). También Hasenclever, Mayer y Rittberger sostienen que “puede esperarse” que los regímenes de colaboración “sean comparativamente formalizados”, implicando a menudo a organizaciones internacionales (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 48).

variables favorables puede ser infinito, Zürn elabora una lista de algunas de ellas, en la que únicamente incluye las que han sido identificadas por la literatura de teoría de juegos (Zürn, 1993: 70 y 71). Es decir:

- (a) El número de actores participantes, de suerte que las oportunidades para la cooperación aumentan si lo hace la cantidad de actores presentes en la situación⁴⁵.
- (b) La distribución del poder en términos de recursos. Así, una distribución asimétrica facilita la formación de regímenes en situaciones del tipo dilema, lo cual es coherente con la hipótesis de la estabilidad hegemónica⁴⁶.
- (c) El conjunto de las relaciones entre actores, de forma que las relaciones con componentes más conflictivos serán también aquellas que más resistencia opongan al establecimiento de regímenes⁴⁷.
- (d) Finalmente, la presencia de una larga sombra del futuro o bien de una importante densidad de transacciones. En suma, el carácter fuertemente iterado de la situación.

Las posibilidades para la cooperación bajo situaciones de dilema o de colaboración son, por tanto, reducidas, dependiendo de condiciones que escapan a menudo del control de los actores y que requieren de soluciones con un grado significativo de centralización. En cambio, son muchos los autores que han señalado que los problemas de coordinación presentan mejores condiciones para el establecimiento de regímenes internacionales. Así, por ejemplo, John Gerard Ruggie escribe que

⁴⁵ Esta afirmación contrasta con lo sostenido por Mancur Olson en su *La Lógica de la Acción Colectiva* (Olson, 1965). Véase el apartado 3.3.

⁴⁶ Véase la sección 4.2.1.

⁴⁷ Para expresarlo en términos de los juegos presentados, el empeoramiento de la relación da lugar a una transformación en virtud de la cual una situación determinada deja de ser capturada por un juego con mayor tendencia a la cooperación para ser recogida por un juego con mayor tendencia a la defección. Para una formalización de este proceso de “transformación competitiva” de los juegos, así como para una explicitación de sus vínculos con el asunto de las ganancias relativas o absolutas, véase la sección 3.5.3.

“en las situaciones que muestran problemas de coordinación, los estados tienen muchos incentivos para ordenar sus relaciones sobre la base de principios generalizados de conducta”, de modo que no es nada sorprendente que “históricamente la incidencia más alta de los regímenes internacionales y las organizaciones internacionales se encuentre en este dominio” (Ruggie, 1993: 17).

En cualquier caso, los problemas de coordinación dan lugar a requerimientos institucionales y organizativos distintos a los planteados por los problemas de colaboración, sobre todo a causa de que, una vez alcanzada la cooperación, ningún actor “puede defecionar sin dañarse directamente a sí mismo” (Rittberger y Zürn, 1990: 39). En particular, sostiene Martin, estas situaciones no necesitan de “instituciones con fuertes mecanismos de vigilancia y aplicación”, ya que la inexistencia de riesgo de defección una vez alcanzado uno de los puntos de equilibrio resta relevancia al fraude. Así, y lejos de lo que sucede en las situaciones de colaboración, en las de coordinación “el intercambio de información debería tomar la forma de una [mera] notificación de intenciones para evitar un resultado mutuamente no deseado” (Martin, 1992: 770; véase también Botcheva y Martin, 2001: 11). Continuarán siendo importantes, empero, “las estructuras que faciliten la negociación y permitan [...] identificar puntos focales”⁴⁸, esto es, las diversas soluciones de equilibrio. Así pues, Martin concluye que, a diferencia de lo que sucedía en los problemas de colaboración, en los de coordinación no son “esenciales” las organizaciones formales (Martin, 1992: 776).

En suma, en los juegos de coordinación “la formación de un régimen internacional puede esperarse en un período relativamente corto de tiempo una vez que la situación haya sido reconocida como tal por los actores” (Rittberger, 1993: 17), hasta el punto de que algunos autores sostienen que “esta estructura de la situación tiene el estatus de condición suficiente [para la aparición de un régimen internacional]” (Rittberger y Zürn, 1990: 39).

⁴⁸ De similar forma, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1977: 49) sostienen que las organizaciones internacionales pueden ser relevantes en su función de proporcionar “importantes foros de negociación en los que los estados puedan resolver sus disputas” acerca de cuál es el punto de equilibrio preferido.

No obstante, algunos académicos han señalado que, en vez de más probable, la cooperación ante los problemas de coordinación es más complicada. Así, por ejemplo, James D. Morrow argumenta que se ha prestado una atención excesiva a la colaboración en detrimento de la coordinación⁴⁹: “sólo hay una forma de cooperar en el DP; pero hay muchas formas de cooperar en el mundo real. Para que tenga lugar la cooperación cuando hay problemas distribucionales, los actores deben acordar cómo van a cooperar” (Morrow, 1994: 395). Y son, a juicio de este autor, justamente los problemas distribucionales los que dificultan la cooperación, precediendo a los problemas de monitorización y sanción subrayados por el Dilema del Prisionero, en especial cuando una extensa sombra del futuro convierte el actor menos favorecido en un agraviado de larga duración (Morrow, 1994: 388).

Por lo que se refiere a los problemas de seguro, Martin escribe que “los estudio de regímenes han concluido que las instituciones tienen un papel muy pequeño a desempeñar” (Martin, 1993: 106 y 107). En efecto, como se ha mostrado en la sección anterior, los incentivos para la defección son limitados y la acción puramente racional debería dar lugar a la cooperación de forma prácticamente espontánea, en especial si tenemos en cuenta la indiferencia de los actores respecto de los distintos puntos de equilibrio disponibles. Ahora bien, hay “dos problemas que pueden hacer fracasar a los estados en su búsqueda del resultado preferido”. A saber: “(1) la incertidumbre acerca de la estructura de retribuciones de los otros y (2) la sospecha de que los demás pueden no ser realmente actores racionales y unitarios”. De esta forma, también en los juegos de seguro la información juega

⁴⁹ Koremenos, Lipson y Snidal sostienen también que los problemas de coordinación son más frecuentes de lo puede desprenderse de un análisis de la literatura racionalista acerca de los regímenes. En la práctica, “los estados tienen un gran abanico de opciones y muchos resultados cooperativos posibles, a menudo con distintas consecuencias distribucionales”. Y si los actores “prefieren distintos resultados, el abanico de posibilidades crea problemas de negociación”, que deberían merecer “como mínimo, tanta atención como los problemas de aplicación”, vinculados a la colaboración (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 765). Libecap apunta en la misma dirección cuando sostiene que “el centro de la disputa será la regla para la distribución”, esto es, la discusión de cómo va a repartirse los beneficios y costes de la acción colectiva. Así pues, la acción colectiva “se centra más en los dilemas de coordinación o distribución” que en los de colaboración (Libecap, 1995: 165).

un papel central, aunque en esta ocasión “el problema es simplemente asegurar a todos los jugadores que ninguno de ellos ve ningún beneficio en la defección unilateral y que todos controlan el proceso interno de generación de políticas” (Martin, 1992: 781 y 782).

Finalmente, los juegos de *rambo* o de persuasión son, de todos los que se han presentado hasta el momento, los que con más dificultad dan lugar a la cooperación. Recordemos que los autores neoinstitucionalistas ubican el interés como variable central de su explicación, de modo que la cooperación es imposible cuando no interesa a uno de los actores (Rittberger, 1993: 17). A pesar de todo, el actor cooperativo tiene aún dos opciones: (1) “amenazar con actuar irracionalmente en el corto plazo, defeccionando si así lo hace también [el otro actor]”; o bien, (2) más comúnmente, “el actor agraviado [intentará forzar] una vinculación táctica entre temas”, en ocasiones bajo la forma de pagos laterales (Martin, 1992: 777), lo que suele generar un juego del tipo dilema, facilitando en alguna medida la cooperación (Rittberger y Zürn, 1990: 40; Zürn, 1993: 66). Ahora bien, tanto la credibilidad de la amenaza de actuación irracional como la viabilidad de los *issue linkage* propuestos por algunas de las partes son función de la distribución del poder entre los actores. Así, las relaciones de poder asimétricas debilitan las amenazas, dificultan la vinculación entre temas y, por tanto, obstaculizan la construcción de regímenes cuando el actor agraviado es el más débil (Zürn, 1993: 70) y, en cambio, las refuerzan y facilitan cuando el estado con voluntad de cooperar es el más poderoso.

En suma, y a modo de recapitulación, algunos autores han sostenido la necesidad de no considerar el Dilema del Prisionero como la representación universal de los problemas de acción colectiva en general y de la sociedad internacional en particular. Efectivamente, las implicaciones analíticas de ampliar el elenco de juegos a disposición de los estudiosos parecen ser numerosas e importantes: se afinan los instrumentos para la formalización de las constelaciones de intereses de los actores y se abre la posibilidad de extraer algunas conclusiones acerca de las características de un hipotético régimen y acerca de las probabilidades de su establecimiento. En este último sentido, se ha sostenido que las situaciones recogidas hasta el momento pueden clasificarse, en orden de dificultad creciente para el establecimiento de regímenes, de la siguiente forma: (1) situaciones de seguro; (2)

situaciones de coordinación; (3) situaciones de colaboración; y (4) situaciones de persuasión o de *rambo* (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 53).

Las aportaciones revisadas hasta aquí tienen la vocación de reflejar la interacción entre actores racionales en cualquier contexto de la escena internacional. Si olvidáramos por un momento el vínculo trazado en esta sección entre cada uno de los tipos de juego y las distintas posibilidades y funciones de los regímenes internacionales, deberíamos afirmar, de hecho, que la teoría de juegos tiene por objeto el conjunto de interacciones de la vida social. Dedicaremos las próximas páginas a dos intentos de capturar las constelaciones de intereses presentes en la esfera, más específica, de los problemas ambientales de carácter internacional.

3.2.3. Las constelaciones de interés y los regímenes ambientales

Nos disponemos ahora a revisar dos trabajos que han pretendido, partiendo de la formalización de las constelaciones de intereses estatales, explicar la construcción de regímenes internacionales ambientales. Se trata, por tanto, de modelos racionalistas que representan, bajo nuestro punto de vista, versiones específicas del *estructuralismo de la situación* que acaba de presentarse, confeccionadas a medida de las características de los problemas ecológicos.

A pesar de su racionalismo, estos modelos no se expresan mediante el lenguaje de la teoría de juegos. Como escribieran List y Rittberger, la utilización de la teoría de juegos en los análisis racionales tiene tres problemas principales. Primeramente, puesto que “sólo existen soluciones teóricas gestionables para juegos con dos individuos”, una aproximación racional estrictamente restringida a la teoría de juegos “requiere la condensación de un número determinado de actores en tan solo dos”, lo que no siempre es posible “sin dejar fuera del análisis importantes matices”. En segundo lugar, la suposición del actor racional es especialmente problemática en los asuntos ambientales. Por último, es necesario “condensar mucha información de alta calidad” en los fríos números de las ordenaciones de preferencias. Ciertamente, para el analista “esta información resulta difícil de adquirir” y de manipular, pero en cambio desaparece de la vista “una vez transformada” en las cifras de las matrices de pagos (List y Rittberger, 1992: 100). Según estos académicos, por

tanto, deben encontrarse maneras de evaluar los intereses de los actores mediante el uso de información acerca de la situación ecológica que esté “basada en hechos objetivos” y que “pueda estar fácilmente disponible” para el investigador (List y Rittberger, 1992: 102). Presentaremos la propuesta de estos dos estudiosos y, seguidamente, revisaremos la de Sprinz y Vaahtoranta.

Martin List y Volker Rittberger escribieron que “una manera de abordar el problema de cómo establecer la ordenación de preferencias” es caracterizando la “situación individual” de los actores mediante tres criterios: “la magnitud del daño causado a uno mismo” por parte de uno mismo, “la magnitud del daño causado por otros” y, finalmente, “la magnitud del daño provocado a otros” (List y Rittberger, 1992: 100). Estas tres variables pueden tener un valor “alto” o “bajo”, de suerte que de su entrecruzamiento emerge una matriz como la siguiente.

Tabla 6: Las ocho “situaciones individuales” de List y Rittberger

Daño a uno mismo	Daño por parte de otros	Daño a otros	
		Bajo	Alto
Bajo	Bajo	(1) Ningún daño ambiental (ideal ecológico)	(2) Daño sólo a los otros (externalización pura)
	Alto	(3) Víctima	(4) Daño mutuo
Alto	Bajo	(5) Daño causado sólo a uno mismo ('hara-kiri')	(6) Daño causado a uno mismo y a otros ('kamikaze')
	Alto	(7) Daño autoprovocado y víctima	(8) Daño mutuo y autoprovocado

Fuente: List y Rittberger (1992: 101).

Como puede verse, los incentivos para buscar soluciones cooperativas (para la construcción de regímenes) ante los problemas ambientales varían en función de la casilla en la que se encuentre cada actor. Así, la creación de regímenes internacionales parece innecesaria en el caso de que los

actores se hallen en las casillas 1 y 5, puesto que en este tipo de situaciones no hay ninguna interdependencia que impida que cada estado resuelva, si así lo considera conveniente, sus propios problemas ecológicos. Los actores que se encuentren en la situación 2 no tienen ningún interés en cooperar, puesto que ello supondría asumir costes para resolver problemas que sufren los demás (aunque los haya generado uno mismo). Y, en cambio, los estados ubicados en la casilla 3 (que es la inversa de la anterior) pueden querer promover un esquema de cooperación internacional. El éxito de estos intentos (esto es, la probabilidad de que las víctimas fuercen la cooperación de los victimarios) depende, en buena medida, de las relaciones de poder existentes entre ellos y de la posibilidad de que se den vinculaciones de temas. Las casillas 6 y 7 presentan pautas de interdependencia similares a las que tienen los casos 2 y 3, y guardan entre sí la misma relación, aunque con la agravante de que al problema transfronterizo se le suma el doméstico. Debe señalarse que la historia del mundo industrializado indica que las situaciones 5 pueden, con facilidad, evolucionar hacia la casilla 6 (List y Rittberger, 1992: 101). Los estados que se encuentren en las casillas 4 y 8 tienen también motivos para participar en un régimen internacional. En este caso, además, “la existencia de un daño mutuo implica la presencia de intereses concurrentes y complementarios, esto es, hay espacio para la reciprocidad”, siendo más probable, por tanto, la creación del régimen (List y Rittberger, 1992: 102).

En suma, la matriz de List y Rittberger permite capturar con facilidad la estructura de los incentivos de los estados ante los problemas ambientales transfronterizos. No obstante, presenta también tres problemas, dos de los cuales asumidos por los propios autores. Ciertamente, “la situación objetiva no tiene por qué coincidir con la percepción de los actores”; y debe tenerse presente que “ningún gobierno puede actuar preocupándose tan sólo de las consideraciones ecológicas”, por lo que puede haber factores externos al problema ambiental que condicionen la actuación de los actores (List y Rittberger, 1992: 102). Cabe reconocer, sin embargo, que ambos inconvenientes no son exclusivos de la propuesta de List y Rittberger, y se encuentran también en el racionalismo que se expresa mediante la teoría de juegos. La última debilidad de la matriz a ocho que se ha presentado más arriba es que no se ajusta a los problemas ambientales que, siendo internacionales, no son

transfronterizos sino globales. Esto es, no se ajusta a los problemas que se generan en uno o más estados y afectan a todo el resto (y no únicamente a sus vecinos más o menos inmediatos). Y el cambio climático pertenece a este tipo de situaciones. Para estos casos parece mucho más indicada la propuesta de Detlef Sprinz y Tapan Vaahtoranta.

Sprinz y Vaahtoranta asumen que “cada país es un actor autointeresado que busca, de forma racional, la riqueza y el poder comparando los costes y beneficios de distintos comportamientos alternativos” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 78). En particular, se supone que, en lo tocante al medio ambiente, los estados persiguen “dos objetivos principales con la ayuda de sus políticas exteriores”.

En primer lugar, los estados pretenden “evitar su vulnerabilidad” a la degradación ambiental. Los países están preocupados, sobre todo, por reducir los efectos que, en su propio territorio, puedan tener los problemas ecológicos, “y sólo de boquilla atienden a la idea de la *nave espacial Tierra*”. Así pues, los estados tendrán más interés en que emerja una política internacional para abordar un problema ambiental en la medida en que este problema les afecte *a ellos*. Según Sprinz y Vaahtoranta, hay dos razones principales por las que un país vulnerable puede estar interesado en impulsar la construcción de un régimen internacional. “Primero, las actividades de reducción de la contaminación desarrolladas de forma unilateral pueden ser insuficientes para mejorar el estado de su medio ambiente”. Además, el estado en cuestión querrá evitar que sus industrias contaminantes estén en una “situación de desventaja comparativa en los mercados internacionales”⁵⁰. Por el contrario, si un país no se ve afectado por las emisiones, propias o de otros estados, “lo más probable es que esté poco dispuesto a promover la regulación ambiental internacional” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 79).

En segundo lugar, “los estados están más inclinados a participar en la protección ambiental cuando los costes del cumplimiento de los acuerdos son relativamente bajos”. Además, claro está, los

⁵⁰ Nótese que List y Rittberger no incluían esto último entre los intereses de un estado para impulsar regímenes internacionales en materia ambiental. Dicho de otro modo, Sprinz y Vaahtoranta no hubieran descartado la creación de un régimen en las casillas 1 y 5 de la tabla 6.

gobiernos estarán interesados en promover regulaciones internacionales que les beneficien, por ejemplo en el caso de que incrementen la demanda internacional de su tecnología de reducción de la contaminación (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 79). Sprinz y Vaahtoranta sostienen, en este sentido, que las funciones de coste del cumplimiento de los compromisos internacionales están influidas “por el estado de la tecnología [y] la modificación del comportamiento (que puede llevar a cambios en los precios)” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 80).

En suma, los dos factores clave son la vulnerabilidad ecológica y los costes de las políticas ambientales. De este modo, “combinando los indicadores de vulnerabilidad ambiental de un país (alta y baja) con los de los costes de reducción de la contaminación (altos y bajos), los países pueden clasificarse en cuatro categorías: *impulsores*, *intermedios*, *oponentes* y *observadores*” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 80). Véase la siguiente tabla.

Tabla 7: La representación de las constelaciones de intereses en materia ambiental propuesta por Sprinz y Vaahtoranta

		Vulnerabilidad ecológica	
		<i>Baja</i>	<i>Alta</i>
Costes de la reducción de la contaminación	<i>Bajos</i>	(1) Observadores	(2) Impulsores
	<i>Altos</i>	(3) Oponentes	(4) Intermedios

Fuente: Sprinz y Vaahtoranta (1994: 81).

De esta manera, los países ubicados en la casilla 2 (impulsores) “procurarán desarrollar una regulación internacional restrictiva”, mientras que los de la casilla 3 (oponentes) se resistirán a ella. Los estados situados en la celda 4 (intermedios), por su parte, “se encuentran en una situación precaria”, ya que combinan los fuertes incentivos para participar en la regulación ambiental internacional con los motivos para evitar la asunción de los costes asociados, que para ellos pueden

ser sustanciales. Por fin, los actores clasificados como *observadores* “deberían tener un bajo interés en las regulaciones internacionales”, pero “es posible que tengan posiciones más ambiciosas que los oponentes” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 80 y 81), de forma que su posición en las negociaciones puede depender de las vinculaciones entre temas o bien de pagos laterales.

Las posibilidades abiertas a la cooperación dependen, por tanto, de la distribución de los actores en las cuatro casillas y de las relaciones de poder establecidas entre ellos. Aquellos asuntos que concentren en la casilla 2 a una mayoría de estados poderosos darán lugar más probablemente a regímenes exitosos, mientras que aquellos para los que exista una potente colación opositora sólo alcanzarán a conocer acuerdos débiles.

Sprinz y Vaahtoranta subrayan otras dos variables a tener en cuenta. En primer lugar, los factores tecnológicos, que “pueden reducir los costes de control de la contaminación, reales o anticipados, y de esta manera incrementar la propensión de un país a apoyar la regulación ambiental internacional” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 104). Por otra parte, el conocimiento de los expertos puede también influir en la formulación de políticas. Sprinz y Vaahtoranta sostienen, en este sentido, que “las comunidades epistémicas de los países ecológicamente vulnerables ejercen una mayor influencia sobre las elites gubernamentales”, por lo que su influencia redundará en la voluntad de formular políticas internacionales sobre tal o cual problema ambiental (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 80).

En definitiva, tanto List y Rittberger como Sprinz y Vaahtoranta proponen formas de aprehender la formación de regímenes internacionales ambientales que reúnen las condiciones de parsimonia, centralidad de los intereses como factor explicativo y capacidad para incorporar la distribución del poder en el análisis que se encuentran también en las aportaciones presentadas en la sección 3.2.1.

La próxima sección sostendrá que el uso de herramientas que permiten capturar un amplio abanico de situaciones estratégicas está asociado a un uso más teórico del utillaje analítico de la elección racional, mientras que la sola observación del DP indica habitualmente una utilización más *ilustrativa*

de este artificio teórico⁵¹. Veámoslo.

3.2.4. El uso de los juegos en el análisis

Para subrayar las diferencias entre las elaboraciones basadas estrictamente en el DP y las que abarcan un espectro de situaciones mayor nos detendremos en la distinción entre metáfora, analogía, modelo y teoría, tal y como la traza Duncan Snidal. Ello debería permitirnos “arrojar luz sobre la relación entre la aproximación de juegos y la evidencia empírica” y evidenciar que “la mayor parte de las aplicaciones de la teoría de juegos a la política internacional han sido en términos de metáfora y analogía” (Snidal, 1986: 29).

Según Snidal, la teoría de juegos ha sido utilizada a menudo como **metáfora** de la sociedad internacional, entendiendo por metáfora las comparaciones entre dos entidades, utilizadas “para inferir propiedades o conclusiones de una respecto de otra”, en las que “no está implicado ningún aparato deductivo formal”. Las metáforas son laxas y abiertas, “invitándonos a especular e involucrándonos en una conjetura creativa”. De modo que el valor de la metáfora es, sobre todo, “heurístico y expositivo”. Y, efectivamente, la traducción de una determinada situación real a una matriz de pagos de teoría de juegos se ha demostrado un eficaz recurso comunicativo y un elegante modo de ordenar ideas (Snidal, 1986: 29). No obstante, las metáforas son susceptibles de la mala interpretación y mal uso. A pesar de su apariencia formal (a pesar de la matriz) “simplemente reafirman lo que ya sabemos”. Así las cosas, “el rigor real requiere fortalecer la correspondencia entre la metáfora y la situación concreta” que se pretende analizar (Snidal, 1986: 30).

La **analogía** supone un primer paso en esta dirección, ya que, en ella, “de ciertas similitudes establecidas entre dos entidades, se infieren otros tantos parecidos” (Snidal, 1986: 31). Así,

“inferimos (tentativamente) que para las propiedades A_{j+1} , A_{j+2} , ... (etc.) que se sabe que pertenecen a A, existen propiedades correspondientes B_{j+1} , B_{j+2} , ... (etc.) en B. Este

⁵¹ Con la excepción de Keohane, como se observará en el apartado 4.1

razonamiento inferencial es externo a ambas entidades y reside en la comparación entre ellas. Ninguna de las partes de la analogía necesita contener estructura interna deductiva alguna (ninguna de las propiedades $j+1$, $j+2$, ... (etc.) puede ser necesariamente derivada de forma lógica de las propiedades 1, 2, ..., j , ni para A ni para B)".

La lógica inductiva, pues, domina en la analogía, "descansando sobre isomorfismos observados" y sobre "la confirmación empírica de las proposiciones derivadas" (Snidal, 1986: 31). Las analogías, por tanto, operan más como "guías para la observación empírica" que como "una herramienta deductiva cuyas conclusiones [...] podamos suscribir sin temor" (Snidal, 1986: 32).

El empleo de **modelos** constituye el siguiente paso hacia una mayor correspondencia con la evidencia empírica. En ellos sí existe una lógica formal que "es, a la vez, deductiva e interna". Dicho de otro modo, la entidad de la que se infieren características o comportamientos cuenta con una lógica que articula, las unas con las otras, sus propiedades. Ello permite que el modelo pueda ser "abstraído y construido", confeccionado "a medida del problema que se esté investigando" (Snidal, 1986: 33). Snidal expone de la siguiente manera en qué consiste la construcción de un modelo:

"Consideremos que A es un modelo de B [...]. La propiedad A_{j+k} es una conclusión del modelo si puede ser deducida de alguna combinación de A_1, A_2, \dots, A_j . La propiedad correspondiente B_{j+k} se sostiene luego sobre la base de que sigue lógicamente de la combinación correspondiente de B_1, B_2, \dots, B_j " (Snidal, 1986: 33).

El uso de diferentes juegos para distintas constelaciones de intereses debe entenderse como una explotación de la capacidad de los modelos para ser reformulados o construidos a medida de cada situación. La estructura lógica interna permite indicar "nuevas líneas de investigación" y señalar qué correspondencias entre el modelo y la realidad juegan un papel importante y cuáles son secundarias, huyendo así del listado de parecidos razonables aportados por las analogías (Snidal, 1986: 33).

Sin embargo, las analogías y los modelos "son, hasta cierto punto, simplemente metáforas más controladas" (Snidal, 1986: 30), siendo necesario dar un paso más. En este sentido, "la **teoría**

contiene una estructura deductiva [como la que poseen los modelos] y, además, una interpretación de las asunciones fundamentales y constructos teóricos”, lo que le proporciona una “mayor riqueza interpretativa”, una “mayor apertura y una dosis extra de significado” (Snidal, 1986: 35)⁵².

Snidal (1986: 35) señala tres líneas a desarrollar en el caso de que se quiera tomar la teoría de juegos como teoría. A saber:

- a) Es necesario, lo que todos los estudiosos en teoría de juegos hacen, asumir la racionalidad de los actores, en tanto que esta suposición “permite la interpretación de las soluciones en términos de comportamiento intencionado de los actores”.
- b) Deben también especificarse los “distintos ambientes político-institucionales (el mercado capitalista en la teoría económica del oligopolio, o la sociedad internacional anárquica en la teoría del equilibrio de poder, por ejemplo)”, que determinan “las reglas del juego, que tienen como resultado diferentes interpretaciones de los modelos y que, finalmente, pueden resultar en la presencia de modelos distintos”, entendiendo por modelos cada uno de los juegos propuestos por los autores.
- c) Finalmente, deben incluirse en el análisis las “opciones políticas de los actores y/o sus preferencias”, que “dan lugar a juegos diferentes (el gallina *versus* Dilema del Prisionero, por ejemplo)”. De hecho, “una virtud primordial de la teoría de juegos como teoría es la enorme diversidad de modelos que contiene” (Snidal, 1986: 35).

En suma, si bien “la metáfora, la analogía, el modelo y la teoría son complementarios en la investigación en ciencia social”, si bien “cada uno de ellos es apropiado en diferentes etapas” de la investigación, y aunque sea “a menudo útil recorrerlos hacia delante y hacia atrás”, la teoría resulta

⁵² De forma parecida a Snidal, Michael Nicholson distingue, entre “teoría matemática”, “modelo matemático e “ilustración matemática”, y concluye que “algunas de las aplicaciones más útiles hasta el momento de los métodos formales en RRII han sido ilustraciones de las paradojas de la elección” (Nicholson, 1989: 19 y 21).

“más productiva”, puesto que combina “el mayor rigor y poder deductivo del modelo” y la “riqueza interpretativa y la consecuente apertura del marco teórico” que le son propias (Snidal, 1986: 36).

Sugeriremos aquí que la utilización en exclusiva del DP como *la* expresión de los problemas a los que se enfrentan los estados en la construcción de regímenes internacionales se aproxima más a lo metafórico o analógico que a lo verdaderamente teórico. Sirva de ejemplo el siguiente texto.

“No asumimos que el DP sea típico de la política mundial. Los actores más poderosos a menudo se enfrentan a otros que no lo son tanto, dando lugar a matrices de pagos asimétricas. Además, incluso los juegos simétricos pueden tener una variedad de formas [...]. Lo que es más importante para nuestros propósitos no es focalizar la atención exclusivamente en el Dilema del Prisionero *per se*, sino enfatizar el problema fundamental que [...] ilustra. En estos juegos, la miope persecución del propio interés puede ser desastrosa. Incluso aunque ambas partes puedan potencialmente beneficiarse de la cooperación –si la logran” (Axelrod y Keohane, 1986: 231).

La aproximación “estructuralista de la situación” de Rittberger y Zürn, o las elaboraciones de Snidal y Martin o las propuestas dirigidas a explicar la formación de regímenes ambientales, en cambio, van más allá de la voluntad de ilustrar y sí constituyen un intento de teorización. Incluyen en su seno una lógica interpretativa que indica qué modelo (qué juego) escoger para cada situación y cómo entender sus resultados. Ahora bien, el éxito de este intento depende, además de su confirmación empírica, de la capacidad para introducir en el análisis las preferencias de los actores, que ahora no pueden darse por descontadas, ya que determinan en qué juego se encuentran los estados. En efecto, disponer de una cierta variedad de juegos supone tener que escoger entre ellos. Y hacerlo independientemente de las opciones finalmente tomadas por los actores, que, como hemos visto, pueden no reflejar sus preferencias (Jervis, 1978: 322 y 323)⁵³.

⁵³ También Rittberger y Zürn (1990: 38) sostienen que “una aproximación de teoría de juegos que pretenda construir teoría necesita establecer las preferencias de los actores independientemente de cómo éstos se

A nuestro parecer, la toma en consideración de una diversidad de juegos permite que “la teoría de juegos se convierta en algo más que un nuevo lenguaje para rescribir la historia o volver a afirmar nuestros argumentos” (Snidal, 1986: 36). Y convierte en falsables sus proposiciones, lo que no se puede decir de las aproximaciones metafóricas y analógicas, a pesar de su valor para los propósitos descriptivos y expositivos, ni de los modelos aplicados de forma *post hoc* (Snidal, 1986: 56).

Dedicamos el apartado 3.3 a las contribuciones que han pretendido generalizar los instrumentos analíticos vinculados a la elección racional a los casos en los que hay implicados más de dos actores.

3.3. La Tragedia de los Comunes y los problemas de acción colectiva con bienes públicos. Dos generalizaciones del problema del gorrón

Lo planteado hasta ahora, con la excepción de lo expuesto en la sección 3.2.3, presenta la evidente limitación de poder capturar únicamente las interacciones que se dan entre *dos* jugadores. Los juegos que hemos descrito nos muestran situaciones intensamente estilizadas, lo que permite simplificar el análisis, pero a la vez provoca el olvido de algunos rasgos bien interesantes de las relaciones entre actores que se encuentran ante problemas de acción colectiva y que sólo emergen cuando el número de jugadores es elevado. Ello ha impulsado a muchos autores a apuntar la necesidad de generalizar las aproximaciones formales a situaciones con un número cualquiera (N) de participantes.

Dos han sido las orientaciones teóricas que se han ocupado de esta tarea, compartiendo ambas el rasgo de haber otorgado un papel central al problema del *free rider* (Martin, 1995: 76). En primer lugar (sección 3.3.1), nos ocuparemos del cuerpo de literatura que toma como punto de referencia

comporten en el conflicto”. Por su parte, Zürn ha dejado escrito que “el intento de explicar la aparición de instituciones internacionales mediante constelaciones de intereses empíricamente evaluadas se enfrenta a un problema importante”. En efecto, debe responderse si “es posible evitar la trampa habitual del razonamiento circular”, esto es, “si es posible determinar las preferencias de los actores en una situación sin referirse al comportamiento de conflicto que debe ser explicado por estas preferencias” (Zürn, 1997: 298).

las reflexiones de Mancur Olson sobre los problemas con los que se encuentra la cooperación cuando de ella depende que los actores tengan acceso a (esto es, se suministren a sí mismos) bienes públicos. En segundo lugar (3.3.2), prestaremos atención a las aportaciones que nacen (a favor o en contra) del artículo de Garrett Hardin acerca de “La Tragedia de los Comunes” y que, por tanto, se centran en el análisis de la gestión de los llamados Recursos de *Pool* Común (en adelante, CPR). Una vez expuestos los argumentos centrales de cada una de estas aproximaciones, se mostrará la divergencia supuestamente fundamental que se ha identificado entre la una y la otra. Nos aprestaremos, sin embargo, a señalar lo poco útil de esta distinción para el estudio fenoménico de los regímenes internacionales del medio ambiente (y para algunas otras áreas temáticas) (3.3.3). La siguiente sección (3.3.4) argumentará en contra de la extendida opinión que señala que tanto las aportaciones que beben de Olson como las que lo hacen de Hardin suponen extensiones de una única constelación de intereses (la asociada al Dilema del Prisionero), y se procurará mostrar los vínculos entre los problemas de acción colectiva con N jugadores y algunos otros juegos ya presentados. Finalmente (3.3.5), nos proponemos discutir las pesimistas conclusiones de Olson y Hardin acerca de las perspectivas abiertas a la cooperación en este tipo de contextos estratégicos.

3.3.1. La acción colectiva ante los bienes públicos

Mancur Olson escribió su *La Lógica de la Acción Colectiva* (1965) con la voluntad de negar la ampliamente extendida idea de que si los actores se comportan de forma racional y autointeresada, entonces, por extensión, debe concluirse que “los grupos tienden a actuar en apoyo a sus intereses de grupo”. Según Olson, “de la existencia de un objetivo común no se sigue que los miembros del grupo, autointeresados y racionales, vayan a actuar para conseguirlo” (Olson, 1965: 1).

En particular, Olson dirige su atención a los bienes públicos, esto es, a aquellos bienes que poseen las dos siguientes propiedades fundamentales: “la oferta conjunta y la imposibilidad de exclusión” (Aguar, 1990: 7). En efecto, se dice de los bienes públicos, primeramente, que se ofrecen conjuntamente, lo cual significa que éstos están “a disposición de los consumidores en iguales cantidades”, con lo que su disfrute por parte de un usuario no modifica en nada el goce del resto

(Aguilar, 1990: 7). En segundo lugar, “ninguna persona X_i de un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ que consume el bien puede ser separada de los otros miembros del grupo”, lo que implica que “aquellos que no adquieren o pagan el bien público [...] no pueden ser excluidos” de su utilización (Olson, 1965: 14 y 15). Es justamente esta segunda característica la que convierte los bienes públicos en terreno abonado para la actuación de los *gorrones*⁵⁴.

Dados los rasgos que definen a los bienes públicos, “aunque todos los miembros del grupo [...] tengan un interés común en la obtención del beneficio, no tienen ningún interés común en pagar el coste de suministrar el bien”, ya que “cada uno de ellos preferiría que fueran los otros quienes lo asumieran” (Olson, 1965: 21). Dos solas excepciones permiten albergar alguna esperanza respecto de las probabilidades de la cooperación. A saber: (1) la existencia de “coerción o [de] algún tipo de mecanismo específico para hacer que los individuos actúen en su propio interés”, esto es, la modificación del contexto de la interacción hasta eliminar la suposición de que los actores eligen sus comportamientos libres de constreñimientos, o bien (2) “que el número de individuos del grupo sea suficientemente pequeño” (Olson, 1965: 2). La primera de las excepciones supone la modificación total de la relación entre actores, de modo que no resuelve el problema de acción colectiva sino que lo traslada a la generación de mecanismos coercitivos. Centraremos nuestro interés, por tanto, en el asunto del tamaño del grupo en las formulaciones de Olson.

Según el autor de *La Lógica de la Acción Colectiva*, las pesimistas previsiones acerca de la incapacidad de los individuos para cooperar y suministrar un bien público no son de aplicación a los grupos pequeños, como mínimo en su totalidad, puesto que en ellos “puede perfectamente haber alguna acción voluntaria en apoyo a los propósitos comunes”, dado que “para cada miembro, o al menos para algunos de ellos, la ganancia personal asociada a la consecución del bien colectivo excede el

⁵⁴ Recordemos un par de los ejemplos más socorridos. La categoría de bien público ha sido utilizada para describir, entre otros, la paz o la luz de un faro. Así, la adición a un grupo ya dado de un nuevo usuario de estos bienes, como es evidente, no consigue disminuir la cantidad que de ellos pueden gozar los demás individuos. En ambos casos, por otra parte, es virtualmente imposible excluir a nadie del disfrute del bien, incluyendo a aquellos que no han aportado su esfuerzo para suministrarlo.

coste total de proporcionar alguna cantidad de este bien colectivo” (Olson, 1965: 3, 33 y 34). La probabilidad de que se dé cooperación aumenta aún más si al pequeño tamaño del grupo se suma una cierto grado de heterogeneidad de los miembros en lo que concierne al grado de interés por el bien público. En efecto, “como mayor sea el interés en el bien colectivo de un miembro individual, mayor será la probabilidad de que éste consiga una parte suficientemente significativa del beneficio total del bien colectivo” como para que le interese invertir en el suministro del bien (Olson, 1965: 34). Los grupos en los que sus miembros, o algunos de ellos, tienen “un incentivo para suministrar el bien colectivo” son conocidos como *grupos privilegiados*, y en ellos “se espera que el bien colectivo sea obtenido, y que sea obtenido sin ninguna organización del grupo o ningún tipo de coordinación” (Olson, 1965: 50).

En los *grupos intermedios*, en cambio, “ningún miembro individual consigue una porción suficiente del beneficio como para estar incentivado a proporcionar el bien por sí mismo”. A pesar de todo, en estos grupos “no hay tantos miembros como para que ninguno de ellos se dé cuenta de si cualquier otro está o no ayudando a suministrar el bien colectivo”, lo que provoca que el pronóstico acerca de las posibilidades de la cooperación sea indeterminado. Así, “en un grupo de estas características el bien colectivo puede ser obtenido o, de la misma forma, puede no serlo, pero en todo caso su obtención depende de la coordinación y la organización del grupo” (Olson, 1965: 50).

Por último, Olson señala la existencia de *grupos latentes*, caracterizados por el hecho de que “tanto si un miembro ayuda a suministrar el bien colectivo como si no lo hace, ningún otro miembro del grupo se verá afectado de forma significativa y, por tanto, nadie tendrá ninguna razón para reaccionar” (Olson, 1965: 50). Así pues, la única posibilidad de que los individuos actúen de forma beneficiosa para el grupo es que reciban, a cambio, algún incentivo selectivo (en el sentido de que sólo debe ser recibido por los que cooperan), adicional al propio bien público. Esto es, los grupos latentes o grandes sólo son capaces de suministrar un bien colectivo si, paralelamente, proporcionan bienes privados a sus miembros (Olson, 1965: 51). De hecho, Olson sostiene que las organizaciones de grupos grandes que son capaces de proporcionar un bien colectivo deben ser

entendidas como subproductos del suministro de otros bienes privados⁵⁵.

Mancur Olson, por tanto, se muestra escéptico respecto de las posibilidades de que tenga lugar la cooperación entre actores que se enfrentan a problemas de acción colectiva en el suministro de bienes públicos, particularmente cuando forman parte de grupos numerosos, en los que el problema del *free rider* se hace especialmente agudo. El pesimismo recorre también las formulaciones de Garret Hardin, que presentamos a continuación.

3.3.2. La Tragedia de los Comunes

En 1968, Garrett Hardin publicó en la revista *Science* un artículo bajo el sugerente título de “La Tragedia de los Comunes”, en el que, tomando como centro de interés las cuestiones demográficas, desarrollaba el argumento de que los CPR de acceso abierto están condenados a la “ruina”. Hardin construía su razonamiento a partir del siguiente caso. “Imaginémonos una pastura abierta a todos”, de forma que todos puedan utilizarla sin más restricciones que las autoimpuestas. En tales condiciones, “se espera que cada pastor intente mantener el máximo posible de ganado”. Aún más, se espera que “en tanto que ser racional, cada pastor procure maximizar su beneficio”, de forma que, “explícitamente o implícitamente, más o menos concientemente, se pregunta: ‘¿cuál es la utilidad para mí de añadir otro animal a mi rebaño?’” (Hardin, 1968: 1244). Al parecer de Hardin, esta utilidad tiene dos componentes de signo opuesto. Por un lado, “el componente positivo es una función del incremento del rebaño en un animal. Puesto que el pastor recibe todos los ingresos de la venta de este animal adicional, la utilidad positiva es similar a +1”. Por otra parte, “el componente negativo es una función de la *sobrepastura* producida por el animal adicional”, que reducirá el alimento disponible para el resto. Sin embargo, los efectos de esta sobrepastura no recaen únicamente sobre nuestro pastor, sino que son compartidos por todos los usuarios del CPR.

⁵⁵ Olson escribe, por ejemplo, que “la característica común que distingue todos los grandes grupos económicos con organizaciones significativas para el cabildeo es que están también organizados para algún otro propósito”, hasta el punto que “son los subproductos de organizaciones que obtienen su fortaleza y apoyo por desarrollar alguna función adicional a la del cabildeo por los bienes colectivos” (Olson, 1965: 132).

Así, “la utilidad negativa para cada decisor particular es de únicamente una fracción de -1 ”. Según Hardin, por tanto, “el pastor racional concluye que el único curso de acción sensato para él es el de añadir otro animal a su rebaño. Y otro, y otro... Pero ésta es, justamente, la conclusión a la que llegan todos [...]. Y de aquí la tragedia” (Hardin, 1968: 1244).

Con frecuencia, las formulaciones de Hardin han sido trasladadas al estudio de la gestión de los recursos naturales y los problemas ambientales en general (Ostrom, 1990: 2), de modo que la “Tragedia de los Comunes” ha sido utilizada, según Elinor Ostrom, para dar cuenta de las crisis de madera para combustible en el tercer mundo, el problema de la lluvia ácida (Ostrom, 1990: 3), la sobrepesca en los caladeros, la gestión de los sistemas de irrigación, la evolución de las pasturas y la sobreexplotación de los bosques⁵⁶ (Ostrom, 1992: 243). De hecho, el propio Hardin señalaba ya en esta dirección cuando en su artículo de 1968 escribía que “la Tragedia de los Comunes reaparece en los problemas asociados a la polución”, en donde “no tiene que ver con extraer algo de los bienes comunes, sino en depositar algo en ellos”. En todo caso, también en esta ocasión “el hombre racional ve que su porción de los costes de los residuos que descarga en los bienes comunes es menor que el coste de purificar sus residuos antes de deshacerse de ellos” (Hardin, 1968: 1245).

Por tanto, también Hardin, se muestra pesimista acerca de la capacidad de los individuos para superar los desajustes entre la racionalidad individual y la racionalidad colectiva, de forma que los autores que han suscrito el argumento de la “Tragedia de los Comunes” han razonado a favor de la intervención del estado en los CPR o bien a favor de su privatización. Esto es, han defendido la necesidad de modificar el contexto en el que se dan las interacciones entre individuos que comparten un Recurso de *Pool* Común (CPR). Los paralelismos con Olson son, por tanto, evidentes. Sin embargo, existe una diferencia en los puntos de partida que ha sido subrayada por un

⁵⁶ Ostrom señala otros campos en los que se ha aplicado el concepto alumbrado por Hardin, entre los que citaremos, para mostrar la diversidad de campos en los que ha tenido una buena acogida, las hambrunas en el Sahel, la organización de la iglesia mormónica, la inhabilidad del Congreso de EEUU para controlar su gasto, la criminalidad, las relaciones entre el sector público y el privado, la cooperación internacional, el conflicto de Chipre, las plazas de aparcamiento y los sistemas de computación (Ostrom, 1990, 3 y 1992: 243).

buen número de autores. Puesto que esta distinción ha recibido una atención notable, nos detendremos un momento en ella para después relativizar su importancia en los trabajos inclinados hacia lo fenoménico.

3.3.3. Las divergencias entre Hardin y Olson: argumentos y alcance

Como se ha indicado, las aportaciones de Hardin y Olson están en el origen de dos aproximaciones diversas al problema de la cooperación entre N individuos racionales. Así, la primera está vinculada al estudio de los llamados Recursos de *Pool* Común y, por tanto, a menudo relacionados con cuestiones ambientales o de gestión de los recursos naturales y en contextos de pequeña escala (comunidades de regantes, pescadores tradicionales de ciertos caladeros, extractores de madera de un mismo bosque, etc.). La segunda, en cambio, se ha convertido en el punto de referencia estándar para los problemas de acción colectiva con N jugadores en cualquier tipo de contexto y, por tanto, también para el estudio de las relaciones internacionales, donde comparte protagonismo con la teoría de juegos en su versión con dos jugadores⁵⁷.

A pesar de las similitudes entre los problemas para la cooperación identificados por estos dos autores, algunas diferencias de fondo, así como el hecho de que las dos aproximaciones hayan sido exploradas por autores con tradiciones académicas y preguntas de investigación distintas, han provocado que los dos cuerpos de literatura que se han fraguado en su entorno muestren evidentes signos de incompreensión mutua⁵⁸. Dedicaremos este apartado, justamente, al estudio de las divergencias situadas en los puntos de partida de cada una de las aproximaciones.

⁵⁷ Snidal sostiene que, si bien los problemas con los CPR también están presentes en la arena internacional, “no son ni de lejos tan centrales para la literatura” como lo son los bienes públicos, a cuyo suministro “se ha prestado mucha más atención (probablemente demasiada)” (Snidal, 1995b: 50).

⁵⁸ Keohane y Ostrom (1995) han editado un excelente trabajo al respecto de estas diferencias, en el que señalan que la heterogeneidad y el número de actores tienen papeles diferentes en las dos corrientes. Así, mientras la literatura acerca de los CPR identifica un efecto positivo de la homogeneidad sobre las perspectivas de la cooperación y no verifica ninguna relación entre ésta y el número de individuos, la literatura en RRII emanada de las reflexiones de Olson suele sostener que la heterogeneidad (en las preferencias y en

La diferencia entre Olson y Hardin señalada por muchos como clave tiene que ver con el tipo de bienes que cada una de las aproximaciones sostiene que los actores procuran obtener. Más concretamente, mientras el argumento de *La Lógica de la Acción Colectiva* es de aplicación a los bienes públicos (recuérdese: oferta conjunta e imposibilidad de exclusión), la hipótesis de “la Tragedia de los Comunes” pretende evaluar qué sucede con los Recursos de *Pool* Común, que comparten la segunda, pero no la primera, de las características de los bienes olsonianos. Los CPR no están sujetos a la oferta conjunta, puesto que el uso que un actor hace del recurso sí puede tener repercusiones sobre el uso que de él hagan los demás. Dicho otramente, si bien la visión de la luz del faro por parte de un barco adicional no impide que los otros puedan seguir utilizándola para guiar su ruta, la añadidura de una vaca más en la pastura sí reduce la cantidad de alimento disponible para los rebaños del resto de pastores.

Los CPR, pues, se distancian de los bienes públicos en dos aspectos. En primer lugar, los CPR suman al problema de la subprovisión del bien (presente también en Olson) el problema de su sobreapropiación. Para decirlo con Keohane y Ostrom, “aunque el problema de la subprovisión es un resultado posible en cualquier CPR, los CPR están también afectados por un problema adicional que no se encuentra en las situaciones de bienes públicos: el uso del recurso por parte de un

las capacidades), así como un número pequeño de participantes, facilitan la cooperación. Véase, por ejemplo, Keohane y Ostrom (1995: 3 y posteriores); Young (1995b: 29, 33); Snidal (1995a: 47, 50, 63, 64). Se ha señalado también que el contexto internacional presenta algunas diferencias con el contexto en el que suelen darse los problemas de acción colectiva ante CPR de pequeña escala. Así, la inexistencia de lazos comunitarios entre los miembros de la sociedad internacional (Ostrom, 1990: 43; Ostrom, 1992: 245; Singleton y Taylor, 1992: 311); la naturaleza de doble nivel (internacional y doméstico) de las situaciones a las que se enfrentan los negociadores en la arena internacional (Young, 1995a: 32; Martin, 1995: 83); la inexistencia de una autoridad central, legítima y reconocida por los actores (que puede existir e influir, aunque se mantenga pasiva, en los casos de CPR de pequeña escala) (Snidal, 1995a: 51); y la diferencia entre tener la propiedad del recurso (caso de los usuarios de CPR no-internacionales) y tener jurisdicción sobre él (caso de los estados) (Young, 1995b: 31) han sido algunas de las diferencias reconocidas por los autores.

individuo puede tener consecuencias adversas para los otros” y los actores no tienen incentivos para limitar su consumo, que se convierte así en sobreconsumo (Keohane y Ostrom, 1995: 13)⁵⁹.

En la medida en que los CPR sufren de sobreapropiación, los distintos actores pueden rivalizar entre sí para asegurarse la mayor cantidad posible de ese bien. Y la rivalidad es el segundo aspecto en el que los bienes públicos se separan de los comunes. Keohane y Ostrom escribieron que “los bienes públicos y los CPR son tipos ideales en ambos extremos de un *continuum* caracterizado por el grado de rivalidad en el consumo del recurso”, lo que nos fuerza a concluir que “la clave para la distinción entre bienes públicos y CPR parece ser la abundancia del recurso en relación con la función que desempeña”, puesto que “la rivalidad no es un problema para los recursos abundantes, pero sí lo es para los escasos”⁶⁰ (Keohane y Ostrom, 1995: 15). Esta rivalidad, que no se da en los

⁵⁹ Elinor Ostrom lo concreta de la siguiente forma: “para comprender el proceso de [...] gobierno de los CPR, es esencial distinguir entre el *sistema del recurso* y el flujo de *unidades del recurso*” (Ostrom, 1990: 30). El sistema del recurso “puede ser suministrado y/o producido conjuntamente por más de una persona o empresa”, como si de un bien público se tratara, por lo que está afectado por el riesgo de la subprovisión. Mientras, las unidades del recurso, que son la parte del recurso de la que se aprovechan los usuarios, “no están sujetas al uso o apropiación conjunto” y, por tanto, pueden ser sobreapropiadas (Ostrom, 1990: 31). Así las cosas, “los sistemas de recurso deben ser concebidos como variables de *stock* que son capaces, bajo condiciones favorables, de producir una máxima cantidad de variable flujo sin dañar el *stock* del recurso en sí mismo”, de modo similar a la producción de intereses por parte del capital (Ostrom, 1990: 30).

Así, en los problemas de la apropiación “nos preocupamos por la dimensión de flujo de los CPR”, de modo que “el problema a solventar es cómo distribuir el rendimiento [del CPR] (o las actividades que lo producen) de una forma económica y equitativa” (Gardner, Ostrom y Walker, 1990: 340). En cambio, en los problemas de suministro “nos concentramos en el rasgo de *stock* de los CPR”, puesto que “están asociados a la creación de un recurso” y “a los esfuerzos para evitar su destrucción” (Gardner, Ostrom y Walker, 1990: 340).

⁶⁰ Michael Taylor pone algunos reparos a esta opinión. Según este autor, “la no-rivalidad no es lo mismo que la indivisibilidad [...] aunque ambas estén habitualmente muy asociadas”. Taylor deslinda ambos conceptos con precisión al escribir que “donde hay algún grado de divisibilidad, el consumo reduce la *cantidad* disponible para los otros; pero donde hay algún grado de rivalidad, el consumo disminuye los *beneficios* para los otros consumidores”. El beneficio obtenido por un individuo a causa del consumo “puede no cambiar en absoluto [...] hasta que se traspasa algún umbral de *masificación*”. De hecho, “las utilidades de algunos [individuos] podrían aumentar en la medida en que el número de otros consumidores crece, como mínimo hasta cierto punto”. Todo ello, sostiene Taylor, “sugiere que la rivalidad, a diferencia de la indivisibilidad, es en rigor una propiedad de los individuos (o de sus funciones de utilidad), no de los bienes en sí mismos” (Taylor, 1987: 7).

bienes públicos, puede llevar, en el caso de los recursos renovables, “al uso ineficiente de los recursos” y, finalmente, “la destrucción del propio recurso” (Keohane y Ostrom, 1995: 14).

Pues bien, esta equivalencia que Keohane y Ostrom trazan entre la distancia que separa los CPR y los bienes públicos y la que separa la rivalidad de la abundancia tiene interés, justamente, porque muestra con claridad lo tenue (lo cuantitativo, como opuesto a cualitativo) de la frontera entre los unos y los otros y, por tanto, lo tenue de las diferencias entre los puntos de partida de Olson y Hardin.

Nosotros apuntaremos otra razón para ser cautos en la interpretación de las divergencias entre los bienes públicos y los CPR, en particular a la hora del trabajo fenoménico. Siguiendo a Keohane y Ostrom, “la distinción entre bienes públicos y CPR no es una clasificación que capture divisiones en el mundo real, sino que, más bien, refleja dos tipos ideales” (Keohane y Ostrom, 1995: 15). Es más, aunque la distinción sea “clara en abstracto”, bien podría ser que “muchos recursos físicos pudieran ser vistos como bienes públicos en algunos aspectos de su suministro y uso, a la par que como CPR en lo tocante a otros rasgos”, de forma que facetas diferentes de cada recurso tendrían cabida en una u otra categoría (Keohane y Ostrom, 1995: 14). Si la distinción entre bienes públicos y bienes comunes tiene alguna implicación para los esfuerzos fenoménicos (en la elección de las herramientas de análisis, por ejemplo), la presencia en cada caso de estudio de un complejo mosaico de problemas olsonianos y “tragedias de los comunes” vendría a complicar, sin duda, la tarea del investigador, que debería acertar a combinar en el punto justo instrumentales teóricos diversos.

Afortunadamente, el problema es muy anterior a éste, y empieza con las dificultades para ubicar un fenómeno determinado (o una parte de éste) bajo una de las dos categorías. Ronald B. Mitchell nos ofrece un buen ejemplo de lo complicado que puede resultar este ejercicio al responderse lo siguiente a la pregunta de si clasificar la regulación de la contaminación marina por petróleo como la regulación de un bien público o como la de un Recurso de *Pool Común*:

“La polución por petróleo, o mejor, un océano libre de descargas intencionadas de petróleo, puede ser caracterizada con mayor rigor como un bien público exacerbado por

una externalidad económica negativa [que como un CPR]. La creación de un océano limpio requiere la resolución de un problema de subprovisión o *free riding*, pero no de un problema de sobreapropiación” (Mitchell, 1995: 237).

Sin embargo, obsérvese que también sería posible entender que los contaminadores se apropian (en exceso) de la capacidad del océano para regenerarse después de un vertido. Y, desde esta perspectiva, estaría claro que existe sobreapropiación de este “recurso” del ecosistema marino, que sufre congestión y, por tanto, rivalidad. Otro tanto sucede con el cambio climático: se puede interpretar la regulación de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI) como la regulación de las aportaciones de los diferentes estados al suministro de un sistema climático estable, entendido como bien público, o bien como la regulación de la apropiación por parte de los actores de la limitada (y por tanto congestionable) capacidad de absorción de los GEI con la que cuentan, particularmente, la biosfera y la oceanosfera.

En suma, la distinción entre bienes públicos y CPR tiene, en el trabajo sobre casos concretos, un carácter más bien ambiguo y resbaladizo. Más aún, puesto que muy a menudo el recurso a Olson y a Hardin tiene por único objetivo la apelación al problema del *free rider*, que ambos comparten, la diferenciación entre las aportaciones de uno y otro se revela claramente prescindible. Al fin y al cabo, la aparición de gorriones se debe a la imposibilidad de exclusión, pero no a la oferta conjunta (Taylor, 1987: 6 y 7). Seguramente ello explica que en muchos textos ambos tipos de bienes sean tratados conjuntamente (Taylor, 1987: 3; Keohane y Ostrom, 1995: 2; Ostrom, 1990: 5 y posteriores; Gardner, Ostrom y Walker, 1990: 335; McKean, 1992: 248).

Una vez justificado nuestro tratamiento conjunto de las formulaciones de Olson y Hardin, la argumentación tratará ahora de mostrar que, a pesar de lo que digan estos actores, los problemas de acción colectiva con N jugadores no están irremediabilmente destinados a la defección. Para ello, discutiremos primeramente el lugar común que afirma que bajo los problemas de la acción colectiva con N jugadores subyace, exclusivamente, la estructura estratégica del Dilema del Prisionero (3.3.4). Posteriormente (3.3.5), presentaremos las críticas a las que más habitualmente han sido sometidos

Olson y Hardin. Como se verá, ello tiene implicaciones en la comprensión de cuáles son los obstáculos que impiden la colaboración en este tipo de contextos y en la evaluación de las perspectivas para la cooperación.

3.3.4. Más allá del Dilema del Prisionero. Otros juegos también con N jugadores

Los modelos de Olson y Hardin han sido muy a menudo descritos como generalizaciones del Dilema del Prisionero para el caso en el que en la interacción participan N jugadores⁶¹ (Taylor, 1987: 34). De hecho, como escribe Michael Taylor,

“Hardin asume [...] que [la defección] proporciona la máxima retribución para cada individuo, sean cuales sean las estrategias que los otros escojan (sin importar cuántos de ellos cooperan); y asume que cada individuo prefiere el resultado de la cooperación mutua (C,C, ..., C) al de la defección mutua (D, D, ..., D). En otras palabras, asume que las preferencias individuales son las de un DP con N personas” (Taylor, 1987: 16).

Ello ha propiciado que todos los problemas de acción colectiva con N jugadores hayan sido interpretados bajo la lógica del DP. Esta doble asociación, entre todos los problemas de acción colectiva con Olson y Hardin y entre éstos y el DP, ha provocado que se pronosticase muy poca cooperación y mucho gorroneo, ya que ante esta estructura de intereses, si el juego es jugado una sola vez, “no hay nada más que añadir: el resultado será la Defección universal” (Taylor, 1987: 40). En las próximas líneas nos proponemos discutir esta línea argumentativa.

El DP, convenientemente reconsiderado e interpretado para ser aplicado a las situaciones con N actores, mantiene los elementos claves del juego en su versión 2x2. A saber: (a) “ningún individuo cree que sea provechoso proporcionar ninguna cantidad del bien público por sí mismo”; y (b) “el

⁶¹ Véase, por ejemplo: Hardin, Russell (1982), *Collective Action*, Baltimore: The John Hopkins Press for Resources for the Future, pág. 25. Véase, así mismo, Gardner, Ostrom y Walker (1990: 337).

valor, para un jugador, de la cantidad de bien público proporcionada por otro por sí sólo (esto es, el valor de gorronear) excede para él el valor total del bien público suministrado por la cooperación conjunta menos los costes asociados a la cooperación que él debería asumir” (Taylor, 1987: 35). Y ello parece encajar perfectamente con Olson y Hardin. No obstante, algunos autores han apuntado que “no todos los resultados subóptimos son la consecuencia de la estructura de incentivos del DP” (Gardner, Ostrom y Walker, 1990: 338). En efecto, “en muchos problemas interesantes vinculados a la provisión de bienes públicos [y CPR, añadimos nosotros] las preferencias individuales [...] *no* son las de un DP”, sino que “pueden emerger otras muchas estructuras de preferencias” (Taylor, 1987: 18). Más particularmente, Taylor sostiene que una parte considerable de las interacciones puede ser capturada también por juegos del Gallina y juegos del Seguro, ya sea directamente (lo que será objeto de nuestra atención seguidamente), ya sea porque el DP puede devenir en otras configuraciones de intereses en algunas ocasiones (véase la sección 3.3.5.2).

Existen, por tanto, otras posibilidades. Puede ocurrir que “cada jugador desee suministrar alguna cantidad del bien público unilateralmente, pero no si el otro jugador lo va a proporcionar igualmente” (Taylor, 1987: 36). Esto es, puede ocurrir que se den todas las condiciones del DP excepto la que más arriba llamábamos (a)⁶².

⁶² Imaginemos, por ejemplo, varios agricultores que trabajan tierras colindantes y cuyas cosechas dependen del correcto mantenimiento y operación de ciertas infraestructuras hidráulicas destinadas al control de las inundaciones y la irrigación. Para que todo funcione correctamente debe realizarse un mínimo de esfuerzo, de forma que todos los individuos pueden efectuarlo por sí solos, aunque cada uno de ellos prefiere que quien lo haga sea cualquier otro. De todos modos, las consecuencias de que nadie haga el trabajo son tan desastrosas que todos lo harían si nadie más lo hiciera (Taylor, 1987: 36). Veamos otro ejemplo. Supongamos que un comité debe pronunciarse entre dos opciones, A y B, bastando la mayoría simple para tomar la decisión. Nadie está obligado a votar, pero hay un grupo de jugadores que prefieren A y que saben que son mayoritarios. Supongamos también que la asistencia a la reunión tiene algún coste. Supongamos, finalmente, que todos los otros jugadores prefieren B y que todos asistirán a la reunión para votar. Para los partidarios de A, A es un bien público (aunque no lo sea para el resto), de modo que su suministro depende de que un número suficientemente alto de ellos asista a la votación. Así las cosas, cada miembro del grupo de partidarios de A intentará ser el primero en encontrar razones convincentes para no poder asistir al encuentro. El

Michael Taylor muestra que el juego que mejor captura este tipo de situaciones es el del Gallina. En efecto, la generalización del juego del Gallina a N jugadores requiere mantener, como rasgo central del juego en su versión 2×2 , “la existencia de un incentivo para que cada jugador intente vincularse irrevocablemente a sí mismo a la no-cooperación (o al menos convencer a los otros de que se está decidido a no cooperar), un incentivo que deriva de su expectativa de que tal compromiso empujará algunos o todos los otros jugadores a elegir la cooperación” (Taylor, 1987: 40 y 41). Dicho de manera más formal, se “asume que todos los jugadores prefieren la cooperación universal a la no-cooperación universal, así como que el resultado más preferido por todos ellos es el de elegir D mientras los otros eligen C ”, de forma que “cada jugador prefiere defecionar si un número ‘suficiente’ de actores coopera, y cooperar si ‘demasiados’ defecionan” (Taylor, 1987: 41). Estas interacciones son más proclives a dar lugar a la cooperación, puesto que “en un juego del Gallina no es tan obvio cuál va a ser el resultado”, dependiendo éste en buena parte de la estructuración de coaliciones de cooperantes o defecionadores (Taylor, 1987: 36).

Habrán otras ocasiones en las que el bien no pueda ser suministrado hasta que la cantidad de esfuerzo que a ello se dedique supere un cierto umbral, de forma que un único individuo no se baste (Gardner, Ostrom y Walker, 1990: 339). Bajo esta condición, la estructura de incentivos es algo distinta a la descrita para el juego del Gallina. Más concretamente, “(i) la cooperación universal es preferida por todos los jugadores a la defección universal, y (ii) un individuo prefiere C a D si como mínimo un cierto número de otros jugadores cooperan, pero en caso contrario prefiere D a C ”. En estas ocasiones, nos encontramos ante una constelación de intereses propia de un juego del Seguro, en el que “los únicos equilibrios son la cooperación universal y la defección universal”, a pesar de lo cual se espera que los actores elijan la primera de las opciones (Taylor, 1987: 40).

En suma, los problemas de acción colectiva con N actores son más diversos de lo que indica la tendencia a asimilarlos a estructuras de intereses propias del DP. En efecto, los juegos del Gallina y

resultado de la votación no puede predecirse, pero sí parece evidente que hay lugar para que los partidarios de A cooperen para asegurar su mayoría en el comité (Taylor, 1987: 45).

del Seguro pueden también caracterizar las interacciones ante bienes públicos y comunes⁶³. Y la implicación más evidente es que mejoran las perspectivas de la cooperación ante los problemas de acción colectiva con N jugadores (Taylor, 1987: 43), lo que supone, de hecho, refutar los pesimistas pronósticos de Hardin y Olson.

Dedicamos el próximo apartado, justamente, a los autores que han escrito para poner en entredicho algunos de los argumentos fundamentales que vertebran el discurso de *La Lógica de la Acción Colectiva* y “La Tragedia de los Comunes”, muy a menudo indicando que el escepticismo de Olson y Hardin acerca de la cooperación está injustificado.

3.3.5. Las críticas a Hardin y Olson

Las aportaciones de Hardin y Olson han sido sometidas a bien importantes críticas. Sus pesimistas predicciones sobre la posibilidad de que N actores superen los problemas de acción colectiva han sido contrastadas con trabajos empíricos y analíticos. Entre los primeros, destaca la constatación, común a las dos literaturas, de que “tanto en el nivel local como en el global [...] cuando los individuos u organizaciones (como los estados) pueden llegar a compromisos creíbles, son con frecuencia capaces de divisar nuevas constricciones (instituciones o conjuntos de reglas), que cambian la estructura básica de los incentivos con los que se enfrentan” (Keohane y Ostrom, 1995: 2). Entre los segundos encontramos numerosas críticas a las asunciones de partida de Hardin y Olson. Dedicamos esta sección, en primer lugar, a las observaciones dirigidas a las formulaciones de Garrett Hardin para, seguidamente, centrarnos en las que han recibido los argumentos de Mancur Olson.

⁶³ De hecho, “no hay ninguna razón para que no puedan emerger incluso otros juegos o versiones híbridas de estos juegos” (Gardner, Ostrom y Walker, 1990: 339; Taylor, 1987: 39).

3.3.5.1. La literatura sobre CPR se aparta de Hardin: el acceso abierto y la constatación de la cooperación

Como se ha indicado, el artículo del año 1968 de Garrett Hardin ha sido tomado como punto de referencia de la literatura articulada en torno al estudio de la gestión de los Recursos de *Pool* Común (CPR). Ahora bien, es obligado señalar que, lejos de suscribir la tesis de “La Tragedia de los Comunes”, esta literatura ha emergido, en buena parte, para contestar su discurso y negar la validez de sus argumentos. Ello se ha hecho, básicamente, a través de dos vías.

En primer lugar, se ha señalado el error que constituye confundir los CPR con los bienes de acceso abierto, tal y como hace Garrett Hardin (Libecap, 1995: 162 y posteriores). De hecho, por lo visto, ni las pasturas comunes de Inglaterra usadas por Hardin para ilustrar su texto fueron bienes de acceso abierto (Berkes, 1989: 8). Margaret A. McKean escribe, con cierta amargura, lo siguiente:

“Gente que realmente debería saberlo mejor usa con frecuencia el término ‘propiedad común’ para referirse a los recursos sin propiedad, para los cuales nadie ha reconocido derechos de ningún tipo y que, por tanto, no son para nada propiedades. [...] El desafortunado mal uso de la ‘propiedad común’ para referirse a los recursos sin propietario no sólo embrolla el término ‘propiedad’ para referirse a su ausencia, sino que también nos ciega a la posibilidad de que un recurso usado en común pueda ser efectivamente propiedad del grupo que lo utiliza” (McKean, 1992: 250).

Para escapar de la simplificadora dicotomía entre propiedad privada y propiedad común que se encuentra detrás de las formulaciones de Hardin, McKean propone hasta seis categorías para clasificar la propiedad, no sin matizar que tales categorías “son tipos ideales y pueden existir conjuntamente en un único recurso” (McKean, 1992: 252). A saber: (1) la no-propiedad sin propietarios (o recursos de acceso abierto); (2) la propiedad pública; (3) la estatal; (4) la propiedad privada conjuntamente poseída (cuyos co-propietarios pueden vender sus participaciones); (5) la propiedad común o comunal (o privada poseída conjuntamente sin participaciones comerciables de

forma unilateral); y (6) la propiedad privada poseída individualmente (McKean, 1992: 251 y 252).

También Fikret Berkes se queja de que en su uso occidental contemporáneo “la propiedad común no significa que el recurso sea poseído colectivamente por parte de un grupo”, sino que “no es poseído por nadie”, error éste que es “crucial para el modelo [...] de la ‘Tragedia de los Comunes’, que guía el pensamiento de muchos gestores”. En cambio, según este autor, el término “propiedad común debería estar restringido a los recursos poseídos comúnmente”, por lo que apuesta por distinguir entre los recursos que efectivamente son de acceso abierto (muy poco abundantes), los bienes de propiedad estatal, los de propiedad común y los de propiedad privada (Berkes, 1989: 10).

La segunda observación crítica a las aportaciones de Hardin tiene rasgos más fenoménicos. Dicho de otro modo, los autores entregados al estudio de los CPR han indicado (y estudiado con profusión) la existencia de experiencias de cooperación entre sus usuarios. En efecto, si bien “popularmente se cree que los actores implicados en problemas de CPR [...] están atrapados en una inexorable ‘Tragedia de los Comunes’ de la que no pueden separarse”, lo cierto es que “el trabajo empírico [...] ha mostrado que la naturaleza ‘inexorable’ del problema resulta más de las asunciones utilizadas por los teóricos que de constricciones que se encuentren universalmente presentes en todas las situaciones de CPR” (Keohane y Ostrom, 1995: 1).

De hecho, la literatura sobre los CPR no ha dedicado tantos esfuerzos como la literatura en Relaciones Internacionales a estudiar, en el plano analítico, la posibilidad o imposibilidad de que se dé cooperación entre actores⁶⁴. Y, en cambio, ha concentrado sus esfuerzos en “iluminar las *condiciones* bajo las cuales los actores autointeresados son capaces de utilizar los recursos naturales sosteniblemente en la ausencia de una autoridad superior” (Young, 1995b: 28; se han añadido las

⁶⁴ Esto diferencia notablemente la literatura acerca de los CPR de la literatura acerca de los regímenes internacionales. Young escribe que “el grueso de la literatura acerca de acuerdos para los CPR [...] simplemente da por hecho que las instituciones son importantes determinantes de los resultados colectivos y se concentra en la evaluación de estas consecuencias”. En cambio, “los estudiosos de los regímenes internacionales deben confrontarse con el bien enraizado escepticismo de la mayor parte de realistas y muchos neorrealistas, que ven las instituciones, principalmente, como epifenómenos” (Young, 1995a: 37).

cursivas). Dicho de otro modo, ante la comprobación empírica de la existencia de cooperación, los estudiosos de los CPR han dedicado menos esfuerzos a preguntarse *sí, o porqué* puede ésta existir y más a cuestionarse por el *cómo, en qué circunstancias y con qué consecuencias*. Esta literatura, por tanto, aún teniendo su origen en la tesis de “La Tragedia de los Comunes”, ha evolucionado de forma que ha terminado por negarla⁶⁵, hasta el punto de dar por descontada su falta de validez.

En suma, un buen número de autores ha puesto sobre la mesa dos argumentos que refutan la sugerente idea que se encuentra tras “La Tragedia de los Comunes”. Primeramente, se ha aducido que los CPR no son bienes de acceso abierto, como sugiere Hardin, lo que modifica de forma muy notable la capacidad de sus usuarios para superar los problemas de acción colectiva. En segundo lugar, los analistas han verificado que, en ocasiones, los actores muestran efectivamente una habilidad para cooperar, desmintiendo por la vía fenoménica la tesis sostenida por Hardin. Pretendemos, ahora, revisar algunas de las críticas que ha recibido la obra de Mancur Olson.

3.3.5.2. Algunas críticas a Olson: el tiempo y el tamaño del grupo

Las formulaciones de Mancur Olson también han sido objeto de algunas observaciones críticas. En particular, se ha argumentado que el discurso de *La Lógica de la Acción Colectiva* adolece de dos insuficiencias. Primeramente, olvida que los jugadores interaccionan repetidamente y, por tanto, no tiene en cuenta los efectos de la reciprocidad y la cooperación condicionada. Por otra parte, simplifica en exceso la influencia del tamaño del grupo sobre las posibilidades de la cooperación. Veamos cada una de estas observaciones con un mayor detenimiento.

En primer lugar, las aportaciones de Olson han sido refutadas con el argumento de que su modelo no puede capturar las interacciones entre participantes que se relacionen repetidas veces. Olson describe una situación en la que los autores se enfrentan a “una sola elección, de una vez y para siempre, acerca del grado en que deben contribuir al suministro del bien público” (Taylor, 1987: 12). En efecto, Olson descuida el carácter dinámico y estratégico de las relaciones entre actores

⁶⁵ Véase, en este sentido, Ostrom (1992: 243).

(Aguiar, 1990: 15), lo que tiene como resultado una subestimación de las posibilidades abiertas a la cooperación y a la resolución de los problemas de acción colectiva (Taylor, 1987: xi). De hecho, incluso en un DP, con cualquier cantidad de jugadores, es posible que emerja la cooperación si se introduce la iteración. Para ello, “al menos algunos jugadores tienen que ser cooperadores condicionales”, de forma que “incluso si algunos jugadores insisten en la defección incondicional a lo largo del superjuego, la cooperación continuará siendo racional para el resto”. Así, aun siendo “difícil decir con confianza cuál va a ser el resultado”, la introducción de la variable temporal aumenta las posibilidades de la cooperación también en los contextos con N actores.

La segunda línea de crítica tiene que ver con lo defendido por Olson sobre el impacto de la variación de N sobre las posibilidades de la cooperación. Recordemos que este autor sostiene que el tamaño del grupo es un factor fundamental en la determinación de su capacidad para cooperar. A mayor número de miembros del grupo, menores son las probabilidades de que emerja la cooperación. Y, sin embargo, como escribiera Fernando Aguiar, “la relación entre el tamaño del grupo y el beneficio que se obtiene es algo más intrincada de lo que Olson supone”. En primer lugar, porque existe una evidente contradicción entre la definición de los bienes públicos y el argumento de Olson que sostiene que como más usuarios hay, menor es la porción del bien que recibe cada uno de ellos. Debe recordarse que a los bienes olsonianos se les supone libres de congestión y rivalidad (a diferencia de los CPR) (Aguiar, 1990: 14). En segundo lugar, porque, de hecho, el factor que realmente importa no es tanto el tamaño del grupo, sino “la existencia [en su seno] de un subgrupo interesado en suministrar el bien colectivo” (Aguiar, 1990: 14).

En efecto, bien puede entenderse que un grupo privilegiado es, al fin y al cabo, “un caso especial de un grupo con, como mínimo, un subgrupo cuyos miembros entienden que vale la pena proporcionarse alguna cantidad del bien público” en cuestión⁶⁶. Visto desde esta perspectiva, entonces, “no hay ninguna conexión necesaria, y probablemente una correlación muy débil, entre el

⁶⁶ El papel de los subgrupos en la provisión de bienes públicos es abordado de modo más completo y formal en la sección 4.2.4.2

tamaño de un grupo y el hecho de que sea o no privilegiado” (Taylor, 1987: 10), puesto que un grupo con un número elevado de miembros puede albergar también subgrupos dispuestos a suministrarse a ellos mismos y al resto el bien público. De esta suerte, la relación entre el número de participantes y las perspectivas para la cooperación se debilita y queda huérfana de explicación⁶⁷.

De esta forma, tanto las aportaciones de Garrett Hardin como las de Mancur Olson han recibido críticas que vienen a sostener que la cooperación es más probable de lo que estos dos autores argumentan, ya sea ante los Recursos de *Pool* Común, ya sea ante los bienes públicos. Si para los primeros se apunta a las disfunciones derivadas de equiparlos a los recursos de acceso abierto, para los segundos se indica la necesidad de introducir en el análisis el factor temporal y la capacidad de suministrar bienes colectivos que tienen los subgrupos integrados en grupos de mayor tamaño.

En suma, y a modo de recapitulación de lo expuesto hasta ahora en el conjunto de este capítulo, un buen número de autores han elaborado, no sin algunas divergencias, una línea argumental plenamente compartida por todos ellos. A saber, la afirmación de que los actores autointeresados, ya sean 2 o N, que se encuentran en un contexto anárquico son capaces de cooperar. Dicho de otra

⁶⁷ Michael Taylor ha apuntado algunas otras razones para seguir pensando que el tamaño del grupo influye en las posibilidades de la cooperación. En primer lugar, la presencia de un subgrupo privilegiado (y privilegiador) en un grupo mayor “no garantiza que se vaya a proporcionar ninguna cantidad del bien público”, por la simple razón de que pueden crearse otros subgrupos que obstaculicen el suministro del bien colectivo (Taylor, 1987: 10). Por otra parte, “normalmente habrá interacciones estratégicas entre los miembros del subgrupo”, de forma que algunos jugadores tendrán el incentivo de “asegurarse que el subgrupo que tiene que proporcionar el bien colectivo no los incluya a ellos”. Esto equivale a decir que el problema de acción colectiva que muchos modelarían con un DP termina por generar un juego equivalente al del Gallina, en el que los actores están dispuestos a suministrar el bien público pero prefieren que sean los otros quienes lo hagan y, por tanto, se aprestan a declarar su voluntad de no cooperar (Taylor, 1987: 82). Finalmente, recuérdese que la existencia de cooperación en situaciones estratégicas similares al DP con N jugadores requiere de la presencia de cooperadores condicionales, que, a su vez, “deben ser capaces de monitorizar el comportamiento de los otros”. Parece evidente, indica Taylor, que “tal monitorización se convierte en más difícil si aumenta el tamaño del grupo” (Taylor, 1987: 105). Sin embargo, los razonamientos de Taylor parecen templar más que negar el argumento de los subgrupos privilegiados. Se nos antoja que la conclusión debería ser que la cooperación con grandes números puede ser más difícil que con pocos actores, pero que no por ello resulta imposible.

forma, estos estudiosos han sostenido que la aceptación de las asunciones centrales del realismo no va pareja necesariamente a la aceptación de las conclusiones de esta escuela de pensamiento en términos de las posibilidades y el papel de la cooperación en la sociedad internacional.

Así pues, el neoinstitucionalismo se ha propuesto “competir con el realismo utilizando las premisas y proposiciones básicas de éste” (Grieco, 1990: 9). Obviamente, esta operación neoinstitucionalista, este intento de descalzar la corriente hegemónica de las Relaciones Internacionales, resulta de alto riesgo para el neorrealismo. Como apunta Joseph Grieco, “si fuera validada, la teoría neoliberal nos empujaría a concluir que el realismo ha quebrado”, puesto que el “argumento principal” del neoinstitucionalismo “es que las expectativas realistas acerca de la limitada efectividad de las instituciones internacionales y las frágiles bases para la cooperación internacional no se siguen necesariamente de los argumentos realistas acerca de los estados y la anarquía” (Grieco, 1990: 36; véase también Grieco, 1995: 152).

Dedicaremos el próximo apartado a la respuesta que los neorrealistas han articulado para defenderse de la embestida del neoinstitucionalismo, que reviste de gran relevancia para el asunto de la cooperación entre estados. Después de examinar los argumentos del neorrealismo, se revisarán tres contrarréplicas emitidas desde el bando institucionalista.

3.4. La respuesta de los neorrealistas: Los beneficios relativos

Otto Keck sostiene que lo que él llama institucionalismo racional “ha demostrado que la cooperación es posible incluso bajo [las] premisas realistas”, que cifra en las siguientes cuatro: (1) la naturaleza anárquica del sistema internacional; (2) la centralidad de los estados como actores esenciales en las relaciones internacionales; (3) la acción del estado en tanto que intencionada; y (4) la posibilidad de que los estados utilicen su fuerza física para perseguir sus intereses (Keck, 1993: 36). De este modo, “señalando que, bajo ciertas condiciones, estas premisas son compatibles con la aparición de la cooperación entre estados, el institucionalismo racional ha demostrado [la inexistencia de un vínculo lógico entre éstas y] el escepticismo del realismo respecto de las

instituciones internacionales” (Keck, 1993: 36). Desde posiciones no muy distantes, aunque en esta ocasión reclamándose del “realismo contingente”, Charles L. Glaser argumenta también que las premisas realistas no tienen porqué desembocar en las conclusiones sostenidas por los realistas. “Sostengo que el pesimismo está injustificado. Al contrario de lo que afirma el tópico, la fuerte inclinación general que los adversarios muestran hacia la competición no es una consecuencia lógica inevitable de las asunciones básicas del realismo estructural” (Glaser, 1994/95: 51).

Sostenemos que éste es un movimiento clave para entender el debate sobre los regímenes internacionales de finales de los años ochenta y la década de los noventa. De hecho, Joseph Grieco lo califica de “crucial para los estudiosos de las relaciones internacionales” y extrae una conclusión: si los neoinstitucionalistas tienen razón, “entonces han propinado a los realistas un fuerte golpe, a la vez que han proporcionado una justificación intelectual para tratar su propia aproximación, y la tradición de la que surge, como la comprensión más efectiva de la política mundial” (Grieco, 1995: 152). Es por esta razón que cuando Grieco termina sus razonamientos respecto de esta cuestión, que presentaremos más adelante, se afana en subrayar que la principal conclusión que debe extraerse es que el neoinstitucionalismo “no está basado en la teoría realista” (Grieco, 1995: 164).

La estrategia argumental de los neoinstitucionalistas ha forzado a los realistas a asumir el “reto” (Kegley, 1995), lo que, a su vez, ha supuesto una reducción de su espacio argumental. Los neoinstitucionalistas han demostrado que los estados egoístas pueden cooperar en un entorno anárquico, e incluso sostienen que ello es compatible con la incorporación en el análisis de las consideraciones vinculadas a las relaciones de poder. Así las cosas, los neorrealistas, acorralados, se han visto obligados a introducir una nueva premisa en su listado de asunciones básicas. Para decirlo con John J. Mearsheimer, los realistas sostendrán que “una teoría que explícitamente acepte las asunciones centrales del realismo [...] debe confrontarse con el tema de las ganancias relativas si espera desarrollar una explicación adecuada de porqué los estados cooperan”⁶⁸ (Mearsheimer,

⁶⁸ Al fin y al cabo, como sostienen Legro y Moravcsik, “entre las teorías modernas de las relaciones internacionales, los argumentos de que ‘el poder y los intereses importan’, que los estados intentan ‘influirse’

1994/95: 20). De esta forma, el neorrealismo, en su análisis de los regímenes, ha abandonado paulatinamente su tradicional énfasis en la *distribución* del poder (posición ésta ‘tomada’ por los neoliberales, como mínimo parcialmente) para centrarse en los efectos de la *preocupación* por el poder en la conducta de los estados⁶⁹.

El centro del problema, razonan los neorrealistas, radica en la estrecha comprensión de la anarquía que manejan los neoinstitucionalistas. Según Grieco, estos autores “no aciertan a considerar la amenaza de guerra que emerge de la anarquía internacional”, lo que “les permite ignorar el tema de los beneficios relativos y asumir que los estados sólo desean beneficios absolutos” (Grieco, 1995: 153). En efecto, la anarquía tiene significados diferentes para ambas escuelas de pensamiento (Powell, 1994: 330 y 331). Para los institucionalistas, la anarquía “significa la falta de un gobierno común en la política mundial”, con arreglo a lo cual estos estudiosos identifican como su efecto

los unos a los otros en su búsqueda de ‘intereses propios’ que a menudo entran en conflicto, y que la ‘autoayuda’ a través de la fuerza militar es un instrumento importante, quizás el más importante, de los estados, son triviales” (Legro y Moravcsik, 1999: 21). Véase también Keohane (1986: 183).

⁶⁹ A pesar de que el debate sobre las ganancias relativas/absolutas tiene lugar, sobre todo, durante los años noventa, encontramos referencias a la tensión entre abundancia y poder en textos anteriores. Así, en 1978 Robert Jervis escribía que en el ámbito internacional “el objetivo principal es el poder –un concepto notablemente difícil [de definir]”. Esta dificultad, empero, no obsta para que “en prácticamente todas las formulaciones, el poder en la política internacional sea relativo, más que absoluto. [...] Por tanto, puede ser racional para los estadistas actuar de forma que reduzca el nivel absoluto de beneficios que reciben”. Más aún, Jervis identificaba fuertes vínculos entre el rasgo relativo del poder y el realismo, al argumentar que “este punto de vista no es sólo compatible con el realismo, sino que está incorporado en él”, en tanto que “muestra que, en la medida que el poder tiene un papel central, está implicado un cierto grado de conflicto inherente, complicando los intentos del estadista de establecer la cooperación” (Jervis, 1978: 334).

Un año antes, los propios Robert O. Keohane y Joseph Nye llamaban a la prudencia de los liberales al escribir que “se pueden adoptar dos perspectivas, en el análisis de los costes y beneficios de una relación de interdependencia”. La primera de ellas “se centra en los beneficios o las pérdidas conjuntas de las partes implicadas. La otra enfatiza las *ganancias* relativas y las cuestiones distribucionales”. Dada esta disyuntiva, sostenían Keohane y Nye, existen motivos para ser “precavidos acerca de las posibilidades de que la interdependencia creciente esté creando un nuevo y mejor mundo de la cooperación para reemplazar el viejo y malo mundo del conflicto internacional”. En efecto, “como cualquier padre de niños pequeños sabe, cocinar un pastel mayor no evita las disputas sobre la medida de las porciones” (Keohane y Nye, 1977: 10).

principal el hecho que “los individuos o los estados creen que ninguna administración es capaz de imponer reglas”. Los neoinstitucionalistas, consecuentemente, centran su atención en el problema del fraude y el engaño (Grieco, 1995: 160).

En cambio, los realistas añaden a todo esto el corolario de que “los estados reconocen que, en la anarquía, no hay ninguna autoridad superior que prevenga que los otros utilicen la violencia, o la amenaza de la violencia, para destruirlos o esclavizarlos”. El problema de la anarquía, para los neorrealistas, no es “sólo que ninguna administración pueda razonablemente hacer cumplir las promesas” (Grieco, 1995: 160). El problema es la supervivencia, que en un contexto como el descrito se asegura mediante el poder: “el objetivo fundamental de los estados en cualquier relación es impedir que los otros adquieran ventaja en sus capacidades relativas” (Grieco, 1995: 161, ver también Grieco, 1993: 729 y Grieco, 1990: 10).

Es en este punto que los factores causales preferidos por los neoinstitucionalistas y los neorrealistas, intereses y poder, se tornan incompatibles. Como se había señalado, el énfasis realista ya no se encuentra tanto en el impacto de la *distribución* del poder sobre los rasgos y efectividad de los regímenes (lo cual es compatible con el neoinstitucionalismo), sino en el impacto de la *preocupación* por el poder en las motivaciones de los estados. Grieco lo expresa con claridad: “los estados están inseguros acerca de las *intenciones* [intereses] futuras de los demás”, en tanto que desconocen si un aliado va a convertirse en un enemigo y, en tal caso, cuándo la alianza va a mudar en enemistad. “Así, prestan detenida atención a cómo la cooperación puede afectar las capacidades en el futuro”, temiendo que “los logros en ganancias conjuntas que den ventaja a un amigo en el presente puedan producir un más peligroso enemigo potencial en el futuro” (Grieco, 1995: 161 y 153).

Puesto que los institucionalistas identifican una única barrera hacia la cooperación (la posibilidad de fraude), para esta escuela de pensamiento las instituciones deben limitarse a (1) aumentar la sombra del futuro; (2) facilitar la vinculación entre temas (que es otra forma de expandir las oportunidades para la reciprocidad); (3) aumentar la información de la que disponen las partes; y (4) disminuir los costes de la transacción (Mearsheimer, 1994/95: 18). Los realistas reconocen una parte de razón en

los argumentos del neoinstitucionalismo: “la teoría es correcta hasta allí donde llega: el fraude puede ser una barrera seria a la cooperación”. Sin embargo, añaden, ignora el otro importante obstáculo a la cooperación, a saber, la preocupación por los beneficios relativos (Grieco, 1995: 152).

A juicio de los neorrealistas, pues, los estados no son actores egoístas, racionalistas y atomísticos, despreocupados por lo que sucede al resto de jugadores de la escena internacional. Al contrario, los estados tienen un carácter posicional, quieren ganar y no perder posiciones relativas respecto de los otros, ya que en ello les va la supervivencia (Grieco, 1995: 161). Son, como escribiera Michael Taylor (1987: 11), “altruistas negativos”. Lo cual, sostienen los realistas, complica sobremanera los intentos de cooperación, porque no todos los actores pueden obtener beneficios relativos a la vez⁷⁰. De este modo, a pesar de que tanto realistas como institucionalistas comparten la suposición del estado racional y maximizador de su utilidad⁷¹, las funciones de utilidad imaginadas por las dos escuelas de pensamiento para los actores internacionales no podían sino diferir.

Joseph Grieco ha expuesto la cuestión con suma claridad. La función de utilidad del neoinstitucionalismo equipara la utilidad del estado a su retribución en el punto de equilibrio de la matriz de teoría de juegos relevante para esa situación. Sin que las funciones de los dos actores estén vinculadas entre sí. “De esta forma, si un estado disfruta de una utilidad, U , en proporción directa con su pago, V , entonces la especificación institucionalista neoliberal de la función de utilidad de este estado sería $U=V$ ” (Grieco, 1995: 159).

⁷⁰ Los realistas apuntan que la preocupación por las ganancias relativas modifica el efecto de la sombra del futuro sobre las probabilidades de la cooperación. Así, “si los estados tienen una orientación hacia el largo plazo, es más probable que crean que las ganancias conjuntas producidas en el presente pueden convertirse, y se convertirán, en recursos de poder tanto en [aquella] como en otras áreas temáticas” (Grieco, 1990: 227). De forma similar, “los proponentes del neoliberalismo creen que la presencia de fuertes vínculos en las *issue areas* y entre éstas acentúan la iteratividad de la relación entre estados y, por tanto, facilitan el trabajo conjunto”, mientras que el realismo sugiere que “las ganancias conjuntas en un asunto determinado pueden ser recursos de poder en otras áreas de la vida internacional” (Grieco, 1990: 228).

⁷¹ Véase, para un examen de la evolución del concepto de utilidad, Rapoport (1960: 118 y posteriores).

Los neorrealistas, en cambio, conciben una función de utilidad distinta. Para ellos, dicha función debe incluir la retribución individual V y, además, “un término que integre tanto la retribución individual como la retribución del otro, W , de modo que las diferencias que le favorezcan incrementen su utilidad mientras que [...] las diferencias que favorezcan a la otra parte la disminuyan” (Grieco, 1995: 162). La expresión formal es, por tanto, $U=V- \kappa(W-V)$, donde κ representa el coeficiente de sensibilidad a las diferencias entre retribuciones (Grieco, 1995: 163). Este coeficiente de sensibilidad tiene un valor variable, pero siempre superior a cero.

En definitiva, el asunto de las ganancias relativas o absolutas se ha revelado como clave para la fortaleza tanto del realismo como de la hegemonía neoinstitucionalista en la literatura sobre regímenes internacionales. Así pues, nos detendremos en la revisión de las contrarréplicas emitidas desde el neoinstitucionalismo. Es justamente la variación de κ a la que nos referíamos más arriba la que abre las puertas a la primera línea de crítica contra el argumento neorrealista. Dedicaremos a ella la próxima sección (3.4.1). Reservamos las otras dos a las críticas de corte conceptual (3.4.2) y a las críticas que utilizan la misma lógica de las ganancias relativas para negar que tengan los efectos indicados por los neorrealistas (3.4.3).

3.4.1. Diferenciar las causas de los efectos

Joseph Grieco señala que el valor de κ crece si los estados se mueven de una relación propia de una comunidad de seguridad a otra que se aproxime al estado de guerra (Grieco, 1995: 163). Esto es: los estados que mantienen entre sí buenas relaciones pueden cooperar con más facilidad que los estados que mantienen una relación de mayor hostilidad. Más específicamente, Grieco enumera cinco factores que pueden hacer aumentar la sensibilidad de un estado a las ganancias o pérdidas relativas (cinco factores que dificultan la cooperación). El coeficiente κ aumenta si se dan las siguientes condiciones (1): “si la contraparte de un estado es un adversario de larga duración en vez de un aliado de larga duración”; (2) “si el tema implica la seguridad en vez del bienestar económico”; (3) “si el poder relativo de un estado declina en vez de aumentar”; (4) “si las retribuciones en *issue areas* particulares son fácilmente convertibles en capacidades [recursos de

poder] en esa área temática”; y, finalmente, (5) “si estas capacidades, y la influencia que tienen asociada, son fácilmente transferidas a otras *issue areas*” (Grieco, 1995: 163).

Algunos de estos asertos merecen comentario. No resulta fácil de explicar desde una óptica neorrealista que los estados puedan ser confiablemente aliados o perennemente adversarios. Dicho de otro modo, no parece encajar bien con el neorrealismo la sugerencia de que la historia de la relación entre dos actores influye en la importancia que éstos otorgan a la distribución de recursos de poder entre ellos. De hecho, el propio Grieco había argumentado que los estados se preocupan por las capacidades de los otros y prestan poca atención a sus intenciones, siempre inciertas. Tampoco parece de estirpe neorrealista la afirmación en virtud de la cual la esfera económica puede mantenerse al margen de (y ser menos competitiva que) las dinámicas de la esfera de la seguridad y la supervivencia. De forma más general, no deja de resultar sorprendente que un académico neorrealista sostenga que es posible que existan relaciones *deutschianas* entre estados y que la cooperación puede ser tan relevante como para generar más cooperación (como mantendría un funcionalista). Parece que para este viaje bastaban las alforjas aportadas por Keohane, que argumenta que en el centro de la explicación deben continuar figurando las instituciones, en tanto que éstas afectan las expectativas de los estados sobre qué harán los otros y, por tanto, determinan también la importancia que los actores otorgan a las ganancias relativas o absolutas (Hoffmann, Keohane y Mearsheimer, 1990: 194, del texto de Keohane).

Para expresarlo de forma más genérica, el problema con la preocupación por los beneficios relativos es que, en el mismo momento en que se acepta que puede variar en grado, se está aceptando que *le* merece una explicación (Legro y Moravcsik, 1999: 25). De suerte que los beneficios relativos dejan de ser útiles *para explicar* la existencia o ausencia de cooperación entre estados y pasan a necesitar *ser explicados*, para lo cual se acude en varias ocasiones a un discurso netamente liberal. Los beneficios absolutos han abandonado, pues, el eje analítico y han entrado en el eje fenoménico, ya no son un concepto de análisis sino un hecho a analizar. Como escribieran Keohane y Martin, “la lección más importante del reciente debate sobre las ganancias relativas es que su importancia es *condicional*” (Keohane y Martin, 1995: 44). El debate no debe ser sobre *si* las

ganancias relativas son importantes. “Necesitamos, en cambio, preguntarnos bajo qué condiciones son severos estos conflictos distribucionales” (Keohane y Martin, 1995: 45).

En este sentido argumenta también Robert Powell al escribir que “la controversia en torno a este problema ha confundido los efectos y las causas”, lo que “ha impedido el análisis del problema de la cooperación internacional” (Powell, 1994: 314). Si se acepta la existencia de la preocupación por los beneficios relativos, sostiene Powell, existen dos posibilidades. La primera es que el grado de preocupación de un estado por las ganancias relativas “es un producto del ambiente estratégico en el que se encuentra”. La segunda posibilidad, en cambio, es asumir que aquél “no varía y es el mismo independientemente del entorno”. Una revisión de la literatura permite observar enseguida que ni los neorrealistas ni los neoinstitucionalistas están por sostener la segunda opción, de manera que ambos “parecen estar de acuerdo con que esta preocupación [por los beneficios relativos] es inducida” (Powell, 1994: 335). Powell extrae dos conclusiones principales. A saber:

- (1) En primer lugar, “el debate acerca de qué asumir sobre las preferencias o funciones de utilidad de un estado es considerablemente irrelevante y refleja una mala comprensión de base del papel de los modelos”. En tanto que los modelos son herramientas, no tiene sentido preguntarse si el que incorpora únicamente los beneficios absolutos es mejor o peor que el que incluye también los relativos. “Es tanto como preguntarse si un martillo es mejor que una sierra. La respuesta depende de la tarea a desarrollar, ya sea clavar clavos o serrar madera” (Powell, 1994: 336)
- (2) En segundo lugar, debe subrayarse que el grado de preocupación por las ganancias relativas depende fuertemente del ambiente estratégico en el que se dé la interacción. Esta dependencia significa que “la preocupación por las ganancias relativas es parte del resultado y no parte de la explicación”, o lo que es lo mismo, “es un efecto, no una causa”. Así pues, “no podemos explicar la presencia o ausencia de la cooperación internacional por la presencia o ausencia de preocupaciones significativas por las ganancias relativas. La cooperación y las ganancias relativas pueden co-variar, pero una no causa la otra”, puesto

que “las causas de ambas son los rasgos subyacentes del ambiente estratégico de los estados” (Powell, 1994: 337).

También Robert Jervis es de la opinión que el debate sobre ganancias relativas y absolutas es, finalmente, de poco interés para la comprensión de los regímenes internacionales y de la cooperación entre estados. “La diferencia entre realistas y neoliberales en el tema de las ganancias absolutas y relativas no debería ser exagerada”, ya que “los realistas nunca han argumentado que las ganancias relativas fuera lo único que importara” y “los neoliberales también han adoptado una posición menos extrema en el debate sobre los beneficios absolutos o relativos” (Jervis, 1999: 46). Nos detendremos ahora en otras dos líneas de contrarréplica a los neorrealistas, la primera de ellas de corte más conceptual y la segunda siguiendo los estrictos cauces de la teoría de juegos.

3.4.2. La discusión conceptual: ¿Qué son las ganancias relativas?

Algunos autores han señalado que, de hecho, el concepto de ganancias relativas no aporta nada que no esté recogido ya en las matrices de pagos que articulan el discurso neoinstitucionalista. Así, por ejemplo, Otto Keck responde a Joseph Grieco argumentando lo siguiente:

“Grieco no distingue entre el regateo por las ganancias de la cooperación, como ocurre con los maximizadores absolutos, y las dificultades que emergen de la interdependencia entre utilidades interdependientes. Incluso en el marco normal de los beneficios absolutos, los jugadores prefieren una porción mayor del pastel que una menor. Por tanto, la negociación por la distribución del pastel ocurre incluso cuando los estados tienen preferencias asociadas a los beneficios absolutos. Este regateo puede llevar a un fracaso en la realización de las ganancias de la cooperación” (Keck, 1993: 56).

Es decir, para sostener que los estados están preocupados por las ganancias relativas no resulta suficiente demostrar que los estados están preocupados (incluso muy preocupados) por cómo se reparten las ganancias de la cooperación, aunque ésta sea beneficiosa para todas las partes. De hecho, esto es más que probable entre maximizadores absolutos. La prueba de la centralidad de las

ganancias relativas debería ser otra: “uno tiene que demostrar que [los estados] prefieren menos bienestar si esto implica una reducción suficiente de la diferencia entre su bienestar y el de su oponente”. Más aún, “para demostrar que los estados están preocupados por las ganancias relativas, en el sentido de que están preocupados por si su oponente puede utilizar la ventaja en los beneficios para presionarlos en su contra, debería demostrarse que una única defección sería suficiente para poner en riesgo la seguridad del estado o la competitividad de una de sus industrias” (Keck, 1993: 57).

Puede argüirse también que cuando Grieco afirma que el neoinstitucionalismo “nos impulsa a focalizar los esfuerzos en los problemas de cumplimiento; el realismo nos lleva a investigar tanto las cuestiones de cumplimiento como los aspectos distribucionales” (Grieco, 1990: 10), el autor neorrealista está confundiendo los problemas distribucionales con los problemas de las ganancias relativas. Y que en el caso de que el problema para la cooperación tenga que ver con los aspectos distribucionales, la “batalla de los sexos” y algunos otros juegos manejados por los neoinstitucionalistas forman ya parte del instrumental conceptual a disposición de los académicos.

Por otro lado, conviene recordar que si la utilización de los juegos quiere ir más allá de lo estrictamente metafórico, si pretende trascender la función de mera ilustración de situaciones históricas determinadas, es necesario que la preocupación por las ganancias relativas esté ya inserta en la matriz de pagos, puesto que debe ser incorporada en la evaluación de las preferencias de los actores y, así, en la determinación misma de la estructura de la situación. Para Michael Zürn,

“En la medida que las orientaciones hacia las ganancias relativas existen, son automáticamente parte de la situación modelada, que está construida sobre las preferencias subjetivas y del mundo real de los actores. En otras palabras, utilizando la aproximación que parte de la “estructura de la situación”, no hay necesidad de ninguna transformación

competitiva de los juegos⁷², incluso si los estados [...] son defensores de su posición” (Zürn, 1993: 71).

También Duncan Snidal argumenta que la preocupación por las ganancias relativas “puede ser criticada como una mala especificación de un argumento que podría estar mejor expresado en términos de beneficios absolutos”, esto es, en términos de un “compromiso entre beneficios absolutos a corto plazo (esto es, las retribuciones inmediatas de la cooperación) y beneficios absolutos a largo plazo (esto es, la seguridad de largo recorrido)” (Snidal, 1991a: 704).

Finalmente, señalaremos que Helen Milner equipara el concepto de beneficios relativos a la combinación de dos términos fuertemente asociados a los neoliberales, cuando sostiene que “la persecución de las ganancias absolutas combinada con la reciprocidad puede ser equivalente a la suposición de que los estados centran su atención en los beneficios relativos”. Ciertamente, decir que las ganancias absolutas recibidas de la cooperación deben ser aproximadamente equivalentes, como sugiere la idea de la reciprocidad, “es tanto como decir, en efecto, que los estados no deben conseguir ganancias relativas en el intercambio” (Milner, 1992: 471 y 472).

Así las cosas, y a modo de recapitulación, diremos que un buen número de autores ha señalado algunas deficiencias en la bibliografía dedicada a examinar el impacto de las ganancias relativas en las posibilidades de cooperación entre estados. En primer lugar, el concepto en cuestión adolece de una indeterminación que parece indicar que depende de otros factores de la vida internacional que podrían ser capturados directamente (sección 3.4.1). Por otra parte, algunas utilidades del concepto de ganancias relativas terminan por articularse alrededor de otros conceptos que, siendo fronterizos con el primero, ni son idénticos ni están apartados de lo elaborado por los institucionalistas (sección 3.4.2).

Otra línea de crítica a los argumentos neorrealistas acerca de los beneficios relativos, la última que se examinará, ha preferido ceñirse al arsenal argumental de la teoría de juegos y ha intentado

⁷² La noción de transformación competitiva será observada con más detenimiento en la sección 3.5.3.

demostrar que si las ganancias relativas pueden tener una operacionalización relevante (lo que negaban las dos críticas ya mencionadas), entonces no afectan la cooperación entre estados.

3.4.3. Una contrarréplica a través del lenguaje de la teoría de juegos

Algunos autores han contestado al argumento de las ganancias relativas a través del lenguaje de la teoría de juegos. En este sentido, los esfuerzos se han dirigido, por una parte, a evaluar formalmente el alcance de la influencia de las ganancias relativas en las probabilidades de la cooperación. En segundo lugar, se ha buscado investigar cómo el aumento de las partes en conflicto modifica la incidencia de las preocupaciones por los beneficios relativos en la capacidad de los estados para cooperar.

Duncan Snidal escribió que “la búsqueda [por parte de los estados] de las ganancias relativas puede inhibir la cooperación de dos maneras”. A saber:

- 1- Primeramente, la preocupación por las ganancias relativas limita el espectro de acuerdos cooperativos viables, ya que “los estados no aceptarán tratos que otorguen beneficios desproporcionadamente grandes a los demás”. Ésta es la interpretación del problema que pone el acento en la distribución de los beneficios. Hemos revisado ya esta versión, que Snidal cree que “no distingue con claridad las ganancias relativas de las absolutas”, puesto que “la intensa negociación por adquirir mayores beneficios absolutos también lleva a la preocupación por la distribución de los beneficios conjuntos de la cooperación”. Además, “si la distribución es el problema principal de las ganancias relativas, los estados pueden alterar los términos del acuerdo cooperativo u ofrecer pagos laterales hasta que la distribución de los beneficios sea suficientemente proporcionada” (Snidal, 1991a: 703).
- 2- En segundo lugar, las ganancias relativas pueden dificultar la cooperación modificando los incentivos de los estados. “Los intereses comunes creados por la perspectiva de ganancias absolutas conjuntas son cada vez más conflictivos a medida que se introducen las comparaciones relativas”. Aún más, “si queda todavía espacio para la cooperación, los

acuerdos son a menudo menos viables, en tanto que los incentivos de los estados para violarlos crecen” (Snidal, 1991a: 703 y 704).

Snidal construye su argumentación a partir de este segundo significado de las preocupaciones por las ganancias relativas, que es también el centro de atención en este apartado. Su discurso se articula en torno a tres asunciones. En primer lugar, asume la simetría del juego: “los dos estados están igualmente bien situados para beneficiarse o para herirse el uno al otro”, de forma que “estructuran su acuerdo cooperativo con el objetivo de proporcionar beneficios absolutos equivalentes” (Snidal, 1991a: 705). Esta primera suposición se ha demostrado algo polémica, por lo que será objeto de nuestra atención más adelante. En segundo lugar, se asume que los estados prefieren la cooperación mutua a la defección mutua, de forma que $M > 0$, lo que hace que la cooperación sea útil. Finalmente, se asume que los estados prefieren actuar como gorriones que cooperar unilateralmente, siendo por tanto $F > 0$, lo que hace que la cooperación no sea espontánea (Snidal, 1991a: 705).

Snidal propone una matriz para capturar las situaciones en las que la utilidad de cada actor depende parcialmente de la del otro, siguiendo la fórmula de Grieco, presentada más arriba⁷³. Véase:

Tabla 8: Expresión general de una matriz mixta de ganancias relativas y absolutas, según Snidal

	D	C
D	0,0	$F^* = F - kU, U^* = U - kF$
C	$U^* = U - kF, F^* = F - kU$	$M^* = (1 - k)M, M^* = (1 - k)M$

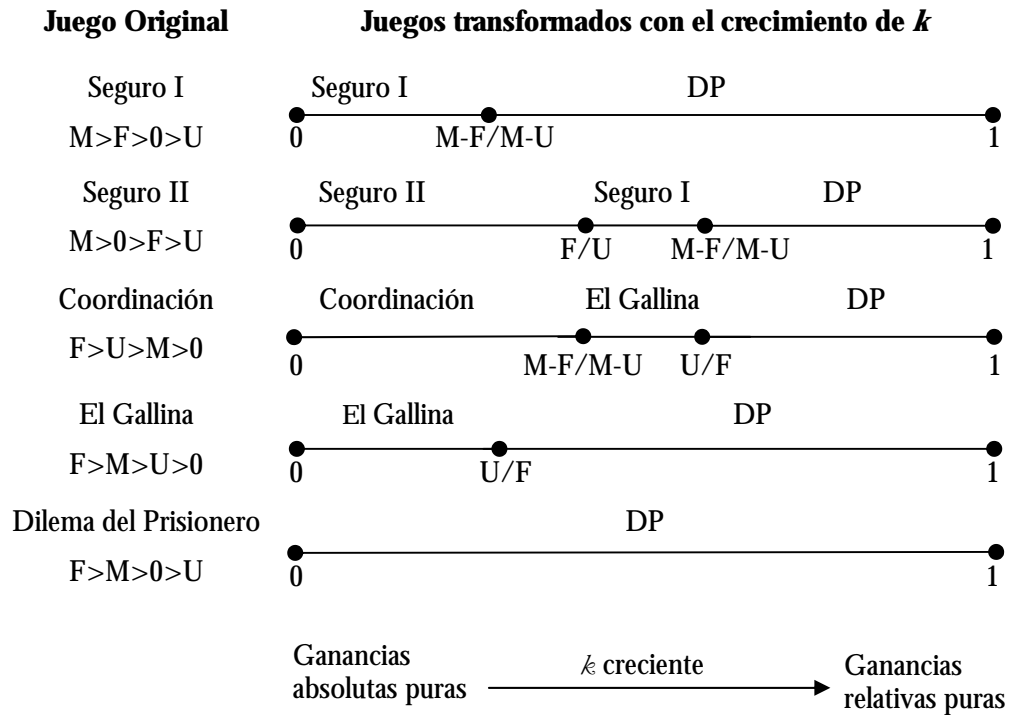
Fuente: Snidal (1991a: 706)

A partir de esta matriz, Snidal estudia cómo varía la interacción entre los dos actores con el crecimiento del factor k , el coeficiente de sensibilidad a las ganancias relativas. Se establece, de este modo, un proceso de transformación competitiva de los juegos, de suerte que el aumento del valor

⁷³ Véanse los párrafos iniciales de este apartado.

de k promueve el paso de la relación desde juegos más tendentes a la cooperación a juegos de corte menos cooperativo. La siguiente tabla resume este proceso.

Tabla 9: proceso de transformación competitiva de los juegos, según Snidal



Fuente: Snidal (1991a: 709)

Como puede verse, el incremento de k convierte, tarde o temprano, a todos los juegos en DP o, en estadios intermedios, en otros juegos que en la sección 3.2.1 habíamos calificado de menos tendentes a la cooperación. Así pues, el estudio de Snidal muestra cómo las preocupaciones por los beneficios relativos, con cualquier circunstancia inicial de beneficios absolutos, provoca un aumento de “los incentivos de los estados para no cooperar, por las razones que nos son familiares para los casos del DP y los juegos de suma no-cero”, esto es, la posibilidad de que el otro actor cometa fraude (Snidal, 1991a: 710). Sin embargo, a pesar de que “niveles moderados de ganancias relativas refuerzan la caracterización de la política internacional como DP”, únicamente “niveles bastantes altos de k producen intensos DP a partir de otras situaciones de beneficios absolutos” (Snidal, 1991a: 710). Finalmente, “si el juego inicial de beneficios absolutos es ya un DP, entonces la incorporación de las consideraciones acerca de las ganancias relativas hará este DP más intenso y la

cooperación descentralizada más difícil” (Snidal, 1991a: 702). Ello le lleva a afirmar que “únicamente en el caso muy especial de la interacción entre dos estados, con una alta preocupación por las ganancias relativas y prácticamente sin atención alguna a los beneficios absolutos, es convincente el razonamiento realista”, de forma que “la pretensión institucionalista acerca de la posibilidad de la cooperación descentralizada permanece fuerte”⁷⁴(Snidal, 1991a: 701).

Joseph Grieco, empero, se afanó en subrayar algunas debilidades que, a su juicio, empañan el análisis de Snidal. Según su parecer, este autor comete una incorrección primordial: “Snidal basa su modelo en asunciones que le permiten evitar, más que enfrentarse, a los argumentos sobre los beneficios relativos y la cooperación”, puesto que “resuelve el problema de las ganancias relativas por suposición” (Grieco, 1993: 729 y 730). En efecto, recordemos que la primera de las asunciones de Snidal tenía que ver con la simetría del juego y la matriz de retribuciones y que cuando Snidal trasladaba la función de utilidad con ganancias relativas a una matriz generalizada, no preveía explícitamente que los dos jugadores pudieran recibir pagos ni utilidades distintos. Es por ello que Grieco afirma que “Snidal, por tanto, ha excluido por definición la situación exacta que los realistas presentan como el desencadenante del problema de las ganancias relativas” (Grieco, 1993: 730).

La propuesta de Grieco es, pues, distinta de la de Snidal, presentando una versión enmendada del DP⁷⁵ que “ilustra la posibilidad de que [un] estado desaventajado concluya que estaría mejor no cooperando”, aunque ello le reportara ganancias absolutas (Grieco, 1990: 41).

⁷⁴ Michael Taylor escribe que en el caso de que los actores estén preocupados únicamente por las ganancias relativas (si los actores son “altruistas negativos puros”), los DP o los juegos del Gallina devienen en un juego en el que D es la estrategia dominante de cada jugador, de forma que el resultado es, como también prevé Snidal, (D,D). En cambio, cuando los actores están preocupados tanto por los beneficios relativos como por los absolutos el juego del Gallina puede ser transformado “en un juego con una D dominante [...] o en otro juego del Gallina”, en función de ϵ , mientras que un DP deviene en un juego “en el que D domina a C” (Taylor, 1987: 115). Las conclusiones de Taylor, por tanto, son muy similares a las de Snidal.

⁷⁵ Aunque Grieco indique que su matriz corresponde a un DP enmendado, en realidad se trata de la expresión general de un juego cualquiera en el que la utilidad de cada actor depende parcialmente de la del otro.

Tabla 10: El DP enmendado según Grieco

		Jugador B	
		D*	C*
Jugador A	D	$(1+k)0-k0^*, (1+k^*)0^*-k^*0$	$(1+k)F-kU^*, (1+k^*)U^*-k^*F$
	C	$(1+k)U-kF^*, (1+k^*)F^*-k^*U$	$(1+k)M-kM^*, (1+k^*)M^*-k^*M$

Fuente: Grieco (1990): 43

Nota: véase que Grieco ha sustituido la fórmula $U=V-k(W-V)$ por la igualdad $U=(1+k)V-kW$, que puede deducirse con facilidad de la primera.

Como puede observarse, la diferencia fundamental entre esta matriz y la propuesta por Snidal es que prevé la posibilidad de que la k y los cuatro posibles pagos sean diferentes para cada jugador. Grieco quiere subrayar el hecho que la distribución de las ganancias de la cooperación puede beneficiar más a un jugador que al otro. Pues bien: bajo nuestro punto de vista, la línea argumental de Grieco responde a la confusión a la que aludíamos más arriba entre las ganancias relativas en tanto que problema distribucional y las ganancias relativas como problema que atañe a las motivaciones de los estados. Dicho otramete, si pretende argumentar acerca de los primeros, no parece que la matriz de Grieco sea más útil que los juegos de ganancias absolutas con implicaciones distribucionales, y si su objetivo es modelar los segundos, la propuesta de Grieco tampoco tendría porqué ser mejor que la de Snidal. En todo caso, es bueno separar ambos aspectos (Snidal, 1993: 738).

Además, Grieco prevé la posibilidad de que los estados cooperen, siempre que intercambien “concesiones” o “compensaciones” para conseguir un intercambio “equilibrado” o “equitativo” (Grieco, 1990: 47), en la línea de lo propuesto desde el liberalismo en términos de vinculación entre áreas temáticas y reciprocidad. Como escribe Helen Milner, “la noción de Grieco del intercambio equilibrado suena remarcablemente como la noción de Toma y Daca de Axelrod, o como la concepción de reciprocidad de Keohane” (Milner, 1992: 471). Todo ello, por tanto, parece restar importancia al impacto de las ganancias relativas sobre las posibilidades de cooperar. Incluso

asumiendo que tales ganancias relativas como concepto operacionalizable.

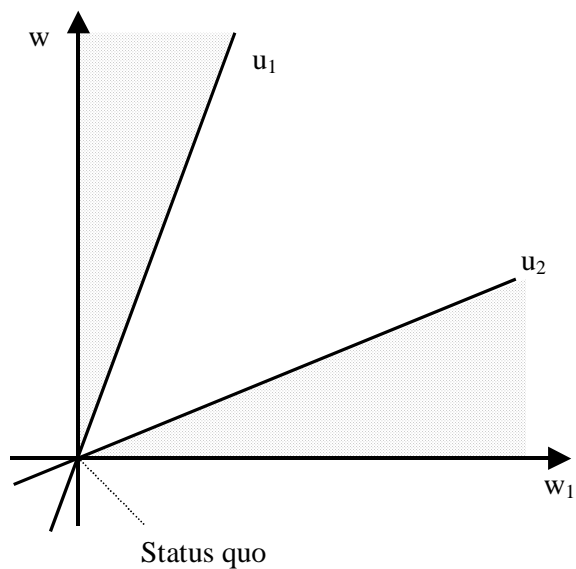
Otto Keck ha ideado también una forma de analizar la influencia que sobre la interacción entre estados puede tener la preocupación por las ganancias relativas. Keck construye las curvas de indiferencia de las utilidades de dos actores con preocupación tanto por las ganancias relativas como por las absolutas. Es decir, las curvas de indiferencia de las siguientes funciones, en las que u_1 y u_2 denotan las utilidades de los jugadores 1 y 2; w_1 y w_2 denotan el bienestar de los jugadores; y r_1 y r_2 el peso que cada jugador adjudica a la diferencia entre sus bienestar:

$$(1) \quad u_1 = (1-r_1)w_1 + r_1(w_1-w_2) \quad r_1 \geq 0$$

$$(2) \quad u_2 = (1-r_2)w_2 + r_2(w_2-w_1) \quad r_2 \geq 0$$

Las curvas de indiferencia de Keck muestran todas las combinaciones de w_1 y w_2 para las que un jugador es indiferente, lo que le permite evitar la suposición de que las retribuciones a los jugadores son simétricas. La figura resultante es la siguiente.

Figura 1: Análisis del problema de las ganancias relativas con curvas de indiferencia, según Keck



Fuente: Keck (1993: 48).

En el caso de que los actores sólo se preocupen por las ganancias absolutas, cualquier combinación de w_1 y w_2 que se encuentre en el cuadrante superior derecho del punto del *status quo* representa una mejora bajo el criterio de Pareto para ambos jugadores. Dicho de otro modo, se entiende que los autores cooperarán si con ello se desplazan hacia esa región del gráfico. Si se introduce la preocupación por las ganancias relativas, disminuye el espacio (las combinaciones de w_1 y w_2) en el que la cooperación puede ser mutuamente beneficiosa. Así, todas las combinaciones en la zona sombreada son mejoras de Pareto para los jugadores preocupados por los beneficios absolutos, pero no lo son para jugadores preocupados por los beneficios relativos. El crecimiento del énfasis en las ganancias relativas (el crecimiento de r), provoca que la línea de indiferencia para el jugador 1 pierda pendiente mientras que la del jugador 2 la gana, de forma que el espacio para el beneficio mutuo se estrecha aún más, llegando, cuando $r = 1$, a desaparecer por completo (Keck, 1993: 48).

El gráfico de Otto Keck muestra algunos aspectos que resultan de nuestro interés.

- 1- Excepto para $r = 1$ (cuando la preocupación por las ganancias relativas anula toda consideración sobre las absolutas) la cooperación es posible. Esto es, si $r < 1$, una parte de cuadrante superior derecho del gráfico está sin sombrear (Keck, 1993: 48).
- 2- La figura “demuestra que una distribución asimétrica del bienestar no inhibe necesariamente la cooperación” (Keck, 1993: 48). En el área no sombreada existen puntos en los que la distribución beneficia más a un jugador que al otro pero, en cambio, son preferidos por ambos actores al *status quo*.
- 3- Aún más, se aventura Keck, “la figura ilustra [...] que, bajo ciertas condiciones, la preocupación por las ganancias relativas puede facilitar la cooperación”, ya que “el área no sombreada se hace más pequeña” y ello reduce las alternativas disponibles a los actores. En efecto, “cuantas menos sean las alternativas [...], más fácil debería ser el regateo”, en tanto

que no debe escogerse entre una gran cantidad de mejoras de Pareto con implicaciones distribucionales diversas⁷⁶ (Keck, 1993: 49).

- 4- Finalmente, si el beneficio de la cooperación es divisible, o son posibles las “transferencias de bienestar” (pagos laterales), o pueden vincularse áreas temáticas entre sí, “la preocupación por las ganancias relativas no es ningún problema”, siempre que no sea tan intensa como para crear una situación de suma cero. Cualquiera de estos tres mecanismos puede trasladar una situación de un punto dentro del área sombreada a otro punto cualquiera del área de cooperación posible (Keck, 1993: 49 a 52). Sobre todo si existe un marco institucional propicio⁷⁷.

En suma, Keck sostiene que la preocupación por los beneficios relativos sólo en “circunstancias muy especiales” implica una diferencia respecto del caso en que los actores toman en consideración, únicamente, las ganancias absolutas⁷⁸. Keck, por tanto, opta también por minimizar el impacto de las preocupaciones por las ganancias relativas sobre las posibilidades de la cooperación. Y aduce que este impacto podría disminuir aún más si tomáramos en consideración el caso de las interacciones con tres o más actores. Nos detendremos brevemente en este asunto.

Debe empezarse por convenir, con Keck, que la evaluación del impacto de las ganancias relativas en contextos con N actores se enfrenta con una dificultad de tipo operativo, puesto que “no

⁷⁶ Duncan Snidal sostiene lo mismo al escribir que “irónicamente, este problema de las ganancias relativas puede incluso facilitar la cooperación estrechando el espectro de acuerdos cooperativos viables y, por tanto, reduciendo el problema del regateo de los beneficios absolutos” (Snidal, 1991a: 703).

⁷⁷ Keohane y Martin también aseguran que si las ganancias relativas son una parte sustancial de las motivaciones de los actores, las instituciones pueden verse reforzadas. Véase Keohane y Martin (1995: 44).

⁷⁸ Estas “circunstancias muy especiales” son las siguientes: (1) “si los jugadores están orientados puramente hacia las ganancias relativas”; y (2) “si los jugadores tienen una orientación mixta hacia las ganancias relativas” y, además, “ninguno de los resultados que serían Pareto-óptimos para los maximizadores absolutos lo es para los [...] relativos”, “los beneficios de la cooperación no son divisibles”, “no es posible ninguna transferencia de utilidad” y “no puede practicarse ninguna vinculación temática” (Keck, 1993: 52 y 53).

disponemos de una definición precisa de beneficios relativos, de forma que no podemos simplemente generalizar las percepciones aportadas por el caso de dos jugadores” (Keck, 1993: 44).

En efecto, “para el caso con N jugadores nuestra comprensión del problema de las ganancias relativas es bastante limitada” (Keck, 1993: 44), y no está nada claro “cómo los estados distribuyen sus preocupaciones por las ganancias relativas entre sus rivales potenciales”⁷⁹ (Snidal, 1991b: 390). Ante la necesidad de optar por un criterio que pueda ser generalmente válido, Snidal se acoge a un “caso puramente teórico”, en el que “todos los estados son del mismo tamaño y mantienen la misma relación”. En tal situación, “la maximización de las ganancias relativas se puede definir apropiadamente como la maximización de tu ganancia comparada con la de otros *n* estados”, lo que de hecho es un caso extremo, ya que asume que los actores mantienen relaciones de suma cero. Snidal concluye que, incluso bajo esta comprensión del caso que nos ocupa, “dadas unas ganancias relativas, los estados aún prefieren resultados con ganancias absolutas superiores”. Así, si nos separamos de los juegos con dos actores, “incluso en el caso de que las ganancias relativas de cualquier magnitud tengan siempre prioridad sobre las ganancias absolutas, [...] la cooperación es muy posible bajo la anarquía internacional” (Snidal, 1991b: 390). Dicho de otro modo, “aunque no haya ganancias netas relativas para el conjunto de actores”, pueden establecerse diadas o subgrupos cooperativos que “puedan conseguir ganancias relativas contra los otros actores”, creando “incentivos para restaurar el equilibrio cooperativo” (Snidal, 1991b: 394 y 388).

Así pues, un incremento pequeño del número de actores “hace disminuir dramáticamente el impacto de las ganancias relativas en dificultar la cooperación”, especialmente si la preocupación

⁷⁹ Podría ser que los estados “focalizaran sus comparaciones en un rival militar regional, o en un competidor económico particular”; o que compararan “la fortaleza de su propia alianza con otra, o la de su bloque comercial con otro”; o que la preocupación por las ganancias relativas se restringiera a “los estados más grandes, más agresivos o que crecen más rápidamente” (Snidal, 1991b: 390). Taylor dejó escrito también que en un juego con N jugadores “hay muchas maneras en las que un individuo puede buscar la ‘preponderancia’”, de suerte que puede “intentar maximizar el número de otros estados ante los cuales es preponderante”, o bien “intentar maximizar la suma de sus preponderancias sobre cada uno de los individuos”, entre otras posibilidades (Taylor, 1987: 122).

por las ganancias relativas no es total ($r < 1$) (Snidal, 1991a: 701, Snidal, 1991b: 396). De hecho, debe recordarse que esto casa bien con lo sostenido por los realistas, que ya habían sugerido que “los cambios en el número de estados a los que un estado se compara pueden afectar la severidad del problema de los beneficios relativos para la cooperación”⁸⁰ (Grieco, 1993: 731).

En suma, la discusión que ha ocupado este último apartado tiene su origen en la voluntad del neorealismo de diferenciar con nitidez sus propuestas de las proposiciones procedentes del neoinstitucionalismo, con el objeto de esquivar el *ataque* de estos últimos, que venían manteniendo un discurso con arreglo al cual se derivaban de premisas realistas conclusiones institucionalistas acerca de las posibilidades de la cooperación entre estados. Se trataba de deslindar las dos principales escuelas de pensamiento en RRII en lo que parecía que podía ser el centro de sus divergencias. Retrospectivamente, Robert Powell escribía lo siguiente:

“Mi lectura del creciente debate en la literatura de RRII sobre el problema de las ganancias absolutas o relativas era que las asunciones que uno hacía acerca de las preferencias de los estados se estaban convirtiendo en algo así como la prueba del nueve para distinguir entre análisis neoliberales y realistas” (Powell, 1993: 735 y 736).

De modo que “el sabor que se desprende de esta prueba del nueve es que hay una respuesta *a priori* a la cuestión de qué asumir sobre las preferencias de los estados”. Y sin embargo, para continuar

⁸⁰ Sin embargo, la operacionalización de Snidal ha sido puesta en tela de juicio. El propio Keck, señala que “desafortunadamente, su modelo no hace justicia a la preocupación de los realistas con los beneficios relativos”. Consideremos, por ejemplo, un mundo con tres estados, con un bienestar inicial de 10 unidades cada uno. “De acuerdo con el modelo de Snidal, el estado 1 sería indiferente a un cambio que no afectara su propio bienestar y al mismo tiempo incrementara el bienestar del estado 2 a 20 y dejara el bienestar del estado 3 a cero” (Keck, 1993: 53). Por consiguiente, Keck prefiere trasladar las conclusiones de su análisis con curvas de indiferencia para dos actores a una situación con n estados, concluyendo que los resultados obtenidos en el primer caso valdrían también para el segundo (Keck, 1993: 53). En cualquier caso, se hace evidente la fragilidad de los cimientos sobre los que se mueve el debate acerca de las ganancias relativas con más de dos actores.

con Powell, es muy probable que “no haya una respuesta *a priori* a [esta] pregunta”, y que no deba esperarse de ella que nos permita dirimir el principal debate de la disciplina (Powell, 1993: 737).

Por tanto, y a pesar de la mencionada voluntad de diferenciación, la disputa acerca de las ganancias relativas se ha demostrado de todo menos decisiva. De lo expuesto en estas páginas se extrae la conclusión de que el término *beneficios relativos* no tiene la claridad conceptual ni la capacidad explicativa suficientes como para delimitar diáfananamente los espacios argumentales del neorrealismo y del neoinstitucionalismo. Dicho de otro modo, esta discusión ha permitido mostrar que los “principios del nuevo institucionalismo podían sostenerse incluso en un mundo de estados preocupados por las ganancias relativas” (Keck, 1993: 44).

En caso de que este diagnóstico del debate (favorable a los institucionalistas) parezca demasiado arriesgado, habrá que convenir que, en cualquier caso, no se aprecia que los argumentos suministrados por los neorrealistas se hayan impuesto. Así, la suspensión de la contienda por la que apuestan algunos autores (véase la sección 3.4.1) no debe interpretarse como un resultado de tablas entre ambas partes de la discusión. Se trata, más bien, de una defensa frustrada de los argumentos del neorrealismo acerca de la cooperación entre estados y los regímenes internacionales. Si la diferencia entre beneficios relativos y absolutos no es crucial para dar cuenta de la conducta de los actores, entonces se mantiene en pie el reto lanzado por los neoinstitucionalistas mediante la convergencia entre ellos y los realistas que, en el eje analítico, viene operando desde finales de los años setenta.

A lo largo de este capítulo 3 se ha argumentado que los actores del sistema internacional, tal y como son asumidos tanto por neorrealistas como por neoinstitucionalistas, esto es, tal y como son asumidos por el *mainstream* de la disciplina, prefieren en muchas ocasiones la cooperación a la no-cooperación, tanto si la interacción se limita a dos jugadores como si se amplía a un número cualquiera, puesto que ello les permite mejorar sus resultados. En este sentido, se ha procurado presentar (apartado 3.1) las líneas maestras de los autores que parten del estudio del Dilema del

Prisionero. Se han examinado también las aportaciones de los estudiosos que han optado por sumar al DP algunos otros juegos para dos o más jugadores, lo que, como se ha sugerido, mejora la precisión del análisis y permite ir más allá de un uso estrictamente metafórico o ilustrativo del instrumental propio de la elección racional (apartados 3.2 y 3.3). Finalmente, se ha procurado aquilatar el alcance y la validez de las afirmaciones con arreglo a las cuales la preocupación de los estados por las ganancias relativas anula el conjunto de las formulaciones procedentes del neoinstitucionalismo (apartado 3.4). Bajo nuestro punto de vista, el balance no puede ser sino favorable a los autores que han sostenido que los actores internacionales racionales tienen interés en cooperar. Como dejara escrito Keohane, “perseguir el interés propio no requiere maximizar la libertad de acción”. Al contrario: “los líderes inteligentes y con altura de miras entienden que el logro de sus objetivos puede depender de su compromiso con las instituciones que hacen posible la cooperación” (Keohane, 1984: 259). En suma, los neoinstitucionalistas gozan de una posición nítidamente hegemónica en los debates con contenido analítico en la literatura sobre los regímenes internacionales.

No obstante, hasta este momento nuestra atención ha estado centrada en exclusiva en la *voluntad* de cooperación de los actores. Como se ha observado y se observará con un poco más de detalle en adelante, no todos los académicos consideran que la mencionada voluntad de cooperar sea suficiente. A juicio de algunos estudiosos, ésta debe ir acompañada de la capacidad para hacerlo. Dicho de otro modo, según ciertos analistas, la cooperación debe ser tanto demandada como ofertada. A ello dedicamos el próximo capítulo.

4. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo:

La oferta de cooperación

Hemos destinado el capítulo 3 a revisar parte de los argumentos de carácter analítico que se han esgrimido acerca de los regímenes internacionales. En particular, se ha revisado la literatura dedicada a analizar por qué los estados racionales deberían (o no deberían) desear cooperar entre sí en un ambiente anárquico. Es decir, hemos prestado atención a la parte de la literatura que se pregunta si unos actores internacionales como los asumidos por neorrealistas y neoinstitucionalistas requieren de la cooperación para dar satisfacción a sus intereses, siendo nuestra conclusión positiva. De lo que hemos concluido que el enfoque neoinstitucionalista es nítidamente hegemónico en este segmento de la bibliografía.

Ahora bien, como se ha apuntado a lo largo del capítulo anterior, la cooperación no tiene porqué asomar siempre que los estados la necesiten. De hecho, algunos analistas han sostenido que si los actores pueden recurrir sin restricciones ni peligros a la cooperación, entonces es que ya no es cooperación. Kenneth A. Oye se pregunta: “¿Cómo determina la estructura de retribuciones la relevancia de la cooperación? Más concretamente, ¿cuándo es la *cooperación*, definida en términos de coordinación política conciente, *necesaria* para la consecución de *beneficios mutuos*?”. En su respuesta, Oye sostiene, primeramente, que “para que exista el beneficio mutuo, los actores deben preferir la cooperación mutua (CC) a la defección mutua (DD)”, o en términos de la tabla 4 del capítulo anterior, M debe ser mayor que 0 . Y, sin embargo, “para que la cooperación sea necesaria para la realización del beneficio mutuo, los actores deben preferir la defección unilateral (DC) a la cooperación no correspondida” (CD), esto es, F debe ser mayor que U . Dicho a la inversa, si el ajuste de políticas es espontáneo, si los actores no asumen el riesgo de ser defecionados, no estamos ante un caso de cooperación. En suma, según esta versión la cooperación no puede ser automática (Oye, 1986: 6).

Así las cosas, y sobre todo a juicio de los autores que se han centrado en el Dilema del Prisionero (con dos o N jugadores), es decir, sobre todo a juicio de los académicos que han reflexionado acerca de la cooperación partiendo de los juegos con más incentivos para la defección, no basta con que la cooperación sea demandada, sino que debe también ser ofertada. Bajo determinadas condiciones, la cooperación es tan deseable como inalcanzable, de modo que para llegar a ella deben operar algunos factores que proporcionen un contexto más favorable.

Se han identificado dos suministradores principales de cooperación, a saber, los regímenes y la hegemonía. En efecto, por una parte, se ha visto en los regímenes no tanto formas concretas de cooperación entre estados sino mecanismos para facilitarla. En segundo lugar, se ha debatido también sobre el papel de la hegemonía como suministradora de cooperación, discusión ésta que entronca con la teoría de la estabilidad hegemónica, pero que, como veremos, no debe confundirse con el conjunto de los análisis acerca de la influencia del poder en las formas concretas de la cooperación. Dedicamos, a ambas líneas de argumentación, sendos apartados.

4.1. Los regímenes como ofertantes de cooperación internacional

Como se había apuntado en el apartado 2.2, existen diferentes definiciones de *régimen internacional*. No todos los autores identifican como regímenes los mismos fenómenos de la sociedad internacional. Así, para algunos de ellos basta con la existencia de acuerdos explícitos entre estados, mientras que otros apuestan por definiciones que pivotan alrededor de las conductas o de las percepciones de los actores. Pues bien, ahora abordaremos un aspecto conexo a éste, pero no idéntico: el lugar reservado a los regímenes en el edificio explicativo de los académicos.

Hasta este momento, se ha asumido que los regímenes son las experiencias de cooperación entre estados que permiten a éstos afrontar conjuntamente algunos de sus retos. Y, sin embargo, esto no

es fiel a la utilización que del concepto hace Keohane⁸¹. Robert O. Keohane construye su conceptualización de los regímenes internacionales a partir de Ronald Coase, cuyo teorema afirma que “la mera presencia de externalidades no imposibilita necesariamente la coordinación efectiva entre actores independientes”. Según este autor, pues, y bajo ciertas condiciones, “la negociación entre actores puede llevar a soluciones que sean óptimas en el sentido de Pareto” (Keohane, 1984: 85). Dicho de otro modo, el teorema de Coase viene a minimizar “la importancia de la perversa lógica de la acción colectiva de Olson o de los problemas de coordinación enfatizados por la teoría de juegos” (Keohane, 1984: 87). Ahora bien, sostiene Keohane,

- 1- En primer lugar, “la teoría de juegos ha argumentado que, con más de dos participantes, el teorema de Coase no puede ser necesariamente demostrado”.
- 2- Por otra parte, y quizás de forma más importante, Coase especifica tres condiciones bajo las cuales, y únicamente bajo las cuales, son válidas las conclusiones de su teorema. A saber: (1) debe existir “un marco legal que establezca la responsabilidad de las acciones, presumiblemente apoyado por una autoridad gubernamental”; (2) la información tiene que ser perfecta y, finalmente, (3) las transacciones no deben estar asociadas a ningún coste. Es decir, justamente las condiciones que los académicos de las RRII han coincidido en señalar que no existen en la sociedad internacional (Keohane, 1984: 87).

Apoyándose en este segundo aspecto, el de la no-vigencia en el ámbito internacional del teorema de Coase, Keohane propone invertirlo: “en ausencia de [estas] condiciones, la coordinación será a menudo impedida por dilemas de acción colectiva” (Keohane, 1984: 87). Y es en este punto en el que las instituciones y los regímenes internacionales emergen, justamente, como suministradores de las condiciones favorables para la cooperación. Los regímenes, pues, “establecen patrones de responsabilidad legal, proporcionan información relativamente simétrica y gestionan los costes de la

⁸¹ Como apuntan Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997: 42), “pocos estudiosos [...] parecen haber seguido la muda conceptual” de Keohane, y cuando lo han hecho no han alcanzado el grado de coherencia y formalización de este autor.

negociación”, posibilitando la aparición de “acuerdos específicos” (Keohane, 1984: 88; véase también Keohane, 1988: 386). De manera más general, “los regímenes hacen que sea más sensato cooperar, ya que disminuyen la probabilidad de ser defraudado”. Y es por esta razón que se inscriben en una lógica coherente con la soberanía de los estados: “lejos de constituir amenazas para los gobiernos (en cuyo caso sería difícil entender porqué existen), permiten a éstos conseguir objetivos que, de otro modo, quedarían fuera de su alcance”, facilitando los acuerdos intergubernamentales (Keohane, 1984: 97).

En definitiva, Keohane entiende que la construcción de regímenes internacionales es distinta de la adopción de acuerdos “esporádicos” entre estados. De hecho, lo primero facilita lo segundo y la dificultad de lo segundo justifica lo primero (Keohane, 1988: 386). Para decirlo con Oran R. Young, los regímenes “deben ser concebidos como respuestas a los extendidos problemas de acción colectiva que hacen problemática la cooperación en el nivel internacional” (Young, 1995a: 5).

Ahora bien, esta interpretación de los regímenes se enfrenta a tres líneas de crítica principales. A saber:

[1] Qué causa la causa

Si los regímenes no son la cooperación, sino el marco propicio en el que se da la cooperación (Keohane, 1984: 56), entonces se hace necesario explicar cómo se genera este marco. Dicho de otro modo, si como sostiene Keohane los regímenes son un tipo especial de acuerdo que facilita que los gobiernos alcancen acuerdos específicos a pesar de los problemas propios de la acción colectiva, debe explicarse qué es lo que facilita la creación de regímenes en un primer momento. Keohane se encuentra preso de dos tensiones contrapuestas, generadas por su propio razonamiento: por una parte, “si los costes de transacción son negligibles, no será necesario crear nuevas instituciones para facilitar el intercambio mutuamente beneficioso”, pero, por otra, si “son extremadamente altos, no será posible” (Keohane, 1988: 386). Es por esta razón que Keohane se ve obligado a forzar la lógica argumentativa y escribir que “aunque los regímenes dependen ellos mismos de las condiciones que conducen a los acuerdos interestatales, también pueden facilitar los esfuerzos para coordinar

políticas” (Keohane, 1984: 57).

En efecto, concebir los regímenes (y las instituciones en general) como herramientas para facilitar la cooperación en vez de como manifestaciones de la misma sólo permite aplazar los problemas de acción colectiva. Los regímenes “emergen porque son ‘necesarios’ para llevar a cabo la cooperación en una situación de motivaciones mixtas o en un juego con múltiples equilibrios”, pero esto plantea la pregunta de “qué mecanismo provoca que esta necesidad pueda ser satisfecha” (Florini, 1996: 365). En definitiva, Keohane tiene en los regímenes internacionales una muleta para dar cuenta de la cooperación entre actores internacionales que se mueven en contextos similares al descrito por el Dilema del Prisionero, y ello facilita su argumentación. Pero desplaza entonces el problema a la explicación del surgimiento de los regímenes.

Keohane, sin embargo, no formula ninguna explicación acerca de la aparición de los regímenes internacionales. Él mismo dejó escrito que “la teoría racionalista no [...] ha sido empleada sistemáticamente para dar cuenta de la creación o desaparición de las instituciones internacionales” (Keohane, 1988: 387). Y en esto coincide con Young, según el cual “hay una cantidad considerable de acuerdo acerca de las razones por las que los actores [...] se permiten ser atraídos hacia los regímenes”, pero, en cambio, “hay una cantidad equivalente de confusión y desacuerdo sobre los procesos reales por los cuales tiene lugar la creación de los regímenes” (Young, 1986: 109). En suma, si bien la aportación teórica de Keohane puede servir como “punto de arranque para la evaluación de las consecuencias de los regímenes internacionales”, también es cierto que “no contribuye a explicar su formación” (Rittberger y Zürn, 1990: 29).

Así pues, los regímenes internacionales son un factor causal de la cooperación pero no conocemos cuáles son sus propios factores causales. Y esto, la relación entre las causas y los efectos, nos conduce a la segunda de las críticas que ha de enfrentar el particular uso que Keohane da al concepto de régimen internacional.

[2] Los argumentos funcionales

En el argumento de Keohane, si finalmente los actores internacionales son capaces de crear regímenes es porque sus beneficios son tan elevados y tan evidentes a ojos de los gobiernos, y generan un empuje tal en los estados, que los tornan capaces de superar los problemas de acción colectiva. Los regímenes aparecen porque los actores prevén sus efectos. Del mismo modo que “la inversión es explicada por el beneficio”, o de la misma manera que el órgano es explicado por sus funciones, el régimen es explicado por el anticipo de sus ventajas (Keohane, 1984: 80). Dicho de otra forma, en la versión de Keohane, las consecuencias de los regímenes (sus virtudes) se convierten en las causas de su aparición.

A pesar de lo extendido de su uso, empero, los argumentos funcionales “deben ser utilizados con precaución”. En efecto, “incluso si las instituciones en cuestión desempeñan las funciones que se les atribuyen, pueden haber emergido por otras causas” (Keohane, 1984: 81), de modo que debe evitarse el riesgo de sostener falazmente un argumento bajo la lógica *post hoc ergo propter hoc*. Para ello, argumenta Keohane, se debe “mostrar que los actores que están siendo investigados son racionales, y que las instituciones y prácticas que deben explicarse fueron diseñadas para cumplir las funciones anticipadas”. Y, sin embargo, Keohane no demuestra la racionalidad de los actores, sino que únicamente la asume (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 40).

Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger se cuestionan si es posible escapar de esta falacia. En caso de que no lo sea, argumentan, “lo único que se debe pedir de una teoría funcional de los regímenes es que describa adecuadamente los efectos de los regímenes sobre el bienestar (o la seguridad) de los estados y muestre que efectivamente son beneficiosos para ellos” (Hasenclever, Mayer i Rittberger, 1997: 41). Esto es, debe olvidarse cualquier intento de buscar las causas de los regímenes internacionales en sus consecuencias y deben concentrarse los esfuerzos en estas últimas. En cambio, si se considera que es posible evitar la falacia las preguntas de investigación tienen que ser diferentes a las planteadas por Keohane. Es decir, “no deberíamos estar preocupados por los efectos de los regímenes, sino por las creencias de los actores acerca de estos efectos”, en tanto que

es justamente de su anticipo por parte de los actores de donde partirá la explicación (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 41).

En todo caso, el lugar que el concepto de régimen ocupa en el andamiaje conceptual de Keohane hace que el conjunto de su explicación corra un riesgo epistemológico nada despreciable (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 41).

[3] La cuestión del cumplimiento

Es importante recordar en este punto que algunos de los motivos que justificaban la elección de la definición formal de régimen internacional tenían que ver con la capacidad de ésta para generar proposiciones falsables acerca del cumplimiento por parte de un estado concreto de las disposiciones de un régimen particular (véase la sección 2.2.2). Dicho de otro modo, habíamos argumentado que si la definición de régimen está vinculada a la existencia de acuerdos explícitos entre gobiernos, entonces es posible evaluar el grado de cumplimiento de estos acuerdos y, por tanto, es posible llegar a conclusiones acerca del valor del concepto de régimen internacional para dar cuenta del comportamiento de los estados. Recordemos también que ésta era la razón esgrimida por Keohane para justificar su opción por una determinada definición de trabajo del término en cuestión, en la que nuestro autor conjugaba lo formal con algunos criterios de relevancia, tomados en consideración con fines básicamente operativos. Keohane, por tanto, es sensible a las necesidades de convertir los esfuerzos conceptuales de corte más analítico en trabajo fenoménico.

Sostendremos, sin embargo, que el lugar que Keohane reserva a los regímenes en su edificio teórico dificulta la evaluación del grado de sujeción de los estados a los regímenes de los cuales son miembros. La distinción entre regímenes y acuerdos “hace del cumplimiento de los [primeros] un asunto altamente complicado y ambiguo”, ya que los unos y los otros “pueden tener sus propias pautas de cumplimiento, que presumiblemente no tienen porqué coincidir” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 42).

Así, por una parte “hay varios acuerdos *ad hoc* [...] que pueden ser o no respetados”, con lo que una primera forma de incumplimiento de lo dispuesto por un régimen consistiría en la no-observación de los acuerdos específicos adoptados por sus miembros. Por otra parte, “está el régimen en sí mismo, las normas y reglas del cual también pueden ser cumplidas, o no serlo”, lo que admite dos interpretaciones distintas. Primeramente, “el no-cumplimiento de un régimen puede significar la violación de una norma o regla por parte de un actor individual”. En segundo lugar, la no-sujeción a un régimen puede significar también, “y principalmente, efectuar una negociación ilegítima”, no sujeta a las normas y reglas del régimen en cuestión, “lo que no es un acto individual, sino colectivo” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 42). La utilización del concepto de régimen *à la* Keohane, por tanto, complica considerablemente el ejercicio de una de las potencialidades positivas de la definición de régimen adoptada por este mismo autor, a saber, la posibilidad de verificar el impacto de las disposiciones de los regímenes en el comportamiento de los estados que han aceptado vincularse a ellos. Entendidos de este modo, los regímenes internacionales pierden valor como instrumento de análisis.

En suma, la forma en que Robert O. Keohane utiliza el concepto de régimen internacional (1) no parece ser útil para dar cuenta de la superación de los problemas de acción colectiva por parte de los estados que cooperan en la sociedad internacional; (2) corre serio riesgo de incurrir en falacia y, finalmente, (3) dificulta sobremanera el análisis del cumplimiento como dimensión fundamental del estudio de los regímenes internacionales.

Para concluir, apuntaremos tres reflexiones que, a modo de conclusión de este apartado, pretenden mostrar algunas de las conexiones que vinculan el asunto aquí tratado con lo expuesto en otras partes del texto. A saber:

- 1- La utilización que del concepto de régimen internacional hace Keohane fuerza este autor a considerar que los regímenes aparecen cuando los estados se encuentran en situaciones equiparables al Dilema del Prisionero. Es entonces cuando los regímenes pueden jugar su papel en la resolución de los problemas de acción colectiva. En cambio, otros académicos

4. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: la oferta de cooperación.

que no usan de esa misma forma el concepto de régimen consideran que es justamente en los contextos asimilados al DP donde menos debe esperarse la aparición de regímenes internacionales (véase la sección 3.2.2).

- 2- El argumento según el cual los regímenes facilitan el surgimiento de la cooperación y según el cual su propia formación es facilitada, en todo caso, por el ambiente contractual generado por otros regímenes no puede responder sino a la agenda de investigación propia de los autores norteamericanos (véase la sección 2.1.2), que gravita alrededor de la relación entre regímenes y cambio. Dicho de otro modo, sólo tiene sentido reflexionar en los términos en que lo hace Keohane cuando las preguntas a responder no tienen que ver con la *creación* de regímenes sino con su *evolución*, como resultado de la alteración de la constelación de intereses o la distribución del poder subyacentes. Como apuntan Rittberger y Zürn “esta teoría quizás explique porqué los regímenes continúan existiendo cuando las condiciones que subyacían en su formación han cambiado”, pero no es útil para dar cuenta de la aparición de regímenes allí donde no los había (Rittberger y Zürn, 1990: 29). Bajo nuestro punto de vista, por tanto, hay un vínculo claro entre la orientación temática de buena parte de la academia norteamericana y el sitio que los regímenes ocupan en el edificio conceptual de Keohane.
- 3- Finalmente, y a modo de enlace con el próximo apartado, señalaremos que Keohane entiende que los regímenes pueden ofrecer las condiciones propicias para la cooperación cuando la hegemonía es incapaz de hacerlo. Bajo condiciones de declive de la hegemonía, los regímenes pueden proporcionar estabilidad a la sociedad internacional: “la cooperación es posible después de la hegemonía no sólo porque los intereses compartidos puedan llevar a la creación de regímenes, sino también porque las condiciones para mantener un régimen ya existente son menos exigentes que las que se requieren para crearlo” (Keohane, 1984: 50). Es decir, los regímenes pueden sobrevivir a la desaparición de las condiciones bajo las que se crearon y dotar de continuidad a las relaciones entre estados en un buen número de áreas temáticas. De esta forma, Keohane desmiente, parcialmente, lo sostenido por la teoría

de la estabilidad hegemónica.

En efecto, el ejercicio de la hegemonía por parte de algún estado ha sido percibido por muchos como precondition para la existencia de cooperación en el sistema internacional. De este modo, la hegemonía se convierte también en subministradora de cooperación. Dedicaremos el próximo apartado a revisar estos argumentos, aunque debemos avisar que la amplitud de la literatura relativa a la teoría de la estabilidad hegemónica (que merece varias tesis por sí misma) impide que el ejercicio que abordamos se acerque siquiera a la exhaustividad.

4.2. La hegemonía

El debate sobre la hegemonía y sobre la estabilidad supera con mucho el alcance de este trabajo. Sus ramificaciones se extienden sobre la práctica totalidad de la disciplina de las Relaciones Internacionales y tienen que ver, ni más ni menos, con el concepto de poder y su impacto sobre las relaciones entre actores internacionales. No pretendemos, por tanto, ofrecer una revisión completa, ni tan sólo representativa, de lo escrito al respecto. Nuestra intención, más modesta, es revisar el debate acerca del supuesto papel de la hegemonía como suministradora de (las condiciones adecuadas para la) cooperación, así como algunas de las implicaciones de todo ello en el debate entre las aproximaciones teóricas que han reflexionado acerca de los regímenes internacionales.

El apartado se organiza en cuatro secciones. En la primera de ellas se esbozan las proposiciones y conclusiones principales de la teoría de la estabilidad hegemónica, con el objetivo de trazar un panorama general, así como se evalúan las relaciones entre la mencionada teoría y el tronco central de la literatura sobre regímenes. En las tres secciones siguientes, se procura exponer el abanico de argumentos que los neoinstitucionalistas han desplegado cuestionando la validez de la teoría de la estabilidad hegemónica. Así, en la sección 4.2.2 se revisan los problemas asociados con la utilización del concepto de poder. Posteriormente (4.2.3) se delimita el ámbito de aplicación de la teoría de la estabilidad hegemónica, con el fin de demostrar que éste ha sido a menudo sobredimensionado. Finalmente, la sección 4.2.4 presenta las líneas de argumentación que niegan que los regímenes

internacionales tengan el carácter de bienes públicos que les otorga la teoría de la estabilidad hegemónica y que cuestionan si la acción colectiva requiere de la existencia de un hegemón. En suma, nuestra pretensión es la de explicitar las virtudes y los límites de la teoría de la estabilidad hegemónica en tanto que teoría del “suministro” de la cooperación, así como evaluar las relaciones que mantiene con la aproximación neoinstitucionalista al estudio de los regímenes internacionales.

4.2.1. La teoría de la estabilidad hegemónica

Robert O. Keohane destaca que la teoría de la estabilidad hegemónica contiene dos proposiciones principales. En primer lugar, la mencionada teoría afirma que “el orden en la política mundial es típicamente creado por una única potencia dominante”, de forma que, “en tanto que los regímenes constituyen elementos de un orden internacional, [...] la construcción de un régimen internacional depende normalmente de la hegemonía”. En segundo lugar, y más allá de la etapa de *formación* de los regímenes, la teoría sostiene que también “el *mantenimiento* del orden requiere una hegemonía continuada”, de suerte que la perpetuación de la cooperación “depende de la perpetuación de la hegemonía” (Keohane, 1984: 31, se han añadido las cursivas). En efecto, si “los regímenes internacionales fuertes dependen del poder hegemónico”, si “la concentración del poder contribuye a la estabilidad”, entonces “la fragmentación del poder entre países rivales conduce a la fragmentación” de los regímenes⁸² (Keohane, 1989: 78).

A juicio de la teoría de la estabilidad hegemónica, pues, el conjunto del sistema internacional, regímenes incluidos, es confeccionado y mantenido por el hegemón y a la medida del hegemón. Sin embargo, la teoría de la estabilidad hegemónica es algo más que la mera constatación de que la distribución del poder afecta a las relaciones entre actores y, por consiguiente, a los acuerdos a los que éstos llegan en ciertas áreas de la vida internacional. La teoría de la estabilidad hegemónica

⁸² Keohane sostiene que la “proposición más notable de esta teoría (que la hegemonía es a la vez condición necesaria y suficiente de la cooperación) no está fuertemente apoyada por la experiencia de este siglo” (Keohane, 1984: 35). Véase el capítulo octavo de Robert O. Keohane (1984).

contempla los regímenes internacionales como bienes públicos. Esto es, como bienes que cumplen, a la vez, las condiciones de oferta conjunta y no-exclusión (véase la sección 3.3.1).

Como se ha indicado, la teoría económica nos informa de que este tipo de bienes son sistemáticamente suministrados en cantidades insuficientes, dada la existencia de poderosos incentivos para el *free riding*. Sin embargo, la teoría de la estabilidad hegemónica señala que la actitud de los países hacia los bienes públicos no tiene porqué ser homogéneamente tendente al gorroneo, sino que depende de su ubicación en la estructura de poder. Así, los “países dominantes extremadamente grandes estarán especialmente interesados en suministrar estos bienes, mientras que los participantes relativamente pequeños intentarán actuar como *grrones*, evitando cargar con su parte proporcional de los costes” (Kindleberger, 1985: 353).

Es decir, la potencia hegemónica “es suficientemente grande como para capturar una proporción de los beneficios del bien público mayor que el coste de suministrarlo” (Snidal, 1985b: 581), de modo que estará especialmente interesada en arbitrar mecanismos para mantener la estabilidad de la que se beneficia y, por tanto, estará mejor dispuesta a asumir buena parte de los costes asociados. En cambio, apunta Kindleberger, “no hay una norma de comportamiento universalmente aceptada para los países pequeños” (Kindleberger, 1985: 353). El resultado de todo ello es que “los sistemas internacionales con una distribución altamente sesgada [del poder] tenderán a tener un más abundante suministro de tales bienes públicos que los sistemas caracterizados por la igualdad entre actores” (Keohane, 1989: 78).

Es preciso recordar, en este punto, que el contexto en que se formularon este tipo de argumentaciones estuvo caracterizado por la preocupación de los analistas norteamericanos por la aparente pérdida de supremacía que venía experimentando Estados Unidos desde finales de la década de los años sesenta. Lo que explica por qué las reflexiones de estos académicos pivotaron muy a menudo no tanto en torno al impacto en el sistema internacional de la *existencia* de un hegemón, como en torno a los efectos del *declive* de su hegemonía. Así, cuando efectivamente disminuye la preponderancia relativa de la potencia hegemónica, ésta “es menos capaz de imponer

4. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: la oferta de cooperación.

las normas a los que no desean participar” y tiene menos recursos con los que convencer a “los otros estados para que se mantengan dentro de los límites del régimen”. Bajo estas condiciones, los costes del liderazgo “suponen una carga más y más pesada”, de forma que “la imposición de las reglas será más difícil y los pagos laterales menos justificables”. Al fin y al cabo, dado su crecimiento, “¿no deberían los otros estados –ahora cada vez más en el papel de rivales económicos- contribuir de manera justa a la empresa colectiva?” (Keohane, 1989: 78 y 79). Para decirlo con Gilpin, “el hegemón se harta de los *free riders* y del hecho que sus socios económicos saquen más tajada que él del comercio liberalizado” (Gilpin, 1987: 78).

De hecho, sostienen los autores que han teorizado acerca de la estabilidad hegemónica, “el sistema hegemónico es finalmente inestable”. En efecto, los hegemones tienden a dejar de serlo: “por razones internas y externas, la potencia hegemónica pierde su voluntad y su habilidad para gestionar el sistema”. Según Gilpin, contribuye decisivamente a ello el hecho que el consumo interno, tanto el practicado por agentes privados como por el sector público, así como “los costes de defender el sistema militarmente” crezcan “en relación con los ahorros nacionales y la inversión productiva”. Por otra parte, el mismo buen funcionamiento de la economía internacional, posibilitado por la potencia hegemónica, permite que emerjan “economías más eficientes, dinámicas y competitivas, que minan la posición internacional del hegemón y el excedente económico que había financiado los costes de la hegemonía global” (Gilpin, 1987: 78). De esta forma, los gobiernos de los países emergentes “aprecian que pueden incrementar sus propias ganancias forzando cambios en la naturaleza del sistema”, a la vez que “su posición de poder reforzada implica que los costes [de impulsar tales cambios] y asegurar sus intereses disminuyen”. En otras palabras, “en tanto que los beneficios potenciales empiezan a exceder los costes percibidos de emprender un cambio en el sistema”, los estados emergentes “buscarán cambiar el *status quo*” (Gilpin, 1981: 187). Finalmente, el sistema es inherentemente inestable también a causa del hecho que los comportamientos de *free rider* provocan que la potencia hegemónica tenga tendencia a “pagar en demasía” por los bienes públicos que suministra, lo que drena su capacidad para continuar haciéndolo (Gilpin, 1981: 169). En suma, la misma estabilidad proporcionada por la concentración del poder en el sistema internacional

tiende a “difundirlo, minando así los cimientos políticos de su propia estructura” (Gilpin, 1987: 78).

Habitualmente se identifican dos momentos históricos recientes de ejercicio de la hegemonía por parte de algún estado. “El primero fue la *Pax Britannica*, que se extendió desde el final de las guerras napoleónicas hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial”. Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos hicieron lo propio con la *Pax Americana* (Gilpin, 1987: 73). El período de entreguerras, por tanto, aparece una y otra vez como paradigma de la situación a evitar, a saber, el rechazo por parte del hegemón del ejercicio de las responsabilidades conferidas por su posición en la estructura internacional (Kindleberger, 1985: 348). En estos casos, sostiene la teoría de la estabilidad hegemónica, fracasarán una y otra vez todos los intentos de construcción de los regímenes internacionales que deberían permitir la gestión de las interdependencias que han caracterizado crecientemente el sistema internacional desde la revolución industrial hasta esta parte⁸³.

⁸³ Así, Kindleberger explica en términos de falta de liderazgo (expresión que este autor prefiere, junto con la de *responsabilidad*, a la de *hegemonía*) la incapacidad para regular los aranceles del trigo en la Conferencia Económica Mundial de 1927 (“EE.UU. no era miembro de la Sociedad de Naciones y, por si fuera poco, estaba gobernada por republicanos con una tradición de aranceles altos. No existía liderazgo. No se emprendió acción alguna”) (Kindleberger, 1985: 89). Similar explicación le merece la imposibilidad de “elevar conjuntamente los precios” agrícolas durante el período de entreguerras, ya que los intentos que se efectuaron “no podían tener éxito si no existía un liderazgo importante (y sacrificios por parte del líder)” (Kindleberger, 1985: 97). Tampoco en los asuntos monetarios estaba EE.UU. “preparado ni para tomar el liderazgo y poner el dinero necesario a disposición del Fondo de Normalización Monetaria o el Instituto de Crédito Internacional, ni para tomar la importante decisión de crear un nuevo dinero internacional” (Kindleberger, 1985: 268). Finalmente, Kindleberger alude también a la falta de “un liderazgo fuerte por parte de Estados Unidos o de Gran Bretaña” para dar cuenta del fracaso de las sanciones contra la Italia de Mussolini después del ataque sobre Etiopía en octubre de 1935 (Kindleberger, 1985: 285). En cambio, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, a juicio de este mismo autor, Estados Unidos, “más que cooperación, lo que proporcionó fue liderazgo”, permitiendo así la construcción de “instituciones y políticas” claves para la sociedad internacional de la post-Segunda Guerra Mundial, entre las que Kindleberger destaca “la OCDE, el Grupo de los Diez, el Banco de Acuerdos Internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el GATT, etc.” (Kindleberger, 1985: 350).

4. *El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: la oferta de cooperación.*

La teoría de la estabilidad hegemónica, por tanto, parece vincularse muy estrechamente con la reflexión acerca de los regímenes internacionales. Y, a pesar de ello, la relación entre la una y la otra es algo compleja. Como escribieran Hasenclever, Mayer y Rittberger,

“Dado que la teoría de la estabilidad hegemónica ha sido utilizada como una explicación estructural de los cambios en los regímenes internacionales (incluyendo su formación y declive), parecería que debe ser considerada como una de tantas aproximaciones teóricas específicas a los regímenes. Sin embargo, la *teoría de regímenes* puede ser considerada y, de hecho, en buena medida ha sido desarrollada como una *alternativa* conciente a la teoría de la estabilidad hegemónica y sus implicaciones para la cooperación internacional” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 86).

En efecto, la centralidad de la que goza el concepto de poder en las formulaciones de la teoría de la estabilidad hegemónica parece, en ocasiones, casar mal con el énfasis sobre la cooperación presente en la literatura sobre regímenes. Dos parecen ser los puntos de fricción entre ambas líneas de argumentación. El primero tiene carácter normativo. Bajo este punto de vista, el estudio de la cooperación pierde buena parte de su regusto valorativo cuando es fruto de la utilización del poder por parte de la potencia hegemónica. Queda sin sentido el impulso ético de resonancias liberal-idealistas que estaba presente en el estudio del impacto de las instituciones y la cooperación en la sociedad internacional. En el plano temático, pues, la teoría de la estabilidad hegemónica, de ser cierta, da la razón a los realistas. Probablemente sea ésta la razón por la que el debate sobre la estabilidad hegemónica tiene a menudo la apariencia de ser más una discusión acerca de la bondad o maldad de las relaciones entre estados que una disputa propiamente teórica acerca de las condiciones de posibilidad de la cooperación.

El segundo punto de fricción entre la bibliografía institucionalista sobre regímenes y la teoría de la estabilidad hegemónica tiene un carácter más analítico. Como sostiene Jervis, “si los patrones de las relaciones internacionales pueden ser explicados por la distribución del poder militar y económico entre estados, entonces el concepto de régimen no resulta útil”, mientras que si “las conexiones

entre los resultados [de las interacciones] y el poder nacional son indirectos y mediados”, entonces “hay más espacio para la elección, la creatividad y para que las instituciones restrinjan y regulen el comportamiento y generen un régimen” (Jervis, 1983: 174). En la misma dirección apuntan Levy, Young y Zürn cuando al formularse la pregunta de “¿implican los regímenes alguna diferencia?” responden que, al parecer de los neorrealistas, “la cooperación institucionalizada [es] el reflejo de la distribución del poder estructural, lo que implica que los regímenes en cuestión serán abandonados cuando cambie la distribución del poder subyacente o cuando los compromisos institucionales se conviertan en inconvenientes para uno o más estados poderosos”. Por consiguiente, continúan los autores, “desde este punto de vista, no vale la pena dedicar recursos al análisis de la cooperación institucionalizada en la política mundial” (Levy, Young y Zürn, 1995: 287). Finalmente, también Rittberger y Zürn consideran que “las aproximaciones de teoría de juegos” (en buena parte, el neoinstitucionalismo) y las “aproximaciones estructurales” (esto es, “las distintas versiones de la teoría de la estabilidad hegemónica”) están en competición entre sí, como mínimo parcialmente (Rittberger y Zürn, 1990: 28 y 29).

Sin embargo, sostendremos que, desde un punto de vista analítico, el reconocimiento del impacto de la distribución del poder (así, en general) no tiene porqué violentar el marco teórico del estudio neoinstitucionalista de los regímenes internacionales. De esta suerte, por ejemplo, la distribución del poder entre los dos jugadores de los problemas de coordinación con conflicto distribucional o de los juegos de *rambo* puede determinar el resultado de la interacción, facilitando o impidiendo la cooperación (véase la sección 3.2.2). Es decir, y queremos insistir sobre este particular, los neoinstitucionalistas pueden introducir en sus análisis los factores vinculados a la estructura internacional del poder sin renunciar por ello a enraizar sus explicaciones en los intereses de los actores. La toma en consideración del poder no es un monopolio realista.

Ahora bien, la teoría de la estabilidad hegemónica plantea un problema distinto, puesto que impide que el análisis de las dinámicas de la sociedad internacional pivote alrededor de los intereses, como pretenden los neoinstitucionalistas. Más aún, según la estabilidad hegemónica los intereses son, en todo caso, el resultado del poder a disposición de cada cual: como hemos visto, las actitudes de los

distintos actores en el suministro de los bienes públicos dependen fundamentalmente de su ubicación en la estructura de poder. La teoría de la estabilidad hegemónica, por tanto, sí resulta incompatible con la aproximación neoinstitucionalista al estudio de los regímenes internacionales.

Reservaremos las próximas secciones, justamente, a observar y a aquilatar con un cierto detalle la divergencia analítica entre la teoría de la estabilidad hegemónica y la literatura neoinstitucionalista acerca de los regímenes internacionales. Para empezar, examinaremos, justamente, los inconvenientes de ubicar el poder en el centro mismo del análisis.

4.2.2. La fragilidad del poder

Dedicamos esta sección, pues, a la revisión de las críticas que los autores neoinstitucionalistas han dirigido a las formulaciones estructurales en general, y a la teoría de la estabilidad hegemónica en particular, y que tienen que ver con los inconvenientes derivados de lo escurridizo del concepto de poder. Como escribiera Steven J. Brams, “el poder es probablemente el concepto más sugestivo en el vocabulario de los politólogos”, pero también es “uno de los conceptos más intratables”, con “significados e implicaciones aparentemente contradictorios” (Brams, 1990: 258).

Puesto que la teoría de la estabilidad hegemónica gira en torno a “la constelación de actores o unidades y la distribución de poder [...] entre ellos” (Rittberger y Zürn, 1990: 35), requiere de una conceptualización del término *poder* que sea a la vez falsable y verificable empíricamente. Es decir, cualquier operacionalización de la teoría de la estabilidad hegemónica necesita, como primer paso, evaluar la distribución del poder entre los actores presentes en la interacción que se desea analizar. Los institucionalistas suelen aducir que este primer paso resulta una “empresa muy arbitraria” (Rittberger y Zürn, 1990: 37), hasta el punto de invalidar todos los siguientes. A su juicio, la forma en la que se entiende el concepto de poder no es lo suficientemente satisfactoria como para que éste actúe como clave de bóveda de ninguna construcción teórica.

Normalmente, se considera que, llegado el momento de operar con el poder, dos son las opciones abiertas al analista. En primer lugar, está la posibilidad de “definir el poder en términos de control”

sobre los resultados de las interacciones entre estados (Keohane, 1984: 20). Es decir, el poder “puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que los otros hagan algo que, de otra forma, no harían” (Keohane y Nye, 1977: 11). Esta primera posibilidad, pues, consiste en inferir de la mayor o menor influencia de cada estado su mayor o menor poder, convirtiendo así lo uno en sinónimo de lo otro. No obstante, siendo ésta una “solución plausible”, que encaja bien con el sentido común, “no da respuesta a la pregunta acerca del valor del concepto [de poder] en el estudio de la política”. No permite utilizar el poder para dar cuenta de la influencia de un actor sobre el comportamiento de los demás y, por tanto, tampoco permite evaluar la utilidad analítica del término en cuestión para comprender las interacciones entre actores internacionales. Dicho de otro modo, “para utilizar el concepto de poder en la explicación del comportamiento, uno necesita ser capaz de medir el poder antes de que las acciones sean explicadas, así como construir modelos en los que diferentes cantidades de poder den lugar a diferentes resultados” (Keohane, 1984: 20).

La implicación es clara, cualquier verificación de la teoría de la estabilidad hegemónica (o, más en general, cualquier verificación del impacto del poder sobre las relaciones entre estados) debe partir de una evaluación, independiente a la interacción a analizar, de los recursos de poder a disposición de los actores. Y ésta es la segunda de las opciones con las que cuentan los analistas: primero se determinan los recursos de poder de cada actor y *después* se verifica si las interacciones se ajustan a lo que se había previsto a la vista de la mencionada distribución de capacidades. El poder, por tanto, ya no es sinónimo de influencia, sino *un* factor para la influencia que, además, puede ser sometido a la comprobación.

Los resultados de los ejercicios empíricos inspirados en esta aproximación son con frecuencia insatisfactorios. Menudean las ocasiones en las que la tenencia de una más potente capacidad militar, una población mayor o una riqueza superior no se traduce en el ejercicio de mayor influencia. Como señalaran Keohane y Nye, “no hay apenas ninguna relación uno-a-uno entre el poder medido como posesión de algún tipo de recurso y el poder medido como efectos sobre los resultados”. (Keohane y Nye, 1977: 11). No cabía esperar otra cosa, en tanto que los recursos de poder requieren de una determinada mediación, para convertirse en influencia. Mediación que en el

4. *El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: la oferta de cooperación.*

campo de los regímenes internacionales “tiene lugar a través de un proceso de negociación política en el que la habilidad, el compromiso y la coherencia pueden [...] contradecir las precondiciones basadas en la distribución de los recursos de poder” (Keohane y Nye, 1977: 225).

Ello ha propiciado que se hayan añadido, a los recursos de poder, otros “factores intangibles, como la voluntad, la intensidad de la motivación o, en la versión refinada de la teoría de la estabilidad hegemónica, el liderazgo”. Estos elementos, se aduce, explicarían porqué en algunas ocasiones los estados más poderosos pierden determinadas batallas, diplomáticas o no tanto. Sin embargo, el problema continúa siendo el mismo: “estos factores sólo pueden ser medidos después del evento” que se pretendía explicar y, por tanto, no son útiles para tal explicación. Así pues, la introducción de lo intangible en la *lista* de los recursos de poder tiene también como resultado el hecho de que “el poder ya no es utilizado para dar cuenta del comportamiento, sino que, más bien, proporciona un lenguaje para describir la acción política” (Keohane, 1984: 20).

Finalmente, han venido señalando los liberales, tampoco tiene porqué asumirse necesariamente una naturaleza fundamentalmente estática del poder, en virtud de la cual éste dependa siempre de la misma combinación de recursos básicos. Momentos históricos distintos pueden demandar recursos diferentes para la obtención de influencia, de modo que la importancia relativa del tamaño del territorio, la capacidad militar, la vitalidad económica, la penetración cultural, la posesión de armas nucleares y otras tantas dimensiones del poder han tenido una importancia oscilante en la conformación de la sociedad internacional. Como apuntaban Keohane y Nye, si bien “el punto de vista tradicional era que el poder militar dominaba otras formas de poder, y que los estados con mayor poder militar controlaban los asuntos mundiales”, hay indicios para pensar que “los recursos que producen capacidades de poder se han vuelto más complejos”, lo que significa que el concepto de poder es “ahora incluso más escurridizo que antes” (Keohane y Nye, 1977: 11). El resultado de todo ello es que se complican las comparaciones históricas y se vuelve a ubicar al poder en el lugar de una variable dependiente, apartándolo del papel de variable independiente. Todo ello se agrava un punto más si se introduce en la reflexión el hecho de que “el valor de los recursos de poder para influir sobre el comportamiento en la política mundial depende de los objetivos buscados”, esto es,

el hecho de que áreas temáticas distintas requieren de recursos de poder distintos (Keohane, 1989: 62). La complejidad aumenta especialmente si se contempla la posibilidad de que cada una de estas *issue areas* permita fungibilidades distintas entre cada uno de los recursos de poder.

En suma, y a modo de recapitulación, los autores liberales han apuntado algunas razones para la reconsideración del papel del poder en las explicaciones de los procesos que acontecen en la sociedad internacional. La próxima sección, sin embargo, asume la utilidad analítica del concepto de poder en las Relaciones Internacionales en general y el estudio de los regímenes en particular. Reservamos las próximas páginas a delimitar el ámbito de validez de la teoría de la estabilidad hegemónica, que ha conocido en algunas ocasiones tratamientos de tan extrema amplitud que la han convertido prácticamente en una explicación omnicomprehensiva de las dinámicas de la sociedad internacional. Como se procurará demostrar, “el amplio uso [de la teoría de la estabilidad hegemónica] parece más asociado a una ‘aplicación’ descuidada de la teoría que con ninguna validez general o fundamental” (Snidal, 1985b: 579).

4.2.3. Los límites de la teoría de la estabilidad hegemónica

Más arriba se ha señalado la esencial contradicción entre la teoría de la estabilidad hegemónica y las formulaciones que parten del interés para dar cuenta de los regímenes internacionales (véase la sección 4.2.1). Ante la profusión con la que se alude a aquel constructo teórico para explicar los fenómenos más dispares de la sociedad internacional, parece importante deslindar con cierta precisión su ámbito de aplicación, pues sólo fuera de él es posible el neoinstitucionalismo.

En primer lugar, debe subrayarse que la hegemonía es *una* de las posibles estructuras internacionales. De hecho, el propio Kindleberger anunció ya la imposibilidad de que las proposiciones y predicciones de la teoría de la estabilidad hegemónica tuvieran sentido alguno bajo condiciones de liderazgo múltiple, por ejemplo. Es por ello que nos recuerda que “en un diunvirato, una troika o formas algo más amplias de responsabilidad colectiva, como la cumbre de los Siete o el Grupo de los Diez, [los actores] se pasan la responsabilidad de uno a otro sin parar”, lo que propicia que tales conformaciones sean inestables (Kindleberger, 1985: 351). Kindleberger se sirve

de una metáfora para dejar más clara aún su postura, de modo que, recogiendo una cita de Edward Nevin⁸⁴, escribe que “es mejor que un coche esté en manos de un mal conductor, que no que dos excelentes conductores estén perpetuamente luchando por tener el control del vehículo” (Kindleberger, 1985: 352).

De esta suerte, ni todas las distribuciones de poder tienen cabida bajo el paraguas de la teoría de la estabilidad hegemónica ni, por tanto, son todas ellas incompatibles con los análisis que parten de los intereses. Como escribieran Keohane y Martin,

“Debería quedar claro que las pruebas del hecho que las instituciones cambian en respuesta a las condiciones subyacentes no son una bofetada a la teoría institucionalista. Esta teoría, después de todo, sostiene que las instituciones internacionales son creadas en respuesta a los intereses de los estados, y que su carácter depende de la distribución de capacidades prevalectante” (Keohane y Martin, 1995: 47; véase también Axelrod y Keohane, 1986: 249).

En definitiva, no toda consideración del poder como elemento fundamental en los procesos de construcción de los regímenes internacionales requiere de la adhesión a la teoría de la estabilidad hegemónica ni, por tanto, tiene porqué desplazar a los intereses del centro del análisis⁸⁵. Y éste es el

⁸⁴ Nevin, E (1955), *The mechanism of cheap money: a study of British Monetary Politics, 1931-1939*, Cardiff: University of Wales Press, p.14.

⁸⁵ En las secciones anteriores se ha sostenido la posibilidad de superponer la distribución del poder a la constelación de intereses. La compatibilidad del neoinstitucionalismo con la toma en consideración de las relaciones de poder, empero, ha sido defendida con otros argumentos. Así, Keohane propone un análisis centrado “en las constricciones desigualmente impuestas sobre los actores, antes de examinar sus opciones”, por razón de su distinta ubicación en la estructura de poder. Esto es, “necesitamos ser concientes de que cualquier acuerdo que resulte de la negociación estará afectado por los diferentes costes de oportunidad de las alternativas con las que se enfrentan los distintos autores”, lo que en buena medida depende, claro está, de “las relaciones de poder y dependencia”. Así pues, “las preferencias de los actores más poderosos tendrán un mayor peso”. En cualquier caso, la distribución del poder será un “importante determinante de las características de los regímenes internacionales” (Keohane, 1984: 71). También Stein entiende que el poder es “uno de los factores que explican las preferencias” de los estados, y su distribución “determina el contexto de la interacción y la ordenación de preferencias” de los actores. De este modo, el poder condiciona la aparición y las características de los regímenes internacionales. Y, “sin embargo, en tanto que la distribución del poder

primer deslinde que queríamos trazar, con el objetivo de marcar claramente el ámbito de influencia de la teoría de la estabilidad hegemónica. En segundo lugar, queremos preguntarnos hasta qué punto la mencionada teoría es de aplicación a todas las estructuras de poder unipolares.

Debemos empezar por recordar que cuando Kindleberger (1985) se refería al liderazgo (a la hegemonía), la variable dependiente de la que estaba pretendiendo dar cuenta “no era la institucionalización de segmentos de la política internacional, o la fortaleza de los regímenes de diferentes áreas temáticas”. Su preocupación era, más bien, “la creación y el mantenimiento de [...] la *infraestructura económica internacional*, que incluye un medio de intercambio, suficiente liquidez y un conjunto de derechos básicos de la propiedad” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 88).

En versión de Gilpin, “de acuerdo con la teoría de la estabilidad hegemónica, tal y como fue formulada inicialmente por Charles Kindleberger [...], una economía mundial liberal requiere de la existencia de una potencia hegemónica o dominante”. En efecto, Kindleberger sostuvo que sólo una “potencia hegemónica tiene a la vez la capacidad y la voluntad de establecer y mantener las normas y reglas de un orden económico liberal, y con su declive el orden económico liberal se ve fuertemente debilitado” (Gilpin, 1987: 72). Ahora bien, Gilpin subraya también que “la palabra clave de los párrafos precedentes es *liberal*, esto es, la teoría tiene que ver con la existencia de una economía internacional basada en los preceptos del libre mercado, tales como la apertura y la no-discriminación”. La teoría de la estabilidad hegemónica, pues, no sostiene (ni podría hacerlo) que sea imposible la existencia de (cualquier tipo de) estabilidad en la esfera económica en la ausencia de hegemonía. Sostiene, más bien, “que un tipo particular de orden económico internacional, el liberal, no podría florecer y llegar a su pleno desarrollo sin la presencia de tal potencia hegemónica” (Gilpin, 1987: 72).

Esto tiene, bajo nuestro punto de vista, dos implicaciones. En primer lugar, la introducción del criterio del *tipo* de orden o de régimen (se han utilizado indistintamente ambos términos) nos lleva

es [solamente] uno de los determinantes de los intereses, una alteración en la distribución del poder no tiene porqué significar un cambio de régimen” (Stein, 1983: 135).

más allá de lo estrictamente vinculado a la estructura de poder. En segundo lugar, la especificación por parte de Kindleberger del orden económico liberal como aquél en el que es de aplicación la teoría de la estabilidad hegemónica está vinculada a la comprensión de que, bajo este tipo de orden, la estabilidad es un bien público, lo que abre la puerta a una nueva línea de discusión. Dedicaremos lo que queda de esta sección a la primera de las implicaciones y reservamos la próxima sección para la segunda.

John Gerard Ruggie llama a apartarse de la versión de la teoría de la estabilidad hegemónica más crudamente asociada con la distribución unipolar del poder en la sociedad internacional. Es decir, llama a apartarse de la versión de la teoría según la cual “las potencias hegemónicas son similares entre sí en su designio de organizar el sistema internacional”. Según Ruggie, “en la medida que es posible ‘saber’ estas cosas, los ejercicios contrafácticos históricos sugieren que las similitudes entre hegemones acaban cuando se aborda la cuestión de la *forma institucional* con la que escogen organizar el sistema” (Ruggie, 1993: 24). Es decir, Ruggie demanda a los estudiosos la introducción, en el análisis del ejercicio de la hegemonía, de un criterio sustantivo, vinculado al tipo de hegemón, a sus prácticas y propósitos sociales. En la misma línea viene a argumentar Gilpin cuando escribe que “la mera existencia de una potencia hegemónica [...] no es suficiente para asegurar el desarrollo de una economía internacional liberal”. El propio hegemón “debe estar comprometido con los valores del liberalismo” (Gilpin, 1987: 72)⁸⁶, lo cual se ha dado, históricamente, a partir del “triumfo de la clase media comprometida con la ideología del liberalismo” en Gran Bretaña, que usó “su influencia para anunciar la era del liberalismo”. Posteriormente, “los Estados Unidos tomarían el relevo en la promoción de una economía liberal internacional después de la Segunda Guerra Mundial” (Gilpin, 1987: 73).

⁸⁶ Isabelle Grunberg ha escrito, a este respecto que, de alguna forma, “la teoría de la estabilidad hegemónica es poco más que la afirmación tautológica de que las potencias que tienen un interés en la promoción de la política de libre comercio tienden a promoverlo” y que “cuando sus circunstancias cambian, pueden alterar su curso de acción” (Grunberg, 1990: 438).

Este compromiso con el liberalismo, razona Gilpin, pueden sostenerlo únicamente los países que, además de ser hegemones, sean eficientes. En efecto, “las sociedades sólo entran libremente en relaciones de mercado extensivas cuando los beneficios percibidos son mucho mayores que los costes esperados o cuando una sociedad superior les impone estas relaciones de mercado”. De este modo, “no es sorprendente que los impulsores de una economía de mercado mundial e interdependiente hayan sido las naciones más poderosas y económicamente más eficientes”. Así las cosas, “la hegemonía y la eficiencia son precondiciones necesarias para que una sociedad lidere la creación de una economía de mercado interdependiente. La hegemonía sin eficiencia tiende hacia economías imperiales” (Gilpin, 1981: 129).

Por otra parte, es posible también que en la estructura de poder, a pesar de ser hegemónica, existan otros estados relativamente poderosos. En este caso, “el hegemón puede incentivar, pero no puede imponer a [estos] estados el cumplimiento de las reglas de una economía mundial abierta”, de forma que “para la emergencia y expansión de los sistemas liberales de mercado”, deben darse “tres requisitos”. Primeramente, debe existir un hegemón, lo cual no significa únicamente la existencia de un estado en posición dominante en las relaciones internacionales, sino que tiene que ver también con una “creencia generalizada en su legitimidad, al mismo tiempo que se encuentra constreñido por la necesidad de conservarla” (Gilpin, 1987: 73). En segundo lugar, tanto la potencia hegemónica como el resto de estados relevantes deben mantener un compromiso con el liberalismo. Compromiso éste que parece nacer de factores internos y, por tanto, no derivados de la estructura de poder de la sociedad internacional, a saber, factores ideológicos y de eficiencia económica. Finalmente, Gilpin señala la importancia de que este grupo de estados cuente con algunos “intereses comunes” (Gilpin, 1987: 73).

Dado que los otros estados relevantes del sistema internacional comparten la preferencia por un orden económico internacional liberal, ¿cuál es, entonces, el papel que debe jugar el hegemón? El hegemón tiene, en este contexto, una función clave para entender el entronque de la teoría de la estabilidad hegemónica en la literatura acerca de los bienes públicos. Así, “la teoría asume que un sistema económico liberal no puede ser auto-sostenido, sino que debe ser mantenido a largo plazo a

través de las acciones de una economía dominante”. La amenaza del problema del *free rider*, en virtud del cual los defraudadores “se benefician de los bienes públicos pero se niegan a pagar su ‘justa’ parte para suministrarlo”, se cierne sobre la estabilidad de una economía mundial liberal (Gilpin, 1987: 74). De esta forma, la función del hegemon es prevenir el fraude y las actitudes de gorrón, imponiendo las reglas de una economía liberal e incentivando a los otros estados a asumir parte de los costes de su mantenimiento (Gilpin, 1987: 75).

En suma, la teoría de la estabilidad hegemónica pretende dar cuenta de la aparición y mantenimiento del orden económico internacional liberal, cuando se dan estructuras de poder unipolares, con hegemones comprometidos ideológicamente con el liberalismo y cuando los demás estados relevantes del sistema internacional comparten con él esta orientación. Todo ello es justificado y sustentado teóricamente por la observación de la estabilidad de la economía mundial liberal como un bien público internacional (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 88). Lo cual ha provocado que los autores hayan analizado la validez de la aplicación a los regímenes internacionales del aparato analítico asociado a los bienes públicos (véase la sección 4.2.4).

Este apartado ha pretendido aquilatar el alcance de la teoría de la estabilidad hegemónica, dada su profunda incompatibilidad con la aproximación al estudio de los regímenes internacionales basada en el interés. Como se ha procurado demostrar, el conjunto de fenómenos de la vida internacional en los que son de aplicación las hipótesis de la estabilidad hegemónica es más limitado de lo que se aduce habitualmente, en parte a causa de la necesidad de que se den condiciones extrañas a la distribución del poder. Dedicaremos la próxima sección a retomar el cabo que dejábamos suelto en el párrafo anterior. Es decir, al examen de la teoría de la estabilidad hegemónica en tanto que teoría del suministro de bienes públicos.

4.2.4. La hegemonía, los bienes públicos y los regímenes internacionales

Como se ha anunciado, del modo en que “fue formulada originalmente por Kindleberger y subsiguientemente extendida y modificada por otros [...], la teoría de la estabilidad hegemónica argumenta que una economía de mercado abierta constituye un bien público” (Gilpin, 1987: 74).

Ello ha generado dos líneas de argumentación diferentes. Por una parte, se ha discutido acerca de si, efectivamente, los bienes proporcionados por los regímenes internacionales pueden considerarse o no bienes públicos. En segundo lugar, incluso asumiendo que tal calificación sea acertada, se ha evaluado la coherencia entre las predicciones de la teoría de la estabilidad y la utilización del utilaje analítico asociado al estudio de los bienes públicos. Veamos, por partes, cada una de estas formulaciones críticas.

4.2.4.1. ¿Proporcionan los regímenes bienes públicos?

Algunos autores han señalado que, puesto que “la teoría de la estabilidad hegemónica descansa en muy buena medida sobre el análisis de Olson”, si lo proporcionado por los regímenes resultara no ser un bien público, “la hipótesis de la estabilidad hegemónica sufriría un varapalo, ya que perdería su fundamentación teórica” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 95). Dicho de otra forma, se ha puesto en duda la validez de la teoría de la estabilidad hegemónica por la vía de negar que los regímenes internacionales proporcionen bienes que cumplan, a la vez, con las condiciones de oferta conjunta e imposibilidad de exclusión (véase la sección 3.3.1).

El asunto de la oferta conjunta no suele provocar desacuerdo. Así, por ejemplo, Duncan Snidal considera que tanto los regímenes comerciales como los militares, así como la cooperación en materia de derecho del mar, cumplen con el mencionado criterio (Snidal, 1985b: 596). Este mismo autor, empero, destaca la necesidad de tomar dos precauciones. En primer lugar, en el análisis del carácter de bien público de lo suministrado por cada uno de los regímenes, es importante no confundir las ganancias conjuntas con la oferta conjunta. De hecho, “el intercambio de bienes puramente privados tiene el potencial de mejorar la situación de todos los miembros de la sociedad”, y no por ello merecen ser calificados de bienes públicos (Snidal, 1985b: 591). En segundo lugar, en el caso de que los bienes proporcionados por el régimen sean bienes privados, se debe ser precavido con la afirmación de que el bien público es el propio régimen. En efecto, “con un poco de ingenio [el] establecimiento de un ‘régimen’ en sí mismo es a menudo tomado como un bien público”. Sin embargo, este enfoque sólo “genera perspectivas interesantes cuando el

problema principal es el establecimiento de *algún* régimen para gobernar la interacción entre estados y cuando la cuestión de *qué* régimen [...] establecer provoca relativamente pocas disputas”. Dicho de otro modo, “a no ser que haya un amplio acuerdo en torno a un régimen particular, la presencia de un régimen no será suficiente, por sí misma, para asegurar la presencia de oferta conjunta” (Snidal 1985b: 591), puesto que ello sería contradictorio con la existencia de conflicto distribucional.

Más debate genera, en cambio, el criterio de la imposibilidad de exclusión, que al parecer de Hasenclever, Mayer y Rittberger, constituye el auténtico “asunto central” del debate. En general, se señala que la mencionada característica se encuentra desigualmente distribuida por las diferentes áreas temáticas y que “con frecuencia [...] la exclusión de los beneficios que proporcionan [los regímenes] no parece imposible” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 96). De hecho, como indica Snidal, “podríamos esperar de una potencia hegemónica [...] la capacidad mínima para excluir a otros estados, así como puede esperarse que los arreglos institucionales del régimen reflejen esta habilidad” (Snidal, 1985b: 592).

Menudean los ejemplos históricos de “prácticas comerciales discriminatorias, de modo que apenas hay ninguna duda sobre la posibilidad” de excluir en este campo a los que no cooperan (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 97). En la misma línea, Snidal argumenta que el comercio no cumple el criterio de la no-exclusión, ya que “los mercados comunes, así como las barreras discriminatorias, arancelarias y no-arancelarias contra países particulares, bienes concretos e incluso bienes concretos para países particulares, indican que es posible un control extensivo y afinado de la exclusión” (Snidal, 1985b: 595). Tampoco la esfera militar presenta, a juicio de Snidal, imposibilidad de exclusión, puesto que “las alianzas y los pactos de defensa pretenden suministrar la paz y los beneficios de la seguridad para algunos, pero no para otros” (Snidal, 1985b: 596). El derecho del mar merece similares comentarios por parte de este autor⁸⁷ (Snidal, 1985b: 597).

⁸⁷ También Grunberg es de la opinión que “los bienes proporcionados por la mayor parte de los regímenes, incluyendo el régimen del libre comercio”, no cumplen con la condición de la imposibilidad de exclusión. En efecto, “aunque puedan ser compartidos (lo que, superficialmente, podría hacerlos parecer públicos en un

Todo ello lleva al propio Gilpin a admitir que “es cierto que existen realmente muy pocos bienes puramente públicos en el ámbito internacional” (Gilpin, 1987: 87; véase también Keohane, 1984: 38). Sin embargo, incluso si existieran y fueran abundantes, no podría descartarse que los regímenes suministraran, paralelamente, algunos otros bienes privados para incentivar la participación en el régimen de más estados. Como escribiera Keohane, Olson “argumentó que el éxito [en la capacidad para cooperar] de ciertos grandes grupos [...] se explicaba por el suministro de bienes privados como producto colateral”, de forma que “la lógica de la acción colectiva llevaría a las organizaciones a privatizar algo de todo lo que proporcionan” (Keohane, 1984: 77).

En definitiva, los autores del interés han puesto en cuestión la naturaleza de bien público de lo suministrado por los regímenes internacionales, en especial por la vía de negar que se cumpla el criterio de la imposibilidad de exclusión. Así mismo, estos analistas han apuntado que los regímenes raramente proporcionan un solo tipo de beneficio a sus participantes, de forma que éstos pueden optar por introducir incentivos privados para enfrentarse al fenómeno del *gorroneo*.

Supongamos, empero, que los regímenes proveen de bienes públicos al sistema internacional. La próxima sección aborda la pregunta de si es necesaria, para ello, la participación de una potencia hegemónica.

4.2.4.2. ¿Requiere hegemonía, la acción colectiva en bienes públicos?

Hemos visto que la línea argumental en virtud de la cual se equiparan los bienes públicos con la cooperación internacional (o los resultados de ésta) ha recibido las críticas de algunos autores. Ello, habíamos indicado, debe entenderse como una puesta en cuestión del primer eslabón de la cadena lógica que lleva la teoría de la estabilidad hegemónica a sostener que la presencia de un estado dominante es condición de posibilidad de la cooperación en el sistema internacional. Sin embargo, algunos autores han dedicado también esfuerzos a atacar otras debilidades de esta misma cadena

sentido no técnico del término), son de hecho bienes privados disponibles mediante acuerdos de reciprocidad y mediante el regateo”. En suma, “el disfrute de los bienes puede limitarse o negarse” (Grunberg, 1990: 442).

causal, procurando negar la validez de la afirmación que sostiene que los bienes públicos sólo pueden ser proporcionados por un hegemón. Veámoslo.

Robert O. Keohane ha señalado que los dilemas de acción colectiva presentes en las relaciones internacionales son “menos intratables por el pequeño número de estados implicados”. Como señala este autor, “no hay nada en la teoría de Olson que impida la colaboración efectiva oligopolista entre unos pocos actores, cada uno de los cuales monitoriza y reacciona al comportamiento de los otros” (Keohane, 1984: 77). Ciertamente, Mancur Olson preveía oportunidades distintas para la cooperación en función del tamaño del grupo, distinguiendo entre grupos privilegiados, intermedios y latentes (véase la sección 3.3.1).

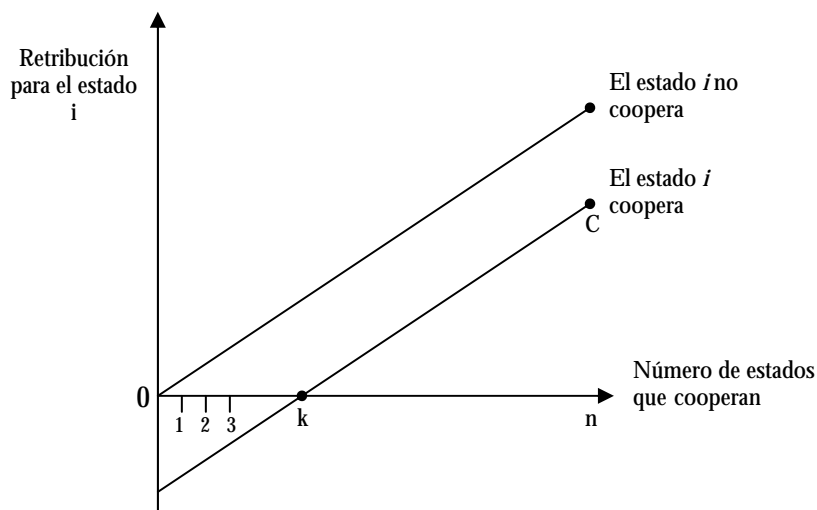
De esta suerte, Keohane y Olson argumentan que únicamente en el caso de que intervenga un gran número de actores son de recibo las afirmaciones en virtud de las cuales no es posible que los estados cooperen, en ausencia de hegemonía, en el suministro de bienes públicos. Y esta condición no suele darse en la sociedad internacional, donde “incluso en las negociaciones globales, el número de estados no excede los ciento cincuenta [1984], muchos de los cuales no juegan papeles significativos”. La situación es aún más evidente entre los países industrializados avanzados, en cuyo caso “las negociaciones raramente dependen de más de unos pocos participantes cruciales” (Keohane, 1984: 77).

Hasenclever, Mayer y Rittberger sostienen también que en “tales grupos intermedios, puede esperarse el regateo y la interacción estratégica, lo que puede resultar en la persecución colectiva del objetivo común a través de la acción colectiva” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 101). Incluso Gilpin señala que en determinadas ocasiones “el número de beneficiarios es suficientemente pequeño (como mínimo entre las economías más grandes) como para facilitar la cooperación y permitirles el suministro por sí mismos” (Gilpin, 1987: 87).

Si la cooperación de un número pequeño de estados es posible, entonces se abre la posibilidad de que este conjunto de actores pueda suministrar el bien público al conjunto de la sociedad internacional (o a una parte de ella), del mismo modo que lo hace el hegemón en la teoría de la

estabilidad hegemónica. Ésta es la línea de argumentación de Duncan Snidal, quien propone evaluar el tamaño mínimo de estos subgrupos, capaces a la vez de cooperar y de proporcionar bienes públicos, así como sugiere una forma de examinar la disponibilidad de este tipo de agrupaciones en diferentes contextos internacionales. Para ello propone la utilización de la siguiente figura.

Figura 2: Representación del argumento de Snidal sobre los grupos k , con estados iguales



Fuente: Snidal (1985b: 601).

La figura 2 muestra una situación propia de los problemas de acción colectiva. Así, como muestran las líneas con pendiente, la cooperación resulta costosa para el estado que la ejerce, de modo que la retribución neta es mayor para los actores que defecionan que para los que cooperan. Dicho otramamente, hagan lo que hagan los demás, cada estado tiene un incentivo para la defección. Por el otro lado, empero, la sujeción a esta lógica por parte de todos los estados provoca que el resultado final esté en el punto 0, que es inferior al punto C, en el que todos los actores cooperan.

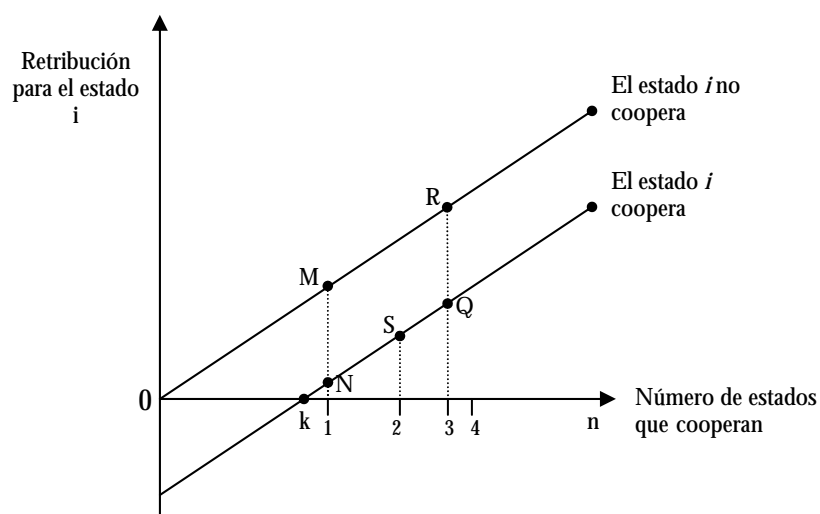
Sin embargo, el gráfico permite dar algún paso más. Así, “el número mínimo de estados que pueden beneficiarse de la cooperación (a pesar de la continuada no-cooperación de los otros) es un dato crucial”. Es decir, necesitamos saber cuál es el número mínimo de miembros que debe tener un grupo de estados para que puedan decidir cooperar (asediados por defecionadores) sin que ello empeore su resultado. Este valor está reflejado en la figura 2 por una k , “el punto en el que los

4. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: la oferta de cooperación.

beneficios de la cooperación empiezan a superar los costes para los estados cooperativos”. De esta forma, “una vez que k o más estados cooperan, los cooperadores lo hacen tan bien o mejor de lo que lo hacían antes de cooperar, a pesar del hecho de que los no-cooperadores lo hagan incluso mejor gracias al *gorroneo* y de que, por tanto, los incentivos para defezionar persistan” (Snidal, 1985b: 599).

Ahora bien, para acercar la representación gráfica a las asunciones de la teoría de la estabilidad hegemónica, debemos introducir la existencia de desigualdades entre estados. Para ello, Snidal redistribuye el segmento en el que se representa el número de estados cooperadores, de forma que los más poderosos ocupen una mayor longitud, quedando ordenados consecutivamente por orden decreciente de tamaño. La figura resultante es la siguiente:

Figura 3: Representación del argumento de Snidal sobre los grupos k , con estados desiguales



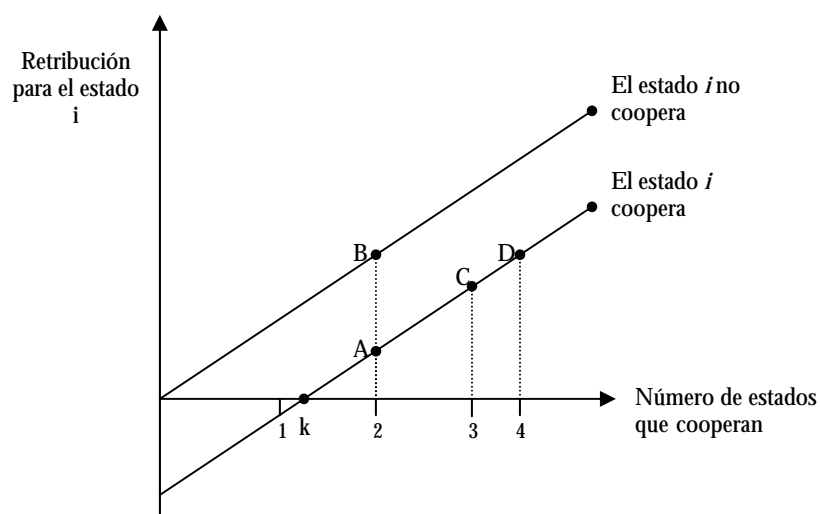
Fuente: Snidal (1985b: 601).

En la figura 3 “el grupo es privilegiado porque el estado más grande (1) tiene suficientes incentivos individuales para proporcionar por sí mismo el bien público y aumentar, así, su retribución de 0 a N ”. Actuando de este modo, el hegemón “aumenta las retribuciones de los otros estados en una cantidad aún mayor, desde 0 hasta M ”. Esto es, como escribe Snidal, “el núcleo de la situación analizada por la estabilidad hegemónica”, es decir, el hecho de que “la potencia hegemónica, en su

persecución de sus propios intereses, beneficia a otros estados” (Snidal, 1985b: 600).

¿Qué sucede, entonces, cuando el hegemón entra en declive? La figura 4 puede interpretarse como el resultado del declive del estado dominante de la figura 3 y de la emergencia relativa de los estados 2 y 3.

Figura 4: Representación del argumento de Snidal sobre los grupos k , con estados desiguales y hegemón declinante



Fuente: Snidal (1985b: 601).

En este caso, como muestra el gráfico, el grupo ya no puede confiar en la capacidad del estado 1 para el suministro del bien público. El hegemón “ya no desea proporcionarlo [ni] tampoco lo hace ningún otro estado” por sí solo. Es decir, “la teoría de la estabilidad hegemónica predeciría el fallecimiento del régimen” (Snidal, 1985b: 602). En efecto, la teoría de la estabilidad hegemónica establece que el valor de k debe ser 1, puesto que si k es mayor que 1 se hace necesaria la cooperación entre los k mayores estados, lo que es percibido como imposible a causa de los problemas de la acción colectiva. Esto es, la teoría sostiene que para que se suministre el bien público a la sociedad internacional, un estado debe ser capaz de hacerlo por sí sólo.

Sin embargo, sostiene Snidal, “tanto el estado 2 como el estado 3 [...] preferirían unirse al estado

1, cooperando para mantener el resultado A, en vez de quedarse con 0 (con el resultado de que el resto de estados se quedarán en B en vez de 0)". Así, "si ambos se unen al estado 1, conseguirán C", mientras que D es únicamente alcanzable si a ellos se suma el estado 4. Más allá del estado 4, el poco impacto de la agregación de actores adicionales hace menos previsible que otros estados menores sean inducidos a cooperar y renuncien con ello a la retribución del *free rider* (Snidal, 1985b: 602). Como escribe Snidal,

"La presencia de un actor hegemónico es nociva para la acción colectiva porque el actor hegemónico tiene el poder para proporcionar el bien por sí solo, sin colaborar con otros estados. Los actores subordinados también tienen poder porque pueden contar con su capacidad para actuar como *free riders*. El declive hegemónico debilita ambas fuentes del poder y mejora las posibilidades de la acción colectiva forzando los estados a cooperar si desean conseguir resultados razonables"⁸⁸ (Snidal, 1985b: 611).

El impacto del declive de la hegemonía, por tanto, no puede comprenderse sin contar con la distribución de tamaños de los siguientes estados más grandes. Si el grupo- k mínimo es suficientemente pequeño como para que sean de aplicación las reflexiones de Olson acerca de las situaciones con pocos actores, entonces la cooperación es posible incluso sin hegemonía (Snidal, 1985b: 611). Dicho de otro modo, lo relevante no es "el tamaño general del grupo, sino [...] el número mínimo de miembros que se beneficiarían de la cooperación entre ellos. Si este número [k] es relativamente pequeño, incluso los grupos nominalmente grandes pueden suministrarse bienes públicos" (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 101).

En suma, incluso asumiendo el carácter de bien público de lo proporcionado por los regímenes internacionales es discutible que de ello se siga que la ausencia o el declive de la hegemonía imposibilitan la cooperación entre estados.

⁸⁸ Keohane sostiene un argumento similar cuando escribe que "un declive de la hegemonía puede incrementar la demanda de regímenes internacionales" (Keohane, 1984: 181).

A lo largo de este apartado se ha procurado argumentar en tres direcciones distintas acerca de la teoría de la estabilidad hegemónica. En primer lugar, se han recogido las críticas a la lógica misma de la estabilidad hegemónica. Es decir, se han revisado los problemas de ubicar en un lugar central del análisis un concepto tan resbaladizo como el de poder. En segundo lugar, se ha procurado trazar los límites de los ámbitos de aplicación de las hipótesis de la estabilidad hegemónica, de forma que se ha argumentado que ésta no tiene el carácter omnicompreensivo que parece atribuírsele. Finalmente, se han examinado las discusiones acerca de la validez interna de teoría de la estabilidad hegemónica, tanto en lo referente a la conveniencia de considerar como bienes públicos a los productos de los regímenes internacionales como en lo tocante a la robustez de la relación causal que une los bienes públicos con la necesidad de la hegemonía para su suministro. Sin embargo, parece evidente que tanto las formulaciones derivadas de la teoría de la estabilidad hegemónica como el uso *à la* Keohane del concepto de régimen internacional se han constituido en explicaciones ampliamente aceptadas de la presencia de cooperación en la sociedad internacional.

Bajo nuestro punto de vista, ello es así porque ambas construcciones teóricas parten de una asunción implícita, “virtualmente oculta”, extensamente compartida por numerosos autores de las Relaciones Internacionales, a saber, la asunción de que “la acción colectiva es imposible” (Snidal, 1985b: 593). Las raíces realistas de la teoría de la estabilidad hegemónica, así como la centralidad del Dilema del Prisionero para Keohane y otros autores de la aproximación basada en el interés, han provocado el olvido de las situaciones en las que, como subrayan algunos de los académicos mencionados en el apartado 3.2, los regímenes internacionales “son en buena medida auto-imponibles”, por derivar de constelaciones de interés más propicias para la cooperación (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 99). En suma, a nuestro parecer, lo expuesto en este capítulo 4 indica en la misma dirección que lo argumentado en el capítulo 3, esto es, en la de subrayar la hegemonía de la que goza el enfoque neoinstitucionalista en el eje analítico de la literatura sobre regímenes internacionales. En particular la versión del neoinstitucionalismo que, basada en el interés, puede capturar una diversidad de situaciones estratégicas subyacentes.

4. El debate entre neoinstitucionalismo y neorrealismo: la oferta de cooperación.

El próximo capítulo presenta algunos de los argumentos fenoménicos más frecuentemente sostenidos por los estudios acerca de los regímenes internacionales, haciendo especial mención a la importancia que en las descripciones de la realidad han adquirido los factores vinculados a la política doméstica, a los intereses transnacionales y a los aspectos cognitivos.

5. Regímenes internacionales: Las discusiones fenoménicas

En los capítulos anteriores se han presentado las contribuciones a la literatura sobre regímenes internacionales que cuentan con un sesgo temático y analítico. Así pues, se han revisado, caracterizado y diferenciado los espacios de encuentro y desencuentro entre las aproximaciones neorrealista, neoinstitucionalista y constructivista en lo tocante a las normas, cosmovisiones, ontologías y marcos de análisis. Nos ocuparemos ahora de los estudios sobre regímenes que tienen rasgos más nítidamente fenoménicos, esto es, de aquellos que se refieren a los regímenes del mundo real (ya sea porque los describen, los intuyen, los categorizan, los clasifican, etc.).

Estos trabajos forman un grupo de aportaciones extremadamente diverso y numeroso: hay pocos debates mínimamente estructurados y menudean las aportaciones sin vinculación alguna con los constructos del eje analítico. Puede decirse sin temor a exagerar que todas las aportaciones a la literatura sobre regímenes internacionales contienen elementos fenoménicos y, en este plano, parece que hay tantas propuestas como autores. Sumemos a todo ello que en el plano fenoménico se da el mayor grado de promiscuidad académica: confluyen en él analistas de regímenes con orientación teórica, especialistas de área formados en el campo de las Relaciones Internacionales, analistas de políticas del *issue area* en cuestión y, cuando se trata de los regímenes ambientales, estudiosos de todos los pelajes habidos y por haber (economistas, geógrafos, sociólogos, miembros de *think tanks* ambientalistas y otros).

En muchas ocasiones, los autores procuran fundamentar las afirmaciones fenoménicas en el trabajo empírico, pero ésta no es una condición necesaria para afirmar que esta o aquella aportación responde a un enfoque fenoménico. Pueden sostenerse argumentos acerca de la realidad sin haber efectuado ninguna prospección empírica. Estudios de caso, constataciones de puro sentido común, taxonomías de los regímenes internacionales que procuran clasificarlos según los criterios más diversos, reflexiones acerca del diseño de las instituciones, en ocasiones acompañadas del correspondiente listado de recetas para el mejor funcionamiento de los regímenes, y exámenes de

los factores de éxito de tal o cual acuerdo conforman, entre otros, este heterogéneo segmento de la literatura

El presente capítulo pretende poner algo de orden a este, digamos, caos fenoménico. Se procurará clasificar los trabajos en dos grupos, a los que dedicamos sendos apartados: los estudios que se centran en los procesos de formación de los intereses y las preferencias, con o sin trabajo empírico (apartado 5.1); y los que se detienen en el estudio de las consecuencias y la efectividad de los regímenes internacionales, incluidos los que subrayan las dificultades de abordar esta tarea (5.2). Cada una de estas partes va acompañada de ejemplos, en muchas ocasiones sobre los regímenes ambientales, con una voluntad estrictamente ilustrativa (sería imposible aspirar a exhaustividad alguna).

5.1. La formación de los intereses y las preferencias

Como se ha indicado en la sección 3.2.4, una aproximación a los regímenes internacionales que quiera partir de los intereses y las preferencias (y que pretenda hacer un uso no estrictamente ilustrativo de los instrumentos que la elección racional pone a disposición del estudioso) debe determinar, en primer lugar, cuáles son los intereses y preferencias de los estados que participan en la interacción. Para remitirnos a la imagen de las matrices de la teoría de juegos, el primer paso consiste en conocer el valor de cada casilla para cada jugador. Richard Herrmann expuso este asunto con toda claridad cuando escribió que “si bien nuestras teorías de toma de decisiones se han vuelto bastante elegantes e incluso formales en su rigor”, hemos olvidado “la tarea más difícil [...] y más importante”: establecer “los valores de las variables que dan impulso a los modelos [racionalistas]” (Herrmann, 1988: 176). También Joseph Nye subrayó la importancia de este extremo al sostener que “la formulación de las preferencias [...] de los actores puede ser más importante que la toma de la decisión propiamente dicha” (Nye, 1988: 248).

Como resulta evidente, el esfuerzo que demandan Herrmann y Nye tiene un carácter necesariamente fenoménico, lo que podría ser la razón por la que “los grandes teóricos de nuestro

tiempo” lo hayan dejado para “los especialistas de área” (Herrmann, 1988: 176). La naturaleza fenoménica del empeño tiene una consecuencia inmediata: las afirmaciones acerca de (la formación de) los intereses y preferencias de los estados pueden ser contrastadas con la realidad. Dicho de otro modo, estas afirmaciones deben ser evaluadas por su parecido con el mundo real, lo que las diferencia de los argumentos analizados en los capítulos 3 y 4, que deben ser juzgados por su utilidad y coherencia analítica.

Esta apreciación tiene su importancia, puesto que permite entender que autores perfectamente racionalistas en el plano analítico puedan sostener, sin asomo de rubor, que los estados no son, en la práctica, ni unitarios ni racionales. Así, por ejemplo, Keohane se permite en el capítulo séptimo de su *After the Hegemony* (1984) explorar las implicaciones de algunas constataciones fenoménicas para sus conclusiones analíticas, especulando acerca de los efectos de la *racionalidad limitada*⁸⁹, del carácter variable de las preferencias de los estados y de la redefinición del egoísmo (incorporando algo de empatía en las preferencias de los autores). Dicho de otro modo, es posible encontrar a numerosos autores neoinstitucionalistas estudiando los procesos de formación de preferencias de los actores internacionales en tal o cual caso concreto, o bien especulando acerca de la incidencia en las interacciones entre estados de factores no incorporados en la teoría de juegos.

¿Cuáles son estos factores? Según Robert Jervis, las preferencias nacen de cuatro fuentes distintas: la naturaleza del estado, las fuerzas transnacionales, las ideologías y creencias y, finalmente, las experiencias y conocimientos (Jervis, 1978: 325, 326 y 327). Reservamos la sección 5.1.1 a lo doméstico y lo transnacional y la 5.1.2 a los factores cognitivos e ideacionales. Finalmente, se señalará que, a pesar de la distinción que hemos trazado entre los argumentos analíticos y los fenoménicos, lo habitual del recurso a los elementos domésticos, transnacionales y cognitivos en

⁸⁹ Como escribiera Keohane, “la racionalidad clásica es una idealización”, de forma que es más probable que los individuos y los estados estén “constreñidos en su habilidad para efectuar cálculos”, puesto que “para ellos, recoger información y tomar decisiones es costoso” (Keohane, 1984: 110).

este último eje parece recomendar la reconsideración de la hegemonía neoinstitucionalista en el plano analítico.

5.1.1. Lo doméstico y lo transnacional

Cuando se trata de dar cuenta de las posiciones negociadoras sostenidas por los estados en los procesos de formación de regímenes internacionales concretos, los académicos muestran a menudo una misma reacción refleja: girar la vista hacia la política doméstica. Sea cual sea la adscripción analítica y temática del académico en cuestión. El propio Keohane, padre de la aproximación racionalista a los regímenes internacionales, dejó escrito que “los análisis sistémicos no darán lugar a predicciones determinadas acerca de la persecución por parte de los estados de la riqueza y el poder”, puesto que “las características internas [de los estados] generan grandes variaciones en su comportamiento” (Keohane, 1984: 29).

También Helen Milner escribió que “la toma en consideración de la política doméstica parece esencial para comprender la cooperación internacional”, puesto que (1) “nos dice cómo se agregan las preferencias y cómo se construyen los intereses nacionales”; (2) “puede ayudar a explicar las estrategias que adoptan los estados para alcanzar sus objetivos”; y (3) la política doméstica constituye “el paso final en el establecimiento de los acuerdos cooperativos”, de forma que, puesto que la ratificación es “esencial”, los generadores de políticas tienden a “anticipar las reacciones domésticas” mientras negocian en la arena internacional (Milner, 1992: 493). De esta suerte, menudean en la literatura las referencias a los grupos de presión, a la *opinión pública*, a la evolución de la estructura de las economías nacionales, a las relaciones entre ramas distintas de la administración, a las cosmovisiones de los gobernantes o a la personalidad de los líderes⁹⁰.

⁹⁰ Cabe señalar que algunos autores se han aproximado a la influencia de lo doméstico sobre las dinámicas internacionales de un modo menos descriptivo y más formalizado (menos fenoménico y más analítico). Así, Robert Putnam propone imaginar un juego con dos niveles o tableros, uno de ellos correspondiente al nivel internacional y el otro al nivel doméstico (Putnam, 1988). Así, “los estadistas van de un tablero al otro” con el objetivo de “ganar en ambos a la vez” (Kydd y Snidal, 1993: 130 y 131). Andrew Kydd y Duncan Snidal, por

De hecho, los regímenes internacionales del medio ambiente han sido calificados como de especialmente propicios a la influencia de los factores domésticos. Se suele argumentar que “el área temática de los asuntos ambientales se presta a la participación activa por parte de los actores no estatales”, en especial las ONG y los grupos de interés (Young, 1990: 344). Como escribieran Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury, “los estados no son actores unitarios con una ordenación clara de los intereses y con preferencias estables”, y menos aún en aquellas materias en las que abunda la complejidad y la incertidumbre científica, como ocurre con un buen número de problemas del medio ambiente. Y todo ello “proporciona a las ONG ambientales un amplio espacio para el cabildeo” (Hurrell y Kingsbury, 1992: 20).

Kal Raustiala sostiene que el papel “cada vez más importante” de las ONG en las “instituciones internacionales del medio ambiente” tiene que ver con el hecho de que haya algunos recursos que las primeras son capaces de movilizar de forma más eficaz que los estados. Si los gobiernos han permitido que las ONG participen en la negociación, monitorización e implementación de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente es “porque ello refuerza la capacidad de los estados, en términos tanto tecnocráticos como políticos, para la regulación” (Raustiala, 1997: 719 y 720). Efectivamente, “la participación de las ONG proporciona consejo político⁹¹, ayuda a monitorizar los compromisos y el comportamiento de las delegaciones⁹² y minimiza los riesgos a los que se

su parte, proponen tomar la propuesta de Putnam como una metáfora, más que como un modelo teórico, por lo que se convierte en una alternativa a la aproximación que sostiene que las políticas domésticas ya están “capturadas implícitamente” por los modelos de juegos en un único nivel (Kydd y Snidal, 1993: 113).

⁹¹ Raustiala, como otros, constata que “las posibles opciones políticas y sus efectos son incluso menos comprendidos en los temas ambientales que en las arenas más tradicionales de la cooperación” internacional. Así, “la existencia de grandes ONG llenas de expertos, que dedican esfuerzos considerables a la investigación de políticas [...] ayuda a aliviar estos problemas”, ya que estos actores “proporcionan información a los generadores de políticas de los gobiernos” (Raustiala, 1997: 727). En este sentido, “quizás, el ejemplo más destacable [...] sea la interacción entre la ONG FIELD y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), en el contexto de las negociaciones sobre el clima” (Raustiala, 1997: 728).

⁹² Como dejara escrito Raustiala, “las ONG proporcionan una ruta alternativa [menos condicionada por los intereses de los estados] para recabar información acerca del comportamiento estatal” (Raustiala, 1997: 728). Así que, del mismo modo que “las ONG pueden monitorizar las acciones de los estados en lo tocante a los

expone la ratificación” (Raustiala, 1997: 720). En suma, “la inclusión de las ONG en las instituciones ambientales no es ni impredecible ni azarosa”: está basada en la “confluencia entre los incentivos de los gobiernos y las ventajas comparativas y recursos de que disponen las ONG” (Raustiala, 1997: 720). Las actividades de las ONG, por tanto, tienen un cierto componente de suministro de servicios al conjunto de la negociación. Los actores domésticos (o transnacionales) se convierten en elementos prácticamente estructurales de la política internacional del medio ambiente.

Lasse Ringius apuesta también por la versión que sostiene que las ONG juegan un papel fundamental en las negociaciones internacionales en materia ambiental. Según este autor, las organizaciones no-gubernamentales influyen en el desarrollo de los regímenes ambientales de cuatro maneras distintas. A saber: movilizándolo la opinión pública, construyendo coaliciones transnacionales (lo que se hace “expandiendo las redes de ONG ambientales y sumando a ellas a científicos, grupos de interés y gobiernos”), monitorizando los compromisos ambientales de los estados y, finalmente, defendiendo activamente la precaución y protección del medio ambiente (Ringius, 1997: 63, 64 y 65). Las ONG, por tanto, influyen decisivamente en la formación de las percepciones, preferencias e intereses de los estados (particularmente, de los estados democráticos).

Algunos otros académicos han señalado al *estado de opinión* como factor clave para comprender la construcción de regímenes internacionales del medio ambiente. Robert O. Keohane, Peter M. Haas y Marc A. Levy, por ejemplo, sostienen que “si hay una variable clave para dar cuenta del cambio en las políticas [internacionales del medio ambiente] es el grado de presión ambientalista doméstica en las principales democracias industrializadas” y no, en cambio, “las reglas de toma de decisiones de la institución internacional relevante” para el asunto en cuestión (Keohane, Haas y Levy, 1994: 14). Detlef Sprinz y Tapani Vahtoranta llaman también la atención sobre la necesidad de tomar en consideración “los cambios en las preferencias por unos u otros valores, [...] las actitudes políticas

compromisos de los tratados, también pueden monitorizar las acciones de las delegaciones estatales durante las negociaciones” (Raustiala, 1997: 729).

masivas y los esfuerzos de la industria por presionar”. Ciertamente, la difusión de valores postmaterialistas “está fuertemente relacionada con la preocupación por las cuestiones ambientales y con la acción ambiental” (Sprinz y Vaahtoranta, 1994: 104 y 105). Ringius, por su parte, critica que los académicos de las Relaciones Internacionales hayan caído en una actitud de “inatención a la opinión pública” como factor explicativo del comportamiento de los estados, a su parecer a causa de “la preocupación del realismo por la coerción y el poder militar” y la de “la teoría de la comunidad epistémica⁹³ por el conocimiento científico” (Ringius, 1997: 93).

Finalmente, otros estudiosos han optado por destacar el papel desempeñado por algunos individuos. Así, aparte de Oran R. Young, cuyo trabajo acerca del liderazgo analizaremos más adelante⁹⁴, citaremos a Hurrell y Kingsbury, quienes dejaron escrito que algunas personas tienen la capacidad de “subrayar [la importancia de] un problema particular”, mientras que otras pueden “dar forma a las respuestas internacionales ante los problemas ambientales” o “facilitar resultados negociadores exitosos” (Hurrell y Kingsbury, 1992: 21).

En suma, los trabajos de sesgo más fenoménico han enfatizado con frecuencia que la explicación de la realidad impone dejar de tratar a los actores internacionales como unidades cerradas. Comprender su comportamiento requiere abrirlos y analizar las dinámicas que se dan en su seno. La política doméstica impacta, evidentemente, en la internacional. Y, sin embargo, lo hace en formas demasiado dispares como para que una buena parte de la academia considere posible ir más allá de la mera descripción, conceptualizando estos procesos y convirtiéndolos en parte del instrumental analítico.

Cabe destacar, asimismo, que la proyección de la política interna en la internacional va acompañada de un fenómeno inverso: los regímenes internacionales pueden tener entre sus más relevantes consecuencias la modificación de los procesos domésticos. Así, por ejemplo, Rittberger y Zürn

⁹³ Véase la sección 5.1.2.

⁹⁴ Véase la sección 5.2.3.

contemplan la hipótesis de que los regímenes internacionales puedan provocar “una reformulación de los intereses entre los actores participantes” mediante la internalización por parte de los estados de los “principios, normas y reglas acordadas, así como un incremento y una mejora de la información” (Rittberger y Zürn, 1990: 52). De hecho, algunos han sostenido que éste puede ser “quizás, el camino más importante por el que las instituciones pueden cambiar las preferencias” (Jervis, 1999: 61). Si éste fuera el caso, “las consecuencia no buscadas de las instituciones no serían únicamente las más interesantes, sino también las más poderosas” (Jervis, 1999: 62).

Los caminos de esta intromisión de los regímenes en la política doméstica son diversos, pero suelen tener que ver con los procesos identificados en su día por los autores del primer transnacionalismo. Así, Marc A. Levy, Oran R. Young y Michael Zürn enumeran hasta cuatro efectos de los regímenes en la arena intraestatal. En primer lugar, los regímenes pueden “empoderar ciertos grupos domésticos y crear nuevas coaliciones que pueden influir en el conjunto de la política exterior de un estado”⁹⁵. Por otra parte, “las instituciones internacionales pueden crear oportunidades e incentivos para el incremento de las actividades transnacionales desarrolladas por parte de los diversos actores sociales” y, como resultado, pueden facilitar la aparición de “coaliciones transnacionales influyentes”. En tercer lugar, “aunque los efectos inmediatos de la creación de estas redes y comunidades son normalmente específicos de la *issue area* en cuestión”, Levy, Young y Zürn sostienen, muy al modo de la escuela alemana del estudio de los regímenes, que “la intensificación

⁹⁵ Ringius ha argumentado que “algunos estudios acerca de las ONG ambientales infravaloran las formas en que los regímenes empoderan a las ONG ambientales” (Ringius, 1997: 87). Así, según este autor, “el régimen sirve como punto focal institucional para la oposición gubernamental y no-gubernamental” a ciertas actividades dañinas para el medio ambiente (en el caso del estudio de Ringius, el vertido de residuos radioactivos en el océano) (Ringius, 1997: 89). Oran R. Young sostiene algo similar al escribir que “los regímenes internacionales también dan lugar, a menudo, a grupos de interés no-gubernamentales comprometidos con la defensa de las disposiciones de regímenes específicos”. Así, “el establecimiento de un régimen puede estimular el crecimiento de poderosos grupos de interés” (Young, 1989: 78). Keohane, Haas y Levy escribieron, en la misma línea, que “las instituciones más eficaces penetran políticamente el estado en alto grado”, penetración para la que “se utiliza a menudo a aliados políticos externos al aparato institucional formal” (Keohane, Haas y Levy, 1994: 24).

de las relaciones transnacionales proporciona una oportunidad importante para el aprendizaje social”, por lo que “puede tener efectos más amplios”. Finalmente, y como consecuencia de todo lo anterior, los regímenes internacionales contribuyen a “incrementar la magnitud del reto al que se enfrenta la noción tradicional de soberanía” (Levy, Young y Zürn, 1995: 211). Andrew P. Cortell y James W. Davis argumentan en una dirección similar cuando sostienen que “los funcionarios del gobierno⁹⁶ y los grupos de interés pueden apelar a las reglas y normas internacionales para defender sus propios intereses en la arena política”. En suma, el contenido normativo de los regímenes se incorpora a los debates domésticos, modificándolos hasta el punto de poder alterar, bajo ciertas condiciones, la toma de decisiones a favor de unas u otras políticas (Cortell y Davis, 1996: 452).

Oran R. Young ha sostenido, por su parte, que el cumplimiento de las normas internacionales tiene que ver, fundamentalmente, con su impacto sobre las distintas ramas de la administración. Al parecer de este autor, “desde el punto de vista del estado individual, las instituciones internacionales son, en la mayoría de las ocasiones, hechos de la vida” que no tienen la posibilidad de aceptar o rechazar (Young, 1989a: 62) y que emiten regulaciones que se convierten, de hecho, en rutinas en la acción de ciertas burocracias. Dicho de otra forma, “los procesos domésticos de toma de decisiones [...] favorecen a menudo el cumplimiento de los dictados de los regímenes internacionales”, puesto que “como mínimo en parte, las distintas agencias de los gobiernos nacionales terminan por definir sus papeles en términos de la administración y el mantenimiento de las disposiciones de uno o más regímenes internacionales” (Young, 1989a: 77). De esta forma, el cumplimiento con los requerimientos de los regímenes internacionales “se rutiniza a través de su inclusión en los procedimientos operativos estándares de las agencias responsables” (Young, 1989a: 79). No cabe esperar, pues, que el cumplimiento de los regímenes internacionales dependa de un sinfín de cálculos coste-beneficio por parte de los estados.

⁹⁶ Como nos recuerdan Donald J. Puchala y Raymond F. Hopkins, “cada régimen tiene un conjunto de élites que son sus actores prácticos” y que en ocasiones experimentan un proceso de aprendizaje que permite que cambien sus percepciones acerca del asunto a negociar (Puchala y Hopkins, 1983: 63).

En definitiva, se ha considerado a menudo que los procesos domésticos y transnacionales favorecen las posibilidades de la cooperación internacional. De este modo, el carácter complejo y no-racional de los actores, así como la existencia de vínculos transnacionales, facilitan la resolución de los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los estados en sus esfuerzos por gestionar de forma cooperativa las interdependencias propias de la sociedad internacional contemporánea.

Por otra parte, no debe olvidarse que para el neoinstitucionalismo (es decir, para el segmento principal de la literatura acerca de los regímenes internacionales) la influencia de los factores domésticos y transnacionales es *únicamente* un argumento del fenoménico, una constatación más o menos apoyada por el trabajo empírico. Los neoinstitucionalistas no utilizan estos elementos para vertebrar su discurso, no los ubican en el eje analítico: los usan para describir, no para explicar. En efecto, “a pesar de tener sus raíces en la literatura de la interdependencia, los analistas de los regímenes se han mostrado [...] abiertamente estatocéntricos, ignorando el impacto de las políticas domésticas tanto en la creación como en el mantenimiento de los regímenes internacionales” (Mayer, Rittberger y Zürn, 1993: 441).

Ello nos coloca ante la siguiente paradoja: los neoinstitucionalistas constatan que los procesos domésticos y transnacionales operan en la vida internacional y facilitan la cooperación, pero no obstante, en su intento por demostrar la capacidad de los estados para cooperar, construyen una explicación de las relaciones internacionales donde no hay lugar para estos factores. Así las cosas, se ha señalado que la convergencia analítica a la que aludíamos en el capítulo 1 ha supuesto, en la práctica, que el neoinstitucionalismo haya “olvidado una importante línea de argumentación contra los realistas”. En efecto, “los neoliberales se lo ponen difícil a ellos mismos” en la tarea de demostrar que es posible la cooperación en la arena internacional. “Sus esfuerzos para explicar la cooperación [asumiendo la unidad y la racionalidad de los estados] son admirables”, remata Alexander Wendt (Wendt, 1994: 384).

Este tipo de situaciones no se da sólo ante la toma en consideración de lo doméstico y lo

transnacional. También la influencia de los factores cognitivos en la construcción de los regímenes internacionales concita el “consenso fenoménico” de un buen número de autores, incluidos aquellos que no los incorporan al construir sus instrumentos de análisis. La siguiente sección aborda los principales argumentos al respecto.

5.1.2. Las cogniciones y las ideas

En los trabajos con vocación fenoménica es frecuente encontrar el argumento de que las percepciones, el conocimiento y otros factores cognitivos condicionan el comportamiento de los estados. Incluso los autores racionalistas comparten esta constatación cuando reflexionan sobre la realidad en vez de hacerlo acerca de cómo explicarla. Aunque sólo sea porque “la estructura de retribuciones que determina la mutualidad de los intereses no está basada simplemente en factores objetivos, sino en las percepciones que los actores tienen de su propio interés” (Axelrod y Keohane, 1986: 229). Como señalan Javier Corrales y Richard E. Feinberg, “los actores maximizan la utilidad, pero sus percepciones de ésta dependen de las ideas y el conocimiento que prevalezcan” en los marcos en los que se da la interacción (Corrales y Feinberg, 1999: 17; Keohane, 1989: 6).

Como resulta evidente, todo ello adquiere una mayor importancia en aquellos casos en los que los actores se encuentran en contextos dominados por la ambigüedad, porque en ellos “la toma de decisiones está fuertemente influenciada por las formas en las que los actores piensan acerca de sus problemas” (Axelrod y Keohane, 1986: 247). Digámoslo de otro modo: puesto que las cogniciones median entre la realidad y su percepción, que será la que finalmente dé lugar a unos comportamientos u otros, y puesto que esta mediación es especialmente importante en los contextos caracterizados por la incertidumbre, en los que las intuiciones y el *sentido común* parecen menos adecuados que nunca, los factores cognitivos juegan en estos últimos casos, entre los que se encuentran un buen número de regímenes internacionales en materia de medio ambiente, un papel especialmente activo.

En suma, las cogniciones son el filtro y el marco explicativo a través de los cuales los actores comprenden su entorno y definen sus preferencias. Más allá de esto, sin embargo, también se ha

subrayado (en ocasiones por parte de los propios racionalistas) que los elementos normativos e ideacionales actúan a modo de contexto que condiciona y modela las interacciones que se dan en su seno. Como señalaran Axelrod y Keohane, la existencia de cooperación bajo la anarquía “no depende únicamente de las tres dimensiones relacionadas con la teoría de juegos”, esto es, la estructura de pagos, la iteración y el número de jugadores, sino también del “contexto en el que tiene lugar la interacción”, esto es, “las normas compartidas, a menudo de forma explícita”, de la “estructura profunda” (Axelrod y Keohane, 1986: 238). Ya en 1977, Keohane y Nye sostuvieron que “la coordinación de políticas y el liderazgo múltiple pueden ser más rápidamente organizados en el caso de un pequeño número de actores que tengan percepciones similares acerca de qué es legítimo” y qué no lo es (Keohane y Nye, 1977: 234). Por su parte, Hurrell argumentó algo similar cuando, al escribir sobre el “papel de los valores comunes y de una cultura común”, sostuvo que “las concepciones de justicia y equidad están estrechamente relacionadas con las distintas historias y con culturas específicas” (Hurrell, 1993: 70).

Es preciso recordar que, ni más ni menos que en su *The Evolution of Cooperation*, Axelrod recomendó “educar para la reciprocidad” como una de las formas para favorecer la cooperación (Axelrod, 1984: 136 y siguientes). Pues bien: si hay que educar en ella, si hay que enseñarla, entonces la reciprocidad debe ser fruto (como mínimo parcialmente) de la construcción social, y no únicamente una consecuencia *espontánea* de la interacción entre actores auto-interesados. En el eje fenoménico, por tanto, incluso un concepto tan bien incorporado al acervo racionalista como el de reciprocidad se revela preñado de connotaciones cognitivas. De hecho, como nos recordara Christer Jönsson, cualquier paso que nos aparte de la “reciprocidad específica” (del toma y daca) y nos acerque a un sentido más difuso de la reciprocidad (esto es, más flexible en los tiempos y en las áreas temáticas) requiere de la presencia de algún grado de confianza. Y la confianza es un fenómeno nítidamente cognitivo (Jönsson, 1993: 206).

Finalmente, es a todas luces evidente que las decisiones a las que realmente se enfrentan los estados se parecen bien poco a las elecciones diádicas (cooperación o defección) que nos sugiere la teoría de juegos. En efecto, “para los decisores, la cuestión no es nunca elegir entre cooperar o defecionar,

sino escoger qué objetivos deben buscarse y qué tácticas son las más adecuadas para alcanzarlos”. Para decirlo con otras palabras, incluso la clasificación/percepción de un comportamiento concreto como defección o como cooperación está, en parte, “gobernado por reglas” construidas socialmente (Jervis, 1978: 331).

Llegados a este punto, parece interesante realizar dos breves apuntes de carácter general acerca de la relación entre el racionalismo y el constructivismo. En primer lugar, debe anotarse que la observación de la realidad ha permitido a los estudiosos de los regímenes internacionales constatar la influencia, bien relevante, de un conjunto de factores de carácter cognitivo, compartan o no estos autores la primacía ontológica que los constructivistas dispensan a lo ideacional. También en esta ocasión, por tanto, el eje fenoménico emerge como espacio de coincidencia entre autores con recorridos teóricos dispares.

En segundo lugar, sostendremos que no debe sorprender que los neoinstitucionalistas mantengan criterios distintos en los ejes analítico y fenoménico, por las razones que ya se han apuntado en otras partes de la tesis. Con todo, lo que sí resulta destacable es la inexistencia de una formulación potente por parte de los constructivistas en el eje analítico, donde los debates (si los hay) se centran en las mínimas diferencias que neorrealistas y neoliberales mantienen en el seno del racionalismo. Como escribiera Ann Florini, parece “difícil, partiendo de las ricas descripciones de la literatura constructivista, desenredar una teoría que pueda explicar las normas como variables dependientes” (Florini, 1996: 367). De hecho, si bien Keohane reconoce que el reflectivismo acierta cuando señala las omisiones del constructo analítico propuesto por el neoinstitucionalismo, ello no es óbice para que, inmediatamente después, este académico señale que “la debilidad más importante de la escuela reflectivista está [...] en la falta de un programa de investigación claro que pueda ser empleado por los estudiosos de la política mundial” (Keohane, 1989: 173).

En efecto, goza de una considerable aceptación por parte de los autores la opinión según la cual es imposible construir un edificio analítico sobre la base de las constataciones empíricas acerca del papel de lo cognitivo en la política internacional. Bajo este punto de vista, “si la revolución

cognitiva es tan importante y la necesidad de enfrentarse con la subjetividad humana es tan esencial para el análisis de la acción política”, como parecen indicar las aportaciones fenoménicas de unos y otros, entonces cabría preguntarse por qué motivo “los principales autores de la disciplina argumentan contra una perspectiva psicológica y fundamentada en la toma de decisiones”. Y la razón, sostuviera Richard Herrmann, es que se trata de académicos ambiciosos, “luchando con problemas políticos reales” y que han llegado a la conclusión de que “si bien es verdad que tiene sentido mantener una orientación basada en la toma de decisiones, también lo es que esta opción no conduciría a ninguna agenda de investigación viable” (Herrmann, 1988: 176). Ciertamente, los racionalistas suelen sostener que la proliferación de variables ideacionales favorece la riqueza descriptiva, pero complica el análisis: “limitar el número de variables que toma en consideración una teoría puede incrementar tanto su contenido explicativo como su capacidad para concentrar la atención del académico” (Keohane, 1989: 173).

En suma, el constructivismo ha escogido qué variables privilegiar (eje temático, véase el apartado 2.3) y ha constatado empíricamente su papel en ciertos contextos de la vida internacional (eje fenoménico), pero no las ha articulado con la suficiente claridad como para dar lugar a un programa de investigación propiamente dicho (eje analítico).

Probablemente, la única excepción, y aún muy parcial, es la aportada por los estudiosos de las comunidades epistémicas. Estos académicos, que centran sus esfuerzos en analizar “las condiciones bajo las cuales el comportamiento cambia a causa de una nueva comprensión de las relaciones causales presentes en el mundo” (Haas, 1990: 52), han desarrollado un argumentario que no pretende únicamente describir la realidad (eje fenoménico) sino que en ocasiones es utilizado también para explicarla (eje analítico). Y que además procede en buena parte del estudio de las políticas internacionales del medio ambiente, campo en el que ha sido aplicado con cierta profusión.

Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury dejaron escrito que “las cuestiones ambientales de escala global están caracterizadas normalmente por altos niveles de incertidumbre”, de forma que “la *definición* y las *fronteras* del ‘problema’, el coste de las respuestas políticas alternativas y la *identidad* de

los actores y sus *intereses* están lejos de resultar evidentes” (Hurrell y Kingsbury, 1992: 13). Peter M. Haas, padre intelectual de la aproximación de las comunidades epistémicas, señalara también que “los cambios ambientales no son inmediatamente evidentes, más allá de la aparición superficial de algunos contaminantes”. En efecto, la identificación y comprensión de los problemas ambientales, así como la elaboración de políticas para atajarlo, requieren de la participación de marcos lógicos complejos y habitualmente poco coincidentes con los recorridos profesionales y formativos de los decisores. En el campo de las políticas ambientales, por tanto, los generadores de éstas son especialmente dependientes de “los marcos cognitivos” que les ofrezcan los científicos y expertos. Así pues, “la habilidad de representar de forma simbólica los fenómenos físicamente imperceptibles confiere una gran influencia a aquellos considerados como autoridades” en la materia en cuestión. En efecto, las políticas que desarrollen los actores dependerán, en muy buena medida, del predominio de unas u otras versiones acerca del origen de los males a abordar y acerca de las estrategias para hacerlo (Haas, 1990: 53), de modo que, bajo condiciones de incertidumbre y complejidad, el papel de los científicos y profesionales puede ser clave.

Y es en este punto que Haas introduce el concepto de comunidad epistémica. Según la definición de este académico, una comunidad epistémica es un grupo de científicos y/o profesionales que “creen en las mismas relaciones causa-efecto, creen en los experimentos para evaluarlas y comparten unos valores comunes”, esto es, “comparten un cuerpo común de hechos”. Pero además (y quizás sea esto lo más importante) “sus miembros comparten un marco interpretativo común [...] a partir del cual convierten estos hechos, u observaciones, en conclusiones políticamente relevantes” (Haas, 1990: 55). En definitiva, las comunidades epistémicas están formadas por científicos que tienen “un vocabulario común, unos objetivos comunes y una red en la que intercambiar los descubrimientos y formular preocupaciones compartidas”, aunque procedan de disciplinas científicas distintas (Haas, 1990: 55).

El ejercicio de una mayor o menor influencia por parte de las comunidades epistémicas dependerá de la medida en que éstas sean capaces de “capturar importantes posiciones burocráticas en las administraciones nacionales, desde donde convencer a otros decisores o bien usurpar el control de

la toma de decisiones” (Haas, 1993: 179). Como sostienen Javier Corrales y Richard E. Feinberg, “las ideas tienden a tener un impacto mayor cuanto más imbricadas están en las instituciones [...] y como mayor sea su apropiación por parte de los generadores de políticas”⁹⁷ (Corrales y Feinberg, 1999: 17).

No obstante, esta aproximación no ha estado exenta de críticas, a menudo vinculadas a una supuesta falta de contenido analítico. La hipótesis de las comunidades epistémicas es vista aún como una afirmación *demasiado fenoménica* (a saber: existen grupos con aproximaciones similares a algunos problemas que adquieren relevancia en el proceso de toma de decisiones acerca de los asuntos en cuestión) que debería ser explicada con mayor detenimiento. Como dejaron escrito Levy, Young y Zürn, “los estudios de casos reales han demostrado que estos argumentos requerirán un desarrollo considerable, en términos analíticos, antes de que puedan ser verificados adecuadamente como contribuciones a nuestra comprensión de la formación de los regímenes” (Levy, Young y Zürn, 1995: 284).

En efecto, se sabe que “las comunidades científicas no son de ninguna manera necesariamente consensuales ni necesariamente imparciales” (Hurrell y Kingsbury, 1992: 19), de modo que son frecuentes las divergencias entre versiones expertas acerca de un mismo problema. Además, como recuerda Steven Bernstein, las ideas gozan de una mejor acogida en el seno de las comunidades epistémicas, así como de más influencia en la toma de decisiones, si están acorde con las más amplias estructuras normativas subyacentes (Bernstein, 2000). Sumemos a todo ello que “el ‘politiqueo’ científico (la batalla entre expertos [...]) puede ser utilizado para retardar la creación de un régimen” internacional ambiental (List y Rittberger, 1992: 104). En definitiva, los autores que subrayan la existencia de las comunidades epistémicas deberían incorporar a su explicación el acervo que ha generado la sociología del conocimiento científico (Hurrell y Kingsbury, 1992: 19).

⁹⁷ El ejemplo por excelencia de estas dinámicas (algo así como el *caso fundacional* de la teoría de las comunidades epistémicas) es el Plan de Acción para el Mediterráneo, extensamente analizado por Peter M. Haas (1990).

En conclusión, los autores racionalistas han argumentado que si se quiere que el concepto de comunidad epistémica tenga capacidad explicativa (además de meramente descriptiva), debe ponerse en relación con los elementos fundamentales del eje analítico en la literatura sobre regímenes internacionales: el poder y el interés (Liftin, 1995: 252).

Hasta este punto se han abordado algunas de las reflexiones que, sobre la formación de las preferencias de los actores internacionales, se han efectuado en el eje fenoménico. Los académicos han señalado la arena doméstica, las relaciones transnacionales y las normas, ideas y conocimientos como factores relevantes de estos procesos de construcción de los intereses. Otro grupo importante de trabajos fenoménicos, al que ahora destinaremos nuestra atención, ha tenido que ver con las consecuencias de los regímenes internacionales. El próximo apartado está dedicado a este particular y lo hemos dividido en tres secciones. Reservamos la primera (5.2.1) a las consideraciones sobre los efectos de los regímenes, mientras que la segunda y la tercera pretenden recoger las aportaciones que han buscado en el diseño institucional (5.2.2) o en factores externos a éste (5.2.3) la explicación de su mayor o menor éxito.

5.2. ¿Importan los regímenes?

El trabajo fenoménico sobre los regímenes internacionales ha incorporado también, claro está, el estudio de sus consecuencias, aunque, a decir verdad, esta línea de investigación no ha recibido tanta atención como otras. En efecto, “aunque el compromiso con el credo de que ‘los regímenes importan’ es una parte integral de la identidad corporativa de los analistas de regímenes”, pocos de ellos “se han centrado de forma sistemática en la cuestión de las consecuencias de los regímenes internacionales” (Brietmeier y Wolf, 1993: 339), destinándose en cambio muchos más esfuerzos a la “identificación de las condiciones bajo las cuales se forman” (Levy, Young y Zürn, 1995: 287; Keohane, 1989: 77). Es preciso recordar aquí que, de hecho, la literatura racionalista había deducido ya, teoría de juegos en mano (esto es, en el eje analítico), algunas de las funciones que deberían

cumplir los regímenes internacionales para resultar interesantes para los estados (véase la sección 3.2.2). El resultado, en cualquier caso, es que se han dedicado pocos esfuerzos al estudio de las consecuencias de los regímenes; en particular pocos esfuerzos empíricos y fenoménicos (Rittberger y Zürn, 1990: 47).

En la primera sección de este apartado prestaremos atención a algunos de los trabajos que han abordado las consecuencias de los regímenes internacionales desde un punto de vista fenoménico. Abordaremos, asimismo, las reflexiones que han subrayado que la pretensión de evaluar el desempeño de un régimen a partir del estudio de su impacto está trufada de dificultades metodológicas posiblemente insalvables. Es por ello que dedicaremos la segunda sección a los autores que han preferido observar el diseño de las instituciones internacionales como indicador de su eficacia, línea de trabajo ésta que requiere de una reflexión previa acerca de la bondad o maldad de tal o cual fórmula organizativa y que, por tanto, se presta a menudo a la elaboración de listados de consejos y recetas destinados a los negociadores. Finalmente, la sección 5.2.3 recoge algunos de los esfuerzos efectuados para identificar factores de éxito en la construcción de regímenes internacionales. En la medida en que ha sido posible, se han utilizado ejemplos vinculados a regímenes ambientales.

5.2.1. Las consecuencias de los regímenes internacionales

El examen de las consecuencias de los regímenes internacionales se ha dado en dos versiones distintas. La primera, más genérica, especula acerca de los efectos de los regímenes internacionales sobre el conjunto del sistema de estados. La segunda, de vocación más limitada, revisa la eficacia o el cumplimiento de las disposiciones concretas negociadas por los estados; y a menudo apunta las limitaciones a las que está sujeto cualquier intento de valorar la efectividad de los acuerdos internacionales. Vayamos por partes.

Como se ha señalado en la sección 2.1.2, el interés de la academia alemana por los regímenes internacionales surgió en muy buena medida de la preocupación con la que aquel país vivió la guerra fría, y más particularmente el fin de la distensión de la que había disfrutado desde finales de

los años sesenta y hasta entrados los setenta. Los regímenes internacionales fueron identificados entonces como instrumentos de apaciguamiento y regulación de la tensión entre el este y el oeste. La idea era sencilla: como más extensas fueran las redes de cooperación entre estados, menos probables serían las expresiones violentas de los conflictos de intereses. Los regímenes, por tanto, construían la paz en una arena internacional violenta. Regulaban los conflictos e incentivaban la cooperación.

Como es evidente, este impulso temático no finalizó con la desaparición del bipolarismo, y ha continuado informando las aportaciones de un buen número de autores. Bajo este punto de vista, pues, los regímenes internacionales tienen efectos “civilizadores” y “democratizadores” de la sociedad internacional⁹⁸ (Breitmeier y Wolf, 1993: 342; Rittberger, 1993: 18 y 19). De esta suerte, los regímenes “pueden generar efectos de demostración, creando precedentes que afecten la manera en que, tanto sus estados miembros como otros países, se enfrentan a nuevos problemas”. De hecho, “a largo plazo, es incluso más importante el papel que juegan los regímenes específicos como vehículos para la introducción de innovaciones institucionales” que como formas de gestionar problemas concretos (Young, 1995a: 28).

Martin List y Volker Rittberger se aventuran a “especular” acerca de los efectos que, a largo plazo, pudiera tener una “proliferación de regímenes ambientales regionales e incluso globales” en la “naturaleza del sistema internacional”. Según estos autores, la difusión de los regímenes ambientales “es parte de un proceso más amplio de cambio en las relaciones internacionales”, caracterizado por

⁹⁸ Volker Rittberger ahondaba en 1990 en el argumento de que “la formación y proliferación de regímenes internacionales contribuyen a la continuación del proceso de civilización en el nivel del sistema internacional. Esta nueva estructura compleja emergente del sistema internacional puede ser capturada de mejor manera con la imagen de una anarquía regulada” (Rittberger, 1990: 2). También Levy, Young y Zürn apuntaron, en un exhaustivo artículo publicado en *European Journal of International Relations*, que “los regímenes focalizados en temas específicos afectan no sólo a otras áreas temáticas, sino también a la más amplia y profunda estructura de la sociedad internacional en conjunto”. En especial, resulta “importante demostrar los vínculos entre los regímenes internacionales y los principios constitutivos subyacentes de la sociedad internacional (por ejemplo, la soberanía). Sin una comprensión de esta relación, el estudio de la gobernanza internacional queda incompleto” (Levy, Young y Zürn, 1995: 308).

el hecho de que los estados “de están moviendo, desde la confianza en las estrategias de auto-ayuda, hacia la gestión de la interdependencia a través de un control mutuo y de un auto-control más aguzados” (List y Rittberger, 1992: 108 y 109). Tomando una metáfora de la química, List y Rittberger se preguntan si “podemos observar el inicio de un cambio en el estado de agregación del sistema internacional, que deja intactos a sus componentes (los estados individuales como centros de la autoridad sobre sus territorios nacionales y sus poblaciones), pero mejora la gestión de las relaciones entre este sistema social altamente complejo y los sistemas ecológicos con los que está tan intensa y precariamente interrelacionado” (List y Rittberger, 1992: 108).

En sus trabajos sobre las consecuencias de los regímenes, los académicos han prestado también atención, obviamente, a sus efectos sobre los asuntos que se supone que deben ayudar a gestionar. La multiplicidad de criterios para valorar el desempeño de los regímenes se ha traducido, como era de esperar, en la existencia de aproximaciones de lo más dispares.

Así, por ejemplo, Young sostiene que existen tres criterios para la evaluación de los regímenes internacionales. En primer lugar, Young menciona el criterio económico, que “enfatisa la eficiencia y se pregunta si los mismos resultados podrían haberse obtenido con un menor coste o, alternativamente, si con el mismo coste podrían haberse mejorado los resultados”. Está también el criterio político, que “dirige la atención a la equidad y plantea preguntas sobre la justicia, tanto en relación con los resultados de los acuerdos institucionales como en relación con los procedimientos” empleados. Y, finalmente, el académico alude también al criterio ecológico, que viene a “enfatisar el grado en que los resultados de los acuerdos institucionales son sostenibles, en el sentido de que no trastocan los sistemas bióticos y abióticos clave” (Young, 1995a: 19). Oran R. Young propone por tanto, un análisis multicriterial de la bondad de las consecuencias de un régimen internacional, en virtud del cual la evaluación debería darse a lo largo de tres dimensiones distintas (a las que podrían añadirse las que se consideraran oportunas).

En cambio, si lo que se pretende es evaluar la *medida* en que un régimen internacional influye en la realidad internacional, es aconsejable partir, como hace Young, de la clásica distinción entre

productos, resultados e impactos, en la que los primeros “comprenden los procedimientos y arreglos [...] requeridos para transformar un régimen sobre el papel en un algo operativo”, los segundos son las “consecuencias conductuales que emergen de la creación y operación de un régimen” y, finalmente, los terceros “se refieren a la resolución de problemas” o a los “cambios medrables en el *status* del problema que debía abordar el régimen” (Young, 2002: 74). Los estudiosos que se hayan propuesto examinar la relevancia de un determinado régimen para la resolución de problemas en un área temática determinada deberían, por tanto, centrar su atención en los impactos más que en los resultados o productos. Existen, sin embargo, dos obstáculos sin cuya resolución no es posible ningún análisis de la efectividad de un régimen: el problema de la atribución causal (cuáles son las causas de los impactos observados) y el asunto de los estándares de evaluación de la efectividad (contra qué debe medirse el éxito o fracaso de un régimen). Veámoslo por partes.

El primer obstáculo en el estudio de los efectos generados por los regímenes internacionales es, de hecho, un problema recurrente en el manejo de sistemas causales complejos. Para decirlo con Young, “¿cómo podemos demostrar la existencia de conexiones causales entre la operación de un régimen y los [...] impactos que creemos que son consecuencia del régimen?” (Young, 2002: 74). Puesto que “los problemas [...] globales están comúnmente bajo la influencia de un amplio espectro de factores biológicos, físicos y sociales que no tienen que ver con el funcionamiento de un régimen”, pero que, en cambio, pueden alterar positiva o negativamente la evolución de los asuntos que aquél pretendía regular, ¿cómo evitar la formulación de correlaciones espurias? (Levy, 1996: 395).

Expresémoslo de un modo más formal: investigar las consecuencias de los regímenes internacionales requiere siempre la utilización de argumentos contrafácticos, entendidos como aquellos que implican “la creación de un caso o situación para la comparación, en el que se presume la retirada del agente causal [en este caso, el régimen] mientras se mantienen constantes todos los otros factores relevantes” (Biersteker, 1993: 318).

En efecto, “si los conflictos presentes en una *issue area* no están gestionados por un régimen, entonces uno tiene que especular acerca de qué *podría* hacer un régimen [y, en cambio,] si existe un régimen, entonces uno tiene que abordar la pregunta de qué *pasaría* sin él” (Rittberger y Zürn, 1990: 47). Thomas J. Biersteker sostiene que el problema deriva del hecho que una buena parte de los temas que preocupan a los politólogos y los estudiosos de las relaciones internacionales “implican la explicación de un único acontecimiento o de un pequeño número de acontecimientos”, lo cual es “especialmente cierto en el caso del análisis de los regímenes internacionales”, puesto que en este campo escasean los casos susceptibles de ser comparados (Biersteker, 1993: 321). Como dejara escrito Joseph Nye, “la teoría de las relaciones internacionales está constreñida por el hecho que la historia proporciona un pobre sustituto de un laboratorio” (Nye, 1988: 235). Esta ausencia de largas series de regímenes comparables con las que trabajar “enfrenta al analista [...] con el problema metodológico de intentar efectuar generalizaciones y afirmaciones causales con un número limitado, cero o incluso negativo de grados de libertad”⁹⁹, a pesar de que las imputaciones causales sólo pueden sostenerse si uno cuenta con grados de libertad positivos. De forma que el estudioso no tiene más remedio que añadir o crear más casos, ya sean reales o ya sean contrafácticos (Biersteker, 1993: 321).

Como es bien conocido, no obstante, sucede que los argumentos contrafácticos no pueden demostrarse. En primer lugar, porque “la interdependencia entre los distintos factores causales podría ser tan elaborada como para imposibilitar los intentos de separar los destinados a controlar las distintas explicaciones de una manera adecuada”. En segundo lugar, debe indicarse que la “infinita variedad de posibilidades contrafácticas” imposibilita la determinación de la plausibilidad de las explicaciones alternativas. Como dejó escrito Thomas J. Biersteker, “es relativamente fácil especular sobre qué podría haber pasado, construyendo una alternativa contrafáctica que ‘pruebe’ decisivamente tu afirmación causal”, sea la que sea (Biersteker, 1993: 325, 326 y 337). Así pues, las

⁹⁹ Los grados de libertad son iguales al número de casos, en nuestro caso normalmente uno, menos el número de variables explicativas, en nuestro caso el régimen, menos uno (Biersteker, 1993: 321).

evaluaciones del impacto de los regímenes internacionales, en la medida en que se apoyan en argumentos contrafácticos, resultan finalmente indemostrables.

El segundo obstáculo que debería superarse antes de llevar a cabo una valoración rigurosa de los efectos de los regímenes tiene que ver con la elección de los criterios que deben regir el proceso. Arild Underdal ha escrito, probablemente, algunos de los párrafos más ordenados al respecto, por lo que seguiremos más o menos de cerca sus reflexiones. Es necesario, para empezar, constatar que toda evaluación implica una comparación; toda evaluación requiere un punto de referencia. En este caso, evaluar la eficacia de un régimen internacional supone comparar su desempeño “contra algún estándar de éxito o logro”. Y con ello aparecen, de forma inmediata, dos preguntas: (1) “¿Qué constituye exactamente *el objeto* a ser evaluado?”; y (2) “¿contra qué *estándar* debe evaluarse este objeto?” (Underdal, 1992: 228 y 229).

En efecto, primeramente debe decidirse “si estamos únicamente interesados en el acuerdo sustantivo [en la evaluación de su eficacia, de sus beneficios *brutos*] o bien nos interesamos asimismo por los costes asociados a él [por su eficiencia, sus beneficios *netos*]” (Underdal, 1992: 229). También será necesario preguntarse si en la medida del éxito debe incorporar o no algún factor de corrección que permita que nuestra valoración tenga en cuenta la “malignidad” del problema que debe ser abordado por el régimen¹⁰⁰ (Underdal, 1992: 229).

En segundo lugar, debe determinarse cuál va a ser el punto de referencia de la evaluación, y esto obliga a escoger entre un abanico de posibilidades. De esta forma, puede compararse el impacto del régimen con “el hipotético estado de las cosas que habría tenido lugar si el régimen no hubiera existido”, lo que nos daría una idea de la “mejora relativa” que los acuerdos internacionales en cuestión habrían sido capaces de proporcionar. Ésta es, como señalara Underdal, “la noción [de efectividad] que tenemos en mente cuando nos preguntamos si *los regímenes importan*”. Con todo,

¹⁰⁰ Se ha indicado a menudo que “el problema de controlar las fuentes antropogénicas del cambio climático es ciertamente mucho más complejo y significativamente más ‘maligno’ (en términos políticos) que, por ejemplo, el problema de la prevención de la destrucción del ozono estratosférico” (Underdal, 1992: 229).

también puede optarse por valorar el desempeño del régimen según su parecido con “algún concepto de óptimo colectivo”, lo que permitiría “determinar hasta qué punto está efectivamente resuelto el problema colectivo” (Underdal, 1992: 231). Con todo, esta segunda posibilidad entraña una dificultad adicional, puesto que “concebir la ‘efectividad’ en términos de la distancia entre lo que realmente se logra y lo que podría haberse logrado dado el estado del conocimiento en aquel momento nos empuja inmediatamente a considerar la intrigante cuestión de qué es lo que puede conseguirse como máximo” (Underdal, 1992: 232 y 233). Por otra parte, si bien es cierto que “la definición más intuitiva” es la que equipara el mayor o menor éxito del régimen a su capacidad para “resolver el problema que motivó su creación”, no puede olvidarse tampoco que “pocos problemas globales ‘se solucionan’ de una vez por todas”, puesto que las prácticas sociales que dieron lugar a su aparición no pueden ser eliminadas del todo, “como sucede con el consumo de combustibles fósiles y el uso de la tierra” respecto de algunos problemas ambientales (Levy, 1996: 395).

Las dificultades que plantea la evaluación del grado de éxito de los regímenes son, por tanto, múltiples y de bien complicada resolución, lo que ha conducido a menudo a la formulación de valoraciones sumamente prudentes acerca de la eficacia de las instituciones internacionales, siendo la conclusión más habitual aquella que afirma que sin tal o cual régimen la situación habría sido peor de la que es en el área temática en cuestión. Sin embargo, es difícil evitar la sensación de que este tipo de afirmación es prácticamente trivial. Como sostuvo Rittberger, “apenas hay un solo caso de régimen internacional del que pueda decirse que haya fracasado absolutamente ante la prueba del logro de sus objetivos”. Parece evidente, por tanto, la necesidad de desarrollar otras formas de medir la eficacia de los regímenes internacionales (Rittberger, 1993: 21).

A la vista de todo ello, pues, algunos autores han preferido fijarse en los *resultados* de las regulaciones internacionales. De esta manera, el estudio del grado de observación por parte de los estados de las disposiciones contenidas en los acuerdos se ha convertido en una forma alternativa, y muy extendida, de examinar las consecuencias de los regímenes. De hecho, en todos los trabajos sobre cualquier régimen internacional pueden encontrarse valoraciones (más o menos formalizadas) de su nivel de cumplimiento. Evitaremos aquí caer en la casuística y, por consiguiente, no

destacaremos ninguno de los (se diría) incontables ejemplos disponibles. Sí queremos señalar, sin embargo, que este examen del grado de conformidad del que gozan los regímenes internacionales ha abierto una línea de estudio acerca de las razones de su variación. Si bien es cierto que la literatura racionalista, en sus aportaciones de sesgo más analítico, había dado cuenta ya de los distintos niveles de cumplimiento de las normas internacionales, algunos autores han pretendido buscar en el diseño institucional de los propios regímenes, la explicación de la disparidad de sus efectos sobre el comportamiento de los estados. Y ello equivale a analizar los *productos* (la letra de los acuerdos) como parte del estudio de los *impactos*. Dedicamos la próxima sección a este asunto.

5.2.2. El diseño institucional

Como se acaba de señalar, en algunas ocasiones el análisis del cumplimiento deviene en reflexión acerca de los rasgos organizacionales con los que deben contar los regímenes para tener mayores y mejores consecuencias. En efecto, los partidarios de estudiar el diseño institucional de los regímenes internacionales “argumentan que su efectividad está determinada, como mínimo parcialmente, por sus atributos institucionales y por la naturaleza del problema que deba ser solucionado”. Bajo este punto de vista, pues, “incluso los problemas más duros pueden ser resueltos, siempre y cuando los regímenes que se creen para hacerlo estén confeccionados conforme a los rasgos esenciales de los problemas con los que se enfrentan” (Young, 2002: 75).

Un buen ejemplo de esto es el trabajo de Ronald B. Mitchell acerca de la regulación de los vertidos intencionados de petróleo al mar. En él, Mitchell llega a la conclusión de que “si bien la distribución del poder estatal y los intereses, así como los rasgos de los sectores económicos más relevantes” determinan la mayor o menor efectividad de un régimen, “no logran explicarla completamente”, puesto que el hecho de que “un tratado obtenga un buen grado de cumplimiento u otros cambios conductuales deseados depende [también] de las características identificables de los sistemas de conformidad del régimen en cuestión” (Mitchell, 1994: 457, 425). Dicho con brevedad, “las naciones pueden diseñar regímenes para mejorar su cumplimiento” (Mitchell, 1994: 457).

Otros autores se han afanado en presentar propuestas de diseños institucionales que deberían,

según ellos, aumentar las probabilidades de un buen funcionamiento de todos los regímenes internacionales. Así, por ejemplo, Levy, Young y Zürn sugieren que, si los estados quieren reforzar la legitimidad de las reglas y normas, tienen que velar para que éstas gocen de “determinación y claridad”, cuenten con una “validación simbólica dentro de la comunidad participante”, posean “coherencia interna” y estén “vinculadas verticalmente a una regla principal de la obligación, que es lo que hace funcionar el sistema, y una jerarquía de reglas secundarias” (Levy, Young y Zürn, 1995: 277).

En 2001, Barbara Koremenos, Charles Lipson y Duncan Snidal publicaron un trabajo acerca del “diseño racional de las instituciones internacionales”, que empezaba con una constatación tan simple como reveladora:

“Las principales instituciones están organizadas de maneras radicalmente distintas. Algunas son globales, esencialmente abiertas a todos los estados; otras son regionales, con una composición restringida. Algunas instituciones otorgan a cada estado el mismo voto, mientras otras lo han ponderado y a veces requieren supermayorías. Las instituciones pueden tener autoridades centrales relativamente fuertes y responsabilidades operativas significativas o pueden ser poca cosa más que foros para la consulta” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 762).

Y cabe esperar, sostienen estos tres autores, que las intenciones (racionales) de los estados estén implicadas, parcialmente como mínimo, en la existencia de esta diversidad de formas mostrada por las instituciones internacionales.

Koremenos, Lipson y Snidal identifican, más concretamente, cinco dimensiones en las que pueden variar las instituciones internacionales. A saber: (a) las instituciones poseen distintas reglas de pertenencia; (b) cambia también el espectro de los temas cubiertos, que en ocasiones es manipulado para facilitar la cooperación; (c) varía, asimismo, el grado de centralización de las tareas; (d) cambian las reglas para controlar la institución (esto es, los procedimientos de toma de decisiones, las reglas de elección de puestos clave, la forma en que se financia la organización, etc.); y, finalmente, (e) los

arreglos pueden ser más o menos flexibles, pueden acomodarse con mayor o menor dificultad a las circunstancias cambiantes (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 763, 770-773).

El siguiente paso de Koremenos, Lipson y Snidal es escoger cuatro variables independientes que, combinadas, permitan dar cuenta de esta amplísima diversidad institucional y organizativa. Así, en primer lugar toman en consideración los problemas distributivos (que aparecen cuando son posibles más de un acuerdo cooperativo) (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 775). En segundo lugar, están los problemas de aplicación, es decir, “la fortaleza de los incentivos de los actores individuales para defraudar en un acuerdo dado o en un conjunto de reglas” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 776). La tercera variable independiente tenida en cuenta por los académicos es el número de actores relevantes y las asimetrías existentes entre ellos, teniendo en cuenta que “el número no depende sólo de factores geográficos o tecnológicos, sino que a menudo está determinado por arreglos políticos e institucionales anteriores” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 777). Finalmente, Koremenos, Lipson y Snidal incluyen en sus análisis la incertidumbre acerca del comportamiento de los estados, acerca del estado del mundo y acerca de las preferencias de los otros (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 773).

Una vez planteadas las variables dependientes y las independientes, los autores formulan una serie de “conjeturas” para relacionar las primeras con las segundas, habida cuenta de la asunción de racionalidad de los estados. Así, en cuanto a la composición de las instituciones internacionales, Koremenos, Lipson y Snidal argumentan que debe esperarse que la limitación en la composición aumente “con la severidad del problema de aplicación” y con “la incertidumbre acerca de las preferencias” y, en cambio, disminuya con “la severidad del problema distributivo” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 783 y 784). Por su parte, lo racional sería que el alcance temático del régimen creciera “con una mayor heterogeneidad entre grandes números de actores”, con la “severidad del problema de distribución” y con “la severidad del problema de aplicación” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 785 y 786). Los autores esperan, en tercer lugar, que la centralización crezca con la incertidumbre sobre el comportamiento y el estado del mundo, así como con el número de actores y la severidad del problema de aplicación (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 787-789). El control

individual, por su parte, disminuye con un número mayor de actores, aunque este control será más asimétrico cuanto mayor sea la heterogeneidad de estos actores. Asimismo, cabe suponer que el control individual (esto es, la capacidad para bloquear resultados indeseables) se incrementará con “la incertidumbre acerca del estado del mundo” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 791 y 792). Finalmente, los tres autores argumentan que la flexibilidad debería aumentar con la incertidumbre acerca del estado del mundo, con la “severidad del problema de distribución y, por el contrario, “decrecer con el número” (Koremenos, Lipson y Snidal, 2001: 793 y 794).

Robert O. Keohane, Peter M. Haas y Marc A. Levy subrayan, por su parte, que el éxito y efectividad de las instituciones internacionales depende, fundamentalmente, de que se den tres condiciones. A saber: “altos niveles de *preocupación gubernamental*, un *ambiente contractual* adecuado en el que puedan alcanzarse y mantenerse los acuerdos y una suficiente *capacidad política y administrativa* por parte de los gobiernos nacionales” (Keohane, Haas y Levy, 1994: 11). Así pues, “los procedimientos de toma colectiva de decisiones” son menos importantes en la determinación del éxito o fracaso de las instituciones que “los procedimientos dirigidos a promover niveles más altos de preocupación y el refuerzo de las capacidades” (Keohane, Haas y Levy, 1994: 15).

Las instituciones refuerzan los tres factores apuntados por Keohane, Haas y Levy cuando desarrollan un conjunto de funciones clave, como resume el siguiente cuadro.

Tabla 11: Cómo las instituciones ambientales internacionales refuerzan la preocupación gubernamental, el ambiente contractual y la capacidad

El papel de las instituciones	Las actividades institucionales representativas
Incrementar la preocupación gubernamental	-Facilitando la vinculación directa e indirecta de los temas. -Creando, recogiendo y diseminando el conocimiento científico -Creando oportunidades para magnificar la presión pública doméstica
Reforzar el ambiente contractual	-Proporcionando foros negociadores que <ul style="list-style-type: none"> • reduzcan los costes de transacción • creen un proceso iterado de toma de decisiones -Conduciendo la monitorización de <ul style="list-style-type: none"> • la calidad ambiental • el desempeño ambiental nacional • las políticas ambientales nacionales -Incrementando la rendición de cuentas nacional e internacional
Construir capacidades nacionales	-Creando redes intergubernamentales con organizaciones operacionales para transferir conocimientos expertos, de carácter técnico y de gestión -Transfiriendo ayuda financiera -Transfiriendo información relevante políticamente y conocimiento experto -Reforzando el poder burocrático de aliados domésticos

Fuente: Levy, Keohane y Haas (1994: 406).

En suma, Keohane, Haas y Levy sostienen que los académicos deben centrarse en examinar “cómo las instituciones internacionales afectan los valores de las tres C [*concern, contractual environment, capacity*]” (Keohane, Haas y Levy, 1994: 21), puesto que este asunto parece mucho más importante que el del modo en que las organizaciones aplican las reglas (Levy, Keohane y Haas, 1994: 398).

En lo relativo a los regímenes internacionales en materia ambiental (y muy en particular, en lo tocante al cambio climático), se ha discutido acerca de cuál debería ser la cadencia de las negociaciones a fin de permitir que los acuerdos cuenten con cierta ambición. Se han planteado, pues, cuestiones como las que siguen: “¿deberían las negociaciones avanzar paso a paso, con un acuerdo ‘marco’ general (que reconozca la existencia de un problema y establezca algunos principios para una solución) seguido, al cabo de un tiempo, de varios ‘protocolos’ específicos?”. ¿Sería, por el contrario, más aconsejable utilizar una aproximación “más comprehensiva y de *paquetes de acuerdos*?”. ¿Qué sucedería en el caso de que se negociara “un acuerdo a pequeña escala que implicara unos pocos países clave, en vez de un acuerdo con una participación prácticamente universal?”. Y, finalmente, “¿deberían estar los acuerdos relativamente fijados, o deberían ser adaptables, permitiendo modificaciones sin re-ratificación?” (Sebenius, 1991: 112 y 113).

Menudean los estudios que, en la dirección apuntada por estas preguntas, comparan el régimen del cambio climático y el de la protección de la capa de ozono, así como los trabajos normativos que aconsejan trasladar el modelo de las negociaciones de Viena y Montreal a las de Río y Kyoto. En efecto, entre el fin de la negociación de un régimen y el comienzo de las conversaciones acerca del otro, se extendió la idea de que “el impacto del régimen del ozono predice [...] desarrollos similares” en el caso del cambio climático. Según esta perspectiva, pues, el régimen del ozono debía servir “como modelo [...] para la creación de un régimen efectivo del cambio climático”, de forma que, “recreando su estructura, un régimen sobre el clima puede disfrutar de un éxito similar al alcanzado por el régimen del ozono”¹⁰¹ (Downie, 1995: 322). Y, de hecho, el régimen del ozono fue efectivamente escogido como modelo para la negociación de los acuerdos del clima. Volveremos sobre este argumento en la segunda parte de esta tesis.

¹⁰¹ Sin embargo, algunos autores han puesto en duda la conveniencia de esta traslación del modelo del régimen del ozono al régimen del cambio climático. Véase, por ejemplo, Michel M. Betsill y Roger A. Pielki (1998) y Leonard Downie (1995).

Con todo, algunos otros académicos han sostenido que el diseño institucional, “en el sentido de hacer esfuerzos concientes para ingeniar regímenes internacionales que funcionen adecuadamente, es un mal negocio” (Young, 1989a: 218). Puesto que los regímenes internacionales “fracasan a menudo en el intento de arrojar los resultados esperados”, puesto que los regímenes “producen con frecuencia resultados no previstos y no buscados por sus creadores”, puesto que más allá de todo esto, los regímenes internacionales “son regularmente superados por circunstancias que no habían sido anticipadas por los que los diseñaron”, puesto que puede esperarse “que los resultados que emerjan de arreglos institucionales específicos estén afectados significativamente por la naturaleza de un contexto social más amplio”, formado por “los arreglos u órdenes institucionales en los que están insertos”, entonces debe concluirse que “incluso si asumimos que los actores individuales son racionales y auto-interesados” no debe esperarse que éstos puedan escoger uno u otro diseño institucional con total certidumbre acerca de los resultados de su elección (Young, 1998: 218, 220). En efecto, “no es fácil dilucidar cuáles son los incentivos asociados con cada uno de los posibles arreglos instituciones” (Young, 1989a: 220).

Incluso sin atender a estas razones, la imagen que sugieren los autores preocupados por el diseño institucional, en la que unos decisores optan por unos u otros modelos de régimen con criterios de efectividad organizativa, ha sido rechazada por no responder a la naturaleza del regateo entre intereses diversos y a menudo incompatibles que se da en tantas negociaciones internacionales. Habitualmente, “los arreglos institucionales emergen de interacciones más o menos complejas entre una multiplicidad de actores”, de lo que se sigue que los interesados en el diseño institucional “deberían dedicar una atención considerable a los rasgos de la acción colectiva” (Young, 1989a: 223). Para plantearlo de un modo más general, los argumentos basados “en la premisa de que hay formas buenas y formas malas de estructurar las instituciones internacionales” deben enfrentarse a la “antiquísima” crítica que sostiene que, de hecho, las variables que dan cuenta del diseño institucional son las mismas que afectan a la voluntad y la capacidad de cooperar de los estados, esto es, “los intereses y las capacidades de poder” (Levy, Young y Zürn, 1995: 299).

En definitiva, muchos académicos racionalistas han sostenido que, cuando negocian, los estados se preocupan más por la utilización de su poder en pos de su interés que por los méritos organizativos de las instituciones, que terminan por adoptar una u otra forma en función de la constelación de las preferencias de los actores. El diseño de las instituciones, por tanto, carece de valor explicativo a la hora de dar cuenta de la eficacia de los regímenes¹⁰². No obstante, no queremos dejar de señalar que, si bien este razonamiento puede perfectamente tener una vocación fenoménica (esto es, puede ser sostenido acerca de la realidad), también es cierto que a menudo uno tiene la sensación de que reproduce simplemente argumentos del analítico. No parece que pueda descartarse completamente la existencia de vínculos entre el diseño de las instituciones y su eficacia, por mucho que un buen número de académicos haya llegado a la conclusión de que esta variable no debe formar parte de sus marcos de análisis por considerarla poco acorde con la parsimonia perseguida en el plano analítico.

Digamos, a modo de recapitulación, que algunos autores han visto en el estudio de la forma de los regímenes internacionales (1) una manera de predecir el cumplimiento de las reglas y normas por parte de los estados; y (2) un instrumento para perfeccionar la construcción de instituciones internacionales. Y digamos también que algunos otros académicos han indicado que el examen del diseño institucional puede ser un ejercicio superfluo.

Abordaremos ahora las obras que han procurado identificar los factores que, sin estar vinculados a las fórmulas institucionales, facilitan el éxito en la construcción de los regímenes internacionales. Es decir, revisaremos algunas de las aportaciones que han señalado qué variables, perteneciendo a la propia interacción entre actores o bien a su contexto, facilitan la adopción de acuerdos internacionales, que éstos gocen de una ambición mayor o que puedan contar con un nivel más alto de cumplimiento.

¹⁰² De hecho, Levy, Young y Zürn sostienen que “la contribución de los factores endógenos a la efectividad de las instituciones internacionales ha estado sujeta a una verificación menos rigurosa que los factores exógenos” (Levy, Young y Zürn, 1995: 303).

5.2.3. Factores de éxito

Es habitual encontrar, en estudios de caso, trabajos descriptivos y otras aportaciones a la vasta literatura sobre regímenes internacionales, reflexiones más o menos fundadas acerca de las razones de la fortuna o desventura de diversas experiencias de cooperación internacional. Ciertamente, “tanto los académicos como los participantes de las negociaciones internacionales han ofrecido un amplio abanico de explicaciones sobre el éxito o fracaso de los esfuerzos dirigidos a conseguir el acuerdo acerca de las reglas, normas y procesos de toma de decisiones para abordar problemas comunes” (Young y Osherenko, 1993: 223).

Son frecuentes, por ejemplo, las referencias al “contexto internacional” en el que se dan las negociaciones en un área temática concreta. En efecto, la literatura sobre los regímenes ambientales nos recuerda a menudo la “particular importancia” que “el contexto más amplio de la política exterior puede tener en los procesos de negociaciones sobre medio ambiente”; o que “las perspectivas de futuro de las negociaciones internacionales acerca del medio ambiente dependen del clima de las relaciones internacionales” (Hurrell y Kingsbury, 1992: 21).

Michel M. Betsill y Roger A. Pielke reproducen algunos otros argumentos que gozan también de una amplia aceptación entre los estudiosos de los regímenes ambientales. Al parecer de estos académicos, es necesario que se den cuatro factores clave: (1) debe existir un “consenso científico acerca de la naturaleza del problema, sus causas y sus impactos”; (2) debe haber “un actor líder fuerte en el proceso político internacional”; (3) “los grupos de la industria deben jugar un papel importante” en la conformación de las respuestas políticas procedentes del ámbito internacional; y, finalmente, (4) es necesaria una *crisis*, como el descubrimiento del agujero de la capa de ozono, “para catalizar la acción internacional” (Betsill y Pielki, 1998: 148).

Con todo, y a pesar de la ubicuidad de las consideraciones acerca de los factores de éxito, pocos autores “han sometido a pruebas empíricas las principales hipótesis sobre los procesos de formación de los regímenes” (Young y Osherenko, 1993: 223). Es por esta razón que centraremos

nuestra atención en las sobresalientes aportaciones realizadas por Oran R. Young al respecto.

En efecto, probablemente sea Oran R. Young el estudioso que ha construido un discurso fenoménico más sólido acerca de los factores de éxito de los regímenes internacionales. Puede decirse, de hecho, que los argumentos de Young equivalen a la exposición de su versión acerca del conjunto de procesos que confluyen en la construcción de un régimen internacional. Conforman un completo “modelo de formación de regímenes” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997: 68).

Young parte de algunas constataciones fenoménicas, con las que pone en duda lo sostenido en el eje analítico por los racionalistas, a quienes se refiere como contractualistas, y critica su optimismo acerca de capacidad de los actores internacionales para ponerse de acuerdo. Como escribiera Young, los contractualistas

“asumen que la identidad de los participantes es conocida desde el inicio y es estable a lo largo de la negociación, que las alternativas o estrategias de las que disponen las partes están completamente especificadas, que se conoce el resultado asociado con cada posible combinación de opciones que lleven a cabo los participantes, y que la ordenación de las preferencias de las partes sobre estos resultados puede identificarse [...] y no está sujeta al cambio” (Young, 1989b: 358).

Por el contrario, Young argumenta que la identificación de los acuerdos posibles suele ser mucho más difícil de lo que prevén los académicos contractualistas. En efecto, incluso si los estados lograran conocer “la existencia y las dimensiones de una zona de acuerdo”, se encontrarían a menudo “con obstáculos severos en sus esfuerzos por resolver los detalles de regímenes mutuamente aceptables”. Así, con frecuencia, emergen dificultades derivadas del “amplio uso del comportamiento estratégico [...] por aquellos que quieren que los resultados favorezcan sus intereses tanto como sea posible”. Por otra parte, las negociaciones intraestatales, que “enfrentan a poderosas fuerzas las unas contra las otras dentro de uno o más de los estados que están negociando” dificultan también el logro de un acuerdo internacional. En tercer lugar, Young señala que, a menudo, la existencia de vínculos entre áreas temáticas en la sociedad internacional pone

también en apuros la cooperación entre estados, puesto que favorece el comportamiento estratégico y dificulta la identificación de las zonas de acuerdo posible. Debe recordarse también que algunos participantes “no se fían de que los otros vayan a cumplir con los términos de los arreglos resultantes [de la negociación]” (Young, 1989b: 356 y 357). Finalmente, sumemos a todo ello los perniciosos efectos que sobre la toma de decisiones tiene la regla de la unanimidad, tan habitual en la escena internacional (Skodvin Hegdal 1992: 165). En definitiva, a juicio de Oran R. Young, los neoinstitucionalistas no deberían mostrarse tan seguros de la habilidad de los actores internacionales para llegar a acuerdos.

Entonces, cabe preguntarse qué es lo que permite que los estados lleguen de hecho a acuerdos para la construcción de regímenes internacionales. Dicho otramete, si el optimismo contractualista estaba edificado sobre unos cimientos tan débiles, habrá que aportar otros que justifiquen la existencia de cooperación entre estados. Algo debe salvar las posibilidades de la cooperación. Pues bien, según dejara escrito Young, “lo que salva del fracaso [...] el proceso negociador es que la formación de regímenes en la sociedad internacional se centra típicamente en la negociación integradora (o productiva) más que en el regateo distributivo (o posicional)”, así como el hecho de que la negociación “se desarrolla bajo un (más o menos grueso) velo de la incertidumbre” (Young, 1989b: 361; Young, 1991: 283).

La clave de la distinción entre el regateo de los contractualistas y el descrito por Young, llamado regateo institucional, es que en el primero se supone “la presencia de una curva de contrato fijada, que no cambia y es reconocida” por los actores. Y, según la hipótesis del regateo institucional, los negociadores que conocen la ubicación o la forma de una frontera del bienestar “están motivados, de forma natural, por un deseo de conseguir un resultado que, sobre esta frontera, sea lo más favorable posible a sus intereses”. En cambio, si los negociadores inician el regateo sin conocer las curvas de contrato, entonces tienen incentivos para implicarse en “interacciones exploratorias” que permitan identificar “las oportunidades de lograr un trato mutuamente beneficioso”. Puede que, de esta forma, los resultados de la negociación sean sub-óptimos en términos de Pareto, pero también

es cierto que el acuerdo final será más probable (Young, 1989b: 361).

El otro factor que permite mitigar las dificultades para cooperar en el ambiente descrito por Young es lo que Geoffrey Brennan y James M. Buchanan¹⁰³ han descrito como el velo de la incertidumbre, que no debería confundirse con el *rawlsiano* velo de la ignorancia. En esta ocasión “no es que los negociadores de los términos de los regímenes internacionales no tengan información acerca de sus propios roles en la sociedad” (Young, 1989b: 361 y 362). Lo que sucede, en cambio, es que no saben cómo los resultados de los distintos arreglos institucionales posibles van a afectar su posición en la sociedad internacional. Para decirlo con Young, “esta incertidumbre facilita los esfuerzos para alcanzar acuerdos en las disposiciones sustantivas de los regímenes internacionales”, puesto que es previsible que los estados busquen, bajo el velo de la incertidumbre, un acuerdo que todos puedan aceptar, más que un acuerdo que les resulte especialmente beneficioso (Young, 1989b: 62). Como sostiene Tora Skodvin Hegdal, “la incertidumbre puede terminar por ser productiva” (Skodvin Hegdal 1992: 165).

Por otra parte, la existencia de diferencias en el seno de los actores internacionales puede contribuir también a facilitar los acuerdos, puesto que estas situaciones permiten el desarrollo de “alianzas transnacionales entre grupos de interés que apoyan la formación de regímenes internacionales específicos” (Young, 1989b: 364).

Young subraya también la importancia que tiene el liderazgo, que se convierte, durante el regateo institucional, en un elemento clave para superar las dificultades de la cooperación. Para este autor, el liderazgo “se refiere a las acciones de los individuos que intentan resolver o burlar los problemas de acción colectiva que complican los esfuerzos de las partes que buscan recoger ganancias conjuntas en procesos de regateo institucional”¹⁰⁴ (Young, 1991: 285). Existen, bajo el punto de vista de

¹⁰³ Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M (1985), *The reason of rules: constitutional political economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰⁴ Young pretende, mediante su concepto de liderazgo, “devolver el individuo al estudio de una importante área de los asuntos internacionales” (Young, 1991: 281).

Young, tres tipos de liderazgo. En primer lugar, está el líder estructural, que es un individuo que “actúa en nombre de una parte (normalmente un estado) implicada en el regateo institucional y que ejerce su liderazgo buscando formas eficaces de traducir su [...] poder basado en la posesión de recursos materiales” en influencia durante las negociaciones (Young, 1991: 288). El líder emprendedor, en cambio, puede o no actuar en nombre de un agente importante y ejerce su función “utilizando sus habilidades negociadoras para influir en la manera en que se presentan los asuntos”, con el objetivo de “conformar tratos mutuamente aceptables, juntando las voluntades de las partes en términos de contratos constitucionales que proporcionen beneficios para todos” (Young, 1991: 288). Estos líderes, pues, (1) establecen la agenda, “condicionando la forma en que los temas son presentados para su toma en consideración en el nivel internacional”; (2) “popularizan” el asunto en cuestión; (3) “ingenian opciones políticas innovadoras para superar los impedimentos del regateo” y, finalmente, (4) actúan como “mediadores”, alcanzando acuerdos y sumando apoyos para las opciones más destacadas (Young, 1991: 294; véase también Young, 1989b: 355). Finalmente, el líder intelectual es un individuo que, sin necesidad de estar vinculado a ningún actor reconocido¹⁰⁵, confía en el poder de las ideas para “modelar la forma en que los participantes en el regateo institucional entienden el problema en cuestión, así como para orientar sus pensamientos acerca de las opciones disponibles para enfrentarse a él” (Young, 1991: 288). Dicho de otra forma, un líder intelectual es “alguien que produce capital intelectual”, normalmente con anterioridad a las negociaciones, conformando así “las perspectivas de los que están participando en el regateo institucional” (Young, 1991: 298).

Al parecer de Oran R. Young, el liderazgo tiene un papel fundamental. Bajo las condiciones propias del regateo institucional, la búsqueda de acuerdos aceptables por todos requiere de la presencia de actores que sean capaces de liderar (de una forma u otra) las negociaciones. De hecho, Young sostiene, de forma más precisa, que el establecimiento de instituciones internacionales eficaces

¹⁰⁵ De hecho, Skodvin Hegdal sostiene que “la naturaleza del liderazgo [intelectual] indica una necesidad de no estar asociado demasiado firmemente a ninguna entidad política, con el fin de mantener la legitimidad” (Skodvin Hegdal 1992: 168).

“requiere la interacción de como mínimo dos formas de liderazgo” de entre las tres posibles (Young, 1991: 302).

Partiendo de este conjunto de elaboraciones, el académico formuló en 1989 un listado de “determinantes del éxito” de las negociaciones internacionales sobre medio ambiente, con el objetivo de sistematizar las observaciones efectuadas en varios estudios de caso y reflexionar acerca de los factores que explican el desigual grado de desempeño de los intentos de construir regímenes internacionales en materia ambiental (Young, 1989b: 366). A saber:

- (1) Para que el regateo institucional tenga éxito, los asuntos deben “prestarse a interacciones contractuales”, para lo cual deben darse, a su vez, otras dos condiciones: por una parte, “la ausencia de una zona de acuerdo completamente identificada” y, por otra, una información imperfecta, para que, de este modo, “prevalga un velo de la incertidumbre” (Young, 1989b: 366 y 367).
- (2) La naturaleza del problema debe permitir la “disponibilidad de arreglos que todos los participantes puedan aceptar como equitativos”, incluso si no los consideran eficientes (Young, 1989b: 368). Al parecer de Young, los estados, “normalmente, se centran en unos pocos problemas e intentan alumbrar aproximaciones que cada uno de los participantes pueda aceptar como justas” (Young, 1991: 283).
- (3) También favorece el desarrollo de las negociaciones la existencia de “soluciones sobresalientes (o puntos focales) que puedan describirse en términos simples” (Young, 1989b: 369).
- (4) Oran R. Young sostiene también que “la probabilidad de éxito en la negociación institucional aumenta si es posible diseñar mecanismos de cumplimiento claros y efectivos”, lo que depende, en parte, de la naturaleza de las actividades reguladas (Young, 1989b: 370).

- (5) Asimismo, algunos sucesos exógenos (tales como los descubrimientos científicos impactantes, o los desastres naturales o antropogénicos, por ejemplo) incrementan la probabilidad de éxito en los esfuerzos por negociar los términos de regímenes internacionales (Young, 1989b: 371). De esta modo, según Young, el hecho de que el cambio climático no provoque este tipo de situaciones de crisis dificulta que las negociaciones internacionales al respecto avancen de forma satisfactoria. Similarmente, la evolución del conjunto de las relaciones entre estados (la propensión al conflicto o a la cooperación de un determinado momento histórico) puede afectar a la probabilidad de éxito de las negociaciones en materia ambiental.
- (6) Finalmente, el éxito del regateo institucional es más probable “cuando emerge un liderazgo efectivo” (Young, 1989b: 373).

En suma, Young da cuenta de las negociaciones internacionales subrayando la existencia de dinámicas que los modelos analíticos manejados por los neoinstitucionalistas no prevén. Y, con ello, engrosa las filas de los autores que en sus aportaciones fenoménicas se centran en variables no capturadas por el racionalismo y la teoría de la acción colectiva, que, como hemos observado en este capítulo, parecen ser legión.

Recapitulando, el eje fenoménico de la literatura acerca de regímenes internacionales está caracterizado por la diversidad de argumentos y razonamientos que en él se dan cita. Como hemos procurado poner de manifiesto, las constataciones, especulaciones y reflexiones acerca de la realidad de los regímenes constituyen una suerte de caos fenoménico de imposible reducción al orden. Junto a esto, debe destacarse también que existe un significativo nivel de consenso acerca de la conveniencia de otorgar a los factores vinculados a lo doméstico, lo transnacional, lo cognitivo y el diseño institucional una cierta importancia a la hora de describir la realidad. Y, sin embargo, una parte relevante de estas variables escapa del marco analítico al uso (el neoinstitucionalista). Queremos sostener en este punto que, si bien se ha argumentado que el eje analítico no debe ni

puede incorporar todos los elementos presentes en las reflexiones fenoménicas, la frecuencia con que estudiosos de diversas procedencias teóricas acuden a los factores reseñados en este capítulo cuando intentan describir la realidad supone una suerte de anomalía en el sentido de *kuhniiano* del término e indica la necesidad de reconsiderar la posibilidad de reabrir las reflexiones analíticas. Quizás sea conveniente dar cabida en ellas a una mayor diversidad de aproximaciones.

En el próximo capítulo procuraremos extraer algunas conclusiones de lo expuesto en los capítulos 2, 3, 4 y 5, así como intentaremos indicar la salida a la paradoja planteada por el contraste entre la variedad de aportaciones fenoménicas y el *monocultivo* neoinstitucionalista en el plano analítico.

6. Un alto en el camino a modo de balance

Este capítulo, notablemente más corto que los precedentes, tiene una doble finalidad. Primeramente, pretende recapitular. Esto es, nos proponemos recuperar y reordenar la información vertida hasta el momento para poder, así, extraer algunas conclusiones generales sobre la literatura dedicada a estudiar los regímenes internacionales. En segundo lugar, estas líneas constituyen el puente entre las dos primeras partes de la tesis, de modo que en ellas se identificarán las claves a través de las cuales analizar la política internacional del cambio climático.

Para cumplir con ambos propósitos dividiremos el capítulo en dos apartados. En el primero (6.1) presentaremos cinco conclusiones acerca del estado del debate sobre los regímenes internacionales. Se trata de esbozar un diagnóstico de la literatura con el fin de sugerir qué pueden aportar las distintas discusiones. Se insistirá también en la paradoja que supone la aceptación por parte de un amplio abanico de autores racionalistas y neoinstitucionalistas de la importancia de algunas constataciones fenoménicas que no encajan con los marcos de análisis que suelen manejar. Este extremo justificará, en la segunda parte del capítulo (6.2) la toma en consideración de los argumentos de Moravcsik, que defiende la conveniencia de reunir en un “paradigma liberal” (léase: dotar de carácter analítico) muchas de las observaciones recogidas en el capítulo 5. En este segundo apartado se formularán las preguntas que deberán responderse después del estudio de caso.

6.1. Cinco conclusiones

A lo largo de los capítulos 2, 3, 4 y 5 se ha procurado ordenar la literatura sobre regímenes internacionales con el objetivo de agrupar los argumentos y debates en función de su naturaleza temática, analítica o fenoménica. Con ello hemos pretendido desbrozar el campo de estudio de los regímenes e identificar las principales discusiones, así como evaluar el grado en que éstas pueden considerarse cerradas o aún abiertas.

Bajo nuestro punto de vista, este ejercicio permite extraer cinco conclusiones principales. Veremos,

por orden, las conclusiones relativas a la hegemonía de los neoinstitucionalistas en el eje analítico, al papel del realismo en el debate analítico sobre los regímenes internacionales, a las características de las divergencias temáticas presentes en la literatura, así como de las divergencias fenoménicas, y, finalmente, las relativas al debate entre neoinstitucionalistas y constructivistas.

1. El neoinstitucionalismo y el eje analítico

Los capítulos tercero y cuarto han mostrado que, en el estudio de los regímenes internacionales, las aportaciones de los neoinstitucionalistas ocupan el centro del eje analítico, hasta el punto de ser, en este plano, nítidamente hegemónicas. Para decirlo de otro modo, el neoinstitucionalista es el único constructo analítico realmente existente en la literatura sobre regímenes, que cuando pretende analizar la realidad más que únicamente describirla se alza siempre sobre las premisas de la primacía de los intereses y la posibilidad de la cooperación en un entorno anárquico.

Habrà que reconocer, en efecto, que una parte muy sustancial de los académicos con inquietudes analíticas se ha inclinado por el instrumental conceptual proporcionado por la elección racional y los problemas de acción colectiva. Bajo nuestro punto de vista, ello responde a dos razones principales. En primer lugar, los problemas de acción colectiva parecen ajustarse razonablemente bien a la naturaleza de la sociedad internacional tal y como la han concebido las corrientes de pensamiento mayoritarias en la disciplina, esto es, ausencia de una autoridad central, legítima y reconocida por todos y toma de decisiones descentralizada por parte de actores autónomos. En segundo lugar, el uso de las herramientas de análisis de la elección racional formó parte, en su momento, del intento de descalzar teóricamente el realismo, esto es, del intento de demostrar que las premisas de los realistas no conducen necesariamente a la conclusión de la imposibilidad de la cooperación. Como resulta evidente, el realismo se vio obligado a responder a este reto, aceptando para ello el terreno de juego propuesto por el neoinstitucionalismo, cuyas propuestas, en cualquier caso, terminaron por articular el conjunto del debate.

Señalaremos también que los capítulos 3 y 4 parecen indicar que el uso de un amplio abanico de juegos (en vez de la utilización exclusiva del Dilema del Prisionero), o bien de otras aproximaciones

que sean capaces de capturar la diversidad de las constelaciones de intereses, presenta algunas ventajas nada despreciables. Más concretamente:

- 1) Permite una utilización más propiamente teórica (en vez de meramente ilustrativa) de la teoría de juegos y el racionalismo (apartado 3.2.4). Dicho de otro modo, si el estudioso pretendiera tan sólo subrayar las dificultades con que se encuentran la cooperación en la arena internacional (incluso cuando es objetivamente beneficiosa para los estados), entonces no necesitaría echar mano más que del DP, que cumpliría a la perfección con tal propósito; pero, por el contrario, si lo que se pretende es capturar la situación estratégica en la que se encuentran los actores, es necesario considerar una mayor diversidad de posibles constelaciones de intereses.
- 2) Permite también el establecimiento de vínculos entre las diversas situaciones estratégicas y las distintas probabilidades de la existencia de regímenes internacionales para gestionarlas (apartado 3.2.2). Cabe suponer, asimismo, que si difiere la naturaleza de los problemas de acción colectiva, diferirán también los regímenes que pretenden abordarlos. En otras palabras: la creación de regímenes no presenta siempre la misma dificultad, ni los regímenes deben jugar siempre el mismo papel.
- 3) Finalmente, el uso de diversos juegos permite escapar de la lógica de la demanda y oferta de cooperación (capítulo cuarto). Esto es, permite (1) eludir la lógica que obliga a Keohane a alambicar su discurso (conduciéndole a la interpretación en virtud de la cual los regímenes son facilitadores de los acuerdos internacionales en vez de acuerdos en sí mismos) y (2) evitar el argumento según el cual la cooperación debe ser suministrada por un hegemón.

En suma, parece que, en el eje analítico, la única alternativa disponible es la de adoptar la aproximación de la elección racional y que, en tal caso, conviene construir una matriz de intereses que sea lo más cercana posible a la constelación de interés realmente existente en cada caso.

2. El realismo y la literatura analítica sobre regímenes

El envés de la constatación anterior, esto es, el envés de la hegemonía neoinstitucionalista en el eje analítico, es la incapacidad de los autores realistas para construir su propio marco de análisis en el debate acerca de los regímenes internacionales. Efectivamente, en este campo de las relaciones internacionales el “reto neoliberal” (Kegley, 1995) parece haber gozado de un éxito notable. A lo largo de los capítulos tercero y cuarto se ha aludido a dos razones principales para ello. Primeramente, hemos sostenido que los realistas no han logrado demostrar analíticamente la imposibilidad de que los actores auto-interesados sean capaces de cooperar, ni con dos ni con N jugadores. Dicho de otra manera: los realistas no han podido romper la cadena causal, propuesta por los neoinstitucionalistas, que vincula los intereses con la cooperación entre estados. Recuérdese, en este sentido, que el argumento de las ganancias relativas se ha mostrado menos eficaz de lo previsto por los neorealistas.

Tampoco ha tenido éxito el segundo razonamiento al que podían acudir los realistas, esto es, el argumento que afirma que la cadena causal de los liberales debe alargarse para reflejar el hecho de que los intereses dependen, en el fondo, de la distribución del poder. En el capítulo 4 ya nos hemos pronunciado contra la tentación de expandir la teoría de la estabilidad hegemónica con el objetivo de que cubra todos los efectos de la desigual distribución del poder en la sociedad internacional. E, igualmente, hemos sostenido que, fuera de la teoría de la estabilidad hegemónica, la toma en consideración de la estructura de poder no es exclusiva del realismo, sino un rasgo que también puede compartir el neoinstitucionalismo.

En conclusión, no existe una arquitectura conceptual sólida y distintivamente realista en el eje analítico del debate sobre regímenes. Habrá que asumir que los neoinstitucionalistas gozan, a este respecto, de una hegemonía poco discutida. Sin embargo, también es preciso señalar que los planos temático y fenoménico presentan un panorama más diverso. Veámoslo por partes.

3. Las divergencias temáticas

Se ha dedicado el capítulo segundo a presentar los debates (más o menos vertebrados y formalizados) que, en el eje temático, mantienen los autores. Así, se han identificado tres discusiones principales, esto es, el debate acerca la carga valorativa de la literatura sobre regímenes, las discusiones sobre la definición de régimen internacional y las divergencias ontológicas entre constructivistas y racionalistas.

Como se ha indicado, algunas de estas divergencias temáticas enriquecen el estudio de los regímenes internacionales. Éste es, por ejemplo, el caso de los distintos impulsos temáticos que informan las obras de los autores alemanes y las de los estadounidenses. Recordemos, asimismo, que mientras algunos académicos prefieren observar los regímenes internacionales como mecanismos de orden, otros prefieren verlos como espacios de cooperación, y que ello tiene algunas consecuencias normativas bien relevantes. Se ha indicado también que la agenda temática fundacional del idealismo se encuentra presente en algunos trabajos sobre los regímenes internacionales. Finalmente, debe subrayarse que en el plano temático sí es fácil advertir la potente huella del realismo, que aporta a la literatura una actitud de reticencia hacia los discursos excesivamente moralizantes que en ocasiones plagan el estudio de la cooperación internacional, así como su clásico escepticismo respecto de las posibilidades de que tengan lugar cambios profundos en las relaciones internacionales¹⁰⁶.

Con todo, no puede olvidarse que ciertas disputas temáticas introducen elementos de inconmensurabilidad e intraducibilidad entre las formulaciones de los autores y que éstas, más que incitar al debate teórico, lo dificultan sobremanera. Nos referimos, en primer lugar, a las diferencias acerca de cómo definir conceptos clave para el campo de estudio que nos ocupa. No puede haber un debate en condiciones (y menos aún un debate propiamente teórico) si los autores no

¹⁰⁶ Como sostuvo Robert G. Gilpin, “el realismo debe ser visto como una disposición filosófica y un conjunto de asunciones sobre el mundo más que como una teoría científica propiamente dicha”. Esto es, más una orientación temática que una aportación analítica distintiva (Gilpin, 1986: 304).

comparten la definición de régimen internacional, o la definición de norma. Parece recomendable, en fin, que los conceptos principales cuenten con definiciones que, además de compartidas, sean operativas y fácilmente trasladables al trabajo analítico y fenoménico. El problema no se nos antoja imposible de solucionar. La débil vinculación entre las distintas opciones presentes en la bibliografía y las principales aproximaciones teóricas permite suponer que las divergencias definicionales no son ni necesarias ni insuperables. Nos parece que la elección de Keohane acerca de los regímenes (sección 2.2.2) y la definición de norma utilizada por los racionalistas cumplen suficientemente con los requisitos de sencillez, frecuencia de uso y facilidad en su traducción a los esfuerzos fenoménicos.

Subrayaremos, finalmente, la presencia de diferencias ontológicas entre racionalistas y constructivistas. Como se ha observado en el apartado 2.2, los debates ontológicos resultan especialmente difíciles de dirimir en los trabajos de tipo teórico. Volveremos sobre ello después de presentar algunas conclusiones acerca de los argumentos presentes en el eje fenoménico.

4. Los argumentos del eje fenoménico

El eje fenoménico es, con toda probabilidad, el que presenta una mayor diversidad de argumentos y el que cuenta con menos debates estructurados. Los autores han hecho observaciones de lo más dispares acerca de los regímenes internacionales (de las cuales se ha recogido una parte en el capítulo quinto), lo que responde con fidelidad a la naturaleza misma del tipo de razonamientos presentes en el plano fenoménico. Con todo, el rasgo más destacable de este conjunto de aportaciones es la presencia de amplios consensos acerca de la relevancia de ciertos aspectos de la realidad internacional en la descripción de los regímenes internacionales. En particular, queremos insistir en el hecho de que académicos de todas las procedencias teóricas hayan señalado que la política doméstica tiene un fuerte impacto en la conformación de los regímenes internacionales, así como que otros tantos hayan subrayado que los efectos de éstos últimos no se explican sin tener en cuenta su capacidad para modelar la política interna. De la misma manera, un cierto número de obras ha constatado que diversos factores de tipo cognitivo juegan un papel fundamental en la

conformación de los intereses y comportamientos de los actores. Se ha mencionado, por tanto, la importancia de las percepciones, de la certidumbre científica, de los procesos de aprendizaje por parte de los estados (o, contrariamente, del velo de la incertidumbre), de la confianza y de las normas y significados compartidos para la construcción de los regímenes internacionales.

Ahora bien, es preciso indicar que, a pesar del consenso con que cuenta la constatación fenoménica de la relevancia de estos factores, goza también de una amplia difusión el argumento en virtud del cual su extrema disparidad hace imposible (o prácticamente) su utilización como variables del eje analítico. Dicho de otro modo: son muchos los que creen que lo doméstico, lo transnacional y lo cognitivo deben formar parte de las descripciones de la realidad, en tanto que partes bien significativas de ésta, pero que creen asimismo que no ayudan a explicar las dinámicas de la sociedad internacional.

En cualquier caso, es bueno señalar que una parte de las aportaciones temáticas y fenoménicas que vienen a estimular las discusiones en sus respectivos ejes es de carácter constructivista, por lo que parece conveniente observar el debate entre el neoinstitucionalismo y el constructivismo en su conjunto.

5. El debate entre el neoinstitucionalismo y el constructivismo

Las desavenencias entre constructivistas y neoinstitucionalistas dejan notarse en el eje temático y, de un modo algo distinto, en el fenoménico, donde lo que sucede es que algunos autores racionalistas asumen ciertas constataciones vinculadas a los factores cognitivos. Y, sin embargo, dada la inexistencia de una formulación analítica potente por parte de los constructivistas, el debate entre éstos y el neoinstitucionalismo no tiene proyección alguna en el eje analítico. Ésta es, bajo nuestro punto de vista, la característica principal de la disputa entre estas dos escuelas de pensamiento.

Es probable que el motivo deba buscarse en la (práctica) inexistencia de un lenguaje compartido entre constructivistas y neoinstitucionalistas, así como en el carácter ontológico de las diferencias entre ambas escuelas de pensamiento. Dicho de otro modo: las divergencias están teñidas de

elementos de inconmensurabilidad e intraducibilidad. Y ello desaconseja su rápido traslado, sin más, al eje analítico.

Con todo, no puede olvidarse que la literatura fenoménica sugiere que algunos elementos cognitivos y de otros tipos pueden tener una capacidad explicativa bien relevante, aunque no estén recogidos por el marco analítico hegemónico en el estudio de los regímenes internacionales, esto es, el propuesto por los neoinstitucionalistas. Podría ser conveniente, por tanto, dotar de proyección analítica las divergencias fenoménicas. El próximo apartado formula una propuesta para ello y plantea dos preguntas que, bajo nuestro punto de vista, deberían articular el debate teórico sobre los regímenes internacionales.

6.2. Una propuesta y dos preguntas para el estudio de caso

Andrew Moravcsik sostiene que las hipótesis que se han apuntado en el capítulo 5 tienen una filiación claramente liberal y revelan, por tanto, algo así como la existencia de un *paradigma*¹⁰⁷ oculto, distinto del realismo y el institucionalismo. Sugeriremos aquí que las aportaciones de este autor pueden servir para sumar lo cognitivo con lo doméstico y lo transnacional y reabrir así el debate analítico.

Andrew Moravcsik dejó escrito, en 1997, que “importantes teóricos”, algunos de ellos con simpatías hacia el liberalismo, “admiten alegremente la ausencia de premisas ‘microfundacionales’ coherentes” en el seno de la aproximación liberal, e incluso “concluyen que no puede existir una teoría liberal de las Relaciones Internacionales”, en el sentido que el término teoría toma en las

¹⁰⁷ El término paradigma ha sido utilizado ampliamente en las Relaciones Internacionales en el sentido de “enfoque teórico” o “escuela de pensamiento”, a menudo con la voluntad de añadir a estos últimos conceptos las connotaciones de intraducibilidad e inconmensurabilidad que los paradigmas adquieren en la filosofía de la ciencia de Kuhn (véanse Banks, 1985; Kuhn, 1965). En la obra de Moravcsik, y a la luz de los tres ejes de Gerald Holton, el término denota una aproximación teórica que cuenta con su propia formulación en el analítico. En cualquier caso, y dado el mal uso que del término han hecho algunos autores, que lo han recubierto de una innecesaria pátina falsamente *kuhniana*, esta tesis ha procurado no abusar del concepto.

ciencias sociales (Moravcsik, 1997: 514). A partir de esta constatación, el mencionado académico se propone superar esta “situación insatisfactoria”, para lo cual propone “un conjunto de asunciones centrales sobre las que basar una reafirmación general de la teoría liberal en RRII” (Moravcsik, 1997: 515). Bajo su punto de vista, la reformulación del liberalismo en tanto que *paradigma* es conveniente para la disciplina, porque “ayuda a superar la divergencia entre la investigación empírica contemporánea sobre la política mundial y el lenguaje empleado por los académicos para describir las Relaciones Internacionales como campo”. En efecto, los teóricos “continúan hablando como si la fractura teórica dominante en el campo fuera la dicotomía entre el realismo y el institucionalismo [supuestamente] (neoliberal)” (Moravcsik, 2003: 514). En suma, como argumentara Moravcsik, “la identificación de premisas teóricas coherentes no es un ejercicio meramente abstracto y semántico”, sino que tiene “implicaciones metodológicas, teóricas y empíricas significativas”, puesto que pone de manifiesto la existencia de otras explicaciones coherentes de la política internacional (Moravcsik, 1997: 515). Veamos, pues, cuál es la interpretación del liberalismo que propone Moravcsik.

Según este autor, el liberalismo “coloca las relaciones estado-sociedad en el centro mismo de la política mundial”. Dicho de otro modo, “está basado en la premisa fundamental de que el factor clave que influye en el comportamiento estatal [en la arena internacional] es la relación entre el estado y la sociedad doméstica y transnacional en la que está inserto” (Moravcsik, 2003: 3; Legro y Moravcsik, 1999: 10). Para ser más precisos, el liberalismo parte de tres premisas principales. A saber.

En primer lugar, los liberales afirman la “primacía de los actores societales” (Moravcsik, 1997: 516). Los actores fundamentales de las relaciones internacionales son, pues, “individuos racionales y grupos privados que organizan la acción colectiva [...] para promover sus intereses” (Moravcsik, 2003: 3). Conviene subrayar que estos actores comparten la característica de ser, “como término medio, racionales y poco dados al riesgo”, por lo que “defienden con fuerza las inversiones ya realizadas pero son más precavidos a la hora de asumir costes y riesgos a la búsqueda de más beneficios”, aunque “lo que es verdad de la media de los individuos no tiene porqué serlo, sin

embargo, de cada uno de los casos” (Moravcsik, 1997: 516 y 517).

La segunda asunción de la versión *à la* Moravcsik del liberalismo es que “los estados (u otras instituciones políticas) representan un subconjunto de la sociedad doméstica, cuyas preferencias, ponderadas según su peso, constituyen los objetivos subyacentes (las ‘preferencias estatales’) que los funcionarios del estado racional persiguen mediante la política exterior” (Moravcsik, 2003: 5). Las instituciones estatales, pues, constituyen una suerte de “correa de transmisión” mediante la cual “las preferencias y el poder social de los individuos y grupos sociales” se agregan y son finalmente convertidos en política exterior, teniendo siempre presente que “todos los gobiernos representan más completamente a algunos individuos y grupos que a otros”. Así las cosas, el estado no es tanto un actor como una “institución representativa”, constantemente “sujeta a la captura y recaptura, la construcción y la reconstrucción, por parte de coaliciones y actores sociales” (Moravcsik, 2003: 5).

Al parecer de Andrew Moravcsik, las dos premisas que acaban de mencionarse implican, si son tomadas conjuntamente, “que los estados no maximizan concepciones fijadas y homogéneas de la seguridad, la soberanía o la riqueza”, como habitualmente “asumen realistas e institucionalistas”. Por el contrario, la diversidad de actores sociales clave y formas de agregar sus preferencias (tipos de estado) se conjuran para que los estados sean, en términos *waltzianos*, “funcionalmente diferenciados, esto es, persiguen [distintas] interpretaciones particulares y combinaciones de seguridad, bienestar y soberanía, según las preferencias de los grupos domésticos poderosos” (Moravcsik, 1997: 519).

Moravcsik se apresta a descartar que la segunda premisa signifique “que cada estado persigue simplemente su política ideal, sin tener en cuenta a los otros”. Esto es, el liberalismo no debe ser interpretado como una “teoría *doméstica* o de *segunda imagen*”. Este autor sostiene, en cambio, que “cada estado busca realizar sus propias preferencias bajo las constricciones impuestas por las

preferencias de otros estados”¹⁰⁸ (Moravcsik, 2003: 6 y 7). Y en este sentido cabe entender la tercera y última premisa de la teoría liberal de las Relaciones Internacionales.

La tercera premisa del liberalismo, tal y como lo plantea Andrew Moravcsik, sostiene que “la configuración de preferencias estatales interdependientes determina el comportamiento del estado” (Moravcsik, 1997: 520). El vínculo entre las preferencias estatales y el “comportamiento interestatal” lo proporciona, pues, el concepto de “interdependencia política”, que puede ser descrita como “el conjunto de costes y beneficios para los grupos sociales dominantes en las sociedades de otros países (la pauta de externalidades transnacionales) que emergen cuando un grupo social dominante de una sociedad determinada intenta llevar a cabo sus propias preferencias internacionalmente”. En definitiva, “la teoría liberal asume que esta pauta de interdependencia entre preferencias estatales impone una restricción vinculante sobre el comportamiento de los estados” (Moravcsik, 2003: 7).

Moravcsik identifica tres posibles tipos de pautas de interdependencia. Así, en primer lugar, “las preferencias estatales subyacentes pueden ser de suma cero”, condición ésta que se dará cuando “el intento por parte de los grupos sociales dominantes en un país de realizar sus preferencias a través de la acción estatal imponga necesariamente costes (externalidades negativas) a grupos sociales dominantes en otros países”. En tal caso, según este autor, hay “un alto potencial para la tensión y el conflicto interestatal”. Este argumento es importante, puesto que equivale a sostener que “la precondition decisiva para que se den intentos costosos de coerción [...] no es una configuración

¹⁰⁸ Moravcsik presenta dos argumentos, en su demostración de que el liberalismo no es una teoría de segunda imagen. En primer lugar, “las preferencias estatales pueden reflejar la interacción *social* transnacional”. Efectivamente, “las demandas sociales no se derivan únicamente de los activos y pasivos de las economías domésticas, sino también de la posición relativa de éstos en los mercados globales”. En segundo lugar, está la razón, “más *waltziana*”, de que, “de acuerdo con la teoría liberal, el comportamiento esperado de cualquier estado singular [...] refleja no sólo sus propias preferencias, sino la configuración de las preferencias de *todos* los estados, vinculadas por patrones de interdependencia política”, ya que “los líderes nacionales deben pensar sistemáticamente acerca de su posición en una estructura compuesta de preferencias de otros estados” (Moravcsik, 1997: 522 y 523).

particular del poder, como sostienen los realistas, ni la incertidumbre, como mantienen los institucionalistas, sino configuraciones de las preferencias que sean lo suficientemente conflictivas como para motivar la voluntad de aceptar costes y riesgos altos”. El segundo tipo de interdependencia política emerge “cuando las preferencias son naturalmente compatibles o ‘armoniosas’”, en cuyo caso “hay importantes incentivos para la coexistencia con un nivel bajo de conflicto y formas simples de coordinación interestatal”. Finalmente, la tercera pauta de interdependencia se da “cuando las motivaciones son mixtas” (Moravcsik, 2003: 8).

En suma, el liberalismo *à la* Moravcsik mantiene que las relaciones estado-sociedad “tienen un impacto fundamental en el comportamiento de los estados en la política mundial”, puesto que son “las ideas societales, los intereses y las instituciones” los que conforman las “preferencias de los estados, esto es, los propósitos sociales [...] que subyacen a los cálculos estratégicos de los gobiernos” (Moravcsik, 1997: 513).

Según la propuesta de Moravcsik, las premisas mencionadas¹⁰⁹ tienen su concreción en tres variantes de la teoría liberal, a saber, el liberalismo ideacional, el comercial y el republicano, diferenciados por el hecho de que “en el centro de cada una de ellos se encuentra una perspectiva distinta acerca de las fuentes de las preferencias de los actores sociales domésticos, de los mecanismos causales en virtud de los cuales se transforman en preferencias estatales y de las pautas resultantes de preferencias nacionales en la política mundial” (Moravcsik, 2003: 9 y 10).

¹⁰⁹ Moravcsik reconoce que las tres asunciones centrales del liberalismo (tal y como él lo interpreta), son “relativamente ‘delgadas’ o libres de contenido” (Moravcsik, 2003: 9) y que pueden parecer “de sentido común, incluso tautológicas” (Moravcsik, 1997: 522). Sin embargo, el académico indica (1) que las asunciones nucleares del resto de aproximaciones teóricas no son mucho más contra-intuitivas y (2) que “el *mainstream* de la teoría de las Relaciones Internacionales ha rechazado uniformemente estos argumentos durante la última mitad de siglo”. En efecto, “en el corazón de las dos principales teorías de las Relaciones Internacionales contemporáneas, el realismo y el institucionalismo, está la creencia de que el comportamiento estatal tiene consecuencias *irónicas*” y que, por tanto, su estudio debe alejarse del análisis de las preferencias de los actores (Moravcsik, 1997: 522).

El *liberalismo ideacional* entiende que “la configuración de las identidades sociales y valores domésticos” son un “determinante básico de las preferencias estatales y, por tanto, del conflicto y la cooperación interestatal”. Moravcsik argumenta que “las fronteras geográficas, los procesos políticos de toma de decisiones y la regulación económica” son ejemplos importantes de “elementos esenciales del orden público doméstico frecuentemente moldeados por las identidades sociales” (Moravcsik, 2003: 10).

El *liberalismo comercial*, por su parte, enfatiza el papel de los “activos económicos y las transacciones transfronterizas”. Esta variante del liberalismo, por tanto, procura dar cuenta del comportamiento de los estados tomando en consideración los “incentivos de mercado con los que se enfrentan los actores económicos domésticos y transnacionales”. Así, en su versión más general, el liberalismo comercial sostiene que “los cambios en la estructura de la economía doméstica y global alteran los costes y beneficios del intercambio económico transnacional, creando presiones sobre los gobiernos [...] para facilitar o bloquear estos intercambios a través de políticas exteriores económicas o de seguridad adecuadas” (Moravcsik, 2003: 13). De esta suerte, escribe Moravcsik, “cuanto mayores sean los beneficios económicos para los actores privados más poderosos, más incentivos tendrán, *ceteris paribus*, para presionar a los gobiernos con el fin de que faciliten estas transacciones”, y, por otra parte, “cuanto más costoso sea el ajuste impuesto por los intercambios económicos propuestos, más oposición levantarán” (Moravcsik, 2003: 13 y 14). Cabe indicar que los liberales predicen que “una fuente de presión para la protección está en la existencia de sectores [económicos] no-competitivos, monopolísticos o no-diversificados” (Moravcsik, 2003: 14).

Finalmente, el *liberalismo republicano* subraya como factores clave la representación y la búsqueda de beneficios. Para decirlo con Moravcsik, “allí donde el liberalismo ideacional y el comercial enfatizan, respectivamente, las pautas particulares de identidades sociales y los intereses económicos, la teoría liberal republicana enfatiza las formas en que las instituciones y prácticas domésticas agregan estos intereses, transformándolos en política estatal” (Moravcsik, 2003: 15). En efecto, las instituciones suelen mostrar un sesgo más o menos pronunciado a favor de unos u otros grupos, que “tienden a emplear las instituciones del gobierno para sus fines, traspasando

sistemáticamente a los otros los costes y riesgos correspondientes” (Moravcsik, 2003: 16). Y, puesto que los individuos y grupos prefieren no asumir riesgos, “cuanto menos sesgado sea el espectro de grupos domésticos representados, menos probable será que apoyen el uso indiscriminado de ciertos instrumentos que, como la guerra, imponen costes netos enormes o riesgos a una larga lista de actores sociales”. Dicho a la inversa, “el comportamiento agresivo [...] es más probable en unidades políticas no-democráticas o inequitativas, en las que ciertos individuos privilegiados pueden descargar sobre otros los costes” asociados a este tipo de políticas (Moravcsik, 2003: 16).

En definitiva, según Moravcsik “la teoría liberal de las Relaciones Internacionales no es simplemente una [...] colección ecléctica de hipótesis”, sino “una teoría de las ciencias sociales lógicamente coherente, teóricamente distinta de las demás y empíricamente generalizable” (Moravcsik, 1997: 547). Dicho de otro modo, la reformulación del liberalismo propuesta por Moravcsik debería permitir imponer un cierto orden en el “caos fenoménico” al que aludíamos en el capítulo quinto. Así como debería permitir también la expresión en el eje analítico de algunas constataciones fenoménicas vinculadas al papel de lo doméstico, lo transnacional y lo cognitivo, recuperando así para el debate teórico ciertas formulaciones del viejo transnacionalismo¹¹⁰ y del constructivismo, (y deshaciendo parcialmente el camino andado en la convergencia neo-neo, dicho sea de paso). Bajo nuestro punto de vista, y por los motivos expuestos en estas páginas, éste debe ser uno de los principales debates teóricos en el estudio de los regímenes internacionales.

A lo largo de esta primera parte de la tesis se ha esbozado un *estado de la cuestión* de los debates sobre regímenes internacionales. Se ha indicado qué disputas nos parecen cerradas, qué otras permanecen abiertas y cuáles merecen ser (re)planteadas. Hemos dedicado cuatro capítulos a los argumentos

¹¹⁰ Esto es, el transnacionalismo que sostenía que “los estados no son, de ninguna de las maneras, los únicos actores en la política mundial”; que no aceptaba la separación entre las esferas doméstica e internacional, tan querida por los realistas; que mantenía que el estado no es unitario ni por tanto racional y que entendía que el grado de conflictividad de los intereses de los estados, así como su poder, no es homogéneo para el conjunto de las relaciones internacionales, sino que depende del *issue area* en el que se da la interacción (Keohane y Nye, 1971: x y 383).

temáticos (2), analíticos (3 y 4) y fenoménicos (5), así como hemos recapitulado para extraer algunas conclusiones que nos parecen relevantes (apartado 6.1). Pretendemos ahora plantear las dos preguntas que, dado nuestro diagnóstico, se nos antojan más importantes para la literatura sobre regímenes internacionales. Nos preguntamos, ciertamente, por los méritos de los marcos de análisis propuestos, de un lado, por los neoinstitucionalistas y, del otro, por Moravcsik, en su interpretación *paradigmática* del liberalismo. Se trata de valorar la necesidad de seguir los consejos de Moravcsik y enriquecer el eje analítico del estudio de los regímenes internacionales con un nuevo enfoque basado en las relaciones estado-sociedad. Más concretamente:

- 1- ¿Qué parte de la política internacional del cambio climático puede entenderse mediante los instrumentos propios de los neoinstitucionalistas, esto es, partiendo de los intereses?
- 2- ¿Qué parte de la política internacional del cambio climático puede entenderse mediante la aproximación de las relaciones estado-sociedad, propuesta por Moravcsik?

Estas preguntas conforman, a nuestro entender, una guía para efectuar estudios de caso teóricamente informados. Esto es, constituyen una forma de convertir las reflexiones teóricas elaboradas a lo largo de estos primeros capítulos en investigación empírica, convirtiendo la una en complemento de la otra (y viceversa).

Reservaremos el resto de la tesis a presentar las negociaciones internacionales sobre el cambio climático (Parte 2) y a responder, a partir de este caso, a los interrogantes planteados en estas últimas líneas; así como a extraer algunas conclusiones, de carácter más general, sobre el estudio de los regímenes y las RRII (Parte 3).

Parte II

7. Los primeros pasos del régimen internacional del cambio climático

Hemos dedicado la primera parte de esta tesis a revisar la literatura sobre regímenes internacionales, procurando ordenar las distintas aportaciones en función del predominio en ellas de rasgos temáticos, analíticos o fenoménicos. Se ha pretendido, asimismo, sugerir a qué preguntas deberían responder los estudios de caso para engarzarse en los principales debates teóricos en el análisis de los regímenes. Empezamos aquí la segunda parte, que está reservada a la presentación de los intentos de construir un régimen internacional del cambio climático. El primer capítulo traza, para comenzar, las grandes líneas de una explicación del calentamiento global, entendido como fenómeno físico que impacta sobre los sistemas naturales y las sociedades humanas. Este apartado inicial que tiene como único propósito facilitar la lectura a los menos avezados en este asunto, da paso al examen de la aparición y evolución de las negociaciones entre estados acerca del calentamiento global hasta la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 (7.2). Finalmente, un último apartado revisa este texto (7.3).

7.1. El cambio climático. Una breve introducción al problema

Parece conveniente dedicar algunas páginas, siquiera estrictamente instrumentales, a la presentación del cambio climático en su faceta de fenómeno físico, así como a la somera descripción de algunas de sus implicaciones para los sistemas naturales y las sociedades humanas. Nos encomendamos, por tanto, a la labor de dibujar los grandes rasgos del problema que ha ocupado las negociaciones que estudiaremos en esta segunda parte, no sin antes señalar que, por motivos de economía expositiva, algunos aspectos de relevancia serán abordados en posteriores apartados.

Organizamos este apartado en dos secciones distintas. En primer lugar (7.1.1), se describe la naturaleza e impactos del cambio climático para, posteriormente (7.1.2), señalar qué actividades humanas cabe responsabilizar del calentamiento global.

7.1.1. Naturaleza e impactos del cambio climático

Se entiende por cambio climático el incremento antropogénico del llamado efecto invernadero, fenómeno natural que, de hecho, ha condicionado el clima de la Tierra desde la aparición de la atmósfera. A la Tierra llega radiación solar, que es reemitida por la superficie de nuestro planeta después de haber interactuado con él y con sus habitantes. Sucede, sin embargo, que la energía reemitida es de naturaleza diferente a la recibida. Más concretamente, su longitud de onda es mayor, lo que tiene su importancia, ya que la atmósfera se comporta de forma distinta ante energías con longitudes de ondas también distintas (Llebot, 1997: 22). Mientras que la atmósfera es transparente a la radiación visible, es mucho más opaca frente a la radiación infrarroja, de mayor longitud de onda, lo que implica que si bien la radiación del sol puede atravesar la atmósfera sin ser absorbida, no pasa lo mismo con la radiación emitida por la Tierra, que es capturada en una cantidad considerable por algunos de los componentes atmosféricos, llamados gases de efecto invernadero (GEI). La energía reemitida por la Tierra atrapada por la atmósfera provoca un aumento de la temperatura media del planeta. De hecho, es justamente la presencia de GEI lo que ha permitido que el clima de la Tierra haya sido propicio para la aparición de las formas de vida que hoy la pueblan.

Se han identificado miles de GEI en la atmósfera, aunque la mayor parte de ellos tienen tiempos de residencia muy cortos (horas, días o semanas) y, por tanto, no se acumulan en concentraciones significativas, por lo que suele bastar con la toma en consideración de un número limitado de estos gases. De hecho, todos ellos están presentes en proporciones muy reducidas, siendo el más abundante (el dióxido de carbono, CO₂)¹¹¹ sólo el quinto componente más importante de la atmósfera, a lo que hay que añadir el dato de que los tres gases mayoritarios (el nitrógeno, el oxígeno y el argón) suponen más del 99% de la masa total del envoltorio gaseoso de la Tierra.

La actividad humana (en particular la industrialización) ha provocado un aumento notable de la

¹¹¹ En realidad, el más abundante de los gases de efecto invernadero es el vapor de agua, aunque está presente en la atmósfera con una concentración muy variable. A pesar de todo, dado su reducido tiempo de vida medio en la atmósfera, no suele estar presente en los análisis del fenómeno del cambio climático.

presencia de los GEI y, por tanto, ha reforzado el efecto invernadero, lo que amenaza con alterar significativamente las condiciones climáticas de la Tierra. Y esto es justamente lo que se conoce con el nombre de cambio climático. La siguiente tabla presenta los principales gases radiativamente activos en sus concentraciones preindustrial y actual, la tasa de cambio de la concentración de cada uno de ellos, así como su tiempo de vida medio en la atmósfera y su potencial de calentamiento (su capacidad para producir efecto invernadero comparada con la del CO₂)¹¹².

Tabla 12: Crecimiento de la concentración de los GEI en la atmósfera

	Concentración pre-industrial (ppmv ¹¹³)	Concentración actual (ppmv)	Tasa de cambio en la concentración (1990-1999)	Potencial de calentamiento total (a 100 años)	Tiempo de vida medio en la atmósfera (años)
CO ₂	280	365	1,5 ppmv/año	1	Variable (5-200)
CH ₄	0,7	1,745	7.0 ppbv/año	11	12
N ₂ O	0,270	0,314	0,8ppbv/año	270	114
CFC-11	0	0,268 (ppbv)	-0,001ppbv/año	3400	45
CFC-12	0	0,5 (ppbv)	-	7100	102
HCFC-22 ¹¹⁴	0	0,110 (ppbv)	¹¹⁵ -	1600	12
CF ₄	0,040	0,080 (ppbv)	0.001ppbv/año	-	>50.000

Fuente: IPCC-WGI (2001), Llebott (1997: 39) y Goldemberg (1996: 44).

La magnitud del incremento registrado en las concentraciones de estos componentes de la atmósfera es ciertamente muy considerable. Así, por ejemplo, el Tercer Informe de Evaluación del Panel Internacional sobre Cambio Climático (IPCC) sostiene que la actual concentración de CO₂ (el

¹¹² Los científicos sostienen que los potenciales de calentamiento global son inciertos y lógicamente imperfectos. Véase Lashof (2000); O'Neil (2000a); Smith y Wigley (2000a y 2000b); y Tans (1997).

¹¹³ Una ppmv (parte por millón en volumen) es una unidad de concentración que indica que una de cada millón de partes (contadas en volumen) de la atmósfera corresponde al componente medido. Las siglas ppbv significan *parte por mil millones en volumen*.

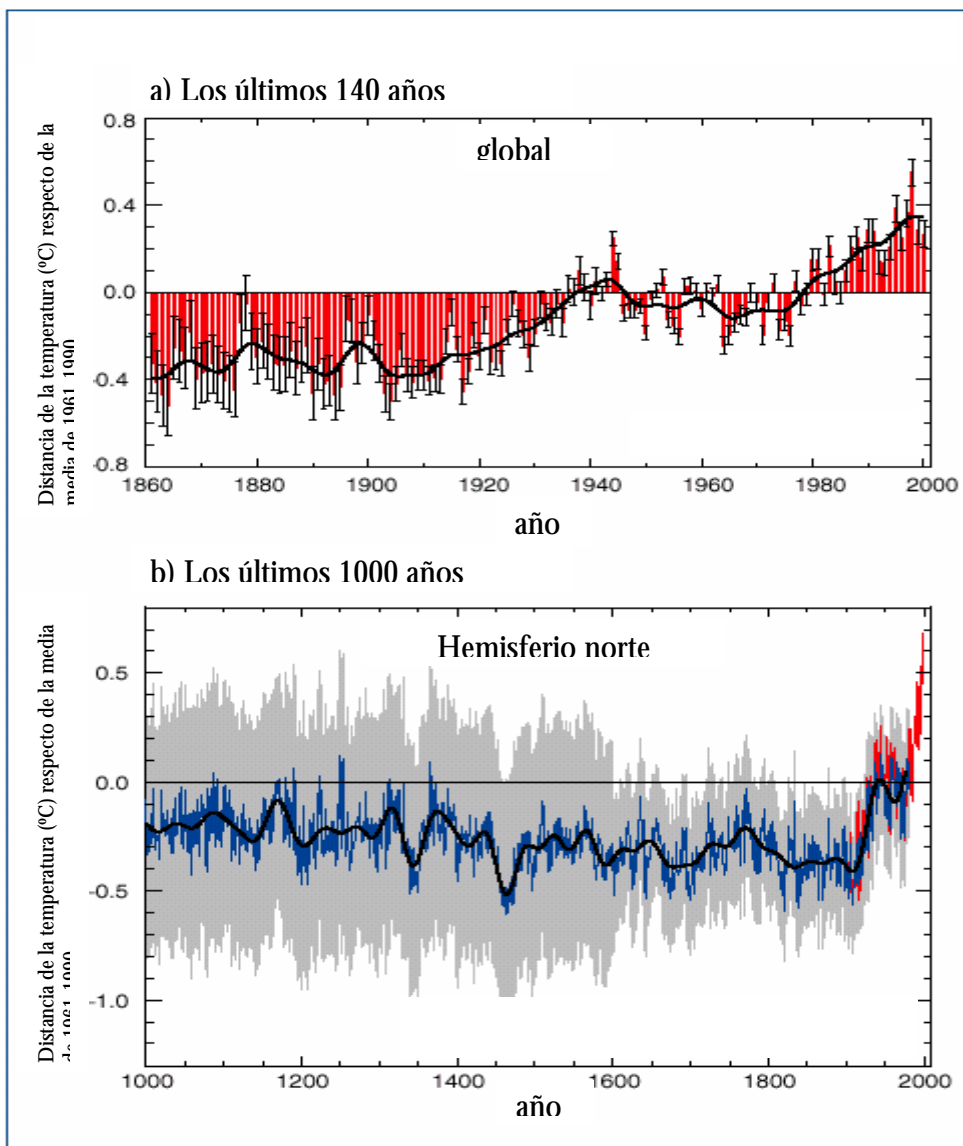
¹¹⁴ El HCFC-22 ha sustituido a los CFCs en muchas de sus aplicaciones, dado lo perjudicial de éstos para la capa de ozono, lo que motivó la redacción de la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal.

¹¹⁵ No disponemos de datos comparables de las tasas de CFC-12 ni de HCFC-22, aunque para el primero debe ser 0 o negativa y para el segundo positiva (a causa de la protección internacional de la capa de ozono).

gas de efecto invernadero más importante) no ha sido superada en los últimos 420.000 años ni es probable que lo haya sido tampoco en los últimos 20 millones de años (IPCC-WGI, 2001: 7). Tampoco la concentración de metano (CH₄) parece tener precedentes en los últimos 420.000 años.

El aumento de la presencia de estos (y muchos otros) gases en la atmósfera ha generado, como se había indicado, una amplificación del efecto invernadero. La siguiente tabla muestra el aumento de la temperatura en el conjunto del planeta durante los últimos 140 años (medurado con datos proporcionados por termómetros) y en el hemisferio norte durante los últimos 1000 años (medurado con datos indirectos).

Tabla 13: La evolución de la temperatura mundial en los últimos 140 y 1000 años



Fuente IPCC-WG1 (2001: 3).

Así las cosas, el mencionado Tercer Informe de Evaluación sostiene que durante el siglo XX la temperatura media de la Tierra se incrementó en $0,6 \pm 0,2$ °C y que es muy probable que los años noventa fueran la década (y 1998 el año) más cálida desde que existen registros instrumentales para la temperatura, esto es, desde 1861. Los datos posteriores al Tercer Informe indican que 2003 superó a 1998 como año más caluroso y que 2002 ocupa la tercera posición en la prelación. Todo ello implica que, con probabilidad, el incremento de temperatura que tuvo lugar durante el siglo XX ha sido el mayor de los últimos mil años (IPCC-WGI, 2001: 2). El mismo documento prevé que durante el período comprendido entre 1990 y 2100 la temperatura aumente entre 1,4 y 5,8°C, lo cual supondría un crecimiento mucho mayor que el registrado durante el siglo XX y, muy probablemente, sin precedentes en los últimos 10.000 años, esto es, desde la última glaciación (IPCC-WGI, 2001: 13).

Las alteraciones en el balance energético de la Tierra a las que nos hemos referido impulsan otros cambios que, más allá de las variaciones de temperatura, afectan al conjunto de los patrones climáticos del planeta. De esta forma, es probable que, para la segunda mitad del siglo XXI, la precipitación haya aumentado en las latitudes medias y altas del hemisferio norte, mientras que en las latitudes más bajas las pautas de variación pueden tener naturalezas muy diversas. En general, y como promedio, se espera que las precipitaciones crezcan durante el presente siglo (IPCC-WGI, 2001: 13). También la circulación oceánica termohalina puede verse afectada por el cambio climático, de suerte que la mayoría de modelos prevén un debilitamiento de las corrientes que transportan calor hacia las latitudes altas del hemisferio norte, llegando incluso a su completa e irreversible desaparición (IPCC-WGI, 2001: 16). Ello podría provocar muy serias alteraciones en el clima de buena parte de los países industrializados. Es probable también que el calentamiento global provoque un aumento de la variabilidad de la precipitación durante los monzones del verano en Asia. Así mismo, se prevé que los glaciares y los casquetes continúen su regresión durante el siglo XXI. Finalmente, el nivel medio del mar podría aumentar entre 9 y 88 centímetros durante el período que separa el año 1990 del año 2100, sobre todo a causa de la expansión térmica de los océanos y la pérdida de masa de los glaciares y casquetes (IPCC-WGI, 2001: 16).

Todo ello va a suponer riesgos y daños para los sistemas naturales y las sociedades humanas. De hecho, “las evidencias observables disponibles indican que los cambios regionales en el clima, particularmente los incrementos de temperatura, ya han afectado a un conjunto diverso de sistemas físicos y biológicos en muchas partes del mundo”, incluyendo “la contracción de glaciares, el derretimiento del *permafrost*, la más tardía congelación de los lagos y la más pronta rotura del hielo en ríos y lagos, la ampliación de las estaciones de crecimiento de las plantas en las latitudes entre medias y altas, la ruta hacia el norte y hacia mayor altitud que se ha observado en plantas y animales, el declive de algunas poblaciones de plantas y animales, y las más tempranas floración de los árboles, emergencia de los insectos y puesta de huevos de los pájaros” (IPCC-WGII, 2001: 3). El cambio climático, por tanto, está ya dejando sentir sus efectos sobre los ecosistemas. En efecto, la limitada capacidad adaptativa de estas redes complejísticas de animales, plantas y condiciones físicas y geográficas las hace especialmente vulnerables al reforzamiento del efecto invernadero, de forma que algunos de estos sistemas pueden sufrir cambios significativos e irreversibles. Entre los que están sometidos a un mayor riesgo cabe destacar los glaciares, los arrecifes de coral, los atolones, los manglares, los bosques boreales y tropicales, los ecosistemas polares y alpinos y las praderas húmedas. Se espera además que el cambio climático acelere aún más el ritmo de extinción de especies animales y vegetales (IPCC-WGII, 2001: 4 y 5).

Un buen número de sistemas humanos se encuentra también amenazado por el cambio climático, solándose destacar de entre ellos los vinculados a la provisión de “los recursos hidrológicos; la agricultura (y en especial la seguridad alimentaria) y la silvicultura; las zonas costeras y los sistemas marinos (las pesquerías); los asentamientos humanos, la energía y la industria; el sector asegurador y otros servicios financieros; y la salud humana” (IPCC-WGII, 2001: 5). Así, se espera una reducción general de las cosechas en la mayor parte de las regiones tropicales y subtropicales; una disminución de la disponibilidad de agua para las poblaciones ya ubicadas en zonas de carestía hidrológica (de forma que las personas en condiciones de estrés hídrico podrían aumentar de los 1.700 millones actuales a los 5.000 millones en 2025, en función del crecimiento demográfico); un incremento de la población expuesta a enfermedades transportadas por vectores (la malaria, por ejemplo) o por el

agua (el cólera); así como un incremento generalizado del riesgo de inundación para muchos asentamientos humanos (con poblaciones que suman decenas de millones de personas), tanto por fuertes precipitaciones como por el aumento del nivel del mar¹¹⁶ (IPCC-WGII, 2001: 5). Especialmente importantes se prevén los daños a los pequeños estados insulares, que pueden ver desaparecer una parte importante de su superficie y van a sufrir una importante salinización de sus suelos agrícolas y sus reservas de agua potable, además de recibir la peor parte del aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos. En suma, como dejara escrito Paul Ekins, (1) “los impactos tendrán formas muy diversas”; (2) los efectos netos globales serán negativos; (3) la magnitud de las consecuencias será distinta para las diferentes partes del mundo; y (4) la evaluación de esta magnitud está aún sujeta a muchas incertidumbres, en lo temporal y en lo espacial (Ekins, 1996: 227 y 228).

El cambio climático, por tanto, se revela como uno de los procesos de degradación ambiental más acuciantes, tanto desde el punto de vista ecológico como desde el punto de vista social. Ello es más evidente aún cuando, al tomar en consideración las actividades humanas responsables de la emisión de los GEI, nos percatamos de que las causas del refuerzo antropogénico del efecto invernadero se encuentran en la espina dorsal del funcionamiento de nuestras sociedades. A ello dedicamos la próxima sección, que abordará también el papel de los sumideros, elementos clave para entender la evolución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático.

7.1.2. Fuentes y sumideros de los gases de efecto invernadero

Una vez esbozado el problema que pretende abordar el régimen internacional que será objeto de nuestro estudio, es necesario preguntarse por sus causas. ¿Cuáles son las fuentes de los GEI?; ¿qué

¹¹⁶ Joel B. Smith ha propuesto también una lista de impactos del cambio climático, añadiendo a ella una estimación del potencial de adaptación a cada uno de los efectos concretos (Smith, 1997: 252). Por su parte, Martin Parry et al. (2001) han presentado un modelo que vincula la magnitud del cambio climático con el número adicional de personas con riesgo de hambre, malaria e inundación para diferentes momentos del futuro.

actividades humanas dan cuenta del aumento de la presencia de componentes radiativamente activos en la atmósfera? Dedicaremos algunas páginas a resolver, por someramente que sea, estas cuestiones.

El dióxido de carbono (CO₂) es, con diferencia, el más importante de los gases de efecto invernadero, tanto por su concentración en la atmósfera como por la cantidad que de él liberan anualmente las fuentes naturales y artificiales. Por una parte, el CO₂ es a la vez absorbido y emitido por la biosfera terrestre y por los océanos. En efecto, la fotosíntesis, la respiración y la descomposición de la materia orgánica son los mecanismos principales de intercambio de CO₂ entre la atmósfera y la biosfera terrestre, de forma que esta última actúa en ocasiones como almacén del carbono y en otros momentos como importante fuente emisora. Por otra parte, este ciclo natural ha sido quebrado por las emisiones *adicionales* derivadas de algunas actividades humanas, siendo las principales la quema de madera (para la obtención de energía o a causa de un aumento de la frecuencia de incendios forestales), la combustión de carbón, petróleo y gas natural (aunque en este último caso en una medida sustancialmente menor), el desarrollo de algunas prácticas agrícolas, la deforestación y otros cambios de usos del suelo. El CO₂ es también producido, aunque en una proporción mucho menor, en la incineración de residuos y en algunos procesos industriales, siendo la producción de cemento uno de los más destacados (Llebot, 1997: 117).

Sólo la mitad del CO₂ que se emite a la atmósfera por las actividades humanas es absorbida por los llamados sumideros (particularmente, el suelo y el océano), de forma que la otra mitad es la causante del reforzamiento antropogénico del efecto invernadero. Los reservorios de CO₂, por tanto, juegan un papel importante en el ciclo de este gas y es por esta razón que hay quien ha visto en la gestión de los sumideros una vía para mitigar el cambio climático. Bajo este punto de vista, la extensión de los bosques y plantaciones, el cambio hacia determinadas prácticas agrícolas y ciertas formas de silvicultura (entre otros) permitirían la reducción de la concentración de dióxido de carbono de la atmósfera sin por ello tener que alterar de forma significativa las importantes actividades (e intereses) que se encuentran detrás del consumo de combustibles fósiles. Sin embargo, apuntaremos, de momento, una precaución ante tales argumentos. Debe tenerse presente

que los sumideros son inherentemente inestables, esto es, el carbono que en ellos se ha almacenado puede retornar a la atmósfera. Ciertamente, por ejemplo, el bosque que al crecer ha capturado CO₂ lo reemitirá al sufrir un incendio o al descomponerse la madera, de la misma manera que el campo cultivado con prácticas que maximicen la retención de carbono va a liberar el CO₂ absorbido si se abandonan dichas prácticas. Por decirlo en los términos habituales en la literatura, los sumideros sufren filtraciones (*leakage*) que tienden a compensar a largo plazo la absorción de GEI¹¹⁷ (Cullet y Kamer-Mbote, 1998: 402 y 403).

El metano (CH₄) se forma y libera a la atmósfera a causa de un buen número de procesos biológicos que se dan en entornos anaeróbicos, esto es, con un bajo contenido de oxígeno, a menudo asociados a los pantanos, las raíces de las plantas de arroz en los campos inundados y el estómago de los animales rumiantes, por poner algunos ejemplos. De esta forma, el crecimiento de la superficie destinada al conreo de arroz y el aumento de la ganadería, impulsados por la boyante demografía de muchos países subdesarrollados y por los hábitos alimenticios de los habitantes del norte, así como la combustión de la biomasa, la minería del carbón, las aguas residuales y el uso de los vertederos de residuos han coadyuvado en el aumento de la concentración de metano en la atmósfera, especialmente durante la segunda mitad del siglo pasado (Llebot, 1997: 112). Nótese que mientras el CO₂ debe el grueso de sus emisiones antropogénicas a las actividades de los países industrializados, el CH₄ desplaza parcialmente el centro de gravedad de las políticas para frenar el cambio climático desde el norte hacia el sur. En efecto, “China y la India suman más de la mitad del área global dedicada al cultivo de arroz; grandes cantidades de ganados rumiantes pasturan en vastas áreas de Asia, África y Latinoamérica; y la quema de biomasa [...] es también generalizada” en los países del sur (Milich, 1999: 180).

¹¹⁷ El término *leakage* ha sido utilizado, de forma más amplia, para referirse a las emisiones de gases de efecto invernadero que resultan de actividades de limitación de estas emisiones. Se trata, así, de efectos secundarios negativos y de difícil control y monitorización. El fenómeno contrario, esto es, las reducciones provocadas por efectos secundarios positivos, recibe el nombre de *spill over*. El *spill over* ha recibido mucha menos atención que la filtración. Véase Grubb, Hope y Fouquet (2002).

El óxido nitroso (N_2O) es liberado a la atmósfera de forma natural por algunas reacciones microbianas que tienen lugar en el agua y en el suelo (que pueden verse aceleradas por la utilización de sistemas agrícolas intensivos que requieren de una gran aportación de nitrógeno); y de forma artificial por el sector energético y por ciertos procesos de síntesis química (Llebot, 1997: 118). Los clorofluorocarbonados (CFCs), por su parte, son sintetizados para su utilización en ciertas aplicaciones tecnológicas, normalmente vinculadas a la refrigeración y el aire acondicionado, así como los extintores y los aerosoles. Sin embargo, y a causa de su papel en la destrucción del ozono estratosférico, los CFCs fueron objeto, durante la década de los años ochenta, de una severa regulación internacional que ha limitado de forma muy considerable su uso y producción¹¹⁸. Los CFCs, por tanto, han sido sustituidos por otros compuestos, los hidrofluorocarbonados (HFCs), que no dañan la capa de ozono pero, en cambio, son potentes gases de efecto invernadero. Los compuestos perfluorocarbonados (PFC) son emitidos en los procesos de producción de aluminio y, finalmente, el hexafluoruro de azufre (SF_6) es un muy potente (aunque muy poco abundante) GEI utilizado principalmente en equipos eléctricos.

Queremos llamar aquí la atención sobre el hecho de que los dos principales gases de efecto invernadero, el CO_2 , que supondrá el 50% del efecto invernadero en los próximos 50 años, y el CH_4 , que supondrá el 18% (Milich, 1999: 181), están vinculados a sectores claves para el funcionamiento de las economías del centro, y en menor medida también de la periferia, del sistema internacional. En efecto, el uso de combustibles fósiles se encuentra detrás de los sistemas de transporte, así como en el principio de la generación de una proporción muy sustancial de la energía eléctrica que se consume en los hogares y que permite el funcionamiento de los tejidos productivos del mundo industrializado. Por otra parte, el metano está vinculado a sectores muy relevantes de la producción agraria y ganadera y, por tanto, de la base alimenticia de una población mundial en crecimiento (especialmente en el sur) y de la actividad económica de una periferia empobrecida.

¹¹⁸ Véase, a este respecto, Porter, Brown y Chasek, P (2000); Széll (1993); Vogler (2000); y Parson (1994).

Ello ayuda a entender las dificultades con que se ha encontrado la construcción de un régimen internacional acerca del cambio climático.

7.2. Las primeras etapas de la negociación

A pesar de que la identificación por parte de algunos científicos de la relación entre la emisión de GEI y el aumento de la temperatura en la Tierra es antigua, el grueso de la comunidad científica, así como los generadores de políticas, no despertaron al interés por estos asuntos hasta muy recientemente. En este apartado pretendemos dar un vistazo a los desarrollos más destacables de entre los que condujeron un alto número de estados a la adopción de la Convención Marco sobre Cambio Climático (UNFCCC) en 1992. Dividiremos la explicación en cuatro secciones, que representan otras tantas etapas en los primeros pasos hacia el régimen internacional del cambio climático. Esta periodización no es sino un artificio que pretende únicamente facilitar la exposición, pero incluye también algo de verdad acerca de la evolución de los actores, arenas y posiciones negociadoras en el proceso de creación de las políticas internacionales del calentamiento global.

Sostendremos que hasta 1992 se dieron tres procesos simultáneos en la definición del cambio climático como problema de la agenda internacional. Esto es: la progresiva politización, la formalización de los marcos en los que se daban las relaciones entre los actores implicados y la aparición de las consideraciones económicas en las evaluaciones de los intereses de los estados.

Como se verá, hubo que esperar hasta 1985 para que el cambio climático dejara de ser una preocupación casi exclusiva de los científicos y empezara a ser interpretado en términos políticos y a generar un interés sostenido en los generadores de políticas. A partir de 1985, por tanto, se abrió un proceso de transición desde una aproximación científica hacia una aproximación política al calentamiento global, que culminó en 1988. Desde entonces, proliferaron las conferencias intergubernamentales sobre el cambio climático, ya plenamente inserto en las agendas políticas. Sin embargo, sólo a partir de 1990, y bajo la presión del límite temporal que suponía la Conferencia de Río (1992), la multiplicidad de reuniones con formatos diversos, convocantes distintos y objetivos

disparos dio paso al establecimiento de un marco internacional estable para la reflexión, la negociación y la acción coordinada de los gobiernos. A partir de 1990, por tanto, los actores se acogieron a un procedimiento negociador menos efervescente, pero más formalizado. Cabe añadir, por otra parte, que todo ello discurrió en paralelo al crecimiento de la preocupación de los estados por las consecuencias que las políticas contra el cambio climático pudieran tener sobre sus economías, lo que modeló en buena medida sus posiciones negociadoras. Veámoslo más detenidamente¹¹⁹.

7.2.1. Hasta 1985, un tema para los científicos

Ya en 1824, el científico francés Joseph Fourier describió el efecto invernadero, aunque habría que esperar hasta finales del siglo XIX para el que el sueco Svante Arrhenius señalara que el aumento de dióxido de carbono emitido por las fábricas de la revolución industrial estaba cambiando la composición de la atmósfera e incrementando la proporción de GEI, lo que iba a causar un aumento en la temperatura de la superficie de la Tierra. No obstante, la hipótesis de Arrhenius, quien consideraba que el cambio climático tendría consecuencias positivas por significar un aumento de la superficie cultivable del planeta, pasó prácticamente inadvertida, de suerte que el reforzamiento antropogénico del efecto invernadero tendría que esperar aún algunas décadas para formar parte del *mainstream* de la agenda científica internacional.

¹¹⁹ Otros autores proponen periodizaciones diversas. Así, nos apartamos de Steiner Andresen, que divide esta etapa en tres partes, a saber, la anterior a 1988, en la que el cambio climático es “un tema para unos pocos entendidos e interesados”, la comprendida entre 1988 y 1999, en la que nos encontramos una “ciencia formalizada”, pero en cambio una “política *ad hoc*”, y, finalmente, la que se da entre 1991 y 1992, en la que las negociaciones están sometidas ya a un grado mayor de formalización (Andresen, 1998). En cambio, coincidimos más con Daniel Bodansky, quien sostiene que los años anteriores a 1985 suponen el “período fundacional” del régimen internacional sobre el cambio climático y el “desarrollo de la preocupación científica”, el período comprendido entre 1985 y 1988 vive la “formación de la agenda” y el progresivo traslado del cambio climático de la esfera científica a la esfera política, los años que separan 1988 de 1990 son considerados como una “etapa de pre-negociación” y, por último, el bienio 1990-1992 acoge las negociaciones formalizadas (Bodansky, 1996).

En efecto, durante la primera mitad del siglo XX “la mayor parte de los científicos pensaba que los océanos absorbían la vasta mayoría de las emisiones antropogénicas de CO₂”, de forma que se consideraba que la concentración atmosférica del principal gas de efecto invernadero se mantenía en equilibrio. No había, por tanto, razón para preocuparse en demasía por el tema. En el año 1957, empero, tuvieron lugar dos acontecimientos bien importantes que marcarían el inicio “de la historia científica más reciente del cambio climático global”. Por una parte, se publicó un conocido artículo de Roger Revelle y Hans E. Suess¹²⁰ en el que se ponía en duda que el océano tuviera la capacidad amortiguadora que hasta entonces se le había atribuido. En segundo lugar, se celebró también el Año Geofísico Internacional, que daría un impulso fundamental a la investigación acerca del cambio climático, proporcionando “los cimientos de una comunidad científica global dedicada a estudiar los procesos planetarios [incluidos los que determinan el clima] y la influencia humana sobre ellos”, además de establecer una red de estaciones de monitoreo que iban a facilitar la investigación sobre esta suerte de asuntos (Bodansky, 1994: 46).

El progreso del conocimiento científico fue, a partir de entonces, muy destacable. Así, los primeros modelos climáticos fueron construidos durante los años sesenta, y “a mediados de los setentas los científicos estadounidenses ya sostenían que, si se doblaban las emisiones de CO₂, tendría lugar un incremento medio de las temperaturas globales de tres grados Celsius” (Andresen, 1998: 3). En paralelo, las mediciones directas habían demostrado ya a principios de la década de los años setenta la hipótesis de Revelle y Suess de que las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono estaban aumentando (Bodansky, 1994: 46). Estos estudios, liderados por el trabajo del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), junto con los avances en la modelización apuntados más arriba, empujaron al Secretario General de Naciones Unidas a mencionar la posibilidad de un “efecto calentamiento catastrófico” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 4).

¹²⁰ Revelle, Roger y Suess, Hans E. (1957), “Carbon dioxide exchange between atmosphere and ocean and the question of an increase of atmospheric CO₂ during the past decades”, en *Tellus*, vol 9, nº 18.

Todo ello se daba en un contexto de creciente preocupación por las cuestiones ambientales, de la que fue a la vez reflejo e impulsora la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), celebrada en 1972 en Estocolmo. La CNUMAH, a la que nos hemos referido en el apartado 1.1, actuó como catalizadora del proceso de traslado a la arena política de una buena parte de las preocupaciones ambientales¹²¹. Sin embargo, y a pesar de ser eficaz en la visualización del conjunto de las problemáticas ecológicas, la Conferencia de Estocolmo se centró en los asuntos vinculados a la contaminación transfronteriza, la lluvia ácida, la contaminación marina y otros aspectos de corte más regional que global, con lo que el cambio climático, a pesar de estar presente en las recomendaciones números 70-79 de la CNUMAH¹²², no ocupó un lugar destacado en el orden del día de la reunión.

El efecto invernadero, por tanto, continuó siendo, por unos años, una preocupación más científica que política, en términos generales. La prioridad era “perfeccionar los métodos de predicción del cambio climático” y reducir “la incertidumbre existente en los conocimientos sobre la variabilidad climática”, como reflejaba una declaración elaborada por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1976 (Chueca, 2000: 29). De hecho, hasta “mediados de los años setentas [...] los científicos estaban divididos aún entre ‘coolers’ y ‘warmers’, y algunos temían el inicio de una nueva era glacial” (Bodansky, 1993: 451; Glantz y Adeel, 2000: 82).

Con el objetivo de enfrentarse a estos retos, la propia OMM convocó en 1979 la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra. A pesar de que su “esfuerzo para atraer a políticos” no fructificó, ésta fue “la primera vez en la que se discutió acerca del cambio climático en una gran conferencia intergubernamental” (Andresen, 1998: 3). La declaración de la Conferencia reconoció, cautelosamente, que “parece plausible que una cantidad creciente de dióxido de carbono en la atmósfera pueda contribuir a un calentamiento global de la atmósfera inferior, especialmente

¹²¹ Véase, a este respecto, Grasa (2001)

¹²² Véase la “Declaración de Estocolmo” en el sitio web del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), <http://unep.org> (*Milestones: Stockholm Declaration*).

en las latitudes bajas” (Dasgupta, 1994: 130). No obstante, la aportación más relevante de la Conferencia de 1979 fue el establecimiento del Programa Mundial de Investigación sobre el Clima, que allanaría el camino hacia la construcción de un consenso científico en torno al calentamiento global. Tarea ésta a la que también coadyuvaron las reuniones científicas internacionales que, durante los primeros años de la década de los años ochenta, convocaron el PNUMA y la propia OMM (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 4; Andresen, 1998: 3).

7.2.2. De la ciencia a la política. De 1985 a 1988

De esta forma, y salvo algunas excepciones más bien menores, hasta mediados de los años ochenta el interés en el cambio climático se redujo a los científicos, que actuaron durante este tiempo como promotores del asunto del calentamiento global en la agenda internacional. Más aún: cuando algunos actores políticos (principalmente las organizaciones intergubernamentales) intervinieron en esta área temática, lo hicieron atendiendo a preocupaciones de carácter científico (Bodansky, 1994). Ahora bien, a mediados de los ochentas se dio un proceso de progresiva penetración del cambio climático en las agendas de los generadores de políticas, de forma que podemos establecer el período comprendido entre 1985 y 1988 como una etapa de transición en el paso del efecto invernadero de la arena científica a la gubernamental.

En la localidad austriaca de Villach tuvo lugar en octubre de 1985 la Conferencia sobre la Evaluación del Papel del Dióxido de Carbono y de Otros Gases de Efecto Invernadero en las Variaciones Climáticas y los Impactos Asociados, que marcaría el punto de inflexión en la pauta de relación entre actores que ya hemos mencionado. Como escribiera Matthew Paterson, la reunión de Villach en 1985 supuso “un cambio de énfasis”, en tanto que los discursos incluyeron, a parte de las referencias a la necesidad de más investigación, la reclamación de acción política (Paterson, 1992: 176). Así, junto a declarar que “aún persiste una incertidumbre cuantitativa en los modelos”, y que “es altamente probable que las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero produzcan un significativo cambio climático”, la Conferencia recomendó también que el PNUMA, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Consejo Internacional de Asociaciones

Científicas (ICSU), esto es, los convocantes de la reunión, “inicien, si se considera necesario, la toma en consideración de una convención global”¹²³, para lo cual proponía la celebración de otra conferencia.

Se organizaron, pues, dos reuniones de seguimiento de la Conferencia de Villach durante el año 1987, una en Villach y otra en Bellagio, teniendo la primera una orientación más científica y estando la otra dirigida a políticos. Los dos seminarios produjeron un comunicado conjunto en el que se recomendaban algunos “pasos inmediatos”. A saber: (1) “limitar las emisiones de gases de efecto invernadero promoviendo la implementación del Protocolo de Montreal y adoptando nuevas políticas energéticas y de forestación”; (2) “limitar el impacto del aumento del [nivel] del mar, elaborando políticas para las zonas ribereñas de ríos y costas, basadas en estudios de vulnerabilidad de áreas particulares”; y (3) “promover la comprensión del efecto invernadero a través del uso de herramientas de gestión y monitorización, así como promover programas de investigación”¹²⁴. En suma, tanto la segunda conferencia de Villach como la de Bellagio indicaron en la doble dirección del refuerzo del consenso científico y la socialización del *issue* del cambio climático en la esfera política, con propuestas (algo tenues) acerca de la posibilidad de un tratado sobre el clima.

El avance hacia la formalización de la investigación científica acerca del cambio climático y la progresiva politización de las cuestiones vinculadas al calentamiento global recibieron en 1988 sendos impulsos. Así, en 1988, la Secretaría General de la OMM y el Director Ejecutivo del PNUMA crearon el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), llamado a convertirse en el punto de referencia científico en la evolución del régimen para el clima¹²⁵. Más

¹²³ WMO/UNEP/ICSU, *Report of the International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and of Other Greenhouse Gases in Climate Variations and Associated Impacts, Villach, Austria, Oct. 9-15, 1985*, WMO Doc. No. 661 (1986).

¹²⁴ “The 1985 Villach Conference and its follow-up workshops on climate change”, documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/fact/fs214.htm> (consultado en junio de 2003).

¹²⁵ Para la historia del IPCC, véanse los artículos Agrawala (1998a) y Agrawala (1998b).

concretamente, las tareas del IPCC son tres. A saber: (1) “evaluar la información científica disponible sobre el cambio climático”; (2) “evaluar los impactos ambientales y socio-económicos del cambio climático; y (3) “formular estrategias de respuesta para la gestión y la mitigación del cambio climático” (Andresen, 1998: 4). El IPCC creó tres grupos de trabajo, uno para cada una de estas dimensiones del problema, llamados, respectivamente, Grupo de Trabajo I, II y III. Además de constituir un paso importante hacia la consolidación del consenso científico, el establecimiento del IPCC debe considerarse también parte del proceso por el que el cambio climático pasó de la arena científica a la arena gubernamental. En efecto, la creación del IPCC, “fuertemente apoyada por los Estados Unidos”, pretendía, en parte, recuperar para los gobiernos el control de una cuestión crecientemente importante en la agenda política y hasta entonces en manos de las comunidades científicas y los grupos ambientalistas (Bodansky, 1994: 51). No se trataba únicamente de generar un sólido consenso científico, sino de otorgar a los estados un papel en esta generación, permitiendo así que se sintieran co-participes *de* y vinculados *a* los resultados de los llamados *Informes de Evaluación* del IPCC¹²⁶. En definitiva, el funcionamiento del IPCC revela un delicado equilibrio entre la voluntad de control de los estados y los requerimientos de la actividad y la credibilidad científicas¹²⁷.

¹²⁶ Daniel Bodansky dejó escrito lo siguiente: “las evaluaciones internacionales anteriores [al IPCC], organizadas por comunidades científicas y ambientales, eran vistas con suspicacia en algunos círculos gubernamentales, en los que se creía que eran más el reflejo del activismo ambiental que de una ciencia adecuada”. Por el contrario, el IPCC fue una iniciativa gubernamental (principalmente de los Estados Unidos) “dirigida, parcialmente, a reafirmar el control y la supervisión gubernamental sobre lo que se estaba convirtiendo en un tema crecientemente político” (Bodansky, 1993: 465).

¹²⁷ En efecto, los gobiernos juegan un papel destacado en el trabajo del IPCC. Ellos son quienes, en primer lugar, nombran a “expertos con un determinado historial de investigación y publicación sobre temas relevantes”. De entre éstos, “el *bureau* de representantes gubernamentales selecciona equipos de redacción para cada uno de los tres equipos de trabajo, sobre criterios de nivel y amplitud de su experiencia”, así como de representación adecuada de los distintos puntos de vista y procedencia geográfica. Una vez producidos los textos, son sometidos “a un amplio proceso de evaluación por parte de otros expertos que implica a cientos de individuos y grupos de todo el mundo”. Finalmente, cada grupo de trabajo produce un Resumen para Generadores de Políticas y el Plenario del IPCC acuerda un Informe de Síntesis. “En tanto que esto

Sin embargo, la Conferencia que marcó el rompageguas de la evolución del cambio climático como tema de la agenda internacional fue la que, esponsorizada por Canadá, se celebró en Toronto en 1988. La Conferencia reunió bajo el título “la atmósfera cambiante: implicaciones para la seguridad global” a delegados de 46 países, científicos, miembros de movimientos ambientalistas y representantes de los sectores industriales clave en lo tocante a la contaminación atmosférica, con el objetivo de discutir acerca del cambio climático, la capa de ozono y el transporte de largo recorrido de sustancias tóxicas y contaminantes. La resolución final de la Conferencia afirmaba que “la humanidad está llevando a cabo un experimento involuntario, incontrolado y globalmente generalizado, cuyas últimas consecuencias tan sólo podrían ser peores en caso de una guerra nuclear”¹²⁸. Así pues, la reunión consideraba que era “imperativo actuar ahora”, recomendando las siguientes acciones inmediatas:

- a) Una reducción del 20% de las emisiones de CO₂ respecto de los niveles de 1998 para el año 2005 (Andresen, 1998: 4), así como una mejora de la eficiencia energética de un 10% para el año 2005¹²⁹.
- b) El desarrollo de una “convención global comprensiva como marco para protocolos acerca de la protección de la atmósfera”, tomando así partido por un tratamiento conjunto de todas las cuestiones relativas a la atmósfera (lluvia ácida, calentamiento global y destrucción de la capa de ozono) (Bodansky, 1994: 49 y 53).

representa una afirmación de lo que los gobiernos aceptan oficialmente como una explicación equilibrada del estado del conocimiento [acerca del cambio climático] las expresiones utilizadas son objeto de intensas negociaciones entre delegaciones gubernamentales”, lo que no sucede con los Informes de Evaluación completos, que son, exclusivamente, responsabilidad de sus autores (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 5).

¹²⁸ “The Toronto and Ottawa conferences and the *Law of the Atmosphere*”, documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/fact/fs215.htm> (consultado en junio de 2003).

¹²⁹ Ibid.

- c) El establecimiento de un “Fondo Mundial de la Atmósfera”, a ser financiado en parte por un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles en los países industrializados, así como la canalización de recursos hacia el Programa Mundial del Clima (Bodansky, 1994: 49).

Como puede intuirse ahora, y se observará con mayor claridad más tarde, los compromisos de Toronto fueron de una ambición imponente, estando muy por delante de los resultados obtenidos en cualquiera de las conferencias que iban a desarrollarse en el futuro. Daniel Bodansky lo atribuye, primeramente, a que los estados no habían entrado todavía en el proceso de evaluación de las consecuencias que las políticas de mitigación del cambio climático podían imponer a sus economías, de forma que la adopción de compromisos estaba, a ojos de muchos delegados, exenta de coste alguno. En segundo lugar, el carácter no estrictamente intergubernamental de la Conferencia explica que “la resolución (incluyendo el objetivo del 20% de reducción) no fuera negociada, ni vinculante para nadie”, sino que “fue redactada por un comité compuesto principalmente por ambientalistas y discutida en menos de un día”. A ello cabe añadir que “con la euforia del Protocolo de Montreal, muchos participantes no apreciaron las dificultades políticas de enfrentarse a la cuestión del cambio climático” (que requiere medidas de mayor calado que la simple sustitución tecnológica que permitió retirar las sustancias que destruyen la capa de ozono), lo que facilitó que algunos pequeños estados occidentales, en particular Canadá y Noruega, asumieran un liderazgo nítido y sin apenas oposición. Finalmente, Bodansky sostiene que con el cambio climático ocurrió lo mismo que con otros muchos temas ambientales, en los que “los activistas ambientalistas, esto es, quienes descubrieron e impulsaron aquella preocupación en concreto, tuvieron un buen arranque”, mientras que “sus opositores en la industria y el gobierno tardaron más tiempo en movilizarse” (Bodansky, 1994: 50). En cualquier caso, después de Toronto, el cambio climático se movió hacia arenas más intergubernamentales, habiendo sido considerada esta

Conferencia como “el inicio verdadero de la historia política” del proceso de construcción del régimen internacional sobre el cambio climático¹³⁰ (Andresen, 1998: 9).

Entre 1985 y 1988, por tanto, el cambio climático alcanzó la agenda de los gobiernos. Steinar Andresen (1998: 9) identifica tres factores que ayudan a explicar este proceso. En primer lugar, “un pequeño grupo de [...] figuras importantes del *establishment* científico internacional con estrechos vínculos con la OMM y el PNUMA actuaron como ‘agentes del conocimiento’ y emprendedores en la promoción del tema del cambio climático en la agenda internacional”. A juicio de Andresen, estos científicos “fueron instrumentales en la ‘traducción’ y la comunicación de complejos modelos científicos a través de seminarios, conferencias y las revistas científicas más populares”. En segundo lugar, ésta fue también una etapa en la que las preocupaciones ambientales ganaron peso en la agenda internacional, “empujadas por el descubrimiento del agujero del ozono antártico [1987], el accidente de Chernóbil [1986], así como la publicación de *Nuestro Futuro Común* (también conocido como el *Informe Brundtland*) [1987]”. Por último, y a pesar de la invisibilidad del fenómeno del cambio climático, el inusualmente caluroso verano que padecieron los EEUU en 1988 facilitó que los sectores de este país preocupados por el calentamiento global recibieran un importante apoyo popular (Andresen, 1998: 9; Bodansky, 1992: 62 y Bodansky, 1994: 48).

Debe indicarse, sin embargo, que ya en estas etapas iniciales los EEUU se significaron por adoptar las posiciones más refractarias. De hecho, “los Estados Unidos fueron quizás el único país que desde los inicios vio el tema del cambio climático a través del prisma de la política doméstica”, posiblemente porque, con ocasión de la negociación del Protocolo de Montreal, “importantes sectores dentro de la Casa Blanca sintieron que el Departamento de Estado y la Agencia de Protección Ambiental [EPA] se habían movido con demasiada agresividad, y sin la adecuada implicación de las agencias domésticas afectadas”. Así las cosas, a partir de Montreal en la administración Reagan, las cuestiones ambientales fueron coordinadas “por un grupo de trabajo del

¹³⁰ Otros autores han dejado por escrito esta misma apreciación. Véanse, por ejemplo, las aseveraciones que al respecto formularon Dowdeswell y Kinley (1994: 116), así como Dasgupta (1994: 130), entre otros.

Consejo de la Casa Blanca para las Políticas Domésticas”, en el cual estaba representada la EPA, pero sólo de forma muy debilitada ante ramas más poderosas de la administración norteamericana. De esta forma, “los EEUU ya enfatizaban los costes económicos potenciales de las medidas de respuesta y apostaban por continuar la investigación” mientras otros estados occidentales aún tendían a “subrayar los riesgos ambientales, a ignorar las dimensiones económicas de la cuestión y a apoyar la acción inmediata para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero” (Bodansky, 1994: 51). Ello será aún más evidente a partir de la llegada de John Sununu al puesto de jefe de personal de la Casa Blanca, a finales de 1989 (Andresen, 1998: 11).

7.2.3. El paso definitivo a la arena política. De 1988 a 1990

Durante los años 1988, 1989 y 1990 se celebraron una serie de encuentros y conferencias sobre el calentamiento global que reunieron las dos características de ser ya plenamente intergubernamentales y de no estar aún encuadradas en un marco negociador formalizado en el camino de la creación de un régimen internacional sobre el cambio climático. Así, en 1988, y a iniciativa de Malta, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó su Resolución 43/53 sobre la “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”, en la que la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), después de mostrarse “preocupada por el hecho de que ciertas actividades humanas puedan modificar las características climáticas mundiales, amenazando a las generaciones presentes y futuras con consecuencias económicas y sociales potencialmente graves”, pedía al Secretario General de la OMM y al Director Ejecutivo del PNUMA que, por la vía del IPCC, procedieran a la “identificación y posible fortalecimiento de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes que guarden relación con el clima”, incluidos “los elementos que se puedan incorporar en una eventual convención internacional sobre el clima”¹³¹.

¹³¹ Resolución 53 (XLIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 6 de diciembre de 1988 (A/RES/53 (1988)).

Pocos meses después, en marzo de 1989, y convocada por los Países Bajos, Francia y Noruega, tuvo lugar una Conferencia en la Haya para discutir acerca de las cuestiones ambientales globales, entre las cuales el cambio climático. La Conferencia de la Haya terminó con una osada declaración política en la que se llamaba a los países a desarrollar, en el marco de las Naciones Unidas, una nueva autoridad institucional con la capacidad para tomar decisiones, si era preciso, sin unanimidad¹³². La ambición que, en el terreno institucional, desprendió la Declaración de la Haya¹³³ ha sido comparada con el atrevimiento que, en lo sustantivo, mostró la Conferencia de Toronto (Andresen, 1998: 10), y se le ha atribuido un papel significativo en la movilización de la atención hacia el asunto del cambio climático (Borione y Rippert, 1994: 79). Asimismo, se ha señalado que permitió aumentar la presión sobre los Estados Unidos, cuya administración cuestionaba la necesidad de abrir negociaciones para una convención sobre el calentamiento global, bajo el argumento de la incertidumbre científica. Unas semanas más tarde, el 12 de mayo de 1989, y durante una reunión del Grupo de Trabajo III, los Estados Unidos anunciaron, por primera vez, que apoyarían la negociación de una convención marco sobre cambio climático (Andresen, 1998: 11; Bodansky, 1994: 54).

Durante los días 6 y 7 de noviembre de 1989 tuvo lugar en la ciudad holandesa de Noordwijk una Conferencia Ministerial sobre Contaminación Atmosférica y Cambio Climático, a la que asistieron representantes de sesenta y siete países¹³⁴ y que evidenció la “polarización gradual” de las posiciones negociadoras de los estados (Andresen, 1998: 10). Dicho de otro modo, la creciente politización de

¹³² *Íbid.*

¹³³ A esta conferencia asistieron representantes de veinticuatro países (la República Federal de Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Costa de Marfil, Egipto, España, Francia, Hungría, India, Indonesia, Italia, Japón, Jordania, Kenya, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Senegal, Suecia, Túnez, Venezuela y Zimbabwe), pero, en cambio, no fueron invitados los Estados Unidos, la URSS, la República Popular de la China, Bélgica y Grecia, a causa de su poco entusiasmo hacia las políticas internacionales del medio ambiente, lo que en buena medida explica que el Reino Unido declinara la invitación.

¹³⁴ “The Noordwijk Ministerial Declaration on climate change”, documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs218.htm> (consultado en junio de 2003).

los debates los apartaba de la búsqueda del consenso científico para acercarlos a la toma en consideración de los menos homogéneos y más complejos intereses nacionales. Más particularmente, en Noordwijk se pusieron “plenamente a la vista” las diferencias entre los países industrializados, oponiéndose Estados Unidos¹³⁵, Japón y la Unión Soviética al establecimiento de un *objetivo* de reducción de emisiones y un *calendario* de aplicación a todos los países industrializados, que era la opción defendida por los países de la Comunidad Europea y otros estados de la OCDE. A pesar de todo, aunque los estados estaban más preocupados que en ocasiones anteriores por las implicaciones económicas de las medidas de respuesta al cambio climático que se proponían, “la mayoría de ellos veía el tema en términos principalmente ambientales” (Bodansky, 1994: 55). Dicho de otro modo, Noordwijk reflejó la politización del cambio climático, pero no aún la “desambientalización” (ni la “economización”) de la percepción de este *issue* por parte de la mayoría de los gobiernos. No debe sorprender, por tanto, que la declaración final sugiriera “que el IPCC considerara la posibilidad de una reducción del 20% en las emisiones de CO₂ hacia el año 2005, como se había indicado en la conferencia de Toronto”, así como “la posibilidad de alcanzar, como meta provisional, un crecimiento neto de la superficie forestal de 12 millones de hectáreas al principio del siglo vigésimo primero”¹³⁶.

El 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó dos resoluciones que supusieron un punto de inflexión en el proceso de pre-negociación de la política internacional del cambio climático. En primer lugar, la Resolución 44/207 sobre la Protección del Clima Global para las Presentes y Futuras Generaciones,

¹³⁵ Según Delphine Borione y Jean Ripert, la delegación de los Estados Unidos sostuvo con nitidez ante la reunión que no estaba preparada para aceptar ningún compromiso vinculante en lo relativo al nivel de emisiones (Borione y Ripert, 1994: 80).

¹³⁶ “The Noordwijk Ministerial Declaration on climate change”, documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs218.htm> (consultado en junio de 2003).

“urge a los estados, así como a las organizaciones intergubernamentales y no-gubernamentales y a las instituciones científicas a colaborar en los esfuerzos por preparar, urgentemente, una convención marco sobre el clima y protocolos asociados que contengan compromisos concretos a la luz de las prioridades que puedan ser identificadas con autoridad sobre la base de un conocimiento científico adecuado, y tomando en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo”¹³⁷.

La Resolución 44/207, por tanto, esbozaba el proceso de construcción del régimen, señalando algunos de sus elementos fundamentales. Primeramente, se aludía a la necesidad de aproximarse en dos pasos al cambio climático, de modo que una convención de corte más o menos general fuera seguida por uno o más protocolos más concretos, como en el caso de la protección de la capa de ozono. En segundo lugar, la resolución indicaba la voluntad de la Asamblea General de diferenciar los compromisos y responsabilidades de los países del sur y del norte, posibilitando así la participación de los primeros en las negociaciones.

Cabe destacar también que esta resolución suponía la demanda por parte de la Asamblea General de la legitimidad para poder conducir la construcción del régimen. En efecto, la AGNU “reafirma que, a causa de su carácter universal, el Sistema de Naciones Unidas, a través de la Asamblea General, es el foro apropiado para la acción política concertada sobre los problemas ambientales globales”¹³⁸. Lejos de ser meramente procedimental, este asunto tenía una naturaleza nítidamente sustantiva. En efecto, en él se dirimía la tensión entre un sur receloso de los espacios en los que tenía menos posibilidades de participar (algunas agencias especializadas, organismos técnicos, el IPCC) y un norte receloso de una Asamblea General en la que está en minoría. Volveremos sobre ello más adelante.

¹³⁷ Resolución 207 (XLIV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 22 de diciembre de 1989 (A/RES/207 (1989)).

¹³⁸ *Íbid.*

El mismo 22 de diciembre, la AGNU aprobó también la resolución 44/228, por la que se establecía un plan de trabajo para la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹³⁹, a celebrarse en Río, e hizo constar en la agenda la preparación de una Convención sobre el Clima. Se establecía así una fecha límite para las negociaciones, lo cual iba a imprimir un fuerte ritmo a los trabajos preparatorios de la UNFCCC¹⁴⁰. Esta vinculación de ambos desarrollos contribuyó muy notablemente a visualizar las conversaciones sobre cambio climático y, por tanto, “evitó la fallida del proceso negociador, ya que ningún país o grupo de países podría aceptar la responsabilidad por el fracaso de las negociaciones sin correr el riesgo de acarrear con graves consecuencias en lo tocante a las relaciones públicas” (Djoghla, 1994: 100).

El año 1989 fue, por tanto, un año especialmente importante para la promoción del cambio climático en la agenda internacional y para su politización. Por una parte, la introducción del calentamiento global en el orden del día de la Cumbre económica del G-7 en París, de la Cumbre entre Estados Unidos y la Unión Soviética celebrada en Malta, de la novena Conferencia del Movimiento de los No-alineados celebrada en Belgrado, y su presencia en la Declaración de Langwaki, emitida por los jefes de gobierno de la Commonwealth, son buenos ejemplos de la amplia presencia del calentamiento global en la escena internacional durante 1989. Por otro lado, el año acabó con la creación de un marco para ordenar el proceso de negociación.

¹³⁹ Resolución 228 (XLIV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 22 de diciembre de 1989 (A/RES/228 (1989)).

¹⁴⁰ A pesar de que la preparación de la CNUMAD tuvo efectos sobre la negociación de la UNFCCC por dotar a este último proceso de visibilidad y de una fecha límite, los trabajos que, sobre aspectos sustantivos, se daban en ambas vías apenas si se observaron mutuamente de reojo. Kjellen, (que era el presidente del grupo de trabajo del Prepcom que debía abordar estos asuntos en el proceso de preparación de la CNUMAD) dejó escrito que “no hubo ninguna discusión en profundidad entre Jean Ripert [presidente del INC] y yo sobre la relación precisa entre el capítulo reservado a la atmósfera en la Agenda 21 y la Convención del Clima. Estaba, claro, naturalmente, que los dos documentos tendrían un status legal distinto. La Convención sería legalmente vinculante, mientras que la Agenda 21 sería un documento político, como mucho un programa influyente para guiar las acciones nacionales” (Kjellen, 1994: 155).

7.2.4. La negociación intergubernamental formalizada. De 1990 a 1992

Steinar Andresen escribió que “el proceso político inicial fue algo desordenado, en el sentido de que no tuvo lugar en un marco organizacional estable” (Andresen, 1998: 4). En efecto, la proliferación de conferencias internacionales inconexas, así como la gran diversidad de objetivos, convocantes y asistentes, reflejaban la naturaleza *ad hoc* e informal del proceso negociador (si es que cabe hablar en estos términos). No obstante, el vínculo entre las conversaciones sobre el cambio climático y la preparación de la CNUMAD forzaron el establecimiento de algún tipo de orden. Este período conoció también la cristalización de algunos de los *deavages* y dinámicas clave en la construcción del régimen internacional del cambio climático.

En mayo de 1990 tuvo lugar la Conferencia Ministerial de Bergen sobre Desarrollo Sostenible, que formaba parte del conjunto de Conferencias regionales (en este caso para Europa y Norteamérica) que debían celebrarse en el transcurso de la preparación de la CNUMAD. Como ya sucediera en Noordwijk (1989), también en esta ocasión se enfrentaron los Estados Unidos y la Comunidad Europea por el asunto de los objetivos y calendarios, lo que mostró con claridad que éste iba a ser el asunto más controvertido de las negociaciones¹⁴¹. Finalmente, la declaración de Bergen hizo un llamamiento a estabilizar los gases de efecto invernadero tan pronto como fuera posible y “anotó con aprecio” la decisión de algunos países de estabilizar las emisiones de CO₂ en los niveles de aquellos momentos para el año 2000¹⁴².

¹⁴¹ Con frecuencia, y acerca de las divergencias entre las dos orillas del Atlántico participantes en la Conferencia, “los medios de comunicación y los grupos ambientales pintaron a la CE/UE como el *buen chico verde* y a los EEUU como el *chico malo y gris*” (Andresen, 1998: 10).

¹⁴² UNECE (1990), “Preparations for the United Nations Conference on Environment and Development on the basis of General Assembly resolution 22/228 and taking into account other relevant General Assembly resolutions: Preparations at the regional level. Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conferences (A/CONF.151/PC/10)”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1990, vol 1, Londres: Graham and Trotman, páginas 429- 440.

Por otra parte, y como señalara Andresen, la reunión de Bergen conoció serias desavenencias en el seno de la Europa comunitaria, tanto entre estados miembros como entre algunos de ellos y el Comisario de Medio Ambiente, Carlo Ripa di Meana, en lo que se convertiría en una de las claves para entender el progreso de las conversaciones hasta nuestros días. Según este autor, el comisario contribuyó a estas diferencias al efectuar “una crítica extremadamente dura hacia la política de los EEUU” y exhibir “un fuerte apoyo a la aproximación que abogaba por el establecimiento de objetivos, así como por la adopción del principio de precaución”, lo que “podía representar el punto de vista de la DG XI de la Comisión [...] pero que no era compartido por todos los países europeos” (Andresen, 1998: 10). La debilidad de la posición común europea (en el terreno de las declaraciones y en el de las políticas domésticas) iba a ser uno de los asuntos recurrentes a lo largo de todas las etapas de la construcción del régimen internacional del cambio climático. De hecho, por lo que respecta al cambio climático, la capacidad de la Europa comunitaria para actuar conjuntamente en la escena internacional ha ido creciendo con el mismo avance de las negociaciones, con el propio ejercicio de esa capacidad (Sjöstedt, 1998).

En septiembre de ese mismo año tuvo lugar en Ginebra una reunión de un grupo de trabajo *ad hoc* convocada por el PNUMA y la OMM con el objetivo de preparar las negociaciones hacia la convención. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo acerca de cuál era el marco más adecuado para la gestación de los acuerdos, cristalizando así otra línea de fractura en las negociaciones. Como se ha mencionado con anterioridad, en este asunto había dos opciones posibles. Así, por una parte, los países desarrollados tendían a favorecer el establecimiento de un comité negociador “bajo los auspicios de la OMM y el PNUMA”, lo que implicaba expandir el proceso del IPCC para que adoptara un perfil más político (Goldman, 1990: 102). De hecho, la propuesta de estos países no era más que el traslado al cambio climático de la experiencia adquirida en otras políticas internacionales relacionadas con el medio ambiente. En cambio, los países subdesarrollados se sentían excluidos del IPCC, de forma que el sur prefería que el proceso negociador tuviera lugar bajo el paraguas de la propia Asamblea General de Naciones Unidas (Goldman, 1990: 102). Aunque tuvo que pasar algún tiempo, finalmente prevaleció esta última opción, lo que iba a permitir una

más estrecha vinculación entre el cambio climático y los problemas del (sub)desarrollo¹⁴³ (Borione y Rippert, 1994: 80).

Dos meses más tarde tuvo lugar en Ginebra la Segunda Conferencia Mundial del Clima (SCMC), patrocinada por la OMM y el PNUMA. De hecho, la SCMC tuvo algo de extemporáneo, por ser una reunión celebrada fuera del marco establecido por la AGNU y la preparación de Río cuando este mismo marco estaba ya en gestación. Fue, para así decirlo, el punto de encuentro entre el desorden del proceso anterior a 1990 y la formalización posterior a esa fecha. La Conferencia aceptó el Primer Informe de Evaluación que el IPCC había presentado en agosto de 1990, y que demandaba el inicio de las negociaciones que habían de permitir la adopción de la Convención Marco sobre Cambio Climático (Goldman, 1990: 100), pero, sin embargo, emitió una Declaración Ministerial que fue objeto de duras negociaciones y resultó desilusionante para muchos de los científicos que participaban en la reunión¹⁴⁴.

Los elementos clave del debate fueron, primeramente, la posibilidad de introducir en el texto objetivos y calendarios para las reducciones de emisiones y, en segundo lugar, la conveniencia de citar expresamente el dióxido de carbono de entre el conjunto de gases de efecto invernadero, a lo que se oponía Arabia Saudí (Goldman, 1990: 101). En lo tocante a lo primero, poco antes de que empezara la Conferencia, la CE había acordado, en una reunión de ministros de medio ambiente celebrada en Luxemburgo, un objetivo para el conjunto de la Comunidad en virtud del cual debían

¹⁴³ De hecho, Bowler sostuvo, ya en 1990, que “la toma del control por parte de la Asamblea General va a conllevar, con práctica seguridad, el abandono de las negociaciones por parte de Estados Unidos” (Bowler, 1990: 20 y 21).

¹⁴⁴ Véase, “The Second World Climate Conference”, documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs221.htm> (consultado en junio de 2003). Por otra parte, es evidente que la evaluación de cualquier suceso tiene mucho que ver con las expectativas generadas. Véase, por ejemplo, las previsiones publicadas en la revista *Nature* (“How to organize for the greenhouse, 18 de octubre de 1990, vol 347, pp. 601-602). Véase también a Sue Bowler, quien escribió que “parece improbable que la reunión termine con acuerdo alguno” (Bowler, 1990: 20).

estabilizarse las emisiones de dióxido de carbono a los niveles de 1990 para el año 2000¹⁴⁵ (Goldman, 1990: 103). La Declaración Ministerial acogió positivamente esta decisión, a pesar de lo cual no pidió que los otros estados adoptaran el mismo objetivo¹⁴⁶. La inexistencia de metas específicas en el texto “provocó la crítica de algunos delegados y observadores, que consideraban que el objetivo de la CE [...] era la base mínima para una política aceptable para los países desarrollados”¹⁴⁷. En lo concerniente a la referencia directa al CO₂, cabe recordar que este gas es, justamente, el emitido por las actividades que consumen combustibles fósiles, de modo que su mención era entendida por algunos como un peligro para los países consumidores (esto es, el norte) y los productores de petróleo, carbón y, en menor medida, gas natural. De aquí la voluntad de ciertos de estos actores de diluir el dióxido de carbono dentro del conjunto de GEI, algunos de los cuales (en especial el CH₄) son emitidos en mayor proporción por los países subdesarrollados (véase la sección 7.1.2).

De hecho, los estados acudieron a Ginebra con posiciones negociadoras prácticamente irreconciliables¹⁴⁸. Por una parte, los países industrializados estaban lejos de poder acordar una aproximación común al problema del cambio climático. Por otro lado, no obstante, Bodansky señala que la Conferencia vivió también un incremento de las diferencias entre países del norte y del sur y entre estos últimos. Así, según este autor, los países subdesarrollados “dejaron bien claro [...] que las cuestiones norte-sur iban a jugar un papel preeminente en cualquier negociación sobre una

¹⁴⁵ Como sostiene Helge Ole Bergesen, mediante esta decisión “la CE quería demostrar un papel de liderazgo en la Segunda Conferencia Mundial del Clima” (Ole Bergesen et al., 1994: 17).

¹⁴⁶ Véase “Ministerial Declaration of the Second World Climate Conference”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol 1, 1990, Londres: Graham y Trotman, Ltd.

¹⁴⁷ “The Second World Climate Conference”, documento del sitio web oficial de la UNFCCC, encontrado en <http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs221.htm> (consultado en junio de 2003).

¹⁴⁸ Bowler (1990: 21) ofrece un resumen de las posiciones negociadoras ante la Segunda Conferencia Mundial del Clima de algunos de los principales estados. Karen Schmidt también recoge las políticas climáticas domésticas de un buen número de países industrializados en esta primera etapa de la construcción del régimen internacional del cambio climático. Véase Schmidt (1991).

futura convención” (Bodansky, 1994: 58). Hasta entonces, los estados del sur habían participado de forma muy desigual en las distintas reuniones internacionales, de forma que la Segunda Conferencia Mundial del Clima constituyó, de algún modo, el primer momento en el que los países del sur participaron del proceso en pie de igualdad con los estados del norte¹⁴⁹ (Bodansky, 1994: 58). En cualquier caso, la aparición de los países del sur en las negociaciones hizo evidente que “la negociación sobre el cambio climático no sería únicamente sobre el medio ambiente, sino también sobre las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo” (Bodansky, 1994: 59).

A finales de 1990, la AGNU aprobó la Resolución 45/212, por la que se creaba el Comité Intergubernamental de Negociación (INC), formado por representantes de más de 150 estados y algunas organizaciones intergubernamentales, así como por la Comunidad Europea y algunas ONG. La resolución establecía el INC como “único proceso de negociaciones intergubernamentales bajo los auspicios de la Asamblea General, apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial”, con el objetivo de “preparar una convención general eficaz sobre los cambios climáticos, y los instrumentos conexos que se puedan convenir”¹⁵⁰. La resolución, por tanto, cerraba el debate acerca de quién debía dirigir la negociación hacia una convención sobre el cambio climático. Por otra parte, al mencionar los “instrumentos conexos”, la Resolución dejaba abierta la posibilidad de negociar, junto con una Convención marco, uno o más protocolos sobre aspectos más concretos. No obstante, durante todo el proceso negociador que condujo hasta la adopción de la UNFCCC en Río, los Estados Unidos iban a oponerse (con éxito) a la negociación de cualquier Protocolo, a menudo en solitario entre el resto de los países de la OCDE (Borione y Rippert, 1994: 91).

¹⁴⁹ Ello tenía que ver también con el proceso abierto en la AGNU, el IPCC y, especialmente, la preparación de la CNUMAD, que permitieron que para cuando se celebrara la Conferencia los países subdesarrollados hubieran madurado ya su discurso y percibieran con mayor claridad el significado del cambio climático en tanto que tema de la agenda internacional.

¹⁵⁰ Resolución 212 (XLV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 21 de diciembre de 1990 (A/RES/212 (1990)).

En febrero de 1991, en Chantilly, Virginia, tuvo lugar la primera sesión del INC, organizando sus tareas en dos grupos de trabajo distintos. El Grupo I del INC se reservó para la negociación de los compromisos, objetivos y principios de la acción (Nilsson y Pitt, 1994: 16). Más concretamente, el mandato de este grupo comprendía la adopción de compromisos para (1) “limitar y reducir las emisiones de dióxido de carbono y otros gases invernadero”, teniendo en cuenta los diferentes niveles de responsabilidad del norte y el sur; (2) “proteger, reforzar e incrementar los sumideros y reservorios”; (3) “proporcionar recursos financieros ‘adecuados y adicionales’ para permitir a los países subdesarrollados cubrir los costes incrementales requeridos para cumplir sus compromisos bajo la convención”; (4) “facilitar la transferencia de tecnología sobre una base ‘justa y más favorable’”; y, finalmente, (5) “hacer frente a la situación especial de los países subdesarrollados” (Bodansky, 1994: 62). En suma, el Grupo I del INC debía “acordar las obligaciones legales sustantivas de la convención” (Goldman, 1991: 111). El grupo II, en cambio, debía centrar su trabajo en la negociación de los mecanismos, de forma que estudió los medios “jurídicos e institucionales propios del tratado (entrada en vigor, denuncia), los mecanismos de la cooperación científica y los relativos a los recursos financieros” (Chueca, 2000: 35)¹⁵¹.

Durante los diez días de la primera sesión del INC se consiguió tan sólo “elegir el secretariado, organizar los dos grupos de negociación y preparar sus mandatos”, no pudiéndose elegir los presidentes de estos grupos hasta cuatro meses más tarde, al inicio de la segunda sesión (Borione y Ripert, 1994: 83). Aparentemente, pues, los resultados “no superaron las cuestiones organizativas”, por lo que parecieron pocos y de muy poco calado a ojos de muchos. Según Dowdeswell y Kinley,

¹⁵¹ La división de los temas entre compromisos y mecanismos no estuvo exenta de discusión, ni debe entenderse como una opción meramente técnica, si es que tal cosa existe. Como sostuvo Bodansky, “muchos de los mecanismos de implementación [...] implican compromisos por parte de los estados”. Así, por ejemplo, “la cooperación científica y la promoción de la educación y la formación son mecanismos para facilitar el desarrollo y la implementación de la Convención, pero también incorporan elementos sustantivos”. Por otra parte, incluso cuando son conceptualmente diferentes, “los compromisos y mecanismos pueden estar vinculados políticamente”, de forma que “muchas delegaciones vieron los compromisos para la transferencia de recursos financieros y el mecanismo para estas transferencias como un paquete” (Bodansky, 1993: 483).

“la primera sesión [del INC] desesperó incluso a los observadores más optimistas” (Dowdeswell y Kinley, 1994: 117). No obstante, los avances fueron de mayor relevancia y consistencia de lo que se suele aducir. En efecto, los debates mantenidos “representan las escaramuzas iniciales sobre los temas sustantivos principales” y, de este modo, hay que entenderlos como una aproximación a los aspectos más centrales de la negociación¹⁵² (Bodansky, 1994: 63).

La segunda sesión del INC tuvo lugar del 19 al 28 de junio de 1991 en Ginebra. También en esta ocasión se aplazaron (aparentemente) las discusiones sustantivas a causa de las disputas entre varios grupos regionales acerca de quién debía presidir los dos grupos de trabajo¹⁵³. Los debates de fondo, por tanto, no empezaron hasta la segunda semana del INC 2. Así, el Grupo de Trabajo 1 se

¹⁵² Así, “las diferencias entre los EEUU y la CE acerca de los objetivos y calendarios se reflejaron en la disputa sobre si establecer diferentes grupos de trabajo para afrontar las fuentes y los sumideros de GEI, o un único grupo que tratara ambas cuestiones a la vez”. En este caso, la CE pretendía separar los dos asuntos, dada su voluntad de negociar compromisos concretos acerca de la energía y los bosques. Por el contrario, los EEUU preferían un único grupo de trabajo, ya que tratar las fuentes y los sumideros de forma conjunta permitía que un aumento de las emisiones fuera compensado con una mayor absorción (de difícil cálculo) por parte de los sumideros. El resultado final, esto es, un único grupo de trabajo pero con un compromiso dirigido a “limitar y reducir las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero” (al parecer, una formulación sugerida por los EEUU), satisfizo finalmente tanto a los unos como a los otros. Similarmente, “el debate acerca de qué grupo de trabajo debería encargarse de los asuntos de la transferencia tecnológica y financiera era, de hecho, un debate sobre la naturaleza del *quid pro quo* entre los compromisos de los países subdesarrollados y desarrollados”, de suerte que mientras los primeros querían que “las cuestiones financieras y tecnológicas estuvieran asignadas al mismo grupo de trabajo que las fuentes y los sumideros, para mantener ambos aspectos fuertemente vinculados”, los EEUU, en cambio, “proponían tratar con ambos asuntos en grupos de trabajo separados”. Finalmente, prevaleció la posición de los países del sur (Bodansky, 1994: 63). También Borione y Ripert señalan el contenido político de los acuerdos alcanzados en la INC 1 cuando escriben que “el tiempo no fue perdido”, sino que los “mandatos de los Grupo de Trabajo I y II equivalían a definir el alcance y el contenido de la Convención” (Borione y Ripert, 1994: 84).

¹⁵³ Después de intensas negociaciones “se alcanzó un compromiso para la elección de dos co-presidentes [para cada grupo de trabajo]: Japón y México fueron elegidos para conducir el Grupo de Trabajo I, mientras que Canadá y Vanuatu fueron elegidos para co-presidir el Grupo de Trabajo II” (Goldman, 1991: 111). Debe ser subrayada la elección del embajador Robert Van Lierop de Vanuatu, que “refleja el papel crecientemente importante de los estados insulares”, que habían conseguido emerger de entre la amplísima diversidad de posiciones del G-77 (Bodansky, 1994: 64).

concentró en un artículo propuesto por la República Popular de la China acerca de los principios generales que deberían regir la Convención, pero, en cambio, no pudo hacer ningún progreso en lo concerniente a los límites para la emisión de gases de efecto invernadero, puesto que los EEUU se opusieron a cualquier formulación que sugiriera el establecimiento de objetivos y calendarios, rechazando incluso la “aproximación comprensiva por fases”, propuesta británica que incluía el cálculo conjunto de las reducciones en las fuentes y el refuerzo de los sumideros (Bodansky, 1994: 65 y Goldman, 1991: 111).

Por su parte, Japón propuso un mecanismo, conocido como *promesa y revisión*, que pretendía ser un compromiso entre las posiciones de quienes querían que la Convención incluyera “objetivos y calendarios” y quienes se oponían a ello. Bajo el mencionado mecanismo, “se requería a los estados que hicieran promesas unilaterales que consistieran en estrategias nacionales y medidas de respuesta para limitar sus emisiones de gases invernadero, junto con una estimación de las emisiones resultantes”. Estas promesas debían estar sujetas a un régimen de revisiones periódicas llevadas a cabo por un equipo internacional de expertos, que publicarían evaluaciones acerca del grado de cumplimiento de las promesas y efectuarían recomendaciones. De esta forma, según los proponentes, las promesas se convertirían en una suerte de “vía de dirección única” hacia regulaciones más y más estrictas de las emisiones de gases de efecto invernadero, y la revisión promovería la transparencia y la rendición de cuentas (Bodansky, 1994: 65).

La propuesta japonesa fue, con toda probabilidad, la “principal fuente de controversias del INC 2”, a pesar de su vocación consensual. Así, un buen número de miembros de la CE expresó serias reservas acerca de la conveniencia de sustituir los compromisos definidos internacionalmente por el mecanismo unilateral de la *promesa y revisión*, que recibió duras críticas también por parte de las ONG ambientales, que rebautizaron el *pledge and review* por *hedge and retreat* (Bodansky, 1994: 65; Dasgupta, 1994: 136). Tampoco el sur acogió positivamente la propuesta japonesa, por considerar que era excesivamente “vaga”; que “diluía los compromisos específicos del norte”; que “imponía obligaciones a los países subdesarrollados de forma inequitativa”, y, finalmente, que la falta de acuerdo acerca de los criterios condenaba la revisión a ser un ejercicio de naturaleza necesariamente

arbitraria (Dasgupta, 1994: 136 y 137). A pesar de ello, durante el INC-3 Japón iba a reflotar, otra vez sin éxito, la idea de la promesa y revisión “como medio para ablandar cualquier compromiso sobre reducción de emisiones” y, así, “mantener a los EEUU *en el juego* de la negociación” (Rahman y Roncerel, 1994: 264). Por su parte, “el Grupo de Trabajo II obtuvo mayores progresos y pidió a sus co-presidentes que prepararan un único texto del tratado para la siguiente sesión del INC” (Goldman, 1991: 111).

Del 9 al 20 de septiembre de 1991 tuvo lugar la tercera sesión del INC en Nairobi, Kenya. El Grupo de Trabajo II registró en ella algunos progresos, pudiendo discutir un borrador con menciones a la “investigación, el monitoreo y el intercambio de información, el cumplimiento y la revisión, la estructura institucional de la convención y los mecanismos relativos a la operación del tratado” (Goldman, 1991: 112). En cambio, el Grupo de Trabajo I [WGI] no pudo avanzar hacia el acuerdo. Más aún, “en vez de estrechar las alternativas [...], el WGI produjo compilaciones todavía más largas de propuestas alternativas” (Bodansky, 1994: 65), a causa, en buena medida, de “diferencias significativas acerca de si establecer objetivos y calendarios para los gases de invernadero, acerca de cómo debían ser abordados los bosques, la asistencia financiera a los países subdesarrollados y la naturaleza de las obligaciones de los países subdesarrollados” (Goldman, 1991: 112). Cabe destacar que, en este proceso, creció la soledad en la que se encontraban los EEUU, puesto que “dos de sus más próximos aliados, Japón y el Reino Unido, se desplazaron hacia las posiciones de la Comunidad Europea a favor de la estabilización de las emisiones de CO₂ para finales del siglo [XX]” (Goldman, 1991: 112). Con el fin de desbloquear el proceso, el Grupo pidió a los co-presidentes que prepararan un texto consolidado para el INC 4.

El INC 4 se celebró durante los días comprendidos entre el 9 y el 20 de diciembre de 1991. Como en la sesión anterior, los estados estuvieron menos interesados en negociar que en reiterar sus viejas posiciones, forzando la reintroducción en el debate de propuestas y expresiones que se habían omitido ya de los textos presentados, a petición del INC 3, por los co-presidentes (Goldman, 1991: 112). La división alcanzó también a los países del sur, que rompieron definitivamente su unidad en esta reunión. A pesar de que el G-77 se había propuesto jugar un papel destacado en la sesión de

diciembre, fue sólo capaz de acordar un texto sobre principios que, siendo aceptado como punto de partida para la negociación, “simplemente repetía las consideraciones generales que han guiado históricamente las acciones del G-77” (Djoghla, 1994: 105). Así, durante la segunda semana del INC 4, “el G-77 se fue a pique en la cuestión de qué compromisos apoyar”: mientras los pequeños estados insulares apostaban por el establecimiento de compromisos fuertes (la coalición que los agrupa, la AOSIS¹⁵⁴, propuso la estabilización de los niveles de 1990 para el año 1995, seguida de reducciones posteriores a ser acordadas por la conferencia de las partes), Arabia Saudita se oponía a ellos incluso si eran de aplicación únicamente para los países desarrollados. Por su parte, los grandes países en vías de industrialización se encontraban en medio de ambas posiciones, apoyando la adopción de compromisos por parte del norte (Bodansky, 1994: 66; Bodansky, 1993: 488; véase también Djoghla, 1994: 105).

Por otra parte, el INC 4 registró también la aparición del Grupo de Kuala Lumpur, formado por 44 países subdesarrollados, en su mayoría estados grandes que contienen en su territorio importantes recursos forestales. Estos países “vieron la negociación de una Convención sobre el cambio climático como un intento de los países occidentales para dictar el uso de sus recursos naturales” por la vía de las disposiciones favorables a reforzar los sumideros. En efecto, “ellos creían que habían detectado una maniobra de algunos participantes en la negociación para transformar las provisiones de la Convención sobre Cambio Climático en un instrumento legal sobre bosques”, elemento éste que estaba en proceso de duras discusiones en el camino de la preparación de la CNUMAD (Djoghla, 1994: 106).

¹⁵⁴ La Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) ha sido extremadamente activa en las negociaciones del clima, y está formada por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cabo Verde, Chipre, Comoras, Cuba, Dominica, Fiji, Granada, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Malta, Mauricio, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Singapur, Surinam, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu y Vanuatu.

Así las cosas, al final de la cuarta sesión del INC “se combinaron los diversos textos de los dos grupos de trabajo en un ‘Documento de Trabajo Consolidado’, que no era más que la suma de los documentos preparados por los co-presidentes de cada Grupo de Trabajo para el principio de la reunión” (Bodansky, 1994: 67). Ello obligó a replantear el calendario de reuniones y a desdoblar la quinta sesión del INC, con el objetivo de poder llegar a la CNUMAD con una Convención Marco que pudiera ser adoptada por los estados.

La primera parte del INC 5 tuvo lugar del 18 al 28 de febrero de 1992 en Nueva York y supuso la recuperación de un cierto papel para el G-77, que se reunió de nuevo, principalmente para expresar sus puntos de vista acerca de la cuestión de los recursos financieros y la transferencia tecnológica, asuntos éstos en los que, de hecho, no había estado nunca desunido. Por su parte, la OCDE mantuvo también abundantes reuniones, centradas básicamente en intentar limar las divergencias que se habían identificado en torno a la cuestión de los objetivos y calendarios. Esta primera parte del INC 5 coincidió con la retirada de John Sununu de su puesto de Jefe de Personal de la Casa Blanca, lo que hizo pensar a algunos que podría llevar a una cierta acomodación de la posición sostenida por los Estados Unidos a la expresada por algunos otros estados industrializados. Sin embargo, “los EEUU se mantuvieron firmes en su oposición al establecimiento de cualquier tipo de objetivo con cualquier tipo de calendario” (Bodansky, 1994: 68). Más concretamente, Bo Kjellen relata que el obstáculo principal “era que los Estados Unidos indicaban que tenían problemas con el uso de la palabra ‘estabilizar’ en el texto”, de forma que Bob Reinstein, el negociador norteamericano, “intentó diferentes formulaciones, basadas en el reemplazo de la ‘estabilización’ por la ‘reducción del crecimiento’”, que no tuvieron una buena acogida entre los europeos (Kjellen, 1994: 162).

En cualquier caso, tampoco los partidarios de los objetivos y calendarios eran capaces de acordar cuáles debían ser éstos, de modo que la OCDE no pudo proponer al resto del INC un texto coherente para la negociación. Las negociaciones, por tanto, “avanzaban lentamente” (Goldman, 1992: 228), lo que, dada la gran cantidad de trabajo pendiente, hizo pensar a las delegaciones que sería imposible preparar, durante la segunda parte de la quinta sesión del INC, un texto para ser

firmado en Río. Como apunta Ahmed Djoghalf (1994: 101), “al final de la primera parte [del INC 5], el borrador de negociación estaba tan saturado de textos entre paréntesis [que] parecía una simple compilación de posiciones contradictorias, más que un instrumento legal reconocible”. Por lo visto, el texto incluía “no menos de 800 paréntesis y más de 300 formulaciones alternativas para secciones claves del texto”. Así pues, y a pesar que el INC 1 había acordado que no debía negociarse en foros diferentes a las sesiones del propio INC (con el objetivo de asegurar la representación efectiva de todas las partes), “el presidente programó una reunión del llamado ‘Secretariado Ampliado’ (un grupo de unas 20-25 delegaciones clave) para mediados de abril en París”, antes de la celebración de la segunda parte del INC 5. La reunión del Secretariado Ampliado permitió algunos pocos progresos en ciertos asuntos, pero el hecho más relevante fue que el Secretariado “urgió unánimemente al presidente para que desarrollara su propio texto de compromiso para la reunión final”¹⁵⁵ (Bodansky, 1994: 68 y 69). En cualquier caso, en este punto no nos detendremos a revisar la última parte del INC 5, ni tampoco sus resultados, puesto que, de hecho, esta tarea se acomete en el próximo apartado, que dedicamos al estudio de la UNFCCC.

En las páginas precedentes se han examinado las principales dinámicas y lógicas que presidieron la introducción del cambio climático en la agenda internacional, así como las negociaciones de la Convención Marco. Se ha señalado la existencia de procesos de politización, “desambientalización” y formalización de las conversaciones y se han subrayado las principales líneas de fractura, que muy a menudo separan a los EEUU de la Europa comunitaria (objetivos y calendarios, sumideros, las referencias al CO₂) y al norte del sur (sumideros, adecuación de los compromisos de los países industrializados).

¹⁵⁵ Djoghalf, que actuaba como vicepresidente del INC, relata que él mismo indicó que si se dedicaban tan sólo cinco minutos a cada uno de los paréntesis que quedaban en el borrador de negociación consolidado, el debate iba a durar setenta y siete horas, cuando contaban únicamente con cuarenta y ocho. Ello persuadió al presidente del INC a proponer su propio texto de negociación, de forma que en la segunda parte de su quinta sesión el INC pudiera trabajar con un texto liberado de la gran cantidad de paréntesis y formulaciones alternativas aún presentes en el documento de negociación (Djoghalf, 1994: 101 y 102; Bodansky, 1994: 69).

Abordaremos ahora el estudio del producto de este proceso, esto es, la UNFCCC. Con ello terminaremos el examen del primer trecho de la construcción del régimen internacional del cambio climático.

7.3. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Hemos dedicado los últimos dos apartados (7.1 y 7.2) a presentar, de forma muy sucinta, el fenómeno que conocemos como cambio climático y, de forma algo más detallada, a revisar el camino hacia la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), incluidas las etapas más informales, de gestación de la preocupación científica, definición del problema y politización del proceso, así como la negociación propiamente dicha. En estas páginas pretendemos, justamente, examinar el contenido de la UNFCCC, prestando atención a algunos de sus aspectos más destacados.

La UNFCCC reúne dos características principales, que marcan todas y cada una de sus disposiciones. En primer lugar, la Convención establece una diferenciación entre las partes, de forma que de un lado están los estados industrializados (a grandes rasgos, la OCDE y los países del antiguo bloque del este), que figuran en el Anexo I¹⁵⁶, y, por otra parte, los estados del sur. Adicionalmente, los miembros de la OCDE están también incluidos en el Anexo II de la Convención¹⁵⁷. Como veremos, esta división tiene importantes implicaciones para los compromisos

¹⁵⁶ Más concretamente, los países que forman parte del Anexo I son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Belarús, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia (actualmente, la República Checa y Eslovaquia)*, Croacia*, Dinamarca, Estados Unidos de América, Eslovenia*, España, Federación Rusa, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein*, Lituania, Luxemburgo, Mónaco*, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania, así como la Comunidad Europea. Los países que aparecen con asterisco fueron agregados en el Anexo I por la vía de la enmienda de la Convención durante la Tercera Conferencia de las Partes, celebrada en Kyoto. Las enmiendas entraron en vigor el día 13 de agosto de 1998.

¹⁵⁷ Forman parte del Anexo II los siguientes estados: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, la CE, Dinamarca, EEUU, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

adoptados por los unos y por los otros. En segundo lugar, la UNFCCC acierta a generar un proceso de negociaciones prácticamente permanentes acerca del cambio climático, de forma que buena parte de sus méritos han sido identificados en los apartados institucionales y procedimentales de su articulado.

De estos dos rasgos se desprenden tres dimensiones principales en la Convención Marco, a las que dedicamos esta sección de la tesis. A saber: los compromisos asumidos por los estados, las relaciones entre el norte y el sur y las disposiciones consagradas a dar continuidad a las negociaciones.

7.3.1. Los compromisos bajo la UNFCCC

Como se ha indicado en el apartado 7.2, buena parte de las negociaciones sobre cambio climático previas a la CNUMAD estuvieron dedicadas a determinar qué tipo de compromisos debían asumir los estados bajo la UNFCCC, incluyendo esto las disputas entre países industrializados acerca de lo que se ha venido a conocer como los *objetivos y calendarios*. En efecto, buena parte de la atención de los políticos, periodistas, movimientos ambientalistas y representantes de la industria se centró en la cuestión de cuáles iban a ser los compromisos de las partes, contribuyendo así a que las negociaciones fueran, en este punto, especialmente complicadas. Como escribieran Michael Grubb, Christiaan Vrolijk y Duncan Brack, “el foco central del debate estaba en el artículo cuarto (compromisos)”, y el acuerdo “emergió finalmente como un artículo largo y enrevesado, deliberadamente ambiguo en algunos pasajes” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 39).

El objetivo último de la UNFCCC, como reza su artículo 2, es lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”¹⁵⁸, lo que debería conseguirse “en un plazo

¹⁵⁸ La idea de un cambio climático “peligroso” ha suscitado numerosas discusiones, como el Workshop especial sobre el artículo 2 de la UNFCCC celebrado en Fortaleza, Brasil, en octubre de 1994. Véase Parry, Carter y Hulme (1996) y Moss (1995).

suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”¹⁵⁹. Para alcanzar este ambicioso objetivo, la Convención Marco establece un listado de compromisos a asumir por parte de los Estados. En este sentido, y atendiendo al principio de las *responsabilidades comunes pero diferenciadas*, la UNFCCC prevé la existencia de dos tipos de compromisos, esto es, los generales, que son de aplicación a todas las partes de la Convención, y los específicos, que se aplican exclusivamente a los países que figuran en el Anexo I del tratado.

Los compromisos generales “pertenecen principalmente a las políticas nacionales y a la información que debe ser comunicada a la Secretaría” de la UNFCCC (Mintzer y Leonard, 1994: 18), e incluyen el requerimiento de facilitar información de relevancia acerca del cambio climático (emisiones y sumideros) (Art. 4.1.a); la formulación de políticas para mitigar el cambio climático (Art. 4.1.b.); la promoción de la cooperación al desarrollo, incluida la transferencia de tecnologías (Art. 4.1.c.); la promoción de la gestión sostenible de los sumideros (Art. 4.1.d.); la cooperación en la adaptación a los impactos del cambio climático (Art. 4.1.e.); la incorporación de consideraciones relativas al cambio climático en las acciones de los gobiernos (Art. 4.1.f.); la promoción de la investigación científica, tecnológica, técnica y socioeconómica sobre el cambio climático (Art. 4.1.g.); el intercambio de la información de todo tipo sobre el sistema climático y el cambio climático y sobre las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta (Art. 4.1.h.); la educación, capacitación y sensibilización de la ciudadanía (Art. 4.1.i.); y, finalmente, la comunicación a la Conferencia de las Partes de la información relativa a la aplicación de la Convención (Art. 4.1.j.). En suma, un conjunto dispar de formulaciones por lo general vagas

¹⁵⁹ Nótese que la Convención pretende estabilizar las *concentraciones* de gases de efecto invernadero, lo que es mucho más difícil que estabilizar sus emisiones. En efecto, el Primer Informe de Evaluación del IPCC señaló que para cumplir con el objetivo de la UNFCCC habría que disminuir las emisiones en un 60% o más respecto de sus niveles de 1990 (IPCC-WGI: 1990).

(excepto en lo relativo a la comunicación de información, como veremos más adelante) y con pocas implicaciones prácticas.

En efecto, a pesar de que se propuso una extensa lista de políticas¹⁶⁰, la propia dinámica de las negociaciones hizo desaparecer, agudó o convirtió en compromisos específicos las más ambiciosas de estas ideas. Así las cosas, “los compromisos generales se convirtieron en generales no únicamente por su aplicación a todas las partes, sino también por su contenido” (Bodansky, 1993: 508).

No obstante, el debate acerca de los compromisos tuvo su punto culminante en el asunto de la existencia o inexistencia en la Convención de algún *objetivo y calendario* para la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países industrializados. Así, “a finales de abril [de 1992] el asunto continuaba siendo discutido en un alto nivel político, incluyendo una reunión en Washington entre el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, y el Presidente Bush”. Finalmente, la solución adoptó la forma de un acuerdo de última hora, justo al inicio de la segunda parte del INC 5, entre el Reino Unido y los Estados Unidos, dando lugar al ambiguo texto que da cuerpo al artículo 4.2 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Bodansky, 1994: 69). La propuesta británico-estadounidense fue criticada por insuficiente, tanto por estados subdesarrollados como por países industrializados, en especial europeos¹⁶¹, que “prometieron revisar la cuestión en la CNUMAD”, aunque, finalmente, “no se

¹⁶⁰ Según Bodansky, esta lista incluía “el uso de la mejor tecnología disponible para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; la promoción de la eficiencia energética y el ahorro; el desarrollo de fuentes de energías renovables; la promoción de la gestión sostenible de los bosques; la retirada de los subsidios que contribuyen al calentamiento global; la armonización de las políticas, tasas y estándares de eficiencia nacionales; la internalización de los costes; y el desarrollo y coordinación de instrumento de mercado” (Bodansky, 1993: 508).

¹⁶¹ Así, por ejemplo, “el delegado indio caracterizó el texto de compromiso como un ‘striptease legal’, y el G-77 presentó una larga serie de cuestiones acerca de la disposición. Inicialmente, el Comisario de Medio Ambiente de la CE, Carlo Ripa di Meana, describió el texto de compromiso como de ‘completamente inaceptable’” (Bodansky, 1993: 491, nota al pie 251).

hizo ningún esfuerzo serio en este sentido” (Goldman, 1992: 228). Revisemos pues las disposiciones de la Convención a este respecto.

La UNFCCC establece en su artículo 4.2.a. que las partes del Anexo I “reconocen que el regreso antes de finales del decenio actual [el de los noventa] a niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal” contribuirá a la modificación de las tendencias a más largo plazo de las emisiones de GEI. Más adelante, en el sub-párrafo b) del mismo artículo, la Convención requiere a los estados industrializados que presenten “información detallada acerca de las políticas y medidas” que tomen “con el fin de volver individualmente o colectivamente a los niveles de 1990 de esas emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.

En suma, el artículo 4.2. de la UNFCCC establece un calendario (finales de la década de los noventa) y un objetivo (volver a los niveles de emisiones de 1990) en dos incisos distintos y con un lenguaje lleno de matices y recovecos. Del texto de estos dos párrafos se ha escrito que “crea una ciénaga legal” (Rahman y Roncerel, 1994: 268 y 269), que separa deliberadamente la meta de su concreción temporal (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 40); que se trata de una “norma difícil y opaca”, “llena de subterfugios” y “que usa un lenguaje deliberadamente confuso” (Chueca, 2000: 113).

Analicemos el asunto con un mayor detenimiento. El sub-párrafo 4.2.a. establece que las partes deben ‘regresar’ a ‘niveles anteriores’ de emisiones en el año 2000. Como señalan Atiq Rahman y Annie Roncerel, “queda abierto qué sucede con los niveles de emisiones después de 2000” (Rahman y Roncerel, 1994: 268). Efectivamente, “el término ‘regresar’, a diferencia de ‘estabilizar’, no tiene necesariamente una dimensión temporal continua” (Bodansky, 1993: 515). Tampoco está claro cuál es el nivel anterior al que deben retornar. Así, las emisiones “podrían volver a crecer después de haber vuelto brevemente a un nivel ‘anterior’, como el de 1999” (Rahman y Roncerel, 1994: 268 y 269). Por su parte, el sub-párrafo 4.2.b. indica que el objetivo es regresar a los niveles de emisiones de 1990 “en algún momento, sin especificar, del futuro” (Rahman y Roncerel, 1994:

268 y 269). De hecho, por tanto, “no hay ningún requerimiento para que el calendario para retornar a los niveles de 1990 sea el sugerido por en el inciso a) del 4.2., esto es, el año 2000”. De esta forma, “los países desarrollados pueden, por tanto, estabilizar las emisiones en algún momento sin especificar en el futuro a los niveles de 1990, quizás después de retornar a un nivel previo, por brevemente que sea” (Rahman y Roncerel, 1994: 268 y 269). En suma, la convención incluye, a medio camino entre las aspiraciones europeas y las reticencias norteamericanas, un casi-objetivo y un casi-calendario (Bodansky, 1993: 512).

Por otra parte, las disposiciones del artículo 4.2. no son únicamente ambiguas, sino que están también fuertemente matizadas. Así, la Convención prevé la posibilidad de una aplicación flexible de los compromisos específicos en los países del este. Por otra parte, el inciso a) del artículo 4.2. llama a “tomar en cuenta las diferencias de puntos de partida y enfoques, estructuras económicas y bases de recursos de esas partes, la necesidad de mantener un crecimiento económico fuerte y sostenible, las tecnologías disponibles y otras circunstancias individuales, así como la necesidad de que cada una de esas partes contribuya de manera equitativa y apropiada a la acción mundial” para el logro del objetivo marcado por la UNFCCC. A todo ello habrá que añadir que el lenguaje escogido para la redacción de los sub-párrafos a) y b) del artículo 4.2. es de un carácter más descriptivo que imperativo, de forma que “es cuestionable si la Convención crea un objetivo y un calendario legalmente vinculantes”. No es de extrañar, por tanto, que hayan proliferado interpretaciones muy diversas acerca de estas disposiciones por parte de los distintos actores (Bodansky, 1993: 516 y 517).

Señalaremos también que el artículo 4.10, incluido a insistencia de Australia, vuelve a matizar el alcance de los compromisos específicos, al indicar que “al llevar a la práctica los compromisos”, se deberá tomar en consideración “la situación de las partes, en especial de las partes que son países en desarrollo, cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de respuesta a los cambios climáticos”, lo que se aplicará “en especial a las partes cuyas economías dependan en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos de energía intensiva, o de consumo, o del uso de combustibles

fósiles cuya sustitución les ocasiona serias dificultades”. Estando los países subdesarrollados con economías muy dependientes de los combustibles fósiles amparados por el artículo 4.8., parece evidente que lo que de nuevo aporta el 4.10 es su “aplicabilidad a los países desarrollados que producen combustibles fósiles (por ejemplo, los Estados Unidos, Australia y Rusia)”, que podrían citarlo para relativizar sus compromisos bajo el artículo 4.2. (Bodansky, 1993: 531).

De esta forma, habrá que convenir con Grubb, Vrolijk y Brack que “con más perspectiva, [...] probablemente el aspecto más importante de este enrevesado compromiso” es el proceso de suministro de información detallada al que asocia a los estados, aspecto éste que, de hecho, conforma la matriz del artículo en el que se encuentran los mencionados casi-objetivo y casi-calendario (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 40). Dicho de otro modo, a pesar de que la atención se centró en el resultado de la negociación sobre *objetivos y calendarios*, lo que finalmente se ha convertido en relevante es la conformación de un proceso de revisión de los compromisos de los estados para frenar el cambio climático. Abordaremos este asunto más adelante (sección 7.3.3), no sin antes hacer notar que, de hecho, ello equivale, de algún modo, a la revalorización de la propuesta japonesa conocida con el nombre de *promesa y revisión*.

A parte de los matices ya señalados, la Convención abre la puerta a un conjunto de flexibilidades en la contabilidad de las emisiones, esto es, en cómo se cumplen los compromisos, algunas de las cuales se convertirán en ‘mecanismos de flexibilidad’ durante el camino hacia el Protocolo de Kyoto. Así, debe subrayarse que en su inciso a) el artículo 4.2. prevé que el regreso a niveles anteriores de emisiones puede darse por aplicación de “políticas y medidas conjuntamente con otras partes”, y que el inciso b) indica que el retorno a las emisiones de 1990 puede darse “individual o conjuntamente”, para todo lo cual, como señala el sub-párrafo d), “la Conferencia de las Partes, en su primer período de sesiones, [...] adoptará decisiones sobre criterios para la aplicación conjunta”. La UNFCCC, por tanto, inicia el camino de la implementación conjunta de los compromisos contra el calentamiento global, esto es, prevé la posibilidad de “acuerdos bilaterales entre países para compartir los costes de la reducción de emisiones, así como los créditos derivados de ello” (Kjellen, 1994: 167). Este aspecto se revelará, en buena medida, como el eje vertebrador de las negociaciones

hacia el Protocolo de Kyoto¹⁶².

De modo similar, “varias delegaciones discutieron el establecimiento de un sistema de *derechos de emisión comerciables*”, aspecto éste que también reemergería en la negociación del Protocolo de Kyoto. Sin embargo, “el casi-objetivo y el casi-calendario contenidos en la Convención eran demasiado ambiguos como para ser la base del establecimiento de estos derechos” (Bodansky, 1993: 522). En otras palabras, ante la inexistencia efectiva de un objetivo de limitación de emisiones no tenía sentido ni comprar ni vender emisiones para alcanzarlo.

También fue objeto de intensas negociaciones el asunto de qué gases de efecto invernadero debían ser regulados por la Convención (Kjellen, 1994: 168). En este sentido, los debates, de hecho, fueron dos. En primer lugar, se discutió acerca de la conveniencia de optar por una Convención que estuviera exclusivamente consagrada a las emisiones CO₂ o bien de adoptar la llamada *aproximación comprehensiva*, en virtud de la cual la UNFCCC debía incluir una cesta de gases de efecto invernadero. Los argumentos para la segunda de las posibilidades eran claros. Por una parte, resultaba más conveniente desde un punto de vista económico. Los países con economías fuertemente intensivas en energía (los Estados Unidos, en particular), y los estados cuyas economías dependen en mayor grado de la exportación de hidrocarburos verían así reducidos los riesgos para sus sistemas productivos con el aligeramiento de la presión sobre el consumo de combustibles fósiles, en tanto que un aumento (o una reducción demasiado pequeña) de las emisiones en este campo podría ser compensada con acciones sobre otros gases de más fácil control. Por otra parte, desde la perspectiva ambiental la regulación del conjunto de GEI ofrecía la virtud de encajar con la naturaleza física del problema y de atajar la posibilidad de que las actividades que emiten dióxido de carbono fueran sustituidas por otras que emiten otros gases de efecto invernadero.

Sin embargo, “algunas delegaciones argumentaron que la aproximación comprehensiva, aunque fuera teóricamente deseable, era impracticable porque había un conocimiento insuficiente acerca de

¹⁶² Sin embargo, como se verá, el significado que en el Protocolo de Kyoto se da al término implementación conjunta no es tan lato como el que recibe en la Convención.

las fuentes, sumideros y potenciales de calentamiento global de los gases de efecto invernadero diferentes al dióxido de carbono”, lo que dificultaba sin duda su regulación (Bodansky, 1993: 518; Kjellen, 1994: 168). Por otra parte, los países del sur se oponían a la aproximación comprehensiva porque, de hecho, equivalía a introducir en el cálculo de las responsabilidades de cada cual gases que, como el CH₄, son emitidos por actividades como la agricultura o la ganadería, que tienen un importante peso en las economías del mundo subdesarrollado. Finalmente, la UNFCCC adoptó el enfoque comprehensivo, aunque en algunas ocasiones el texto destaca de entre los gases de efecto invernadero, aunque siempre junto a ellos, el dióxido de carbono.

El segundo debate, sin duda menor, acerca de qué gases incorporar al ámbito de la Convención opuso a los partidarios de incluir también la familia de los CFC (que, por ser también dañinos para la capa de ozono, estaban ya regulados por la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal) y los que consideraban que estas sustancias no debían ser tratadas por el texto convencional. Así, “inicialmente, los Estados Unidos buscaron incluir los CFC en los cálculos comprehensivos”, pero “buena parte del resto de las delegaciones se opuso a ello por considerar que la inclusión de estos gases constituiría una suerte de *doble contabilidad* y permitiría a algunos países aumentar de forma sustancial sus emisiones de dióxido de carbono” (Bodansky, 1993: 518).

También el concepto de *emisiones netas* fue motivo de duros debates. En efecto, las delegaciones de países con una mayor cobertura boscosa (Kjellen cita a Canadá, Finlandia, Suecia y Rusia), así como las de aquellos que se encontrarían con mayores dificultades si se tuvieran que reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (destacando de entre ellos, por motivos diferentes, los EEUU o los miembros de la OPEP) presionaron, con éxito, para que la Convención regulara las llamadas emisiones netas, esto es, la diferencia entre los GEI emitidos por las fuentes y los capturados por los sumideros (Kjellen, 1994: 168; Goldemberg, 1994: 178). En cambio, muchas otras delegaciones temían que ésta fuera “la manera de que algunos países evitaran la identificación de las acciones específicas a ser implementadas para los gases individuales –y en particular para el CO₂”, así como identificaron en el enfoque de las emisiones netas una puerta abierta para que la contabilidad creativa se apoderara de los esfuerzos para cumplir con los compromisos en materia de cambio

climático (Borione y Ripert, 1994: 88).

La suma de todo lo relatado significa, claro está, que los compromisos adquiridos por los países que figuran en el Anexo I de la UNFCCC quedaron francamente debilitados durante las negociaciones. Y ello afectó al delicado equilibrio entre los compromisos generales y los compromisos específicos o, de forma más general, al equilibrio entre la atención a las demandas del/al sur y la atención a las demandas del/al norte en la Convención. En efecto, “el vínculo entre los compromisos específicos y los generales se mostró problemático durante las negociaciones”. En otras palabras, “virtualmente todas las delegaciones estuvieron de acuerdo en que la habilidad de los países subdesarrollados para aceptar compromisos generales dependería de los compromisos específicos de los países desarrollados”. Así, aunque esta vinculación estaba más ampliamente aceptada en el capítulo del suministro de recursos financieros y tecnológicos (que revisaremos en la sección 7.3.2), “algunos países subdesarrollados también insistieron en vincular sus compromisos generales con los compromisos específicos de los países desarrollados en lo tocante a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero”. De este modo,

“cuando el compromiso sobre objetivos y calendarios alcanzado por los países desarrollados en la ronda final de las negociaciones resultó tan débil, se desencadenó un efecto dominó. Los países subdesarrollados, liderados por la India, argumentaron que los compromisos generales tenían que ser correspondientemente circunscritos para preservar lo que veían como el equilibrio y la diferenciación adecuada entre los compromisos de los países desarrollados y los de los países subdesarrollados” (Bodansky, 1993: 506).

La legitimidad del norte para requerir ambición y rigor ambiental al sur, por tanto, quedó seriamente dañada. Y ello marcó el resto de los compromisos, incluso con posterioridad a la adopción de la UNFCCC.

7.3.2. Las relaciones entre el norte y el sur en la UNFCCC

Más allá de los debates acerca del artículo 4 de la Convención, la fractura norte-sur se mostró con toda su intensidad en la negociación del preámbulo y el artículo 3 (acerca de los principios) de la

UNFCCC, además de en todo lo tocante a las transferencias de recursos y el mecanismo para canalizarlas y gestionarlas. A ello, y por este orden, dedicamos esta sección.

En efecto, el preámbulo reconoce en diversas ocasiones, y con diversas formulaciones, “las necesidades legítimas de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza”, así como menciona “el derecho soberano [de los Estados] de explotar sus propios recursos conforme a sus propias políticas” y “el principio de soberanía de los Estados en la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático”. En el mismo sentido, el preámbulo recuerda que “tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo ha tenido su origen en los países desarrollados” y que “las emisiones per cápita de los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción total de emisiones originada en estos países aumentará para permitirles satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo”¹⁶³. En otras palabras, el preámbulo satisface en distintas partes de su redactado las demandas del sur.

Por otro lado, sin embargo, el preámbulo no incluye varias disposiciones apoyadas por los países subdesarrollados, tales como “las referencias a la necesidad de *recursos financieros adecuados, nuevos y adicionales* y la transferencia [de tecnologías] en *términos preferenciales, concesionales y no-comerciales*”, así como tampoco “un párrafo reconociendo que la mejora del entorno económico internacional es un *pre-requisito* para que los países subdesarrollados puedan enfrentarse al cambio climático”, o “un texto que se oponía a una nueva *condicionalidad* [climática] en la ayuda o la financiación del desarrollo” (Bodansky, 1993: 499).

También el artículo reservado a los principios fue objeto de extensas discusiones. De hecho, lo fue la propia existencia de tal artículo, propuesta y defendida por los miembros del G-77 y China que, “emplazando estas disposiciones en la parte operativa de la Convención” en vez de en su

¹⁶³ Bodansky dejó escrito que “la referencia en la segunda cláusula a las ‘emisiones per cápita’ es todo lo que queda de la propuesta india de que la Convención debería promover la convergencia de las emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel per cápita común” (Bodansky, 1993: 498).

preámbulo, “buscaban a la vez subrayarlas y elevar su *status legal*”, bajo el argumento de que “tal artículo serviría como [...] brújula para guiar la acción de las partes” (Bondansky, 1993: 497 y 501). Por el contrario, los Estados Unidos, temerosos de que la ubicación de los principios en el articulado pudiera significar su incorporación al conjunto del derecho consuetudinario internacional, y con el designio de reducir la visibilidad de lo que calificaban como “retórica” del sur (Goldemberg, 1994: 181), sostuvieron que “las ideas recogidas en el apartado de los principios se correspondían en realidad con las ideas expuestas en los preámbulos de las Convenciones internacionales”, por lo que su inclusión en el articulado generaba confusión, desde el punto de vista jurídico (Chueca, 2000: 79; Osman Hyder, 1994: 212).

Una vez decidida la ubicación de los principios en el articulado de la Convención, la pugna se trasladó al terreno de los contenidos, en el que “las tesis norteamericanas lograron atenuar la fuerza que los principios hubieran podido tener” de adoptarse las formulaciones presentadas por los Estados subdesarrollados¹⁶⁴. Otros principios fueron sencillamente retirados del texto final, contándose entre ellos “el derecho al desarrollo, el principio de que los estados tienen el mismo derecho a los sumideros de los océanos, el principio de que las emisiones de gases de efecto invernadero [de los países del sur] *deben* crecer, el principio de que no deben imponerse condiciones ambientales a la ayuda, el principio de la *responsabilidad principal* y principios vinculados a éste acerca de la responsabilidad y la compensación”, así como el principio de que quien contamina paga (Bodansky, 1993: 502; Chueca, 2000: 79).

¹⁶⁴ Así, por ejemplo, se explica la inclusión de un párrafo inicial en el artículo 3, en el que, para dar paso a la enumeración de los principios, se afirma que las partes “se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente”, lo que implica que los principios son rebajados a la categoría de meras ‘guías’ que, además, “pueden convivir” y competir con otras (Chueca, 2000: 79). No es casual tampoco que “el término ‘estados’ fuera reemplazado por el de ‘partes’”, respondiendo ello al objetivo de limitar el ámbito de influencia de los principios acordados al que estrictamente corresponde a la UNFCCC (Bodansky, 1993: 502). Finalmente, “los países subdesarrollados también tuvieron que llegar a compromisos acerca de la sustancia de los principios”, de forma que la oposición occidental llevó a algunos de ellos al preámbulo y debilitó la redacción de unos cuantos más.

Sin embargo, y a pesar del debilitamiento al que fueron sometidos los principios durante la negociación, cabe señalar también que el artículo 3 recoge, al parecer de Ángel G. Chueca, “algunos principios desconocidos en el Derecho Internacional Público de hace unos años o insuficientemente positivizados hasta Río” (Chueca, 2000: 19), hasta el punto que introduce “nuevos principios que modifican otros firmemente establecidos en el ordenamiento internacional” (Chueca, 2000: 92). Nos permitiremos destacar, de entre ellos, el relativo a la equidad intergeneracional (Art. 3.1.), el principio de precaución (Art. 3.3.) el derecho al desarrollo sostenible (Art. 3.4.) y el principio de responsabilidad común pero diferenciada (Art. 3.1.).

El otro elemento que opuso al norte con el sur durante la negociación de la Convención fue el capítulo de los recursos financieros que debían fluir de los países desarrollados hacia los subdesarrollados, juntamente con los mecanismos para gestionarlos. Las transferencias de recursos fueron previstas para dos supuestos. En primer lugar, como recoge el artículo 4.3., los países desarrollados “proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12”, esto es, las obligaciones relacionadas con la transmisión a la Conferencia de las Partes de información acerca de la aplicación de la UNFCCC (véase la sección 7.3.3). En segundo lugar, el artículo 4.3. establece también que los países desarrollados “proporcionarán los recursos financieros, entre ellos recursos para la transferencia de tecnología, que las partes que son países en desarrollo necesiten para satisfacer la totalidad de los gastos adicionales convenidos resultantes de la aplicación de las medidas establecidas en el párrafo 1 de este artículo”, esto es, el que está reservado a los compromisos generales. En suma, las transferencias de recursos financieros a los países subdesarrollados fueron acordadas para cubrir el conjunto de los costes de implementación de la Convención, tanto en lo tocante a lo institucional y procedimental como en lo relativo a las medidas de corte más sustantivo.

En cambio, a pesar de la voluntad de los países del sur, los estados del norte no quisieron comprometerse a financiar los costes de la adaptación a los efectos del cambio climático, dada su magnitud y su carácter imprevisible. En efecto, “muchos de los estados que serían más afectados

por el cambio climático no contribuyen significativamente al problema, y por tanto no necesitan mucho dinero para implementar medidas de reducción de las emisiones”, pero, en cambio, “si el cambio climático tiene lugar, los costes que deberán asumir serán sustanciales”, ya sea a causa de los costes de las medidas preventivas (la construcción de diques para combatir el aumento del nivel del mar o el desarrollo de cultivos resistentes al calor y a la sequía, por ejemplo), ya sea a causa de los costes de los daños provocados por el calentamiento global sobre el rendimiento de su agricultura, el aumento de la incidencia de ciertas enfermedades o la inundación o salinización de algunas zonas. La única excepción vino de la mano de los pequeños estados insulares, quienes, reunidos en torno a la AOSIS, lograron la introducción de una mención a la necesidad de que los países desarrollados que figuran en el Anexo II ayuden a los “países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costes que entrañe su adaptación a esos efectos adversos” (Bodansky, 1993: 527 y 528).

En el campo de la cooperación tecnológica, los países subdesarrollados buscaron el compromiso de los países del norte para transferir tecnología en términos *concesionales y preferenciales*, argumentando que de ello dependía su habilidad para cumplir con la Convención y, más allá de esto, su capacidad para seguir procesos de desarrollo poco intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero (Dasgupta, 1994: 138). A pesar de ello, el norte respondió con los argumentos habituales, que aluden a los límites supuestamente impuestos por la necesaria protección de la propiedad intelectual, “a pesar de los esfuerzos de los representantes del sur para demostrar que esto no era necesariamente cierto” (Dasgupta, 1994: 135). Finalmente, el artículo 4.5. llama a las partes que lo son del Anexo II a que tomen “todas las medidas posibles para promover, facilitar y financiar, según proceda, la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente adecuados, o el acceso a ellos, a otras partes, especialmente las partes que son países en desarrollo”.

Todos estos compromisos respecto de la transferencia de recursos, particularmente de recursos financieros destinados a cubrir los costes adicionales provocados por las medidas de mitigación del cambio climático en los países del sur, formaron parte, a juicio de Bodansky, de un paquete de negociación “nunca expresado de forma explícita” en el que la otra parte del *quid pro quo* estaba constituida por las demandas del norte, en virtud de las cuales “la canalización del dinero debía darse a través de un mecanismo financiero adecuado; que los países subdesarrollados debían aceptar algún compromiso vinculante, en particular, compromisos acerca de la información sobre sus emisiones de GEI y programas nacionales; y que [...] debían acceder a establecer instituciones con una autoridad adecuada para implementar la Convención de forma efectiva”¹⁶⁵ (Bodansky, 1993: 524). Centraremos ahora nuestra atención en el asunto del mecanismo financiero, dejando lo demás para la última sección de este apartado.

El artículo 11, dedicado al “mecanismo de financiación”, prevé que éste “funcionará bajo la dirección de la Conferencia de las Partes”, a la que rendirá cuentas, decidiendo ésta “sus políticas, las prioridades de sus programas y los criterios de aceptabilidad”, aunque su funcionamiento será “encomendado a una o más entidades internacionales existentes”. Así, más que crear el mecanismo de financiación que pretende regular, el artículo 11 indica algunos criterios para su funcionamiento. De hecho, el establecimiento del mecanismo financiero debe buscarse en el artículo 21, acerca de las “disposiciones provisionales”, en el que se puede leer que “el Fondo Mundial para el Medio Ambiente [FMMA], del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, será la entidad internacional encargada a título provisional del funcionamiento del mecanismo financiero”, para lo que “habrá que reestructurarse adecuadamente”, así como “dar carácter universal a su composición”, dando cumplimiento a los requisitos del artículo 11. Esta alambicada

¹⁶⁵ Chandrashekar Dasgupta (diplomático indio) dejó escrito que el sur creía que “los compromisos que deberían adoptar los países subdesarrollados bajo la Convención tienen que ser contractualmente dependientes del cumplimiento de las obligaciones financieras y de transferencias tecnológicas que deben asumir los países desarrollados” (Dasgupta, 1994: 138).

resolución del problema responde a la dura oposición entre dos proyectos alternativos para el mecanismo de financiación de la UNFCCC, siendo ésta la última cuestión que se resolvió en las negociaciones (Dowdeswell y Kinley, 1994: 124). Así, por una parte, “muchos países desarrollados no deseaban confiar su dinero a mecanismos de financiación nuevos y sin testar, potencialmente bajo el dominio de los países subdesarrollados” (Bodansky, 1993: 538). En palabras de un alto funcionario de la administración norteamericana, citadas por Goldemberg, “el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA) debería ser el único canal para los *recursos nuevos y adicionales*”, y aunque su gobernación “debería hacerse más representativa, [...] la autoridad final para los desembolsos de fondos debería dejarse [como hasta entonces] en manos de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial” (Goldemberg, 1994: 181). Por la otra parte, el sur no concebía la asistencia financiera como una donación, sino más bien como la obligación que se desprendía de la responsabilidad histórica del norte en el calentamiento global (Dasgupta, 1994: 135), lo que era incompatible con el control del mecanismo financiero por parte de los donantes, siendo exactamente esto lo que los estados subdesarrollados percibían que sucedía con el FMMA, cuya gestión corre a cargo del Banco Mundial. Así, los países del sur sostenían que los mecanismos destinados a los recursos financieros y las transferencias tecnológicas debían tener una “estructura, gobernación, elegibilidad y criterios de selección de proyectos, administración e implementación” definidos y regulados por la Conferencia de las Partes, esto es, sujetos al principio de igualdad de los estados¹⁶⁶ (Dasgupta, 1994: 138). En otras palabras, los países subdesarrollados “proponían establecer una institución completamente nueva que operara bajo la autoridad colectiva de las partes” de la Convención (Bodansky, 1993: 539)¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Richard Mott ha dejado escrito, en la misma línea, que mientras los países del norte prefieren preservar el vínculo del FMMA con el sistema de Bretton Woods, el sur prefiere “acercarlo a la esfera de influencia de Naciones Unidas” (Mott, 1993: 300). Véase también Jordan (1994).

¹⁶⁷ Siendo éste el planteamiento inicial del G-77, también es cierto que el realismo les animó a considerar objetivos menos ambiciosos. Tariq Osman Hyder da cuenta de ello al escribir que “el G-77 inició las negociaciones con una preferencia clara por un fondo del clima independiente, que evitara las inequidades inherentes en el sistema de votación ponderado del Banco Mundial y las instituciones relacionadas de Bretton

Finalmente, “la fortaleza de la posición de los principales países donantes fue crucial a la hora de determinar el resultado”. Éstos, “en un espíritu de compromiso”, accedieron a aceptar que el FMMA pasara del artículo 11 al 21 y fuera, por tanto, designado como el mecanismo interino de la UNFCCC, puesto que ni ellos “iban a aceptar un mecanismo de financiación específico para la Convención” ni el sur “aceptaría el FMMA como mecanismo financiero permanente” (Dowdeswell y Kinley, 1994: 124). En cualquier caso, la sensación de que la interinidad iba a prolongarse por bastante tiempo era ya muy extendida por aquel entonces, aprobándose mediante la Resolución 94-2 del Directorio del BIRD el Instrumento Constitutivo del Fondo Mundial para el Medio Ambiente Reestructurado, adoptado en Ginebra el 16 de Marzo de 1994 y posteriormente aprobado por el BIRD, el PNUMA y el PNUD. Según Chueca, “este Fondo transformado tiene sin duda caracteres específicos respecto al anterior”, sobresaliendo dos de entre ellos, a saber, “su democratización y su institucionalización”¹⁶⁸. En suma, el Fondo ha sido reestructurado para dar respuesta a los requerimientos del artículo 11 de la Convención, lo que refleja la voluntad de que permanezca como mecanismo de financiación de la UNFCCC.

7.3.3. Los elementos procedimentales e institucionales de la UNFCCC

A la vista de las insuficiencias de los compromisos que en materia de reducción de emisiones y transferencia de recursos adoptaron los países del norte bajo la UNFCCC, a la vista de la debilidad

Woods”. Sin embargo, con el avance de las negociaciones, el G-77 desplazó el debate, que “se ubicó en sus características”. “¿Qué importaba cómo se llamara, siempre y cuando fuera universal, transparente, tuviera un gobernanza equitativa y transparente y diera respuesta a las necesidades y prioridades de los receptores?”. Debe recordarse, además, que “el G-77 y China habían insistido también en que el mecanismo financiero debía estar bajo la guía de y rendir cuentas a la Conferencia de las Partes” (Osman Hyder, 1994: 216).

¹⁶⁸ Así, “respecto de la primera, ha de observarse que el apartado 7 de este instrumento permite que participen en el FMMA todos los Estados miembros de NNUU o de uno de sus organismos especializados”, sean éstos donantes o receptores de recursos. En lo tocante a la institucionalización, “aparecen como órganos principales la Asamblea y el Consejo”, siendo la primera un órgano plenario y estando el segundo formado por 32 miembros (16 representantes de los estados en desarrollo, 14 países desarrollados y 2 de la Europa central y oriental) y contando con las principales competencias, en tanto que controla los programas y acciones financiadas por el Fondo, además de aprobar las políticas concretas del FMMA (Chueca, 2000: 147).

del artículo dedicado a los principios, del cual podía esperarse, como mínimo, mayor ambición en el plano simbólico, y, finalmente, a la vista de las reticencias con las que el sur observó lo uno y lo otro, son muchos los autores que han concluido que “las instituciones de la Convención, y los procesos que las subyacen, pueden terminar emergiendo como su legado más fuerte”, puesto que, “en ausencia de objetivos y calendarios, tendrán el efecto más duradero” y “vigorizarán la Convención”, llevando a la sociedad internacional “a compromisos más rigurosos en los próximos años” (Dowdeswell y Kinley, 1994: 121). También Irving M. Mintzer y Amber Leonard sostienen que lo más destacable es que “en vez de imponer un conjunto de estándares o políticas ambientales que deban ser implementadas por todas las partes, la Convención genera un proceso de comunicación y negociación que se espera que continúe durante décadas” (Mintzer y Leonard, 1994: 21). La UNFCCC, pues, se centra en generar instituciones que mantengan vivo el proceso, con la esperanza que, como sucediera en el caso del régimen internacional de protección de la capa de ozono, la continuidad de las negociaciones, ayudada por el aumento de la certidumbre científica, sea capaz de dar el necesario impulso político a la regulación de las actividades humanas que dañan el sistema climático.

A estos efectos, la UNFCCC crea la Conferencia de las Partes (COP, en sus siglas en inglés) que, como establece el artículo 7.2., “en su calidad de órgano supremo de la presente Convención, examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico anexo [esto es, protocolos] que adopte la Conferencia de las Partes”. Entre las competencias clave de esta Conferencia están (1) la de examinar “periódicamente las obligaciones de las partes y los arreglos institucionales” (artículo 7.2.a), lo que debe leerse junto a la posibilidad de la COP de aprobar protocolos a la Convención (artículo 17.1); y (2) evaluar “la aplicación de la Convención por las partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud de la Convención, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención” (artículo 7.2.e). Elizabeth Dowdeswell y Richard J. Kinley consideran que éstas, junto con la revisión de los progresos en la ciencia del clima (incluida también en el artículo 7.2.a) son “las disposiciones clave” de la UNFCCC, puesto que con

ellas “la Convención proporciona la habilidad y el incentivo para reforzar las obligaciones nacionales en el futuro” (Dowdeswell y Kinley, 1994: 122).

Como puede observarse, la transmisión por parte de los estados de la información relacionada con la aplicación constituye uno de los principales alimentos de los que se nutre el conjunto del proceso de revisión de los compromisos adoptados bajo la UNFCCC y de su cumplimiento. Dos son, como mínimo, los efectos de tal ejercicio de publicidad. En primer lugar, aumenta la visibilidad de las acciones y omisiones de los estados, así como facilita el conocimiento acerca de la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero. En otras palabras, expone los estados a la presión de los actores internacionales y domésticos. En segundo lugar, tales procedimientos permiten la identificación de *free riders*, lo que suele incentivar el cumplimiento de los acuerdos internacionales (véase el apartado 3.1). En efecto, “a causa del potencialmente alto coste de las medidas de respuesta al cambio climático, muchos observadores han argumentado que los estados sólo asumirán compromisos si existen mecanismos adecuados de monitorización y verificación” que permitan abandonar una actitud cooperadora en caso de defección generalizada por parte de los otros actores. Cabe recordar, además, que la monitorización del cumplimiento es condición de posibilidad de la aplicación de sanciones (Bodansky, 1993: 546).

También en este caso particular distingue la UNFCCC entre las partes que figuran en el Anexo I y las que no lo hacen, así como reserva compromisos específicos para los que forman parte también del Anexo II. De esta forma, todos los estados deben presentar “un inventario nacional, en la medida que lo permitan sus posibilidades, de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal”, así como “una descripción general de las medidas que [han] adoptado o [prevén] adoptar para aplicar la Convención”, además de cualquier otra información relevante (artículo 12.1). Y los países desarrollados deberán, además, aportar “una descripción detallada de las políticas y medidas que hayan adoptado para llevar a la práctica su compromiso con arreglo a los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4”, asunto éste al que nos hemos referido en la sección 7.3.1, junto con una “estimación concreta de los efectos que tendrán [esas] políticas y medidas”

(artículo 12.2). Adicionalmente, las partes incluidas en el Anexo II deberán también dar cuenta del cumplimiento de su compromiso de proporcionar “recursos financieros nuevos y adicionales” a los países subdesarrollados, que hemos revisado anteriormente (sección 7.3.2) y que aparecen bajo los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 4 de la Convención.

En cualquier caso, también en este aspecto las negociaciones terminaron por debilitar las propuestas iniciales, e incluso quedaron lejos de los mecanismos de monitorización de los que disponen algunos otros acuerdos internacionales. En efecto, “en los inicios de las negociaciones, el Grupo de Trabajo II [del INC] consideró un buen número de ambiciosos procedimientos de verificación”, entre los cuales “la posibilidad de ubicar la responsabilidad de la monitorización en manos de una o más organizaciones internacionales tales como la OMM o el PNUMA, estableciendo un comité permanente de revisión compuesto por técnicos independientes, o usando equipos internacionales de expertos” (Bodansky, 1993: 546). Sin embargo, todas estas propuestas fueron descartadas, dadas las reticencias que mostraban los países subdesarrollados: las fuentes y los sumideros de gases de efecto invernadero son tantas, tan dispares y tan relevantes para el funcionamiento de las economías que el sur percibió la existencia de mecanismos fuertes de monitorización de las políticas para atajar el cambio climático como una intromisión inaceptable del norte en sus asuntos internos, “sujetando virtualmente todos los sectores económicos a disposiciones sobre transmisión de información” (Bodansky, 1993: 543 y 544).

Bajo esta misma lógica, los países subdesarrollados se opusieron también a la creación del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, en sus siglas en inglés) y, con mayor ahínco aún, a la creación del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI). Si en el primer caso los países del sur se limitaron a introducir la dimensión tecnológica en la agenda y el nombre del órgano, así como a forzar que estuviera formado por representantes de los gobiernos en vez de por técnicos independientes, como preferían algunos estados europeos y la AOSIS, las negociaciones acerca del Órgano Subsidiario de Implementación (SBI) fueron de mayor calado. En este caso, el sur quería evitar a toda costa la creación de un comité de implementación con fuertes capacidades de revisión de las acciones de los estados, que incluyeran, por ejemplo, la recepción de

información elaborada por organizaciones intergubernamentales o no-gubernamentales, así como la revisión de los informes presentados por los estados. En efecto, “un buen número de países subdesarrollados, en particular India y China, presentaron fuertes objeciones a la revisión internacional de sus políticas nacionales en el campo energético, del transporte e industrial” (Bodansky, 1993: 535-537). Así las cosas, las funciones del SBI quedaron reducidas a (1) “examinar la información transmitida [...] a fin de evaluar en su conjunto los efectos agregados de las medidas adoptadas por las partes”, esto es, a evaluar el cumplimiento global de la Convención, sin poder revisar las políticas de ningún estado en particular; y (2) ayudar a la Conferencia de las Partes a determinar si los compromisos establecidos por los enrevesados incisos a) y b) del artículo 4.2. son adecuados o no, además de “ayudar a la Conferencia de las Partes, según proceda, en la preparación y aplicación de sus decisiones”.

Siendo lo institucional y lo centrado en el proceso los elementos de mayor importancia y proyección de futuro de la UNFCCC, el requerimiento de que 50 estados ratificaran la Convención para que ésta entrara en vigor suponía una grave disfunción, al aplazar la puesta en marcha de la maquinaria. Y más aún si se tiene en cuenta que “muchas de las disposiciones de la Convención no intentaban resolver diferencias, sino ponerlas sobre el papel, ya fuera a través de formulaciones que preservaban las posiciones de todos [...], ya fuera aplazando algunos temas hasta la primer reunión de la COP” (Bodansky, 1993: 493). En efecto, la combinación de la necesidad de acumular cincuenta ratificaciones y el volumen de las tareas pendientes para la COP-1 suponía postergar durante bastantes meses o incluso años el inicio de la andadura del régimen, con lo que ello implicaba de pérdida de impulso y centralidad del cambio climático en las agendas de los actores. Como escribieran Dowdeswell y Kinley, “el problema era cómo asegurar que el impulso generado por las negociaciones y las ideas que habían emergido durante cinco sesiones [del INC] no se perdían en el camino hacia la primera Conferencia de las Partes” (Dowdeswell y Kinley, 1994: 126).

Muchos estados y un buen número de ONG, particularmente un grupo de académicos del MIT, entendieron que este lapso de tiempo debía aprovecharse para adelantar la resolución de algunos de los muchos asuntos que la Convención Marco dejaba pendientes de futuras decisiones (Borione y

Ripert, 1994: 90; Dasgupta, 1994: 131), como el desarrollo de metodologías comparables para los inventarios de gases de efecto invernadero o el avance en las discusiones acerca de la implementación conjunta, por ejemplo. Éste fue el origen del término *prompt start*, que centró parte de la atención de las delegaciones durante las últimas fases de la negociación y que encuentra una cristalización en el artículo 21.1. de la Convención Marco, que prevé que “hasta que la Conferencia de las Partes termine su primer período de sesiones” las funciones de secretaría de la UNFCCC serán ejercidas de forma provisional por la secretaría del propio INC.

7.3.4. Algunas consideraciones finales acerca de la UNFCCC

Queremos subrayar algunos de los aspectos que se han mencionado a lo largo de este capítulo y que, a nuestro parecer, constituyen los principales rasgos de la UNFCCC. En primer lugar, la Convención es el fruto de unas negociaciones en las que los actores estaban más preocupados por cómo se desarrollaba el propio proceso negociador que por cuál era su resultado final. En efecto, “uno de los objetivos principales de las negociaciones fue el de conseguir que todos los grandes actores firmaran la Convención durante la Cumbre de la Tierra de Río”, lo que implicaba que, dado “lo extremadamente restrictivo de la posición de los Estados Unidos”, el texto final no podía contener “compromisos acerca de objetivos y calendarios” para la reducción de emisiones, esto es, no podía haber acuerdo en el aspecto que más atención había atraído dentro y fuera de las salas de reunión (Kjellen, 1994: 151). En efecto, “en tanto que el objetivo de la negociación era llegar a un consenso y evitar que los conflictos la retrasaran excesivamente, cuando no la hicieran descarrilar, la Convención Marco refleja el nivel mínimo común de acuerdo”¹⁶⁹ (Nilsson y Pitt, 1994: 8), lo que

¹⁶⁹ La versión del “acuerdo mínimo posible” debe ser completada con la que sostiene que la UNFCCC es un éxito de la diplomacia norteamericana, que “evitó un compromiso vinculante para mantener sus emisiones de CO₂ a un nivel especificado en una cierta fecha, consiguió un acuerdo para la llamada *aproximación comprensiva* [...] y persuadió a los principales países del mundo que participaran en un proceso para enfrentarse al problema que coincide con las propuestas iniciales de los EEUU”. Así, aunque “los Estados Unidos sí acordaron un objetivo ambicioso y a largo plazo [el artículo 2 de la UNFCCC], su formulación es suficientemente flexible como para dar a todos los países un espacio considerable para maniobrar en el corte plazo” (Nitze, 1994: 188). En el fondo, ambas versiones son perfectamente complementarias, al tener la

explica la “escasa densidad normativa” de muchos artículos del texto (Chueca, 2000: 19). Y es justamente por esta razón que “la Convención Marco significa muchas cosas [diferentes] para mucha gente” (Nilsson y Pitt, 1994: 8).

El carácter marcadamente procedimental de la Convención justifica también que algunos autores hayan identificado en ella “*un rol pedagógico* en la definición de las políticas internas y en permitir que empiece la acción” (Borione y Ripert, 1994: 96), o bien un “instrumento educativo que transmite los mensajes científicos más importantes acerca del cambio climático” (Nilsson y Pitt, 1994: 8). En suma, la UNFCCC es más una herramienta de trabajo para construir un régimen internacional para el cambio climático que la cristalización del régimen en sí. Y, en este sentido, es una Convención que se ajusta bien al modelo de aproximación en dos pasos, convención/protocolo, que pretende que “el trabajo proceda de forma incremental”, de forma que “los estados puedan empezar enfrentándose a un problema sin esperar que emerja un consenso sobre las medidas de respuesta apropiadas, o incluso antes de que haya acuerdo acerca de que el problema existe”, facilitando, posteriormente, una más rápida adopción de los protocolos, animados por las “retroalimentaciones positivas” generadas por la propia convención¹⁷⁰ (Bodansky, 1993: 494 y 495).

En cualquier caso, la apertura a la firma de la UNFCCC abrió una nueva etapa en la política internacional del cambio climático: delimitó un terreno de juego en cuanto a procedimientos, principios, alcance institucional y, en menor medida, compromisos. Dedicamos el siguiente capítulo a las negociaciones que se desarrollaron entre 1992 y 1997, momento en el que vio la luz el Protocolo de Kyoto, el segundo tratado internacional sobre el clima.

misma explicación: “el éxito de los EEUU en conseguir sus principales objetivos negociadores derivaba de la voluntad del resto de los países de la OCDE y del resto de países subdesarrollados de evitar que se firmara un tratado sin la participación de los EEUU” (Nitze, 1994: 188). Y, sin embargo, sus acentos son distintos.

¹⁷⁰ Para un examen de la “aproximación en dos pasos” (convención/protocolo), véase Susskind y Ozawa (1992).

8. La hora de los compromisos y la flexibilidad en las negociaciones sobre el clima

El capítulo 7 ha abordado las etapas iniciales de la formación del régimen internacional del cambio climático. Primeramente, se han presentado las características básicas del cambio climático en tanto que fenómeno físico, así como sus principales consecuencias (7.1). Asimismo, hemos prestado atención a la introducción del tema en las agendas científicas y políticas (7.2.1 y 7.2.2) para, posteriormente, observar la negociación llevada a cabo entre actores internacionales, primero de modo más informal y posteriormente de manera más formalizada, hacia la adopción de la Convención Marco (7.2.3 y 7.2.4). Nuestro estudio ha llegado hasta 1992, fecha de apertura a la firma de la UNFCCC, que ha sido revisada en el apartado 7.3. Pretendemos ahora avanzar hasta 1997, año en que terminó la negociación del Protocolo de Kyoto. Para ello dedicaremos un apartado a las conversaciones que tuvieron lugar entre la CNUMAD y la tercera COP, celebrada en la antigua capital imperial japonesa, y otro al examen del texto aprobado en esa reunión.

8.1. El camino hacia el Protocolo de Kyoto

La revisión de las negociaciones que desembocaron en la redacción del Protocolo de Kyoto va a ocuparnos por espacio de tres secciones. En primer lugar, (8.1.1), recorreremos el trecho que separa la CNUMAD de la primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco, reunida en Berlín en 1995. La segunda sección (8.1.2) pretende revisar con brevedad los resultados de esta COP, claves para entender el resto del capítulo. En efecto, esta reunión terminó con la provisionalidad del marco negociador proporcionado por el INC y emitió un mandato de negociación (conocido como el *mandato de Berlín*) que iba a guiar a los estados hasta la adopción del Protocolo de Kyoto. La tercera sección (8.1.3), más larga, nos llevará hasta la COP 3, celebrada en Kyoto en 1997. Veámoslo todo más detenidamente.

8.1.1 La fase post-UNFCCC

Como se ha indicado, las disposiciones más celebradas de la UNFCCC (prácticamente las únicas existentes) fueron las que establecían ciertos mecanismos de transmisión de la información y de

revisión más o menos continuada de los compromisos de las partes¹⁷¹. Dicho con brevedad: a falta de objetivos cuantificables y calendarios, la Convención Marco inauguraba un proceso que prometía un progresivo fortalecimiento del régimen internacional del cambio climático.

No obstante, el impulso generado por Río, que muchos esperaban que actuaría como motor de las negociaciones, se perdió enseguida. En 1994, Sten Nilsson y David Pitt escribían que, si bien “al principio, la Convención Marco dio muestras de despegar con rapidez”, “a medida que se aproxima el día de la ratificación número 50 las ruedas de la diplomacia están girando más lentamente”, ya que “los países se están retirando a defender posiciones nacionalistas” (Nilsson y Pitt, 1994: 36). Ciertamente, los estados estaban ya vulnerando los objetivos de reducción de emisiones que algunos de ellos se habían impuesto en los años anteriores¹⁷² (en Río y con anterioridad). En definitiva, las expectativas de un fortalecimiento rápido del régimen se enfriaron notablemente.

Durante el período posterior a la CNUMAD, y antes de la entrada en vigor de la UNFCCC el 14 de marzo de 1994, el palpito de las negociaciones continuó dependiendo de las reuniones del INC. En ellas, los estados debatieron acerca del apoyo técnico y financiero al sur, el papel del FMMA como mecanismo financiero, las normas para la transmisión de información comparable por parte de los estados, la metodología para la elaboración de los informes, los años base para el cálculo de las emisiones y la implementación conjunta de los compromisos. A partir de la novena y décima sesiones del INC, a esta larga y compleja lista de asuntos se le sumaron otros dos de no menor calado, a saber, los procedimientos de toma de decisiones durante las negociaciones y, muy

¹⁷¹ A decir verdad, hay quien ha puesto en duda que la Convención Marco sea monitorizable en un grado suficiente. Así, Susan Subak dejó escrito que el problema fundamental era que “los países nunca van a ser capaces de estimar con rigor sus sumideros y emisiones vinculados al cambio de uso del suelo, las fuentes agrícolas de metano”, así como tampoco los que estén asociados a algunas actividades energéticas. Así pues, “el reto será establecer un estándar aceptable de error que satisfaga los requerimientos básicos de un sistema de verificación” (Subak, 1997: 149).

¹⁷² Véase una buena tabla al respecto en Subak (1997: 157).

particularmente, lo adecuado de los compromisos contenidos en los artículos 4.2 (a) y (b) de la Convención Marco.

Este último aspecto tiene una importancia principal. De hecho, aunque el debate tomara la forma de una polémica sobre la adecuación de las disposiciones mencionadas para hacer frente al cambio climático, en realidad esta discusión debe entenderse como una expresión de la más o menos soterrada contienda sobre la necesidad de elaborar algún otro instrumento legal para desarrollar o complementar la UNFCCC, ya fuera enmendándola o mediante un protocolo.

La Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) tuvo, en este punto, la habilidad de marcar la agenda del debate. En efecto, la AOSIS abordó la discusión acerca de la adecuación de los compromisos mediante la presentación de una propuesta de protocolo que incluía una reducción del 20% de las emisiones de CO₂ de los miembros del Anexo I para el año 2005 respecto de 1990, así como disposiciones ambiciosas sobre transferencia tecnológica¹⁷³ (Werksman, 1994 : 339). A pesar de que el protocolo de la AOSIS estaba, a todas luces, fuera de lo políticamente practicable, su aparición en las negociaciones tuvo algunos efectos positivos: “actuó como punto de encuentro para la comunidad de ONG” y “dejó planteada la pregunta de ‘¿y si no es esto, entonces qué?’” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 53).

De este modo, como ya había ocurrido durante las negociaciones que precedieron la adopción de la UNFCCC, los compromisos volvieron a ubicarse en el centro mismo de la polémica. Por una parte, la mayoría de países subdesarrollados defendieron a la vez que los compromisos eran insuficientes y que los nuevos compromisos no podían implicar al sur, lo que constituiría el *leitmotiv* que iba a acompañar todas las intervenciones del sur hasta la tercera Conferencia de las Partes de 1997. Por la otra, aunque los países de la OCDE sostuvieron también que los compromisos eran inadecuados, el arrojito con el que lo hicieron fue nítidamente desigual. Mientras algunos recomendaron negociar un

¹⁷³ Más concretamente, la propuesta de la AOSIS disponía que “las mejores tecnologías disponibles [...] sean expeditivamente transferidas a los países subdesarrollados” en “condiciones justas y más favorables” (ENB, 1995a: 5).

protocolo (la UE, por ejemplo), los otros prefirieron cualquier otra fórmula que permitiera renovar los compromisos pero que no poseyera las mismas resonancias de vinculación legal (los EEUU, por ejemplo, no apoyaban la negociación de un protocolo, sino que se limitaban a “subrayar la necesidad de *nuevos objetivos*”) (ENB, 1995a: 6; ENB, 1995c: 6; ENB, 1996a: 8).

Arabia Saudita, Kuwait y otros países exportadores de petróleo, en cambio, se apartaron de este consenso mínimo y negaron la conveniencia de negociar cualquier compromiso nuevo. También China, temerosa de una extensión de las restricciones sobre emisiones hacia los grandes países en desarrollo, mostró algunas reticencias, argumentando que la negociación de un protocolo era prematura mientras no se hubieran alcanzado los compromisos que los países del Anexo I habían contraído bajo la UNFCCC (ENB, 1995a: 6).

Después de intensas negociaciones, los delegados acordaron, en el INC 11, que “el artículo 4.2 (a) y (b) es inadecuado para cumplir el objetivo de la Convención”, aunque enfatizaron que “la implementación plena de los compromisos existentes [en los mencionados artículos] es un paso esencial que las partes del Anexo I deberían tomar en esta fase”¹⁷⁴. Este punto de equilibrio, que demuestra la intensidad de las negociaciones (ENB, 1995a: 6), fue considerado del todo insuficiente por parte de la UE, los EEUU, Samoa, Australia, Hungría, Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, Japón, Argentina, Suiza, Trinidad y Tobago (en nombre de la AOSIS) y Guinea Ecuatorial (ENB, 1995a: 7).

Finalmente, la undécima sesión del INC alcanzó también algunos acuerdos acerca de cuestiones de corte procedimental (revisión de la información, aspectos metodológicos y cuerpos subsidiarios), aunque no pudo aprobar reglas de procedimiento para el funcionamiento de las conferencias de las partes, en buena medida a causa de las diferencias acerca de la composición del secretariado (la

¹⁷⁴ Decisión A/AC.237/WG.I/L.28, “Matters relating to commitments: review of the adequacy of commitments in article 4, paragraph 2 (a) and (b)”, Intergovernmental negotiating committee for a framework convention on climate change, eleventh session, Nueva York, 16 de febrero de 1995. Puede encontrarse en el sitio web de la UNFCCC (<http://www.unfccc.int>), consultado en octubre de 2003.

OPEP quería tener en él un representante), los procedimientos de votación (los países de la OPEP deseaban generalizar la toma de decisiones por consenso) y las lenguas oficiales (ENB, 1995a: 10). La primera sesión de la Conferencia de las Partes, por tanto, tuvo que asumir una densa agenda de trabajo y un ambiente poco propicio para abordarla. Había que lidiar con la indefinición de las reglas del juego y, a la vez, acordar las cuestiones de tipo más nítidamente político, esto es, la revisión de la adecuación de los compromisos y la implementación conjunta. En suma, el resultado de las reuniones post-Río del INC “sembró dudas acerca de si la reunión de Berlín [la COP 1] sería capaz de iniciar las negociaciones sobre los siguientes pasos” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 45).

8.1.2. El mandato de Berlín

Así las cosas, la COP 1, celebrada en Berlín entre el 28 de marzo y el 7 de abril de 1995, se enfrentó a tres tipos de temas: se discutieron algunas cuestiones de relevancia institucional; se negociaron criterios para la implementación conjunta; y, finalmente, se revisó la adecuación de los compromisos adoptados bajo la Convención. Estas discusiones vivieron unas pautas de alianzas que, si bien estaban ya parcialmente presentes antes de 1992, cristalizaron plenamente en los años anteriores a la conferencia de Kyoto. Esto es: la distribución de los principales estados en tres polos distintos, nucleados respectivamente alrededor de los Estados Unidos (cuya alianza recibe a menudo el nombre de JUSCANZ, por ser sus miembros el Japón, los EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), la Unión Europea (a menudo con el apoyo de los países del centro y el este de Europa) y el G-77 más China (mucho más diverso).

En el primero de los capítulos mencionados, la COP 1 alcanzó un conjunto de acuerdos que aseguraron el funcionamiento de “lo principal de la maquinaria institucional”. Así, se garantizó el presupuesto, se trasladó el secretariado a una sede permanente en Bonn, se constituyeron dos organismos subsidiarios (el SBSTA y el SBI) y se aprobó la continuidad del FMMA como

mecanismo financiero interino, “ahora de forma plenamente operativa, en vez de en fase piloto”¹⁷⁵ (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 45). No se pudo, sin embargo, llegar a ningún acuerdo acerca de las reglas de procedimiento, problema éste que iba a prolongarse durante el resto de las negociaciones que conducirían al protocolo de Kyoto. Como se ha mencionado, la oposición de varios países exportadores de petróleo a que ciertas decisiones de calado pudieran adoptarse sin consenso (esto es, sin su asentimiento) bloqueó la aprobación de las normas que debían regir el proceso. De esta forma, la Conferencia y las negociaciones posteriores “fueron conducidas bajo reglas provisionales, sin votaciones”, lo que, contrariamente a los intereses de los miembros de la OPEP, “concentró en las manos del presidente un mayor poder para decidir cuándo ‘dar un empujón’ a las decisiones, aunque algunos países se mostraran contrarios a ellas” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 45).

El asunto de la implementación conjunta ganó relevancia en el período post-Río de las negociaciones sobre el cambio climático, en especial habida cuenta de la revisión de los compromisos de limitación de las emisiones por parte de los países del norte. Dicho de otro modo, ante la perspectiva de verse obligados a controlar sus GEI, los actores potencialmente afectados se afanaron a discutir mecanismos para flexibilizar (abaratarse) el cumplimiento de sus compromisos. Y ello pasaba por facilitar que las reducciones de emisiones se dieran allí donde resultara más económico. Los países más acuciados por los compromisos debían tener la posibilidad de conseguir una parte de sus reducciones en otros estados, donde éstas pudieran efectuarse con mayor facilidad (previo pago, claro está). Finalmente, y a pesar de algunas divergencias entre países (a las que nos referiremos con cierto detenimiento más adelante), se alcanzó un acuerdo que permitió que “buena parte de los delegados y observadores que habían centrado su atención en el tema de la implementación conjunta se fueran de Berlín con una sensación de logro” (ENB, 1995b: 10). En efecto, “la conferencia alcanzó un compromiso que permitía el establecimiento de una fase piloto” en la que participarían los estados que así lo desearan, aunque “sin explicitar si las reducciones de emisiones conseguidas [en esta fase experimental] iban a contar como créditos para el país donante”

¹⁷⁵ El FMMA dejó de actuar de forma interina a raíz del acuerdo alcanzado en este sentido por la COP 4, celebrada en Buenos Aires en 1998 (Vrolijk, 1999:a 2).

y eludiendo el término de “implementación conjunta”, que había levantado cierta polémica, sustituido en esta ocasión por el aparentemente más consensual de “actividades implementadas conjuntamente”¹⁷⁶ (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 45).

A juicio de Hans-Jochem Luhmann (1997: 310), el acuerdo sobre los criterios para la implementación conjunta fue una de las dos principales decisiones adoptadas en la COP 1. La otra, el llamado mandato de Berlín, cerró la discusión acerca de la adecuación de los compromisos asumidos por las partes bajo los artículos 4.2 (a) y (b) de la UNFCCC. Los compromisos fueron, pues, el asunto “más polémico de las negociaciones en Berlín”, como ya lo habían sido durante las negociaciones pre-Río. Debe señalarse, en este sentido, que el debate se articuló alrededor de las alianzas que se han presentado más arriba. Así, “unos pocos países (notablemente los países exportadores de petróleo) y algunos grupos poderosos (sobre todo algunos grupos industriales de EEUU) se opusieron al desarrollo de nuevos compromisos”. En el extremo opuesto, la AOSIS defendió su propuesta de protocolo y, por tanto, una reducción del 20% en las emisiones de CO₂ de los países industrializados para 2005 (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 46 y 47). Por su parte, Francia, en nombre de la UE, y apoyada por Polonia y Hungría, urgió a la Conferencia de las Partes a emitir un mandato que estableciera un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta, con el cometido de negociar un protocolo e informar sobre la marcha de las negociaciones a la segunda Conferencia de las Partes (ENB, 1995b: 3).

La polémica sobre los compromisos no se limitaba a la necesidad de renovar los que habían adquirido los países desarrollados. También se extendía a la conveniencia de que los países del sur adoptaran los suyos propios. Así, los EEUU “insistieron en que cualquier nueva negociación debía ser global e incluir compromisos por parte de los países subdesarrollados”, especialmente los que gozaran de una mayor industrialización. Esta posición era compartida, con énfasis y matices

¹⁷⁶ La decisión acerca de las “actividades implementadas conjuntamente bajo la fase piloto” es conocida como la Decisión 5/CP.1 y puede encontrarse en el sitio web <http://unfccc.int/program/coop/aij/dec5cp.html>. Para una revisión de los proyectos desarrollados durante esta fase piloto, véase: Yamin (2000: 90).

diversos, por varios estados de la OCDE, incluyendo algunos miembros de la UE (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 46 y 47; ENB, 1995b: 11). En cambio, la oposición a la extensión de los compromisos a los países subdesarrollados fue uno de los pocos asuntos que generaron consenso en el interior del G-77/China.

Esta constelación de posiciones negociadoras dio como resultado el mandato de Berlín¹⁷⁷, que insta a las partes de la convención a poner “en ejecución un plan que [...] permita tomar medidas apropiadas para el período posterior al año 2000, en particular el reforzamiento de los compromisos de las partes incluidas en el Anexo I [y] enunciados en los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, mediante la adopción de un protocolo u otros instrumentos jurídicos”. Este mandato, que inspiró las negociaciones que conducirían a la adopción del Protocolo de Kyoto, contenía cuatro elementos que merecen ser subrayados. Primeramente, establecía que el mencionado plan debía velar “por elaborar políticas y medidas” para lograr los objetivos de la Convención, lo que era defendido insistentemente por la UE. En segundo lugar, el mandato de Berlín apostaba por “establecer unos objetivos cuantificados de limitación y reducción en unos plazos determinados, por ejemplo, los años 2005, 2010 y 2020, de sus emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de los gases de efecto invernadero”. En tercer lugar, el plan debía velar también “por no introducir nuevos compromisos para las partes no incluidas en el Anexo I”, aunque sí debía reafirmar los compromisos existentes en el artículo 4.1 y continuar avanzando en su implementación. Finalmente, el mandato adoptaba la propuesta de la UE de crear un “grupo especial de las partes, de composición abierta” para la negociación, con el nombre de Grupo *Ad Hoc* para el Mandato de Berlín (AGBM), fijando la tercera conferencia de las partes (1997) como fecha final de sus trabajos.

¹⁷⁷ Decisión 1/CP.1, “El Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento”, FCCC/CP/1995/7/Add.1, 7 de abril de 1995.

A partir de entonces, pues, el mandato de Berlín constituyó la hoja de ruta en la negociación que llevaría hasta el protocolo de Kyoto¹⁷⁸. A ella reservamos la próxima sección.

8.1.3. Las negociaciones hacia Kyoto

El texto más importante de entre los acordados en la COP 1 constituía, pues, una suerte de mapa de la negociación. Y debía conducir a los estados a la creación de un instrumento jurídico para 1997. Cuatro fueron los principales temas de debate durante este tiempo. A saber: (a) la regulación por parte del nuevo instrumento jurídico de un conjunto de políticas y medidas a desarrollar por los estados; (b) el establecimiento de objetivos cuantificables y calendarios para su cumplimiento; (c) la extensión de los compromisos a los países del sur; y, finalmente, (d) los llamados mecanismos de flexibilidad. Abordaremos cada uno de estos elementos con un cierto detalle.

(a) Políticas y medidas

La UE mostró durante las negociaciones la firme voluntad de que los estados acordaran un conjunto de políticas y medidas, con el fin de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. En 1995, la UE presentó una propuesta que incluía tres listas: una lista A de políticas y medidas preceptivas para las partes listadas en un hipotético Anexo X del protocolo; una lista B con políticas y medidas de “alta prioridad”, de forma que las partes debían “trabajar hacia su pronta coordinación”; y una lista C con políticas y medidas “prioritarias [...] según las circunstancias nacionales” (ENB, 1995c: 2; ENB, 1997a: 2). En suma, se trataba de establecer un sistema de compromisos sustantivos que propiciara el desarrollo de políticas tendientes a reducir los GEI.

Esta propuesta de la UE se granjeó una muy importante oposición. Los EEUU reaccionaron resueltamente contra ella, con el argumento de que el primer paso no debía consistir en aprobar listados de políticas y medidas, sino en analizar y evaluar con profundidad las consecuencias de cada una de ellas en todos los ámbitos. Además, al parecer de los estadounidenses, la selección de las

¹⁷⁸ El “enfoque de Berlín” ya pareció insuficiente a muchos incluso antes de la adopción del Protocolo de Kyoto. Véase, por ejemplo, a Luhman (1997).

políticas y medidas a acordar requería la elaboración de una lista de criterios que debía incluir la “efectividad en relación con los costes”, el “efecto sobre los objetivos no climáticos”, la “habilidad para manejarse en la incertidumbre” y el “impulso al progreso tecnológico”. Esto es, un buen número de consideraciones de la máxima conveniencia para los EEUU y orientadas hacia la dilución de los compromisos más ambiciosos (ENB, 1995c: 3).

Según Grubb, Vrolijk y Brack, cabe atribuir esta divergencia de pareceres entre la Unión Europea y los Estados Unidos a un “choque fundamental de culturas políticas y gubernamentales”. Mientras la UE se sentía “cómoda con la armonización” de políticas y “preocupada por la falta de acción”, los negociadores de los EEUU, “de inclinación anti-intervencionista” y “sensibles al apego de sus ciudadanos e industrias al combustible barato”, estaban “determinados a introducir en el protocolo tanta flexibilidad como fuera posible en el cumplimiento de los objetivos” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 65). Junto con los Estados Unidos, también Australia, Canadá, Japón y Nueva Zelanda se opusieron a la aproximación de la UE a las políticas y medidas, abogando por la flexibilidad y por la toma en consideración de las “circunstancias nacionales” (ENB, 1996c: 4; ENB, 1997a: 2).

El G-77/China quiso también frenar el proyecto europeo, en especial a causa de la voluntad de la UE de crear un Anexo X, cuyas partes debían adoptar las políticas y medidas señaladas en el protocolo y que “incluiría todos los países del Anexo I y los nuevos miembros de la OCDE”, pero también, y más importante para el sur, todos los países que lo desearan, aunque no formaran parte del Anexo I de la UNFCCC (ENB, 1996c: 4). El G-77/China, como ya había hecho antes de la aprobación del mandato de Berlín, se opuso a esta extensión de compromisos nuevos hacia los países subdesarrollados, aunque fueran de tipo voluntario (ENB, 1996c: 4; ENB, 1997a: 2 y 5). Como respuesta, el sur presentó su propio texto sobre políticas y medidas, que incluía salvaguardias para evitar que cualesquiera políticas y medidas adoptadas tuvieran “impactos adversos sobre las condiciones socioeconómicas de las partes que son países subdesarrollados” (citado en Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 67). En el seno de la G-77/China, los miembros de la OPEP presentaron una variedad de propuestas, que solían requerir que se protegieran sus economías de los efectos de políticas para limitar las emisiones de GEI; que se centraran los esfuerzos en la reducción del

consumo del carbón; que se protegiera el desarrollo económico; y que la imposición de tasas sobre el carbono, la energía o el petróleo quedara explícitamente descartada (ENB, 1996c: 4; ENB, 1997a: 2).

Finalmente, las largas listas de políticas y medidas defendidas por la UE fueron descartadas en la redacción final del protocolo. Grubb, Vrolijk y Brack dan tres razones para ello. En primer lugar, las mencionadas listas “eran tan amplias que resultaba difícil imaginar qué más podrían razonablemente querer hacer las partes si estaban genuinamente determinadas a cumplir con sus compromisos”. Dicho otramete, si las partes no tenían intención de honrar sus compromisos, “entonces el hecho de que el protocolo listara un conjunto de medidas que podían adoptar tampoco parecía que fuera a cambiar su punto de vista”, en particular habida cuenta que no estaban previstos mecanismos de ejecución. En segundo lugar, “la lista era tan larga que maximizó su oposición”, puesto que eran muchos los estados preocupados por algún aspecto concreto de la propuesta. Finalmente, “la UE había gastado tanto tiempo acordando el texto internamente” que sus negociadores gozaron de un margen de maniobra muy reducido, para poder hacer frente a la oposición que encontraron en el AGBM (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 68).

(b) Objetivos y calendarios

El asunto de los objetivos y calendarios absorbió buena parte de la atención de los actores durante el tortuoso recorrido hacia el protocolo de Kyoto, hasta el punto que se convirtió en “el centro dominante y prácticamente obsesivo de las negociaciones” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 84). Para decirlo con brevedad, todos sabían que los *targets and timetables* acordados iban a proporcionar el titular de prensa con el que se mediría el éxito o fracaso de cada delegación. Sin embargo, el asunto presenta una complejidad superior a la que se pueda intuir a primera vista. Deben destacarse tres dimensiones de este debate, a saber: el nivel cuantitativo de los compromisos de reducción de emisiones; la cuestión de si éstos deberían ser los mismos para todos los países del Anexo I (la llamada *diferenciación*); y, finalmente, la conveniencia de introducir los sumideros en la contabilidad de las emisiones.

En el asunto de los **compromisos cuantificados** de limitación o reducción de emisiones (QELRC, en el argot del régimen¹⁷⁹), las posiciones de los estados orbitaron en torno a uno de los tres núcleos habituales en las negociaciones internacionales acerca del cambio climático y que ya hemos mencionado: el conformado alrededor de la Unión Europea, el liderado por los Estados Unidos y la algo más laxa nebulosa formada por los países organizados en el G-77, más China. Observémoslos por partes.

La UE fue el primer gran actor de la OCDE a presentar su posición concreta acerca de cuál debía ser el porcentaje de reducción de las emisiones que estableciera el protocolo. Sin embargo, ello no ocurriría sin una tardanza bien considerable, si tenemos en cuenta el empeño con el que la UE había defendido tradicionalmente los *targets and timetables*. Los vericuetos propios de los procesos de toma de decisiones en el seno de la Unión alargaron durante varios años una dura negociación interna que terminó en la reunión del Consejo de medio ambiente que tuvo lugar justo el día en que daba comienzo la sexta reunión del AGBM, en marzo de 1997, bajo presidencia holandesa¹⁸⁰. La propuesta de la Unión apostaba por una reducción del 15% para 2010, respecto de 1990, de las emisiones de tres gases de efecto invernadero, el CO₂, el CH₄ y el N₂O¹⁸¹. A parte de proponer un QELRC para todos los estados incluidos en el Anexo I, la Unión Europea pedía que, tomando en consideración su proceso de integración regional, se le permitiera cumplir de forma conjunta con el mencionado objetivo. Esto es, deseaba *distribuir la carga* del compromiso de forma desigual entre sus estados miembros, de suerte que el acuerdo del consejo preveía, por ejemplo, que Portugal pudiera aumentar en un 40% sus emisiones respecto del nivel de 1990, pero en cambio requería a Luxemburgo que disminuyera las suyas en un 30% y a Alemania, Dinamarca y Austria que lo

¹⁷⁹ Las siglas QELRC corresponden a *Quantified Emission Limitation and Reduction Commitments*.

¹⁸⁰ Véase Consejo de la UE. *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 6309/97, Bruselas, 3 de marzo de 1997, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003).

¹⁸¹ La toma en consideración de estos tres gases supuso un cambio respecto la posición anterior de la UE, que incluía tan sólo el CO₂ (Andresen, 1998: 15)

hicieran en un 25%. La siguiente tabla recoge los compromisos individuales de los estados miembros de la UE según el Consejo de medio ambiente de marzo de 1997.

Tabla 14: Reparto de la carga del objetivo comunitario de reducción de emisiones de GEI acordado en marzo de 1997

Estados miembros	Reducciones de las emisiones en 2010 para CO₂, CH₄ y N₂O conjuntamente (GWP 100 ponderado) en comparación con 1990.
Bélgica	-10%
Dinamarca	-25%
Alemania	-25%
Grecia	+30%
España	+17%
Francia	0%
Irlanda	+15%
Italia	-7%
Luxemburgo	-30%
Países Bajos	-10%
Austria	-25%
Portugal	+40%
Finlandia	0%
Suecia	+5%
Reino Unido	-10%

Fuente: Consejo de la UE. *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 6309/97, Bruselas, 3 de marzo de 1997, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003).

Así, la Unión Europea podía, después de largas negociaciones internas, presentar un objetivo cuantificado, un calendario para alcanzarlo y una asignación de responsabilidades a los estados. En suma, se cargaba de legitimidad para adquirir el liderazgo que estaba intentando ejercer. El compromiso europeo, sin embargo, contenía algunas debilidades, siendo la más importante, muy probablemente, el hecho que, a pesar de apoyar una reducción del 15%, la UE había configurado un sistema de reducciones nacionales individuales que sólo alcanzaban a sumar el 10% de las emisiones. Y no estaba claro cómo iba a conseguirse el restante 5%. Además, “el negociador de la

UE tuvo que subrayar [ante la sexta sesión del AGBM] que el acuerdo de reparto del objetivo de la Unión era indicativo y no vinculante”. Fuera como fuera, no obstante, la asignación de responsabilidades a los estados miembros, así como el hecho de ser el primer gran actor a proponer objetivos específicos, sí “dieron a la UE un perfil y una iniciativa renovada en las negociaciones” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 58). Y permitieron a la Unión desarrollar “una retórica dura hacia los Estados Unidos y Japón, puesto que ambos eran grandes emisores y, sin embargo, no deseaban unirse a la UE en la asunción de sacrificios a favor del planeta” (Schneider, 1998: 4).

En efecto, a las reticencias de los EEUU a aceptar compromisos cuantificables y calendarios, presentes ya en el período anterior a la CNUMAD celebrada en Río en 1992, había que sumar los intentos explícitos de este país de retardar la negociación del protocolo. Desde la COP 1 en Berlín los EEUU hicieron el juego a la OPEP cada vez que ésta intentó posponer el avance de las conversaciones, bajo el argumento de que había que “otorgar un tiempo suficiente al análisis y la evaluación [de las distintas opciones disponibles] para facilitar las negociaciones acerca de futuros compromisos” (ENB, 1995d: 4). Así, tanto los unos como los otros defendieron “que el AGBM necesita tiempo para evaluar los compromisos existentes y debería también considerar los costes económicos y los beneficios ambientales de cada propuesta más allá del año 2000” (ENB, 1995d: 4)¹⁸².

¹⁸² El delegado de los EEUU llegó a proporcionar un “listado parcial” de organizaciones que podrían suministrar *inputs* acerca de los siguientes aspectos: “el análisis del protocolo presentado por la AOSIS y las propuestas de Alemania y el Reino Unido; las aproximaciones de mercado y sectoriales; los mecanismos fiscales y actividades implementadas conjuntamente; las previsiones de futuro y las tendencias históricas de emisiones, energía, opciones tecnológicas de éxito y metano”. Las organizaciones incluían la EPA estadounidense, la OCDE, el PNUMA, el IPCC, el Banco Mundial, el FMI, la FAO, el Departamento de Energía de los EEUU, el IIASA, el Carnegie Mellon, Oxford Consulting, el Brookings Institute, la Alianza para Ahorrar Energía, institutos de investigación relevantes de Stanford, Yale, el MIT y Harvard, EDF y la NRDC (ENB, 1995d: 4). Las estrategias dilatorias de los Estados Unidos y la OPEP consiguieron irritar al resto de los países desarrollados y la Unión Europea, así como a la Alianza de Pequeños Estados Insulares.

Para más información acerca de la demanda de “análisis y evaluaciones” por parte de la OPEP y los EEUU (y el resto de JUSCANZ), véanse ENB (1995c: 2) y ENB (1995d: 4).

La posición de los EEUU, no obstante, conoció dos cambios consecutivos de cierta relevancia. El primero de ellos coincidió, aproximadamente, con la publicación del Segundo Informe de Evaluación del IPCC (1995) y con la celebración de la Segunda Conferencia de las Partes de la UNFCCC, reunida en Ginebra en julio de 1996. En la COP 2, los Estados Unidos “ya estaban preparados para aceptar compromisos legalmente vinculantes y, para sorpresa de muchos, apoyaron el nuevo y más concluyente informe del IPCC”. Steiner Andresen explica este cambio por los efectos del mencionado Segundo Informe del IPCC, la mejora de la economía, el acercamiento de la campaña presidencial y el relevo de personal en la administración. Sin embargo, los EEUU continuaban sin pronunciarse acerca de objetivos cuantificados y calendarios concretos, lo cual les concedía aún mucho margen de maniobra para modelar su posición (Andresen, 1998: 15), y continuaban vinculando la posibilidad de adoptar tales compromisos a la incorporación en el nuevo texto legal del comercio de emisiones y otros instrumentos de flexibilidad (ENB, 1996b: 1 y 8). El segundo momento de cambio en la posición de los Estados Unidos tuvo lugar ya a finales de 1997.

Poco antes de Kyoto, la presión ejercida por la presentación del acuerdo de la UE forzó al Primer Ministro japonés a proponer una reducción de emisiones de un 5%, con la condición de que tal limitación fuera de carácter indicativo y se acompañara de un sistema de derogaciones. Este anuncio tuvo el efecto de rebajar notablemente las expectativas ante la recta final de las negociaciones, lo que permitió a los EEUU, en octubre de 1997, anunciar que apoyarían “compromisos legalmente vinculantes para devolver las emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 durante el período 2008-2012 si se definía la flexibilidad con la implementación conjunta y el comercio de emisiones” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 59 y 60; ENB, 1997b: 3).

El aumento de la presión al que nos referíamos más arriba tuvo, además, otro efecto sobre la posición negociadora norteamericana. Según Michael Michael Grubb, Christiaan Vrolijk y Duncan Brack, “la presión reabrió viejas divisiones”: entre la EPA y el Departamento de Estado por un lado y los departamentos de Energía, Comercio y Defensa por el otro. “Los oponentes se valieron de las nuevas divisiones, las estimaciones alarmantes acerca de los costes de la reducción de las emisiones que arrojaban algunos modelos económicos y la falta de participación de los países subdesarrollados

para renovar el asalto al conjunto de la estrategia de los Estados Unidos”. En efecto, la industria del petróleo y del carbón llevó a cabo una activa campaña mediática para instalar en la opinión pública y en los políticos la creencia de que cualquier tratado acerca del cambio climático que no incluyera los países subdesarrollados no serviría para frenarlo (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 60). Así, “el verano de 1997 el senado de EEUU, espoleado por el esfuerzo de la industria, aprobó arrolladoramente [95 votos contra 0] la resolución [Byrd-Hagel], que pedía a los Estados Unidos que no entraran en ningún tratado climático que dejara exentos a los países subdesarrollados de una participación prescriptiva” (Schneider, 1998: 3). Ello iba a dificultar mucho el curso de las negociaciones, también para los negociadores estadounidenses¹⁸³.

Señalaremos también que, ya en el curso de la tercera Conferencia de las Partes, en diciembre de 1997, Canadá hizo su propia propuesta de compromisos para la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, en la que apostaba por reducirlas en un 3% respecto de los niveles de 1990 para el año 2010 y en un 5% para el 2015. La propuesta canadiense entendía también que las reducciones debían darse en una cesta conjunta de seis GEI (CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆) y descontando los efectos de los sumideros, e implementarse mediante la máxima flexibilidad (ENB, 1997d: 1).

Por su parte, el G-77/China propuso una reducción del 7,5% de las emisiones de los países desarrollados para el año 2005, del 15% para 2010 y del 35% para 2020, todo ello respecto de 1990 (Andresen, 1998: 16), alineándose de esta forma a favor del QELRC propuesto por la UE. A diferencia de la Unión Europea, sin embargo, el G-77/China apostaba por que estas reducciones fueran de aplicación a cada uno de los gases de efecto invernadero regulados, y no a la suma de CO₂, N₂O y CH₄. El sur buscaba, además, excluir la flexibilidad del cumplimiento de los objetivos de los países del Anexo I, así como descartar la adopción de nuevos compromisos por parte de los países subdesarrollados (Andresen, 1998: 16; ENB, 1997c: 2).

¹⁸³ Véase, por ejemplo, ENB (1997b: 13).

Diremos, finalmente, que en junio de 1997 Brasil presentó, por su cuenta y riesgo, una amplia propuesta por la que se adjudicaba a cada país unos determinados derechos de emisión en función de su contribución histórica a los incrementos observados en la temperatura. La complejidad de la idea, junto con la influencia en la negociaciones de los estados más perjudicados por la fórmula (los industrializados), provocaron su desestimación. Sin embargo, uno de sus componentes, esto es, la creación de un fondo de desarrollo limpio financiado con las penalizaciones impuestas a los países desarrollados por el no-cumplimiento de sus compromisos, sí recibió el apoyo de los miembros del G-77/China (ENB, 1997b: 3; Andresen, 1998: 16; Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 58), y sería reciclado en un momento posterior de las negociaciones (véase más adelante).

En definitiva, las negociaciones acerca de los QELRC reflejaron la disparidad de opiniones que reinaba sobre este particular en los debates previos al protocolo de Kyoto. Las partes de la UNFCCC se mostraron incapaces de llegar a un acuerdo acerca del porcentaje de reducción de las emisiones a conseguir por los estados del norte, de forma que la salida a este *impasse* se encontró en las propuestas de algunos países que, como Australia, Noruega, Japón, Nueva Zelanda, Canadá, Suiza, Rusia, Islandia, Chile, Francia, la República de Corea, Irán y Egipto, defendieron insistentemente la conveniencia de **diferenciar los compromisos** que debían adquirir los actores en el instrumento legal que se aprobara en la COP 3¹⁸⁴ (ENB, 1996c: 4). A ello dedicamos ahora nuestra atención.

La diferenciación de los objetivos era un concepto extraño para muchos de los actores más importantes. En general, “se reconocía que a las economías en transición se les permitiría regresar a

¹⁸⁴ Adil Najam y Ambuj Sagar han señalado que la diferenciación conlleva algunos riesgos bien relevantes. En efecto, la diferenciación aumenta el carácter *ad hoc* de los compromisos, no genera un conjunto coherente de reglas para renovar los QELRC en el futuro e inculca los criterios de la UNFCCC para atribuir los objetivos de los estados, a saber, la responsabilidad, la capacidad, la equidad y la eficiencia. Véase Najam y Sagar (1998: iv y v). Para una amplia discusión acerca de la diferenciación, véanse los trabajos de Paterson (1996), Kinley y Terrill (1996), Greene (1996), Grubb (1996), Kawashima (1996), Sadowski (1996), Lee (1996) y Malpede (1996), reunidos en un volumen monográfico preparado por Paterson y Grubb y editado por el británico *Royal Institute of International Affairs*.

sus niveles” de finales de los años ochenta, muy superiores a los actuales, habida cuenta del derrumbe de la estructura industrial de estos países. En una línea similar, la COP 2 aceptó que varias economías en transición adoptaran 1988 y 1989 como años base para el cálculo de sus compromisos de limitación de emisiones, a pesar de que ello suponía que estos países iban a poder emitir más GEI (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 71). Sin embargo, “la cuestión [que planteaban algunos países del norte] era cómo distribuir las reducciones de emisiones en el seno de la OCDE”. En este sentido, cabe recordar que las propuestas de QELRC avanzadas por algunos actores preveían reducciones iguales para todos los estados, llamadas *flat rate* en la jerga del régimen. En efecto, “los objetivos de emisiones *flat rate* eran atractivos a causa de su simplicidad, y de hecho han sido un rasgo de las primeras etapas de acuerdos internacionales del medio ambiente que se han ido diferenciando con el tiempo” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 84). Como sostuvo Alemania, esta opción “ha probado ser valiosa, simple y práctica, y toma en consideración los distintos puntos de partida al mesurar los esfuerzos contra las emisiones históricas” (ENB, 1996a: 6). Similares argumentos fueron defendidos también por parte de los Estados Unidos y la AOSIS, por citar dos ejemplos bien destacados, para rechazar la diferenciación de los compromisos para la limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (ENB, 1996c: 4; ENB, 1997a: 6).

Además, muchos estados temían que el regateo de compromisos diferenciados se mostrara extremadamente complejo e hiciera fracasar las negociaciones (ENB, 1996c: 4). Había, ciertamente, el riesgo de que “la mayor parte de los estados presentaran [...] ‘circunstancias especiales’ que pudieran apartar el debate de su esencia (la reducción de las emisiones de GEI) y centrarlo en cuestiones distributivas intratables” (ENB, 1997a: 8).

A parte de estas razones, la Unión Europea, que por aquel entonces llevaba la iniciativa de las negociaciones, tenía algunos otros motivos para mantener sus reticencias hacia la diferenciación. En efecto, la UE estaba particularmente interesada en propiciar un sistema de reducciones *flat rate*, puesto que “tenía las proyecciones de incremento [de las emisiones] más bajas y juzgaba (adecuadamente) que si los objetivos eran diferenciados terminaría [asumiendo] un compromiso relativamente más restrictivo”. Sin embargo, la oposición de la Europa comunitaria a la

diferenciación estaba lastrada por el comportamiento de la propia UE, que defendía su derecho de repartir desigualmente la carga entre sus estados miembros. Así, aunque “la UE sostenía que su posición estaba justificada por su carácter único como institución supranacional”, eso no logró convencer a Japón, Noruega, Canadá y Nueva Zelanda para que aceptaran reducir en un 15% sus emisiones, “mientras se permitía que Francia, un país plenamente desarrollado, se mantuviera en los niveles de 1990”. La Unión Europea se ganó, en este asunto, “la condena más amarga” y “convirtió en enemigos a países que deseaban desesperadamente la diferenciación y que, de otra forma, hubieran podido ser aliados” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 86; ENB, 1997a: 8; ENB, 1997d: 1 y 2). La llamada *burbuja europea* (la coexistencia de compromisos distintos bajo un objetivo común) erosionó también la legitimidad que la UE había conseguido en las negociaciones con su propuesta de QELRC, en la medida en que “la mayor parte de países de JUSCANZ argumentaron que la ambición de la UE era posible sólo gracias a una diferenciación interna de los objetivos en su seno” (Andresen, 1998: 15).

En cualquier caso, y como intuían los detractores de la diferenciación, “todos los países que la apoyaban tenían una idea diferente sobre cómo debía ser calculada”. Cada cual proponía los indicadores y criterios que más le convenían. Suiza quería que se tuvieran en cuenta las emisiones per cápita, el PNB, el porcentaje de las emisiones nacionales sobre el total y los costes marginales de reducción de las emisiones (ENB, 1995c: 3; ENB, 1997a: 5). Japón compartía el criterio basado en la variabilidad de los costes marginales de reducción, pero sumaba a éste el de los esfuerzos pasados a favor de la limitación y la mitigación del cambio climático (ENB, 1996a: 5). Nueva Zelanda apostaba también por tomar en consideración los costes marginales de reducción de las emisiones (ENB, 1996b: 8). Noruega, en cambio, prefería un sistema que permitiera tender hacia niveles comunes de emisiones de GEI por unidad de PNB y per cápita (ENB, 1996c: 5). Australia, por su parte, propuso un amplísimo abanico (hecho a medida) de criterios a incorporar en la distribución de los compromisos, apelando así a la capacidad para pagar, a los costes per cápita de las reducciones, a las emisiones actuales y proyectadas, al crecimiento del PNB y de la población, al comercio de combustibles fósiles y a la intensidad de emisión de las exportaciones (ENB, 1996a: 6;

ENB, 1996c: 5; ENB, 1997a: 6; ENB, 1997h: 2). En suma, los países que estaban por la diferenciación elaboraron un completo catálogo de circunstancias especiales a modo de justificación de su falta de entusiasmo en la reducción de las emisiones.

Fuera como fuera, el paso del tiempo, el acercamiento de la COP 3 y la relevancia de ciertos estados *diferenciadores* provocaron que algunos actores importantes que hasta entonces se habían mostrado partidarios de las reducciones con porcentajes iguales entre países modificaran paulatinamente su posición. Así, en la sexta reunión del AGBM, después de conocer el acuerdo del Consejo de medio ambiente de la UE, que repartía desigualmente la carga del compromiso comunitario, los EEUU declararon que estaban dispuestos a estudiar la opción promovida por el resto de miembros de la JUSCANZ. Hasta el punto que el *Earth Negotiation Bulletin* de aquella sesión valoró que “el debate parece haberse modificado”: de preguntarse sobre si era posible la diferenciación, había pasado a cuestionarse *cómo* se podía lograr un acuerdo con QELRC desiguales entre estados (ENB, 1997a: 9).

También dividió a las partes el papel de **los sumideros** en el cumplimiento de los compromisos asumidos bajo el nuevo instrumento jurídico. Existía un acuerdo generalizado en torno al principio de que los estados no debían incluir en su contabilidad de emisiones los sumideros puramente naturales. Si la captura de GEI no resultaba adicional a la que igualmente se habría dado sin la existencia del protocolo, entonces no era legítimo incluirla en los cálculos: ni era *mérito* del estado en cuestión ni suponía ningún avance en la lucha contra el cambio climático. En cambio, no estaba nada claro cómo se podían deslindar estos casos de aquellos que sí conocían una intervención humana más o menos directa. En efecto, la introducción de los sumideros en los inventarios de emisiones presenta complicaciones que, a pesar de su apariencia estrictamente metodológica, poseen poderosas implicaciones políticas, pudiendo incluso desvirtuar los acuerdos de limitación de los gases de efecto invernadero. El concepto clave a clarificar era, en este punto, el de “sumidero antropogénico”. Para enunciarlo con rapidez, ninguna de las definiciones propuestas “puede evitar el problema de la ‘valla de estacas del Amazonas’, esto es, que se permita que las partes, simplemente por levantar una cerca alrededor de bosques naturales, puedan recibir créditos por lo que ya está haciendo la naturaleza” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 79). Por otra parte, los sumideros

son inestables, de forma que, como se indicado en el apartado 7.1, sufren filtraciones que tienden a devolver el CO₂ capturado, otra vez, a la atmósfera (Parikh, 1995: 28).

Todo ello provoca que la aportación de los sumideros antropogénicos a la limitación de las emisiones de un país determinado esté recubierta de una incertidumbre muy notable, por lo que algunos actores han procurado, a lo largo de las negociaciones, reducir el papel de los depósitos de carbono en el cumplimiento de los QELRC. No obstante, en la toma de posición por parte de las delegaciones pesaron también algunos otros argumentos. Los estados se mostraron favorables a un uso más o menos amplio de los sumideros como herramienta para alcanzar los compromisos en función de su grado de acceso a estos depósitos de carbono. El asunto, pues, “enfrentó, parcialmente, el viejo mundo contra el nuevo”. Ciertamente, “la mayor parte de Europa y Asia, con mayores densidades de población y patrones de uso del suelo más altamente desarrollados, tenía perspectivas limitadas de reforzar los sumideros en su propio territorio” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 79), y procuraron restringir el tratamiento de los sumideros en el Protocolo.

De forma más general, entre los principales partidarios de un amplio uso de los sumideros para el cumplimiento de los compromisos de limitación de emisiones se encontraban los estados que más deseaban evitar restricciones en el consumo de combustibles fósiles (ya fuera porque los consumieran en grandes cantidades, ya fuera porque los exportaran) y los que poseían mayores masas forestales. Lo que da cuenta de la insistencia con la que Rusia defendió el papel de los sumideros, hasta el punto de vincular a este aspecto su actitud frente al instrumento legal que iba a resultar de las negociaciones (ENB, 1995c: 2 y 3; ENB, 1997g: 2), o la posición negociadora del Canadá y los Estados Unidos (ENB, 1997d: 1), así como el interés de Australia (ENB, 1995c: 6; ENB, 1996a: 8; ENB, 1996b: 7; ENB, 1997h: 2) y la OPEP (ENB, 1996a: 6; ENB, 1997a: 4) en favorecer los sumideros como una forma de evitar que los estados tuvieran que reducir realmente sus emisiones de GEI¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Para las posiciones de los estados acerca de los sumideros, véase ENB (1997e: 1 y 2) y ENB (1997i: 7).

(c) Los compromisos del sur

A pesar de que, como ya se ha mencionado, el centro de atención en las negociaciones eran los QELRC que debían asumir los países del Anexo I de la UNFCCC, la cuestión que, con toda probabilidad, envenenó más el proceso y las relaciones entre los bloques negociadores, en particular entre los del norte y los del sur, fue la existencia de compromisos de limitación de emisiones para los estados subdesarrollados.

El debate resulta enjundioso incluso desde un punto de vista estrictamente intelectual, sin necesidad de tomar en consideración las endiabladas dinámicas propias de las negociaciones internacionales. Así, por una parte, “es bastante poco razonable esperar que los países subdesarrollados se comprometan a adoptar constreñimientos vinculantes para sus emisiones”, habida cuenta de sus niveles de desarrollo y de emisiones por cápita, y dada la intensidad de carbono con la que se llevó a cabo la industrialización de los países del norte. Por otra parte, sin embargo, “es igualmente evidente que el problema climático no puede ser resuelto sin la acción de los países subdesarrollados”, puesto que sus emisiones están creciendo con rapidez. “Más aún, muchas de las opciones más baratas para limitar las emisiones pueden estar en los países subdesarrollados”, hasta el punto que se ha sostenido que “alterar la trayectoria del crecimiento de emisiones en los países subdesarrollados es probablemente la mayor oportunidad a bajo coste y largo plazo para limitar las emisiones” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 108).

La mayor parte de países de la OCDE, y en especial los Estados Unidos, tenían intención de “conducir a los países subdesarrollados hacia compromisos de limitación de emisiones cuantificados, o como mínimo a un proceso que pudiera llevar a esa conclusión” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 107). A pesar de que el mandato de Berlín excluía la posibilidad de extender los QELRC hacia el sur, los EEUU endurecieron su posición en los meses anteriores a Kyoto, en buena medida a causa de la campaña desatada por la industria y la resolución aprobada por el

Senado acerca de este particular¹⁸⁶ (Schneider, 1998: 4; ENB, 1996c: 6). La UE, por otro lado, aunque ponía menos énfasis en la demanda de objetivos cuantificables y calendarios para el sur, y especialmente para los países menos desarrollados, intentó implicar a los estados empobrecidos en los compromisos sobre políticas y medidas que, sin demasiado éxito, venía proponiendo (Schneider, 1998: 4).

Raúl Estrada-Oyuela, presidente del AGBM propuso, en este contexto, la inclusión de un artículo que permitiera que los países subdesarrollados pudieran adoptar compromisos cuantificados de forma voluntaria. Ésta fue, al parecer de Grubb, Vrolijk y Brack, “la única aproximación creativa al tema de los compromisos de los países subdesarrollados que, plausiblemente, podría argumentarse que se ajustaba a los términos del mandato de Berlín” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 110). De hecho, la propuesta de Estrada fue acogida favorablemente no únicamente por parte de la OCDE (véase, para el caso de la UE, ENB, 1995c: 2 y ENB, 1997h: 1), sino también por la Alianza de Pequeños Estados Insulares (ENB, 1997i: 13). Sin embargo, y a pesar de la apariencia inocua de los QELRC voluntarios, “muchos países subdesarrollados los vieron como un caballo de Troya que podía hacerlos vulnerables a recibir, quizás uno por uno, presiones para adoptar compromisos”. Los compromisos voluntarios, pues, fueron interpretados como una herramienta del norte para cercenar la unidad del G-77/China. Así, “aunque como mínimo 35 estados subdesarrollados expresaron su apoyo al artículo propuesto en la última noche de Kyoto, los países con peso [en el G-77/China], que sentían que habían sido desairados en algunos debates anteriores, continuaron terminantemente opuestos a él” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 110). En efecto, durante las negociaciones que condujeron de Río a Berlín y de Berlín a Kyoto, el sur cerró eficazmente cualquier posibilidad, siquiera remota, de asumir nuevos compromisos (ENB, 1997i: 2).

¹⁸⁶ Los Estados Unidos fueron seguidos en este asunto por algunos de los miembros de JUSCANZ (ENB, 1996c: 6). Así, Nueva Zelanda se mostró partidaria de extender los QELRC hacia el sur en un tercer período de compromiso, bajo una fórmula de doble condicionalidad que reconocía que los países del Anexo I necesitaban el compromiso por parte de los países subdesarrollados de que en un futuro admitirían sujetarse a

Finalmente, Estrada-Oyuela decidió retirar el artículo, que él mismo había propuesto, ante la constatación de que “con China, India y Brasil alineados con los países de la OPEP y otros, forzar [su] adopción habría podido alejar a la mitad del mundo del régimen de Kyoto durante varios años” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 110).

(d) Los mecanismos de flexibilidad

Las negociaciones del protocolo de Kyoto llevaron a la creación de tres mecanismos, llamados de flexibilidad, que fueron “un ingrediente vital” en las transacciones que permitieron llegar a un acuerdo en 1997, puesto que permitieron que algunos actores aceptaran compromisos de limitación y reducción de emisiones (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: xix y 3). Estos mecanismos, conocidos con los nombres de *comercio de emisiones*, *implementación conjunta* y *mecanismo de desarrollo limpio*, han conformado, además, una parte importante de la agenda negociadora de la etapa post-Kyoto del desarrollo del régimen internacional del cambio climático, puesto que “su operacionalización ha estado siempre y [...] claramente continúa estando repleta de dificultades” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: xix). Cabe añadir que a parte de estos tres “mecanismos”, las negociaciones abordaron, con resultados diversos, la posibilidad de introducir otras formas de flexibilización de los compromisos cuantificados. Es importante, pues, detenernos en los debates acerca de la flexibilidad y examinar las opciones defendidas por los principales actores acerca de este particular. No obstante, y puesto que el tema reviste de una muy considerable complejidad, dedicaremos también algunas líneas a presentar de forma somera los principales elementos con que debemos contar para avanzar en nuestro estudio.

Como se ha indicado en la sección 7.3.1, los debates acerca de la “implementación conjunta” (IC) estuvieron ya presentes en las negociaciones previas a la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Río el año 1992, pero arreciaron en la preparación de la COP 1 en Berlín. La lógica que subyace a este concepto es bien sencilla: se trata de una

objetivos cuantificados de limitación de emisiones y que el sur no tenía porqué actuar si los estados del Anexo I no cumplían con su parte (ENB, 1997f: 2).

transacción entre estados que intercambian dinero por derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ya sea indirectamente, esto es, dedicando esos recursos económicos a invertir en la reducción de emisiones, o bien directamente, bajo la forma de una compra-venta. Si bien en un principio el término implementación conjunta incorporaba ambas versiones del intercambio, el avance de las negociaciones fue decantando el significado del concepto, de forma que finalmente fue reservado para la variante indirecta, mientras que la otra recibió el más clarificador nombre de comercio de derechos de emisión.

La justificación de la implementación conjunta (en el sentido más amplio) “está basada en la economía clásica: las medidas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero deberían tomarse allí donde sean más baratas o incluso donde arrojen beneficios”, lo que equivale a decir que las reducciones de emisiones deberían buscarse primero fuera de los países ricos, donde las estructuras productivas no cuentan con demasiado margen para incrementos sustanciales de la eficiencia energética (Loske y Oberthür, 1994: 46; Yamin, 2000: 87). Además, por otra parte, “las emisiones de gases de efecto invernadero no son un problema de ‘punto caliente’, como la contaminación urbana o la contaminación de las aguas subterráneas, sino un problema global”, de forma que “para la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero no tiene ninguna importancia si éstos se emiten en Alemania o Australia, en Rusia o la India”. En efecto, “lo importante no es dónde se reducen las emisiones, sino que se reduzcan” (Loske y Oberthür, 1994: 47). Así pues, habida cuenta de que el coste de las reducciones tiene que correr a cargo de los países que más emiten, el argumento a favor de la IC (en sentido amplio) sostiene que lo razonable es que estos estados paguen reducciones que tengan lugar en otros lugares. Los partidarios de la implementación conjunta aducen también que, además de ofrecer ventajas económicas sin comportar una menor eficacia ambiental, la IC puede contribuir a la transferencia de tecnologías más limpias del norte hacia el sur y el este, puesto que las inversiones en estos países tendrán que ver a menudo con la sustitución de una tecnología obsoleta por otra más reciente¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Este asunto ha sido estudiado por Axel Michaelowa (1998: 281 y posteriores).

Y, sin embargo, la IC (en su sentido más amplio, y en el más restringido) ha sido sometida a duras críticas por parte de un buen número de autores y actores. Clasificaremos los argumentos contrarios a la implementación conjunta en dos categorías. En primer lugar, revisaremos las críticas que se han formulado desde un plano puramente teórico, para seguidamente dar cuenta de las deficiencias que algunos académicos sostienen que van a emerger en el momento de la puesta en práctica de proyectos concretos de IC. Vayamos por partes.

El primer conjunto de críticas al que nos vamos a referir tiene como objetivo negar la validez de los argumentos que justifican la IC (en su sentido más lato) como instrumento eficiente económicamente y seguro desde un punto de vista ambiental. Para empezar, sostienen Lenhard Loske y Sebastian Oberthür, los defensores de la IC no tienen en cuenta el impacto de los costes de transacción en las decisiones de los agentes: “cualquier implementación conjunta de medidas para la protección del clima implica alcanzar un acuerdo entre el país inversor y el país que recibe la inversión, probablemente bajo la forma de un contrato”. La IC, por tanto, requiere de una negociación entre ambos estados (o entre entidades de los dos países) que, a su vez, necesitará de “información acerca del socio, del proyecto y demás”. Las partes necesitarán, asimismo, “verificar el éxito de cualquier proyecto” (Loske y Oberthür, 1994: 48). Todo ello comporta costes que pueden ser de cierta relevancia, dependiendo del diseño institucional de los mecanismos de intercambio (Westskog, 2002: 99), en especial para los países receptores de la inversión, de forma que “la simple comparación de los costes marginales de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en diferentes países no es suficiente para determinar los beneficios que pueden conseguirse con la implementación conjunta” (Loske y Oberthür, 1994: 49; Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 23).

Tampoco está justificada la asunción de que la IC se da en un marco de competencia perfecta, en virtud de la cual “todos los participantes en proyectos de implementación conjunta serían libres de escoger si quieren serlo”. Antes bien, como se sabe, existen importantes diferencias de poder entre las distintas partes que deberían negociar proyectos de este tipo, lo que “puede provocar que los recursos sean distribuidos de una forma menos efectiva con relación a los costes de lo que anticipa la teoría” (Loske y Oberthür, 1994: 49). Dicho de otro modo, “muchos países desarrollados

invierten sólo con socios comerciales tradicionales, y los países subdesarrollados no están siempre en una buena posición para rechazar las propuestas inapropiadas de otros países”, lo que no únicamente pone en duda la eficacia de la flexibilidad para localizar las mejores oportunidades para reducir las emisiones, sino también el carácter voluntario de la IC y la capacidad de los países receptores para reclamar su justa parte de los beneficios generados por los proyectos (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 99).

Se ha señalado también que la IC desincentiva el desarrollo tecnológico. Para decirlo con Loske y Oberthür, “irónicamente, la implementación conjunta puede [...] entorpecer la innovación tecnológica por desposeerla de los incentivos que podrían emanar de la implementación doméstica unilateral”¹⁸⁸ (Loske y Oberthür, 1994: 49; véase también Bush y Harvey, 1997: 269). Existiendo, a corto plazo, formas más baratas para reducir las emisiones, tendría poco sentido invertir recursos en I+D. Por otra parte, “si las reducciones de emisiones tienen que ser importantes en el medio y largo plazo, entonces los incentivos para el aumento de la eficiencia energética se convierten en especialmente importantes, porque los costes asumidos hoy son inversiones para el futuro”, lo que arroja dudas, una vez más, sobre los análisis coste-beneficio que se esgrimen para justificar la conveniencia de la implementación conjunta (Loske y Oberthür, 1994: 50; Cullet y Kameri-Mbote, 1998: 406).

¹⁸⁸ Michaelowa escribe que “en la medida en que la IC atrasa el momento en que los países industrializados deben abordar seriamente sus propias emisiones, y hay indicios fuertes de que esto está sucediendo, la IC sirve para dificultar el logro del objetivo último de la UNFCCC” (Michaelowa, 1998: 269).

De hecho, la innovación tecnológica ha sido vista como una de las principales posibilidades para que tengan lugar dinámicas de *spill over*. Esto es, a menudo se ha argumentado que si las políticas de limitación de las emisiones de GEI estimulan el desarrollo de tecnologías menos intensivas en carbono, esas mismas políticas podrían terminar por arrojar reducciones aún mayores de las esperadas, en particular si se difunden a otras partes del planeta. Así, Michael Grubb, Chris Hope y Roger Fouquet han escrito que “los análisis detallados de las tendencias y las posibilidades tecnológicas han subrayado el grado en que las tecnologías de la energía se han desarrollado y continúan haciéndolo, con el potencial de conducir a continuas reducciones de las intensidades de carbono”. Dado que “tanto la tecnología como las estructuras institucionales [...] se difunden

Además de las críticas de corte más analítico, se han suscitado también dudas acerca de la plausibilidad y/o los efectos de la puesta en práctica de proyectos concretos. Así, en primer lugar, muchos de los países que son más atractivos para los donantes potenciales en la implementación conjunta “son también más propensos a la inestabilidad política y/o a la falta de condiciones básicas para la inversión”, lo que podría retraer a los agentes y, por tanto, dificultar el desarrollo de proyectos de IC (Loske y Oberthür, 1994: 50).

Recuérdese que los QELRC pueden conseguirse tanto reduciendo las emisiones de GEI como reforzando los sumideros de estos gases. La IC, por tanto, podría acoger tanto proyectos para lo uno como para lo otro y, de hecho, se considera que el refuerzo de los depósitos de GEI es la opción más barata de entre todas las disponibles (Cullet y Kameri-Mbote, 1998: 397). La incorporación de los sumideros en la IC también debe merecer, por tanto, algunos comentarios por nuestra parte. “Además de que las ventajas de la transferencia tecnológica no van a estar presentes en los proyectos para el refuerzo de los sumideros, existe el peligro de que los países talen bosques para tener después espacio para este tipo de proyectos”, con lo que las emisiones del país receptor quedarían como estaban en ausencia de proyecto, pero el país donante vería condonada una parte de la reducción de sus GEI. A ello cabe sumar que “el riesgo de fracaso a causa del fuego u otras catástrofes naturales es relativamente alto”. Así, “la pérdida de un bosque a causa de un incendio, pongamos, 20 años después [del inicio del proyecto] significaría para el inversor la pérdida de crédito no sólo para el vigésimo año”, sino para los diecinueve anteriores. Añadamos a todo ello que “los bosques que crecen en un lugar pueden ser también compensados por la tala de árboles en otras partes” y que “no existe ninguna garantía acerca de qué sucederá con los bosques que hayan crecido con proyectos de implementación conjunta después de que los proyectos hayan terminado” (Loske y Oberthür, 1994: 50 y 51).

internacionalmente”, “las opciones de una región” afectarán “inevitablemente” los desarrollos en las otras (Grubb, Hope y Fouquet, 2002: 12).

Más allá de las consideraciones ambientales, están también las que tienen que ver con el desarrollo de los países receptores. Según Jyoti K. Parikh, “si los precios de los créditos de carbono son altos, existe el peligro de que los agricultores de subsistencia estén tentados de abandonar su tierra a la reducción del carbono”. En situaciones de pobreza, esto es, con una alta tasa de descuento del futuro, “el agricultor puede comerciar su hambre a largo plazo por una ganancia a corto término, satisfaciendo así el hambre que los países industrializados tienen de más combustibles y, por tanto, más carbono”. Y, de hecho, “va a ser difícil evitar este problema y confinar los proyectos de implementación conjunta a las tierras baldías y los bosques, donde la irrigación, la calidad del suelo y la fuerza de trabajo pueden no estar fácilmente disponibles”¹⁸⁹ (Parikh, 1995: 27).

Si asumimos que, a largo plazo, los países subdesarrollados pueden tener que adquirir compromisos para la limitación de emisiones, entonces la IC con estados del sur presenta otro problema relevante. En la medida en que los proyectos de implementación conjunta se centren en agotar las opciones de reducciones más baratas en los países subdesarrollados, cuando éstos “tengan que adquirir obligaciones sobre la limitación de emisiones bajo el régimen internacional del cambio climático, las posibilidades más baratas ya habrán sido utilizadas por los países industrializados”, de forma que el sur se verá obligado a asumir las opciones más costosas¹⁹⁰ (Loske y Oberthür, 1994: 52 y 53). Por otra parte, como bien recuerda Parikh, “no es suficiente con que los proyectos de implementación conjunta no sean dañinos”, sino que “deben estar vinculados a las prioridades de los países subdesarrollados”, puesto que, de lo contrario, “apartan la atención y las escasas habilidades de las áreas prioritarias y, por tanto, implican altos costes de oportunidades para los países subdesarrollados” (Parikh, 1995: 24 y 25). Tim Jackson, Katie Begg y Stuart Parkinson lo expresan de un modo más general cuando escriben que “la IC puede limitar la libertad del país

¹⁸⁹ Philippe Cullet y Annie Patricia Kameri-Mbote han abordado también la utilización de los sumideros como proyectos de IC (Cullet y Kameri-Mbote, 1998). Véase, asimismo, Chomitz (2002); y Schlamadinger, Grubb, Azar, Bauen y Berndes (2001).

¹⁹⁰ Véanse también Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 97; Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 35; y Parikh, 1995: 28, 29, 38 y 39.

receptor para influir en su propio camino hacia el desarrollo”, concediendo no obstante más flexibilidad al país donante (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 35).

Los proyectos de implementación conjunta impactarán sobre medios naturales y sociales complejos, de suerte que sus efectos pueden extenderse en el espacio. Así, en el ejemplo más clásico y sencillo, la protección de una zona boscosa puede trasladar las actividades forestales o la presión urbanística hacia otra parte no protegida. A pesar de que un análisis cuidadoso y completo del proyecto debería incluir no únicamente el carbono absorbido de más en el primer bosque, sino también el carbono emitido de más en el segundo, no es posible, sin embargo, monitorizarlo todo. El estudio de las consecuencias de una inversión en IC requiere establecer los límites del sistema sobre el que se supone que va a actuar; y por mucho esmero que se ponga en esta operación de deslinde, “es muy difícil, en la práctica, incluir todos los efectos importantes vinculados al proyecto de implementación conjunta”. Éste es un problema grave, puesto que de la inclusión en la contabilidad de las emisiones de todas las consecuencias relevantes de un proyecto depende la capacidad para determinar si éste “reduce realmente las emisiones de gases de efecto invernadero o si meramente las cambia de ubicación geográfica” (Begg, Jackson, Morthorst y Parkinson: 2001: 50).

Probablemente, el problema más comúnmente comentado por los autores es el de la *adicionalidad*¹⁹¹, que se refiere a la dificultad insolventable que presenta el cálculo de las emisiones “ahorradas” por un proyecto de IC. El sentido común sugiere que las reducciones conseguidas por un proyecto de IC deberían ser adicionales a las que se habrían obtenido en su ausencia. Es necesario, por tanto, establecer un caso de referencia que recoja cuál habría sido el nivel de emisiones y su evolución sin aquel proyecto de implementación conjunta. Esta *baseline*, sin embargo, resulta imposible de determinar (Hamwey, 1998: 83 y 84). Para decirlo con Jackson, Begg y Parkinson, “la implementación conjunta opera bajo un problema epistemológico prácticamente intratable” que surge de la naturaleza contrafáctica de la *baseline* que permite calcular las reducciones de emisiones (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 4), hasta el punto que se sostiene que estos puntos de referencia

¹⁹¹ Acerca de la historia del concepto de adicionalidad, véase Jackson, Begg y Parkinson (2001: 31).

están contruidos socialmente y van a depender, básicamente, de su regulación internacional (Bailey, Jackson, Parkinson y Begg, 2001: 186; véase también Begg, Jackson, Morthorst y Parkinson: 2001). Esta indeterminación proporciona “incentivos significativos para la picaresca por parte de los implicados en la compra y la venta de los créditos de reducciones de emisiones”, lo que pone en serios apuros la afirmación de que la IC no tiene consecuencias negativas sobre los objetivos ambientales del régimen internacional del cambio climático (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 4). Así las cosas, “el test de la adicionalidad es uno de los problemas metodológicos más difíciles que debe abordar cualquier marco [regulativo e institucional] para la implementación conjunta”, puesto que “si la adicionalidad no puede ser demostrada de forma confiable, y su magnitud medida, entonces las reducciones de las emisiones que se consigan por parte de un proyecto serán inciertas y el proyecto no va a poder ser certificado ni monitorizado” (Hamwey, 1998: 83). Y, sin embargo, “la *baseline* y la adicionalidad son elementos cruciales” para el buen funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad basados en proyectos. En efecto, “la sobreestimación de las *baselines* lleva a reducciones de emisiones ficticias, que pueden minar la integridad de los compromisos numéricos de los países industrializados”. Por otra parte, los proyectos no adicionales “pueden conceder créditos de emisión de gases de efecto invernadero a cualquier inversión extranjera directa (IED) ordinaria que utilice una tecnología más eficiente que la que existe en el país receptor”¹⁹² (Sugiyama y Michaelowa, 2001: 76).

¹⁹² Grubb, Vrolijk y Brack dejaron escrito que “la idea de que las empresas y los gobiernos empezarán a hacer cosas radicalmente nuevas a causa del incentivo de los créditos también es errónea”. De hecho, “la realidad es bastante diferente. Cada gobierno y cada empresa que están considerando activamente [el uso de mecanismos de flexibilidad] también están considerando activamente cuál de sus proyectos ya en marcha [...] puede servir para ganar créditos” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 229). A pesar de que esto no es necesariamente malo (“no es malo que los que ya han emprendido una acción amigable con el clima sean recompensados por ello”), habrá que convenir que no tiene nada que ver con la adicionalidad (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 229).

Para un estudio detallado de la cuestión de las *baselines* en la IC (tanto en su versión norte-norte como en su versión norte-sur), véanse los siguientes trabajos: Bailey, Jackson, Parkinson y Begg (2001); Haites y Yamin (2000: 35 y siguientes); Michaelowa (1998) y Laurikka (2002). Algunos autores han comparado los méritos y los defectos de establecer las *baselines* a la escala de proyecto con los de hacerlo a escala estatal. Véase, en este sentido, Michaelowa (1998: 81 y 91).

La adicionalidad presenta también la dificultad de ser difícilmente compatible con la persecución de la coste-efectividad que anima la implementación conjunta, en lo que se ha venido a conocer como la “paradoja de Grubb” (Sugiyama y Michaelowa, 2001: 76 y 77). Observemos un caso extremo. Se ha argumentado que ciertos proyectos de IC pueden representar “opciones sin arrepentimiento posible”, puesto que podrían producir beneficios económicos netos para el inversor. Y, no obstante, no parece que tales proyectos puedan ser considerados como adicionales, en tanto que, presumiblemente, el país receptor de la inversión o cualquier otro agente los habría implementado de cualquier forma¹⁹³ (Hamwey, 1998: 84). A mayor coste-efectividad del proyecto, más probable es que los actores lo hubiesen ejecutado igualmente sin necesidad de recibir a cambio derechos de emisión de GEI y, por tanto, menos adicional resultará respecto de la *baseline*, lo que a su vez implica que la seguridad de que el proyecto comporte reducciones reales de las emisiones es también menor¹⁹⁴.

Esta transacción está, de forma más o menos formalizada, en la base de la mayor parte de las críticas que se han emitido con respecto de la implementación conjunta. Como señalan Jackson, Begg y Parkinson, “la implementación conjunta opera en un contexto de decisión multi-objetivo”, de forma que pretende, a la vez, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar la eficiencia económica y energética, promover la equidad, incentivar la transferencia tecnológica y, además, hacerlo todo de forma coste-efectiva. Estos autores argumentan también que existen otros objetivos adicionales, externos a las metas de la convención, pero no por ello menos presentes en las mentes de algunas delegaciones clave, como “la liberalización del comercio y la expansión de los mercados globales”. Evidentemente, “no será posible satisfacer todos los objetivos de forma

¹⁹³ Michaelowa (1998: 83) aborda también el asunto de las “opciones sin arrepentimiento” en los mecanismos de flexibilidad.

¹⁹⁴ Acerca del asunto de la adicionalidad como “seguro ambiental” de los proyectos de IC, Jackson, Begg y Parkinson escribieron que “el concepto de adicionalidad aparece como salvaguardia crucial de los intentos institucionales de proteger los objetivos ambientales de la UNFCCC” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 31).

simultánea”, de suerte que, por fuerza, tienen que “emerger transacciones entre los objetivos en conflicto” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 4 y 30).

En suma, la implementación conjunta abre un abanico muy importante de incertidumbres acerca de su supuesta eficiencia, acerca de su supuesto atractivo para los inversores y, muy especialmente, acerca de su supuesta inocuidad ambiental y social. De hecho, como se verá, las negociaciones post-1997 han tenido mucho que ver con la regulación de los mecanismos de flexibilidad establecidos en el protocolo de Kyoto. En todo caso, este conjunto de pegas expuestas en las páginas precedentes explica que algunos actores y un buen número de autores hayan propuesto con insistencia la restricción del uso de la IC en el cumplimiento de los objetivos del régimen del cambio climático, ya sea mediante “la limitación de la porción de cualquier obligación que pueda ser conseguida en el extranjero”, ya sea aplicando un descuento a las reducciones de emisiones conseguidas por esta vía¹⁹⁵ (Loske y Oberthür, 1994: 53). Examinemos ahora las posiciones negociadoras que los principales actores han sostenido sobre este particular.

Ya en las primeras fases de las negociaciones, los Estados Unidos se revelaron como los principales promotores de la introducción de la implementación conjunta y el comercio de emisiones en el régimen internacional del cambio climático, indicando en seguida que la asunción por su parte de objetivos para la limitación de emisiones de gases de efecto invernadero estaba condicionada al establecimiento de mecanismos que le proporcionarían un alto grado de flexibilidad en la implementación de los compromisos. Los Estados Unidos tenían razones para promover la flexibilidad internacional, puesto que “sus análisis económicos incluían modelos económicos globales que subrayaban que las reducciones de emisiones podían ser conseguidas de forma más barata” en las economías en transición y los países subdesarrollados. Además de ello, los Estados Unidos vieron que “la flexibilidad internacional podría proporcionar oportunidades tanto para asistir a las economías en transición como para promover la inversión de la industria de los EEUU

¹⁹⁵ El asunto de las limitaciones en el uso de la flexibilidad ha sido abordado, para el caso concreto del comercio internacional, en Westskog (2002).

en todo el mundo” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 87). Los EEUU contaban también con experiencia en el uso de mecanismos de mercado como instrumento de la regulación ambiental. En efecto, “las enmiendas de 1990 a la *Clean Air Act* [...], que incluían un sistema de permisos comerciables para controlar las emisiones de dióxido de azufre, así como [algunas disposiciones] del Protocolo de Montreal” habían conseguido reducir las emisiones a un coste menor al previsto en un primer momento (Loske y Oberthür, 1994: 47; y Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 90).

En cambio, durante los primeros compases de la negociación, el resto de delegaciones observó con cierta incompreensión las demandas de flexibilidad que efectuaban los EEUU, que se vieron obligados a dedicar “buena parte de sus esfuerzos internacionales [...] a clarificar sus propuestas tentativas al resto del mundo industrializado” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 56). Los otros actores debían comprender el funcionamiento y las implicaciones de la IC y el comercio de emisiones. Especialmente intensa fue la tarea de explicación desarrollada por los estadounidenses con los delegados rusos y de otros países del espacio ex-soviético. Con sus economías en franca crisis y sus tejidos industriales en proceso de desmantelamiento, reconversión o renovación, estos estados eran muy claros candidatos a recibir inversiones en proyectos de IC y a vender sus más que probables *sobrerreducciones* de emisiones (el llamado *aire caliente*). Los países de la ex-URSS (y, en menor medida, todos los del antiguo bloque del este) entendieron bien las oportunidades que les abría un esquema de flexibilidad como el defendido por los EEUU, hasta el punto que “a lo largo del período posterior a la COP 2, Rusia respondió [a las ofertas estadounidenses] olvidando su oposición a los objetivos vinculantes”, de forma que “en enero de 1997 [...] presentó su propia propuesta de objetivos de emisiones implementados a través del comercio de emisiones”. También los países de la Europa central y oriental “apoyaron la idea de forma prácticamente unánime”, viendo en ella una herramienta para “atraer inversiones adicionales para restaurar y reemplazar su anticuada infraestructura” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 56 y 89).

Las propuestas de los EEUU fueron recibidas de forma muy positiva entre los otros miembros de la agrupación JUSCANZ, “desesperados por encontrar formas de promover la flexibilidad internacional y disminuir los costes domésticos y las dificultades que podrían causar las inflexibles

reducciones *flat raté* que se empezaban a barajar (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 91 y 92). Así, Australia (ENB, 1996a: 6; ENB, 1997a: 6), Noruega, Canadá y Nueva Zelanda, además de Francia (ENB, 1996c: 5; ENB, 1997d: 1), se mostraron a favor del establecimiento de mecanismos de flexibilidad y de un amplio uso de sus posibilidades, a menudo a pesar de lo que ello implicaba en términos de decremento de la eficacia ambiental del régimen. Sólo empañó esta adhesión entusiasta de JUSCANZ a la flexibilidad el temor de algunos, en particular de los japoneses, de que los EEUU hicieran uso de su abrumador poder y de su influencia sobre Rusia para monopolizar los derechos de emisión que vendiera este país, por lo que Japón insistió en que “cualquier intercambio fuera transparente, competitivo y abierto” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 94).

La UE, en cambio, se había mostrado, ya antes de 1992, reticente con la flexibilidad y con la llamada implementación conjunta (a pesar de su apuesta por el reparto desigual de las cargas en el seno de la comunidad), ya fuera entendida de forma amplia, ya fuera circunscrita a su significado más estrecho (ENB, 1997h: 1). Los inconvenientes de la IC que se han señalado más arriba eran percibidos como importantes escollos en la construcción de un régimen internacional del cambio climático coherente, monitorizable, que evitara las filtraciones y los resquicios. Es por ello que la UE indicó que los mecanismos de flexibilidad debían ser suplementarios a la acción doméstica y a las políticas y medidas comunes y coordinadas que estaba intentando impulsar, así como señaló que la inclusión de un sistema de comercio y el nivel de los objetivos eran realidades interdependientes, lo que resultó en una mayor presión sobre los EEUU y Japón para que presentaran objetivos cuantificables y calendarios. Por otra parte, la Unión Europea intuyó que la flexibilidad que estaban diseñando los Estados Unidos requería de arreglos institucionales y administrativos mucho más complejos de los que era posible negociar a tiempo para poder cerrar el protocolo en Kyoto (ENB, 1997a: 4).

Los países del G-77 más China se opusieron con claridad a los mecanismos de flexibilidad promovidos por los EEUU, que percibían como un instrumento para que este país hiciera uso de su poder político y económico para eludir la reducción de emisiones en su país. Esta oposición, que se mantuvo firme hasta prácticamente el final de las negociaciones, procuraba evitar también que un

cumplimiento rápido y únicamente nominal de sus compromisos por parte de los países industrializados desplazara, de forma demasiado apresurada, la responsabilidad de la acción hacia el sur. No obstante, la oposición de los países subdesarrollados a los mecanismos de flexibilidad se centró en el comercio de emisiones¹⁹⁶ y en la posibilidad de que se llevaran a cabo proyectos de IC que implicaran a países de la periferia, puesto que, si bien es verdad que “se expresaron dudas acerca de la adecuada monitorización y la supervisión” de la IC en versión norte-norte, “no se tuvo la sensación de que se pusieran en juego principios fundamentales al permitir las inversiones en proyectos entre dos países industrializados” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 89).

Sin embargo, la incorporación del sur a los mecanismos de flexibilidad protagonizaría una de las sorpresas de las maratónicas sesiones negociadoras de la tercera Conferencia de las Partes celebrada en Kyoto a finales de 1997. Como se ha indicado, Brasil había propuesto en junio de 1997 una compleja fórmula para distribuir las reducciones de emisiones, basada en la contribución históricamente diferenciada de los estados al calentamiento global. La propuesta incluía también el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Limpio que debía financiarse con las penalizaciones por el no-cumplimiento de los compromisos por parte de las partes del Anexo I, y estar destinado a sufragar proyectos para la limitación de emisiones en los países del sur. Como se ha mencionado con anterioridad, los países desarrollados mostraron su oposición a la idea defendida por Brasil. Sin embargo, la propuesta experimentó cambios notables, en muy buena parte como resultado de negociaciones bilaterales entre Brasil y los EEUU (ENB, 1997i: 11). Así, se acordó que la penalización fuera suficiente como para financiar proyectos de limitación de emisiones de GEI en el sur que compensaran el exceso de emisiones de los países del Anexo I que se pretendía penalizar. Repensada de este modo, la propuesta de Brasil se convertía, prácticamente, en una IC con

¹⁹⁶ En lo tocante a la compraventa de derechos de emisión, el “resentimiento creció en la medida en que [los países del sur] entendieron el juego: no únicamente iba tal comercio a evitar a los EEUU tomar cualquier acción doméstica seria, sino que Rusia, un país industrializado, sería su principal beneficiario” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 94 y 95). Así pues, el G-77/China rechazó terminantemente un artículo sobre el comercio de emisiones, sosteniendo su oposición hasta la mismísima tercera Conferencia de las Partes en Kyoto (ENB, 1997g: 2).

participación de los países del sur. Avanzando un paso más en el camino de la reformulación del Fondo brasileño, los EEUU consiguieron que tales inversiones fueran “*contribuciones al cumplimiento*, en vez de una *penalización por no cumplir*”, de forma que lo que inicialmente era un castigo a los gobiernos se convirtió en un “mecanismo de inversión por parte de la empresas” y lo que era un fondo se convirtió en un mecanismo de flexibilidad (el llamado *mecanismo de desarrollo limpio*), en una IC norte-sur perfectamente aceptada por los países subdesarrollados (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 103).

El último aspecto en el que debemos incidir tiene que ver con los intentos (de éxito desigual) de los Estados Unidos de introducir en el protocolo lo que se ha venido a conocer como “la flexibilidad del *cuándo*”¹⁹⁷. Los EEUU sugirieron la posibilidad de que los objetivos de reducción de emisiones pudieran intercambiarse entre períodos de compromisos consecutivos. Esto es, se propuso que las emisiones que no se redujeran para 2008-2012 se acumularan a las reducciones que debían realizarse para el siguiente período (previsto para 2013-2017), o, alternativamente, que las reducciones extras que se lograran para el primer período de compromiso pudieran utilizarse en el segundo para paliar una reducción inferior a la prevista (ENB, 1996c: 5). Estas operaciones, llamadas *borrowing* y *banking* (o arrastre), respectivamente, concitaron niveles de consenso distintos. Así, el Protocolo de Kyoto retuvo “el principio de que los países que sobre-cumplan sus compromisos en el primer período podrían *arrastrar* sus permisos no utilizados para usarlos en el período siguiente”. En cambio, la propuesta que los países pudieran *pedir prestadas* emisiones de períodos subsiguientes no recogió apoyos suficientes, puesto que ello impedía “cualquier evaluación del nivel de cumplimiento de un estado y, con ello, cualquier sistema de sanciones por incumplimiento” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 70 y 71). Así las cosas, durante la tercera Conferencia de las Partes la propuesta fue retirada del texto de negociación (ENB, 1997f: 2).

¹⁹⁷ Vrolijk y Grubb han identificado hasta seis “dimensiones” de la flexibilidad: los tres mecanismos, la flexibilidad del cuándo, los sumideros y el cálculo conjunto de las emisiones de seis gases de efecto invernadero. Todas ellas han sido ya presentadas en esta tesis, aunque no se hayan agrupado por razones de orden expositivo. Véase Vrolijk y Grubb (2000: 1).

En definitiva, las propuestas de la UE acerca de las políticas y medidas que los estados debían aplicar para frenar el cambio climático; los objetivos cuantificados y los calendarios para su cumplimiento; los compromisos que hipotéticamente debían asumir algunos países del sur; y, por último, las diferentes fórmulas para flexibilizar el cumplimiento de los compromisos centraron las discusiones que condujeron a la adopción del Protocolo de Kyoto. Dedicamos el próximo apartado a examinar lo acordado finalmente por los estados.

8.2. El Protocolo de Kyoto

La negociación previa a la tercera sesión de la Conferencia de las Partes fue, como hemos indicado, ardua y compleja. Ningún texto con forma de protocolo parecía abrirse paso entre la acumulación de propuestas alternativas defendidas con denuedo por los distintos estados. Así, se optó por autorizar al presidente del AGBM, Raúl Estrada-Oyuela, a que presentara un texto de negociación para la última reunión de este grupo en octubre de 1997. Estrada apartó de la negociación todas las propuestas que consideraba que no generaban suficiente consenso, incluidas las veinte páginas sobre políticas y medidas presentadas por la UE, el fondo de compensación a los estados exportadores de petróleo que venía defendiendo la OPEP y las formulaciones sostenidas por los Estados Unidos acerca de la evolución de los compromisos, diseñadas para implicar a los países del sur. Esta labor de *purga de propuestas* realizada por Raúl Estrada-Oyuela facilitó la adopción del Protocolo de Kyoto y condicionó en buena medida su contenido.

En este apartado revisaremos las principales disposiciones del Protocolo de Kyoto, analizando algunas de sus flaquezas y virtudes. Lo haremos en tres partes. En primer lugar (sección 8.2.1), observaremos todo lo concerniente a los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones asumidos por las partes. Esta sección incluirá también una revisión de lo acordado en Kyoto con respecto de los sumideros y las *burbujas*, en tanto que ambos elementos forman parte de los modos en que los estados pueden cumplir con sus QELRC. En segundo lugar (8.2.2), prestaremos atención a los llamados mecanismos de flexibilidad, o de Kyoto. A pesar de que, en buena lógica, estos aspectos podrían tratarse como instrumentos para el cumplimiento de los

objetivos y calendarios y, por tanto, ser discutidos conjuntamente con el papel de los depósitos de carbono y los repartos de carga dentro de agrupaciones de estados, la entidad de los tres mecanismos de flexibilidad, así como la frecuencia con que son mencionados conjuntamente en la literatura, aconsejan dedicarse a ellos a lo largo de toda una sección completa. Finalmente (8.2.3), se examinarán los mecanismos de promoción del cumplimiento y castigo del incumplimiento con los que cuenta el Protocolo de Kyoto.

8.2.1 Los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones

El protocolo, en el primer párrafo de su artículo 3, establece el objetivo de reducir como mínimo en un 5% (respecto de los niveles del año base¹⁹⁸) las emisiones de gases de efecto invernadero de los países del Anexo I de la UNFCCC, lo que debería ocurrir para el primer período de compromiso (2008-2012). Sin embargo, esta meta conjunta se distribuye diferenciadamente entre los estados¹⁹⁹. Así pues, el Anexo B del Protocolo consiste en una tabla en la que se relacionan los países que asumen QELRC (básicamente, los del Anexo I de la UNFCCC²⁰⁰) con los porcentajes máximos de las emisiones del año base que se les permite mantener. Así, por ejemplo, Australia puede aumentar sus emisiones en un 8% e Islandia en un 10% y, en cambio, los Estados Unidos deben reducirlas en un 7% y los países de la Europa comunitaria en un 8%. En 2005 los estados deberían poder demostrar un avance concreto en el cumplimiento de sus objetivos (artículo 3.2).

¹⁹⁸ El año base es 1990 para todos los GEI, aunque los países que lo deseen pueden utilizar 1995 para el HFC, el PFC y el HF₆ (artículo 3.7). Sin embargo, como ya se ha indicado, los países con economías en transición pueden utilizar otros años base para sus cálculos de emisiones (artículo 3.5).

¹⁹⁹ De hecho, la combinación de un objetivo común y la diferenciación de los compromisos nacionales ha provocado que el acuerdo final de Kyoto acerca de los QELRC sea conocido también como “la gran burbuja” (ENB, 1997d: 2).

²⁰⁰ Los Anexos I de la UNFCCC y B del Protocolo de Kyoto no contienen exactamente los mismos estados. Así, en el Anexo B no están ni Turquía ni Belarús, puesto que ninguno de los dos había ratificado la UNFCCC en 1997. Por otra parte, Checoslovaquia fue sucedida por la República Checa y Eslovaquia.

La siguiente tabla reproduce el mencionado Anexo B del protocolo de Kyoto, así como la evolución de las emisiones desde el año base hasta 1995.

Tabla 15: Anexo B del Protocolo de Kyoto y evolución de las emisiones 1990-95

Parte	QELRC (% del nivel del año base)	Emisiones en 1995 (% respecto del año base)
Alemania	92	88
Australia	108	108
Austria	92	102
Bélgica	92	105
Bulgaria*(1988) ^b	92	64
Canadá	94	107
Comunidad Europea	92	97
Croacia* ^c	95	58
Dinamarca	92	114
Eslovaquia*	92	81
Eslovenia* ^{c e}	92	d
España	92	102 ^c
Estados Unidos	93	105
Estonia*	92	55
Federación Rusa*	100	70
Finlandia	92	104
Francia	92	101
Grecia	92	106
Hungría*(1985-7) ^b	94	71
Irlanda	92	111
Islandia	110	106
Italia	92	101
Japón	94	109
Letonia*	92	49
Liechtenstein	92	s.d.
Lituania*	92	d

Finalmente, en el Anexo B aparecen Croacia, Eslovenia, Liechtenstein y Mónaco, que, por motivos diversos, no formaban parte del Anexo I (Chueca, 2000: 69).

Luxemburgo	92	75
Mónaco	92	s.d.
Noruega	101	108
Nueva Zelanda	100	107
Países Bajos	92	110
Polonia*(1988) ^b	94	78 ^c
Portugal	92	108 ^c
Reino Unido	92	93
República Checa*	92	78
Rumania*(1989) ^b	92	64 ^c
Suecia	92	105
Suiza	92	98
Ucrania*	100	d

Fuente: Elaboración propia a partir del protocolo de Kyoto y Grubb, Vrolijk y Brack (1999: 82).

Notas: * Países que están en transición a una economía de mercado; ^a Datos para España y Portugal, de 1994; ^b Economía en transición que utiliza un año base distinto a 1990. ^c dato de 1994. ^d dato no disponible después de 1990. ^e año base aún no acordado, el dato se refiere a 1990.

Esta tabla muestra dos aspectos de los QELRC del Protocolo de Kyoto que vale la pena subrayar. Primeramente, y salvo excepciones (algunas de las cuales de importancia), las distancias entre las emisiones a fecha de 1995 y el objetivo de Kyoto establecido en 1997 son negativas para los países con economías en transición y positivas para el resto. Es decir, mientras que los estados del antiguo bloque del este tenían en 1995 niveles de emisión muy inferiores a los que podían alcanzar para 2008-2012, los países de la OCDE debían o bien limitar o bien reducir sus emisiones si querían alcanzar sus objetivos para ese mismo período. En muy buena medida, la situación de los primeros compensaba la de los segundos. Como se puede intuir, este dato es fundamental para comprender el papel reservado en el Protocolo al comercio de derechos de emisión.

En segundo lugar, el Anexo B indica que todos los países de la Europa comunitaria deben reducir sus emisiones en un 8%, siendo éste también el objetivo atribuido a la Comunidad/Unión Europea. Esta uniformidad contrasta, en cambio, con la disparidad de la evolución de las emisiones de GEI en los estados miembros de la UE. De hecho, ello se debe a que los miembros de la UE se acogen a la posibilidad, prevista en el artículo 4, de llegar a acuerdos para cumplir conjuntamente los

compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones y crear, así, una “burbuja” europea. En efecto, como se ha visto en la sección 7.3.1, ya en 1990 la UE decidió adoptar un compromiso común y repartir de forma desigual la carga de su cumplimiento. El acuerdo alcanzado en el Consejo de ministros de medio ambiente de marzo de 1997, sin embargo, estaba construido sobre la hipótesis de una reducción del 10% de las emisiones de la Comunidad (más un 5% adicional que debía lograrse sin que se supiera muy bien cómo). Así, y ante la constatación de que el proceso negociador había rebajado hasta un 8% el QELRC comunitario, la Unión tuvo que actualizar su acuerdo interno. La siguiente tabla muestra el fruto de este *aggiornamento*, efectuado en 16 de junio de 1998, durante la reunión del Consejo de medio ambiente, así como las emisiones de cada uno de los estados en 1995.

Tabla 16: Reparto definitivo de la carga dentro de la burbuja europea

Estado de la UE	Compromiso (% de desviación respecto de las emisiones de 1990).	Emisiones en 1995 (% respecto del año base)
Luxemburgo	-28	-25
Alemania	-21	-12
Dinamarca	-21	+14
Austria	-13	+2
Reino Unido	-12,5	-7
Bélgica	-7,5	+5
Italia	-6,5	+1
Países Bajos	-6	+10
Finlandia	0	+4
Francia	0	+1
Suecia	+4	+5
Irlanda	+13	+11
España	+15	+2 (1994)
Grecia	+25	+6
Portugal	+27	+8 (1994)

Fuente: Consejo de la UE, *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 09402/98, Bruselas, 16 de junio de 1998, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/press_Data/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003).

El Protocolo de Kyoto regula en su artículo 4 los acuerdos que dan lugar al establecimiento de “burbujas”, delimitando las responsabilidades individuales y colectivas de estas agrupaciones de estados. Así, tales acuerdos deben consignar “el nivel de emisión respectivo asignado a cada una de las partes en el acuerdo” (art. 4.1). Además, en caso de que los estados “no logren el nivel total combinado de reducción de las emisiones [...], cada una de las partes en ese acuerdo será responsable del nivel de sus propias emisiones establecido en el acuerdo” (art. 4.5). Asimismo, el párrafo cuarto de este artículo prevé cuáles serían las implicaciones para una burbuja si la organización regional que eventualmente la sustentara (la Unión Europea, por ejemplo) decidiera ampliarse con nuevos miembros. En tal caso, “toda modificación de la composición de la organización tras la aprobación del presente Protocolo no incidirá en los compromisos ya vigentes”. Esto es, la ampliación de la UE va a dejar intactos los compromisos de los Quince (conjuntamente y por separado) y de cada uno de los nuevos miembros²⁰¹.

Cabe señalar que el artículo 4 amplía a cualquier grupo de países la opción de crear una burbuja, lo cual supuso “una capitulación de la posición de la UE”, que pedía para sí la exclusiva de esta posibilidad, dada su naturaleza única como organización de integración regional (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 130). La Unión cedió en este punto a causa de su convencimiento de que iba a ser el único grupo de estados interesado en utilizar el artículo cuarto. Sin embargo, en Kyoto se extendió el rumor de que los miembros de JUSCANZ, junto con Noruega, Rusia, Ucrania y Kazajistán, iban a formar una burbuja, en lo que se vino a denominar el Grupo Paraguas. Finalmente, “aunque el Grupo Paraguas no ha establecido [...] tal burbuja” y el movimiento en la COP 3 se ha interpretado básicamente como un gesto táctico, desde entonces la mencionada agrupación de estados ha actuado a menudo “como una útil plataforma” negociadora (Ott, 2001: 280). En efecto,

²⁰¹ Las relaciones entre la “burbuja” y los mecanismos de flexibilidad complican de algún modo las que aquélla mantiene con la ampliación de la Unión Europea. Para un estudio de este asunto y, más en general, del engarce entre la “burbuja” y los diversos instrumentos de transferencia de derechos de emisión, véase Haites (2001).

en muchas ocasiones, el más poderoso Grupo Paraguas ha sustituido a JUSCANZ como coalición refractaria durante los debates.

El artículo 3 sobre compromisos, al que antes aludíamos, prevé también la utilización de los sumideros en el cumplimiento de los QELRC. En particular, el párrafo tercero de este artículo establece que en el cálculo de las “emisiones netas” de GEI serán tomadas en consideración la emisión o absorción “que se deba a la actividad humana directamente relacionada con el cambio en los usos del suelo y la silvicultura”²⁰² (LUCF), limitada ésta última a la “forestación, la reforestación y la deforestación”²⁰³. El protocolo insiste en que la utilización de los depósitos de carbono en la contabilidad de las emisiones deberá ser “verificable” y “transparente”. A pesar de que este tratamiento de los sumideros es relativamente restrictivo (había propuestas mucho más permisivas), su impacto puede ser bien significativo, pudiendo sustituir una parte muy importante de los recortes de emisiones necesarios para el cumplimiento de los QELRC en un buen número de países. Así, “para Nueva Zelanda y los países escandinavos, según algunas interpretaciones, los sumideros pueden suponer virtualmente todas las ‘reducciones’ requeridas (incluso si tenemos en cuenta las evoluciones proyectadas)”, y pueden constituir, también, “una contribución sustancial para Canadá” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 187).

Hay que sumar a ello otro elemento. El párrafo 4 del artículo 3 dispone que la Conferencia de la Partes, en su calidad de reunión de las partes del Protocolo (en adelante, la COP/MOP), en su primera sesión, o bien lo antes posible después de ésta, debe determinar “las modalidades, normas y directrices” para ampliar el abanico de sumideros que pueden incluirse en la contabilidad de las emisiones. Esto es, debe debatir *cómo* tomar en consideración “las actividades humanas adicionales”, vinculadas a la gestión de los suelos agrícolas y a otras formas de LUCF, además de las previstas en

²⁰² El término “cambio en los usos del suelo y la silvicultura” es a menudo abreviado con sus siglas en inglés, LUCF (*Land Use Change and Forestry*), que más adelante se convertiría en LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*).

²⁰³ Las definiciones precisas de forestación, reforestación y deforestación no se acordaron hasta la COP 7. Véase la sección 9.7.2.

el artículo 3.3. Esta amplificación del uso de los sumideros en el cumplimiento de los objetivos debe tener en cuenta “las incertidumbres, la transparencia de la presentación de informes, la verificabilidad, la labor metodológica del IPCC, el asesoramiento prestado por el SBSTA [...] y las decisiones de la Conferencia de las Partes”. En cualquier caso, el artículo 3.4 provocó, después de la COP 3, la reapertura de las negociaciones sobre los sumideros, que ocuparon una parte considerable de los debates post-Kyoto, como se verá en el próximo capítulo.

Finalmente, señalaremos que el artículo 3.13 prevé la posibilidad de efectuar operaciones de arrastre. En efecto, la mencionada disposición establece que “si en un período de compromiso las emisiones de una parte incluida en el Anexo I son inferiores a la cantidad atribuida a ella”, entonces “la diferencia se agregará, a petición de esa parte, a la cantidad que se atribuya a esa parte para futuros períodos de compromiso”. Dicho de otro modo, y para escapar de la opaca jerga del Protocolo de Kyoto, las reducciones de más que consiga un estado en un período de compromiso resultarán, si ese estado lo prefiere, en reducciones de menos para el período siguiente²⁰⁴.

Como se ha indicado con anterioridad (véase el apartado (d) de la sección 8.1.3), los compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones del Protocolo de Kyoto tuvieron como contrapartida principal, demandada activamente por los estados de JUSCANZ y algunos otros, la creación de tres mecanismos de flexibilidad. En efecto, a pesar de todas las debilidades que se ha procurado señalar, los *targets and timetables* de los principales países de la OCDE “parecen considerablemente más fuertes de lo que esperaban muchos analistas”, lo que muchos explican por “la inclusión de varios mecanismos de flexibilidad”, que se revelaron, de esta suerte, “centrales para

²⁰⁴ En el Protocolo de Kyoto, las “cantidades atribuidas” son las emisiones permitidas a un estado para un período de compromiso dado. Supongamos que el estado A puede emitir en el primer período de compromiso 100 unidades de emisiones (de las 115 que emitía en el año base). Supongamos que este mismo país llega al mencionado período emitiendo 90 unidades (con una sobrerreducción de 10 unidades, por tanto). Supongamos que, para el segundo período de compromiso, A tiene una cantidad atribuida equivalente a 75 unidades. Entonces, si así lo desea, A puede sumar las 10 unidades sobrantes del primer período y emitir hasta 85 en el segundo.

llegar al acuerdo” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 150). Estos mecanismos, por tanto, constituyen nuestro segundo foco de interés en este apartado, y reservamos a ellos la próxima sección.

8.2.2 Los mecanismos de flexibilidad

Revisaremos los tres mecanismos de flexibilidad por partes, deteniéndonos primero en la transferencia de Unidades de Reducción de Emisiones, también llamada implementación conjunta, después en el mecanismo de desarrollo limpio y, finalmente, en el comercio de emisiones. La presente sección concluye con algunos párrafos en los que se esboza una valoración general de estas disposiciones²⁰⁵.

8.2.2.1. La transferencia de Unidades de Reducción de Emisiones (Implementación Conjunta)

El artículo 6 del Protocolo de Kyoto permite que las partes incluidas en el Anexo I de la UNFCCC se transfieran “unidades de reducción de las emisiones” (URE) resultantes de “proyectos encaminados a reducir las emisiones antropogénicas por las fuentes o incrementar la absorción antropogénica por los sumideros” (art. 6). A pesar de que no aparezca explicitado en el texto del artículo, “este tipo de arreglo es esencialmente equivalente a la implementación conjunta” entre países del norte, tal y como ha sido descrita en otras partes de esta tesis y cuya evolución hemos procurado esbozar a lo largo de la presente Parte II. Es decir, el artículo 6 prevé “la transferencia de créditos de reducción de emisiones en un sentido como resultado de una transferencia financiera (una inversión) en el sentido contrario” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 22 y 23). Tal y como está recogida en el Protocolo de Kyoto, en la IC pueden participar no únicamente estados sino también entidades privadas. Así, el artículo 6.3 establece que una parte del Protocolo podrá “autorizar a personas jurídicas que participen, bajo la responsabilidad de esa parte, en acciones conducentes a la generación, transferencia o adquisición [...] de unidades de reducción de emisiones”.

²⁰⁵ Para una revisión de la relación entre los mecanismos de flexibilidad y la Organización Mundial del Comercio, véase Cosbey (1999) y Aeree Kim (2001).

La transferencia de URE debe cumplir los principios de adicionalidad (artículo 6.1.b) y suplementariedad (artículo 6.1.d). Es decir, la reducción de emisiones o el incremento de la absorción que se contabilicen (1) debe ser adicional a lo que ya habría tenido lugar sin el proyecto de IC y (2) debe darse de forma suplementaria a los esfuerzos domésticos de reducción de emisiones. Sin embargo, no existen enfoques compartidos en la interpretación de la suplementariedad, ni tampoco está claro cómo verificar (si es que tal cosa es posible) la adicionalidad. De modo que las reuniones (de la COP y de los órganos subsidiarios) posteriores a Kyoto han abordado estos asuntos en repetidas ocasiones.

En general, se considera que el diseño institucional de la IC es fundamental para determinar si este mecanismo facilitará las reducciones de emisiones requeridas por el Protocolo o simplemente va a permitir que la contabilidad creativa dé lugar a un cumplimiento puramente nominal de sus disposiciones. El mencionado diseño institucional, sin embargo, quedó para las negociaciones post-Kyoto, puesto que en la COP 3 no se alcanzaron los acuerdos acerca de la implementación conjunta que la habrían hecho operacionalizable. Así, la implementación del artículo 6, tal y como fue aprobado en 1997, requeriría de la elaboración por parte de la COP/MOP de “otras directrices [...], en particular a los efectos de la verificación y la presentación de informes” (Yamin, 2000: 88).

Observemos ahora lo previsto por el Protocolo de Kyoto sobre el llamado mecanismo para un desarrollo limpio. Como se verá, el resultado de las negociaciones no dista mucho del obtenido en el caso de la IC: también en este caso la operacionalización de los acuerdos de la COP 3 queda pendiente de posteriores negociaciones.

8.2.2.2. El mecanismo para un desarrollo limpio (MDL)

Como se ha indicado, las negociaciones condujeron, por un camino un tanto tortuoso, a la creación del mecanismo para un desarrollo limpio, que no es sino una transacción (entre un estado del norte y uno del sur) de inversiones a cambio de créditos de reducción de emisiones, que en esta ocasión reciben el nombre de “reducciones certificadas de las emisiones” (RCE).

A pesar de que el parecido entre la transferencia de RCE y la de URE es muy relevante, el marco institucional del MDL es bastante distinto al de la implementación conjunta. Hay dos motivos principales para ello. En primer lugar, está el diferente origen de cada uno de los mecanismos, puesto que mientras uno nació con la vocación de reducir los costes del Protocolo para los países del norte, el otro emergió con la voluntad de crear un fondo dirigido a los países del sur (véase el apartado (d) de la sección 8.1.3).

Más importante, sin embargo, es el hecho que en el caso del MDL el receptor de la inversión no está sujeto a ninguna limitación de las emisiones. Detengámonos un momento en este aspecto. Imaginemos que tiene lugar una transferencia de URE entre dos países del Anexo I. Imaginemos también que, finalmente, y por los motivos que sea, la inversión que estaba en el origen de la transferencia no da los frutos esperados y la reducción de emisiones realmente conseguida es menor que las URE adquiridas por el inversor. En este caso, el estado receptor va a tener que suplir con su esfuerzo las deficiencias de la inversión, o bien incumplir su QELRC. En suma, en el caso de la IC, y sea cual sea la eficacia de la inversión en términos de reducción de emisiones, la integridad ambiental está asegurada: puesto que ambas partes están sujetas a QELRC, no es posible cumplir con el protocolo si no tiene lugar la reducción comprometida, la financie quien la financie. Por otro lado, es de suponer que el estado que recibe la inversión tendrá incentivos para asegurarse de que ésta surte efecto, puesto que, de lo contrario, deberá asumir parte de los costes de la reducción de emisiones. Jackson, Begg y Parkinson han caracterizado la implementación conjunta como un sistema “cerrado” justamente por esta razón (Jackson, Begg y Parkinson, 2001).

Los incentivos ante el mecanismo para un desarrollo limpio son bastante diferentes. En este caso, el receptor no está sujeto a QELRC alguno. Las partes que no están incluidas en el Anexo I no deben dar cuenta de la evolución de sus emisiones. La transferencia de RCE, por tanto, no tiene porqué producirse a cambio de una reducción real. De hecho, los países del sur pueden estar interesados en facilitar RCE “gratuitas” (en términos ambientales) con el fin de atraer a los inversores, que se anotarían en su contabilidad unas reducciones que nunca tendrían lugar. El mecanismo para un desarrollo limpio, por tanto, presenta incentivos bien considerables para el fraude. Jackson, Begg y

Parkinson sostienen que el mecanismo para un desarrollo limpio es, básicamente, una forma “abierta”, y de mucho más difícil aplicación, de la IC²⁰⁶ (Jackson, Begg y Parkinson, 2001).

Así, el MDL presenta “una situación significativamente más compleja, más incierta y más proclive al abuso”, puesto que implica (1) “una mayor dependencia respecto de la información contrafáctica (las *baselines*)”, esto es, un mayor “potencial para el fraude, tanto por parte de los receptores como de los donantes”, que pueden sentirse tentados a manipular las *baselines*; (2) “una mayor incertidumbre en los resultados” finales de las inversiones; (3) “una reducción de los incentivos del país receptor para evitar que el donante agote las opciones más baratas para obtener reducciones”, incluidos los usos abusivos de los sumideros; (4) “una reducción de los incentivos para la acción doméstica por parte del donante”; y (5) “un incremento del potencial para la filtración de emisiones” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 24 y 25).

Es por todas estas razones que el artículo 12 del Protocolo “prevé algunas salvaguardias” para limitar los efectos de este conjunto de “incentivos perversos”²⁰⁷ (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 25). Así, en primer lugar, “el mecanismo para un desarrollo limpio estará sujeto a la autoridad y dirección de la COP/MOP” y a “la supervisión de una junta ejecutiva” del MDL²⁰⁸ (artículo 12.4). Además de esto, “la reducción de emisiones resultante de cada actividad de proyecto deberá ser certificada por las entidades operacionales” que designe la COP/MOP (artículo 12.5). Como puede observarse, todas estas formulaciones son de carácter genérico, lo que implica que su concreción se

²⁰⁶ Acerca de las dificultades de la implementación del MDL, véase Haites y Yamin (2000), así como Yamin (2000: 89). Para un estudio de la dificultad de implementar los mecanismos de flexibilidad en general, véase Ott (1998).

²⁰⁷ Hermann E. Ott dejó escrito que estos incentivos perversos consisten en “estimular a todos los participantes, privados y gubernamentales, a consignar las reducciones de emisiones más altas posibles”, creando así una “*armonía de intereses*” potencial que requiere una diligencia particular en el diseño de un mecanismo fuerte de monitorización y aplicación” (Ott, 1998: 12).

²⁰⁸ La junta ejecutiva del MDL “estará formada por 10 miembros, 1 de cada uno de los 5 grupos regionales de la ONU, 2 de partes del Anexo I, 2 de partes excluidas del Anexo I, y 1 de países isleños sensibles al cambio

sumó a la lista de tareas a abordar después de Kyoto. Sin embargo, por aquel entonces parecía claro que el diseño institucional de la transferencia de RCE terminaría siendo más multilateral²⁰⁹ que el de la transferencia de URE y aún más determinante para el buen o el mal funcionamiento del mecanismo (Yamin, 2000: 89).

No puede tampoco perderse de vista que el subdesarrollo de una de las partes del MDL introduce en este mecanismo algunos rasgos específicos, que lo diferencian de la IC. Así, por ejemplo, el Protocolo establece que “una parte de los fondos procedentes de las actividades de proyectos certificadas se utilice para cubrir los gastos administrativos y para ayudar a las partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costes de la adaptación” (artículo 12.8). Además, y con el objetivo de que este instrumento atraiga inversiones con prontitud, y a instancia de los países del sur, el artículo 12 contempla que las RCE que se obtengan en el período comprendido entre el año 2000 y 2008 puedan utilizarse “para contribuir al cumplimiento en el primer período de compromiso”²¹⁰ (artículo 12.10). Como sostienen Grubb, Vrolijk y Brack, la “acción temprana” en MDL agudiza los problemas de este mecanismo: “los RCE, previstos en el instrumento más complejo, contencioso, nuevo y mal

climático” (Ramos, 2001: 51). Acerca de las funciones concretas de la junta ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio, véase Haites y Yamin (2000: 41).

²⁰⁹ Acerca de la naturaleza bilateral o multilateral del mecanismo para un desarrollo limpio, véase Haites y Yamin (2000: 32 y siguientes), así como Grubb, Vrolijk y Brack (1999: 232 y posteriores).

²¹⁰ El hecho de que en el MDL puedan acumularse para el cumplimiento del Protocolo las emisiones reducidas entre 2000 y 2008 y que esto mismo no pueda hacerse en la IC tiene algunas consecuencias que han sido estudiadas por Wytze van der Gaast (2002). En resumidas cuentas, este autor sostiene que “la literatura proporciona un buen número de argumentos” a favor de permitir también en la implementación conjunta la acción temprana. Así, en primer lugar, “elimina la disparidad entre los dos sistemas en términos de flexibilidad inter-temporal”. En segundo lugar, “podría ayudar a revertir la tendencia que empezó a mediados de los años noventa y que muestra un cambio en los sectores industriales rusos hacia una producción barata y relativamente intensiva en carbono”. Por otra parte, “la acción temprana en IC puede ser una alternativa efectiva al comercio de emisiones del llamado *aire caliente*”. Finalmente, la acumulación de URE entre 2000 y 2008 “permitiría a los impulsores de un proyecto llevarlo a cabo cuando la inversión fuera aún adicional” (Gaast, 2002: 57).

definido de todo el protocolo, y el que involucra los países subdesarrollados que habían luchado para que cualquier acción estuviera condicionada al liderazgo de los países desarrollados, pueden ser generados antes que ninguna otra disposición del protocolo”, e incluso antes de que el protocolo entre en vigor (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 135).

Finalmente, en tanto que los receptores de las inversiones de MDL son países subdesarrollados, algunos autores y actores han entendido que “el mecanismo para un desarrollo limpio debe estar sometido a una doble condición de adicionalidad”, de forma que a la “*adicionalidad ambiental*” debería sumársele una “*adicionalidad en términos de desarrollo*” que asegure que los recursos que el norte destine al MDL no sean una mera re canalización de recursos ya destinados a AOD u otras formas de cooperación con los países del sur (Mathy, Hourcade y Gouvello, 2001: 252). A pesar de que el Protocolo no establece que el MDL deba contar con la mencionada doble adicionalidad, el mantenimiento del equilibrio político entre el norte y el sur que subyace a la creación de este mecanismo requiere que el MDL no “se convierta en una versión modificada de la ayuda ligada” (Michaelowa, 1998: 278; Bush y Harvey, 1997: 278). Así, según Sandrine Mathy, Jean-Charles Hourcade y Christophe Gouvello, la adicionalidad en términos de desarrollo “constituye un prerrequisito para la aceptación del MDL por parte de los países del G-77” (Mathy, Hourcade y Gouvello, 2001: 264; Haites y Yamin, 2000: 36). La tensión entre esta voluntad del sur y el deseo del norte de evitar cualquier constreñimiento que reduzca la capacidad del MDL para proporcionar RCE baratas explica parte de las negociaciones post-Kyoto acerca del mecanismo para un desarrollo limpio. En esta clave, por ejemplo, cabe interpretar que el artículo 12 no establezca si los proyectos de MDL deben limitarse a reducir las emisiones o bien pueden también reforzar los sumideros, siendo la primera la opción preferida por los países subdesarrollados y la segunda la defendida por los EEUU y otros países de la JUSCANZ²¹¹ (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 135).

²¹¹ Para una revisión de los impactos potenciales de los sumideros y el mecanismo de desarrollo limpio en la implementación del protocolo de Kyoto (en particular, sobre sus costes), véase Grubb, Vrolijk y Brack (1999: 186). Para una revisión de varios estudios acerca del tamaño potencial del MDL, véase Vrolijk (1999b) y Vrolijk y Grubb (2000).

En cualquier caso, y a modo de conclusión, las negociaciones posteriores a la COP 3 han tenido que enfrentarse a un buen número de indefiniciones concernientes a la operacionalización del MDL. A juicio de Farhana Yamin, “las cuestiones clave” son por una parte, “la clarificación de cómo se van a construir las *baselines* para diferentes tipos de proyectos”, así como el establecimiento de “criterios para demostrar su adicionalidad ambiental”, aspectos éstos relacionados con el diseño institucional del mecanismo; y, por otro lado, la fijación de “criterios de elegibilidad” para determinar si los proyectos “apoyan el desarrollo sostenible de los países receptores”, lo que incluye decidir si los sumideros deben ser elegibles, y abordar el asunto de la adicionalidad financiera de los proyectos, cuestiones todas ellas vinculadas al subdesarrollo de los estados receptores del MDL (Yamin, 2000: 89).

8.2.2.3. El comercio de derechos de emisión

El comercio de derechos de emisión es el tercer mecanismo de flexibilidad previsto en el Protocolo de Kyoto. Lo endiablado de las negociaciones y la tenacidad de la oposición de los países del sur, así como las reticencias mostradas por la UE, prolongaron la resolución de este asunto hasta bien sobrepasada la hora límite oficial de la COP 3 y condicionaron de forma muy evidente el resultado. De este modo, el artículo que regula el comercio de derechos de emisión (el 17) alcanza sólo a indicar, en tres frases, los grandes rasgos de su funcionamiento. Las principales ideas que se desprenden de su lectura son, primero, que se delega a la COP la determinación de “los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de emisiones”; y, finalmente, que el comercio de derechos de emisión debe ser suplementario “a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los QELRC”. Evidentemente, las disposiciones del artículo 17 requieren de un mayor desarrollo, que ha formado parte también de la agenda de las negociaciones que han ocupado a los estados desde 1997.

Es necesario señalar que el “aire caliente”, esto es, los créditos generados por el desplome de las emisiones del antiguo bloque del este, provoca algunas incertidumbres respecto de la legitimidad de

las reducciones que se consigan mediante el comercio de derechos de emisión. Con el aire caliente, que puede llegar a representar hasta un 10% de las emisiones permitidas a las partes del Anexo I²¹² (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 213), “cualquier transacción de créditos de reducción [...] está vacía de beneficio ambiental”, en contra de la intención de los mecanismos de flexibilidad y de la Convención Marco (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 26). Puesto que las reducciones de emisiones se habrían dado incluso en ausencia del Protocolo, “las cuotas de aire caliente que se vendan o acumulen [para siguientes períodos de compromiso] no representarán una reducción equivalente de la cantidad de emisiones en el país vendedor o en el comprador” (Westkog, 2002: 99). Este asunto ha proporcionado otro argumento a los partidarios de aplicar con cierto rigor el principio de complementariedad de los mecanismos de flexibilidad. En cualquier caso, parece que también en este caso la configuración del marco institucional y normativo en el cual va a tener lugar el comercio de derechos de emisión es tan o más relevante que las propias disposiciones del Protocolo.

Cerraremos esta sección realizando dos consideraciones generales acerca de los mecanismos de flexibilidad, con el objetivo de fijar algunas ideas. En primer lugar, es importante retener que los tres mecanismos propuestos en el Protocolo de Kyoto no han alcanzado aún una regulación lo suficientemente precisa como para permitir su operacionalización. En efecto, y como atestiguan las negociaciones desde 1997, “el trabajo sin terminar en lo relativo a los mecanismos de Kyoto para la transferencia internacional es inmenso” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 138), incluyendo la gestión de la incertidumbre en las estimaciones, la adopción de enfoques compartidos acerca de la adicionalidad, la definición de la complementariedad y la configuración de los marcos institucionales que deben acoger la flexibilidad, por citar algunos de los asuntos más destacados (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 146; Ott, 1998: 13). En la mayor parte de estos temas las opciones permitidas por el Protocolo de Kyoto eran en 1997 aún muy diversas (Ott, 1998: 13).

²¹² Otras estimaciones del impacto del aire caliente sobre la efectividad ambiental del Protocolo pueden encontrarse en Victor, Nakićenović y Victor (2001).

En segundo lugar, del resultado definitivo de los debates que se acaban de mencionar depende que la introducción de la flexibilidad en el Protocolo dé paso a lo que Grubb, Vrolijk y Brack han llamado el riesgo de la “inflación”. Según estos autores, “la acumulación de tantas dimensiones de la flexibilidad” puede provocar que la “*unidad monetaria* original” que sustentaba las transacciones, esto es, las reducciones de emisiones, “pierda prácticamente todo el valor”. Así, si bien “una perspectiva económica clásica sugeriría que, en la medida en que las reducciones sean reales y no fraudulentas”, las transacciones “simplemente reflejan que las flexibilidades pueden facilitar [...] reducciones a bajo coste”, los problemas de la adicionalidad y las *baselines*, por una parte, y del aire caliente, por la otra, ponen en apuros la integridad ambiental de la IC, el MDL y el comercio de derechos de emisión (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 192).

Hasta este punto, se han revisado las partes del Protocolo de Kyoto relativas a los compromisos de reducción o limitación de emisiones por parte de los estados (8.2.1) y a los mecanismos de flexibilidad (8.2.2). Se han destacado tanto los acuerdos alcanzados como los que en 1997 quedaban por alcanzar, señalándose que estos últimos pueden revelarse como tanto o más importantes que los primeros. Abordaremos ahora el examen de las disposiciones que configuran el mecanismo de revisión e incentivo del cumplimiento de las obligaciones estatales bajo el Protocolo. Con ello concluiremos el apartado 8.2, dedicado a la revisión del Protocolo de Kyoto, que es el último de este capítulo octavo.

8.2.3 El cumplimiento del Protocolo

Los mecanismos de cumplimiento del Protocolo se encuentran esparcidos en un buen número de artículos. En particular, menudean en el texto las disposiciones acerca de la monitorización del comportamiento de los estados y acerca de la verificación de su sujeción a los compromisos. Empezaremos dando cuenta de estos aspectos para después revisar lo previsto para los casos de incumplimiento.

Ciertamente, “el protocolo está trufado de requerimientos para asegurar que el cumplimiento de los compromisos cuantitativos pueda ser verificado” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 150). Así, el artículo 3.3 (QELRC) subraya que la aportación de los sumideros debe ser “verificable”, por lo que se informará sobre ella “de una manera transparente y verificable”. Algo similar ocurre en el artículo 3.4, relativo a las actividades humanas adicionales que pueden también actuar como sumideros. Asimismo, el artículo 4, que regula las llamadas “burbujas”, delimita y clarifica las responsabilidades de cada uno de los actores en caso de incumplimiento.

La regulación de los mecanismos de flexibilidad también está repleta de referencias a la monitorización del comportamiento de los estados. Así, por ejemplo, el artículo 6.2, dedicado a la transferencia de unidades de reducción de emisiones, el artículo 12.7 acerca del mecanismo para un desarrollo limpio y el artículo 17 sobre el comercio de emisiones encargan a la COP/MOP la elaboración de directrices, metodologías o procedimientos para asegurar la verificación, la transparencia de las acciones de los estados y la rendición de cuentas de cada uno de ellos ante el resto. Los estados están obligados también a incorporar en su inventario anual de emisiones y sumideros “la información necesaria a los efectos de asegurar el cumplimiento del artículo 3”, esto es, el consagrado a los QELRC (artículo 7.1). En suma, el Protocolo se muestra “bastante severo” en lo que a la transmisión de información se refiere, lo que puede deberse a que este documento “contiene compromisos legalmente vinculantes y muchas partes temían que otras defraudaran acerca de un acuerdo cuya implementación puede ser cara”, a lo que hay que sumar la incertidumbre y la incompreensión generada por los mecanismos de flexibilidad (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 142, 143).

El Protocolo de Kyoto, sin embargo, no consigue el mismo nivel de ambición y exigencia en el siguiente paso, esto es, en la previsión de las consecuencias que el incumplimiento implicaría para los estados que escapen de sus compromisos. Así, una vez examinada toda la información, y por mandato del artículo 8.6, “la COP/MOP adoptará sobre cualquier asunto las decisiones que sean necesarias para la aplicación del [...] Protocolo”. Tampoco el artículo 18 precisa mucho más cuando establece que “en su primer período de sesiones, la COP/MOP aprobará unos procedimientos y

mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo”, lo que puede hacerse “incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias”. El Protocolo de Kyoto, por tanto, deja para más adelante la resolución de los debates acerca del incumplimiento y el establecimiento de sanciones. Tampoco en este caso la COP 3 logró cerrar los debates más sensibles acerca del *cómo* de la implementación de los QELRC asumidos por las partes.

En suma, no cabe concebir el Protocolo de Kyoto como un punto final en el proceso de creación del régimen internacional del cambio climático. A pesar de ser un tratado que desarrolla la UNFCCC, su implementación requiere la continuación de las negociaciones en un buen número de aspectos de la mayor importancia. Efectivamente, es necesario poder operacionalizar las disposiciones del Protocolo sobre los sumideros, el funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad y los mecanismos de cumplimiento, por citar algunos de los asuntos que se han mencionado. La agenda de las negociaciones post-Kyoto, pues, es una agenda cargada y compleja, enjundiosa y llena de discusiones aparentemente técnicas pero con fuertes implicaciones políticas. Es por todo ello que algunas evaluaciones del texto acordado en 1997 son sospechosamente parecidas a las que ya mereció en 1992 la UNFCCC. Así, por ejemplo, Andresen dejó escrito que “el logro importante de Kyoto es que establece como mínimo los fundamentos de un marco institucional y sus mecanismos de acompañamiento para tratar con el problema en las próximas décadas”, enviando “una señal al sector de los negocios y la industria de que el tema ya está encima de la mesa” (Andresen, 1998: 24). No es de extrañar, pues, que el Protocolo haya sido calificado de “segunda convención marco” (Chueca, 2000: 96). El próximo capítulo está dedicado, por consiguiente, a las negociaciones que debían permitir el despliegue normativo del Protocolo de Kyoto.

9.La evolución del régimen desde Kyoto

Hasta este momento se han abordado las dos primeras etapas de la construcción del régimen internacional del cambio climático, esto es, la que llevó a la adopción de la UNFCCC (1992) y la que condujo hasta el Protocolo de Kyoto (1997). De hecho, según el diseño inicial, a estos dos pasos les debía seguir la ratificación e implementación del Protocolo, sujeto a un mecanismo de revisión para incrementar progresivamente su rigor ambiental. A imitación del proceso que propició la creación de reglas para la protección de la capa de ozono, la Convención debía generar un marco consensuado y amplio, mientras el Protocolo debía establecer objetivos a reforzar con el paso del tiempo.

Sin embargo, como se ha señalado en el capítulo octavo, Kyoto constituyó una suerte de *otro primer paso*, dejando como legado una larga y compleja agenda negociadora, a cuya resolución los principales estados vincularon su decisión de ratificar o no el Protocolo. Así las cosas, el período post-Kyoto ha sido probablemente el más determinante para el futuro del régimen internacional del cambio climático. Y el más complicado: las negociaciones alcanzaron el epicentro del asunto y, como señalara Ángel J. Rodrigo Hernández, “pronto aparecieron las primeras dificultades derivadas del gran número de cuestiones en discusión, de la complejidad científica, política, económica y jurídica de las mismas y de los intereses contrapuestos que tenían los principales grupos de estados” (Rodrigo Hernández, 2001: 332). Otra vez, como de hecho parecía estar ocurriendo repetidamente desde la conferencia de Toronto de 1988, las negociaciones perdieron impulso político (ENB, 1998b: 12).

Dedicamos este capítulo, que será el último de la Parte II, a examinar las negociaciones que han desplegado y operacionalizado el Protocolo de Kyoto. En primer lugar (apartado 9.1) se revisará la evolución del régimen entre 1998 y 2000, año en que el fracaso de la COP 6 celebrada en La Haya imprimió un cambio de rumbo en las negociaciones. El anuncio de los Estados Unidos de su voluntad de no ratificar el Protocolo (marzo de 2001) agudizó este cambio, por lo que ocupa nuestra atención en el apartado 9.2. Producto de esta nueva situación, la segunda parte de la COP 6

(Bonn, julio de 2001) y la COP 7 (Marrakech, noviembre de 2001) introdujeron importantes modificaciones en la forma en que hasta el momento se había interpretado el Protocolo de Kyoto, motivo por el cual destinamos el apartado 9.3 al examen de las mencionadas reuniones. Un cuarto apartado (9.4) evalúa los efectos de estas modificaciones. Finalmente (9.5), presentamos algunos escenarios de futuro para el régimen internacional del cambio climático.

9.1. Entre Buenos Aires y La Haya

La reunión de Kyoto fue seguida por la Cuarta Conferencia de las Partes, celebrada del 2 al 13 de noviembre de 1998 en Buenos Aires. Si en 1997 la atención se centraba en las diferencias entre estados del norte, y en particular entre JUSCANZ y la Unión Europea, la COP 4 pareció trasladar de nuevo las divergencias a la fractura norte-sur (Andresen, 1998: 29). En efecto, los titulares de prensa subrayaron el recrudecimiento de la división entre los estados del Anexo I y el resto, provocado por la voluntad de algunos países del sur de adoptar compromisos de limitación de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Más particularmente, Kazajstán y, sobre todo, Argentina, anfitriona de la reunión, mostraron mucho interés en que la COP 4 discutiera acerca de este asunto.

Ya en el plenario que dio inicio a la Conferencia, María Julia Alzogaray, Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible de Argentina, y recién elegida presidenta de la COP 4, señaló que si bien su país no era uno de los que tenían “responsabilidades históricas” en el problema climático, deseaba de todos modos introducir en la agenda de la reunión el asunto de los compromisos voluntarios de los países del sur (ENB, 1998a: 1; véase también ENB, 1998b). Esta posición, que fue defendida con ahínco durante toda la Conferencia, suele explicarse, parcialmente, por la voluntad de Argentina de promover su candidatura para ser miembro de la OCDE, por los estrechos vínculos que unían a los presidentes Menem y Clinton y, finalmente, por las negociaciones bilaterales que ambos países mantuvieron antes de Kyoto acerca de proyectos de inversiones y derechos de emisión (ENB, 1998b: 14).

En cualquier caso, y paradójicamente, la propuesta argentina vino a ahondar la separación entre los países desarrollados y los subdesarrollados. El norte la acogió de forma muy positiva, interviniendo en su defensa Australia, Japón, los EEUU, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega, la República Checa, Hungría, Eslovenia, Polonia y, con más matices, Austria (en nombre de toda la UE, por ejercer aquel semestre la Presidencia del Consejo) (ENB, 1998a: 2). Asimismo, “en una secuencia de acontecimientos que no puede ser considerada como causal”, al día siguiente de que Argentina formulara su propuesta, “Estados Unidos anunció su intención de firmar” el Protocolo de Kyoto (Ramos, 2001: 48 y 49; ENB, 1998b: 12). El G-77/China, no obstante, reaccionó airadamente, puesto que la reaparición de la discusión acerca de los compromisos voluntarios, esta vez propiciada desde sus propias filas, rompía “la unidad que hasta entonces había caracterizado a los países en desarrollo” en lo tocante a los QELRC para el sur (Ramos, 2001: 48 y 49). El G-77/China, por tanto, se negó (con éxito) a aceptar la presencia de este asunto en el orden del día de la Conferencia (ENB, 1998a: 1).

Sin embargo, la COP 4 arrojó un resultado sustantivo que tuvo una influencia más duradera en las negociaciones. La Conferencia elaboró un documento, llamado Plan de Acción de Buenos Aires, que, sin prever ninguna actuación concreta (de hecho, fue conocido también como el *mañana mandate*, puesto que simplemente posponía la acción), establecía qué debía negociarse, sobre qué bases y para qué fecha (Vrolijk, 1999a: 2). Así, en la sexta conferencia de las partes (a celebrarse en el año 2000), el Protocolo de Kyoto debía gozar ya de un grado de desarrollo que permitiera su operatividad. Según el acuerdo informal alcanzado en la COP 5 (Ginebra, 1999), el Protocolo debía ratificarse en 2002, coincidiendo con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Ramos, 2001: 49).

Sin embargo, durante el tiempo que medió entre las reuniones de Buenos Aires y La Haya no se avanzó lo suficiente en la negociación, por lo que, como avisaba el *Earth Negotiations Bulletin*, las divergencias que los estados mantenían acerca de las reglas y detalles operacionales del Protocolo permitían prever que “la COP 6 va a ser una reunión compleja y cargada” (ENB, 2000a: 2). Así pues, se esperaba que los negociadores estuvieran “bajo una inmensa presión para ceder mucho,

con el objetivo de crear un sistema que pueda acomodar las preocupaciones y circunstancias especiales de todas las partes” (Grubb, 2001b: 4). En fin, la COP 6 debía resolver en poco tiempo un extenso paquete negociador repleto de divergencias profundas acerca de asuntos de una considerable complejidad técnica y política.

Más concretamente, los aspectos clave de las negociaciones en La Haya fueron tres: el desarrollo de los mecanismos de flexibilidad, el tratamiento de los sumideros y el mecanismo de cumplimiento (ENB, 2000a: 3). En cuanto al primero de los asuntos, debían fijarse las reglas que iban a regir la contabilización de las emisiones reducidas mediante los **mecanismos de flexibilidad**; debían acordarse los criterios de elegibilidad de los proyectos susceptibles de ser acreditados; había que consensuar metodologías que permitieran establecer las *baselines* de los proyectos; era necesario acordar la inclusión o exclusión de los sumideros en los mecanismos de flexibilidad, y en especial en el MDL; y, finalmente, debía tomarse una decisión acerca de la suplementariedad (ENB, 2000a: 3).

No todos estos aspectos gozaron del mismo nivel de atención por parte de los delegados, ni presentaban tampoco el mismo calado político, claro está. Pero cabe revisar, aunque sea sucintamente, tres discusiones. En primer lugar, los EEUU, Canadá, Australia, Japón, Noruega, Costa Rica, Colombia, Chile, Honduras, México, Uruguay y Bolivia se mostraron favorables a la elegibilidad de los proyectos de sumideros para el MDL, evidenciando así la coincidencia entre el grupo JUSCANZ y algunos países latinoamericanos susceptibles de recibir inversiones de Estados Unidos bajo este concepto. En cambio, se mostraron contrarios a esta opción la UE, la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, China y algunos otros países subdesarrollados, mientras que Rusia abogó por retrasar la decisión hasta el segundo período de compromiso (ENB, 2000a: 3). Fue también objeto de intensos debates la conveniencia de limitar cuantitativamente la aportación de los mecanismos de flexibilidad al cumplimiento de los QELRC. Así, el establecimiento de un límite cuantificado recibió el apoyo del Grupo de Visegrado (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), algunos países africanos, la Unión Europea (favorable a un límite de un 50% de las

reducciones de emisiones) e Indonesia (favorable a un límite de un 70%)²¹³ (ENB, 2000f: 1 y 3). En cambio, los Estados Unidos, Canadá, la Federación Rusa y Australia apostaron por la máxima flexibilidad en la utilización de los mecanismos de Kyoto y, por tanto, se opusieron a constreñir el alcance de su utilización (ENB, 2000f: 1, 3; ENB, 2000i: 12, 18). Finalmente, señalaremos que se debatió sobre la conveniencia de excluir la energía nuclear de los mecanismos de flexibilidad, aspecto éste que generó un consenso mayor que los anteriores, lo que no fue óbice para que Australia sostuviera que “la decisión debían tomarla individualmente los países receptores de los proyectos” y subrayara que “el silencio de los EEUU al respecto de este asunto no indicaba necesariamente una falta de apoyo” a sus posturas (ENB, 2001g: 3).

Por otra parte, era necesario establecer un sistema de **cumplimiento del Protocolo de Kyoto**. En efecto, “si bien la mayoría de las partes había expresado su apoyo a un sistema de cumplimiento ‘fuerte’, la traducción de este objetivo a términos legales y técnicos reveló la presencia de posiciones divergentes”. Estas divergencias se expresaron, particularmente, en (a) la discusión acerca de la diferenciación entre las partes que están incluidas en el Anexo I y las que no lo están, defendida con ahínco por el G-77/China (ENB, 2000c: 3 y 4; ENB, 2000d: 1); (b) la disputa sobre las consecuencias del incumplimiento, y en especial sobre su carácter vinculante, apoyado por los Estados Unidos y la Unión Europea, pero rechazado por Japón, Canadá, Australia y la Federación Rusa (ENB, 2000g: 3; ENB, 2000i: 14); (c) el debate sobre el método de adopción del régimen de cumplimiento; y, finalmente, (d) las negociaciones acerca de la composición de los órganos de cumplimiento (ENB, 2000i: 18).

²¹³ A pesar de su atractivo, estos límites porcentuales presentan dificultades. Por ejemplo, si el tanto por ciento debe calcularse sobre la diferencia entre las emisiones del año base y las del período de compromiso, la cifra no sirve para indicar la proporción de “esfuerzo doméstico” necesario para cumplir con el QELRC, ya que ésta debería inferirse tomando como punto de referencia un escenario de *business-as-usual* (de improbable determinación, por otra parte). Tampoco está claro qué hacer en los casos en los que el Anexo B permite al país en cuestión aumentar o únicamente estabilizar sus emisiones.

Por último, los **sumideros** constituyeron otro de los principales puntos de debate de la sexta Conferencia de las Partes. De hecho, fue justamente esta última cuestión la que iba a demostrarse más polémica, hasta el punto de provocar el colapso de las conversaciones en La Haya (Begg, 2002: 334). Como podía leerse en el *Earth Negotiations Bulletin* publicado al final de la conferencia, “si hubo una palabra que dominó las discusiones en La Haya, ésta fue *sumideros*” (ENB, 2000i: 18).

La discusión se centró, sobre todo, en el desarrollo del artículo 3.4 del Protocolo de Kyoto, que despertaba reticencias en la UE, la AOSIS y un buen número de países del sur, pero era visto con muy buenos ojos por el Grupo Paraguas (ENB, 2000b: 1). Recordemos que el mencionado artículo permite la introducción de la gestión del suelo, las prácticas agrícolas, la gestión de los bosques y otras actividades de sumideros en la contabilidad de emisiones netas de los estados (Begg, 2002: 334). Y que la toma en consideración de estos depósitos de GEI implica un aumento considerable de la incertidumbre y de la dificultad para determinar la adicionalidad de las absorciones, hasta el punto que los sumideros del artículo 3.4 han recibido el nombre de “*sumideros de no-hacer-nada*” (Begg, 2002: 332). En suma, el asunto presentaba todas las características necesarias para generar un debate de complicada resolución; y esto fue precisamente lo que sucedió en La Haya.

Los Estados Unidos acudieron a la COP 6 con una propuesta que equivalía a poder descontar de sus emisiones las capturas atribuibles a los sumideros del artículo 3.4 hasta un límite de 1120 millones de toneladas de dióxido de carbono cada año. Dada la *fluidez* a la que está sujeta la contabilización de las absorciones de GEI, especialmente las absorciones de las “actividades adicionales de sumideros”, la cifra propuesta por EEUU les habría permitido cubrir el objetivo de reducir sus emisiones en un 7% respecto del año base y, además, compensar el aumento que desde 1990 habían experimentado las emisiones de GEI. Dicho de otro modo, los EEUU sólo hubieran necesitado estabilizar el nivel de sus emisiones en el año 2000 para poder cumplir, nominalmente, con el Protocolo de Kyoto (Begg, 2002: 334). Evidentemente, esto resultaba del todo incompatible con los tradicionales reparos de la Unión Europea respecto de los sumideros en general y del artículo 3.4 en particular. Reparos que habían devenido en acuerdo del Consejo cuando, el 22 de junio de 2000, se adoptó “la posición negociadora de que ningún sumidero adicional debería ser

incluido hasta después del primer período de compromiso” (Schwarze, 2001: 398).

Así, y ante la negativa de la Europa comunitaria, los Estados Unidos se vieron forzados a rebajar su propuesta hasta los 450MtCe al año, que equivalían a una reducción del 7% de las emisiones de este país en el año base. Es decir, los EEUU hubieran alcanzado su QELRC retornando a los niveles de 1990 (Begg, 2002: 334). Esto también se le antojó excesivo a la UE, que estaba dispuesta a conceder sólo 27MtCe anuales (el 0,5% de las emisiones estadounidenses en el año base). En un esfuerzo de mediación entre los EEUU y la UE, el Reino Unido ofreció a los estadounidenses 250MtCe anuales (el 5%), junto con otras concesiones por parte de los europeos acerca de la suplementariedad y el mecanismo de cumplimiento, lo que debía ser correspondido con la exclusión de la energía nuclear y los sumideros del MDL. A pesar de la aceptación por parte de los EEUU de estas condiciones, algunos negociadores de la Unión consideraron que la oferta británica era aún excesiva, y no hubo acuerdo (Begg, 2002: 334). En efecto, la propuesta británica “encontró una oposición inflexible por parte de la comunidad de las ONG y de la UE” (Begg, 2002: 334).

Estas diferencias se revelaron finalmente insuperables. Después de 36 horas de negociación continuada, los delegados dieron por terminada la negociación y se citaron para una segunda parte de la sexta Conferencia de las Partes, que iba a desarrollarse en julio de 2001. El desacuerdo “era de tal calibre que sólo a través de una nota del propio Presidente de la Conferencia [...] se pudieron identificar los temas, contenidos y principales aspectos a debatir” en la COP 6-bis (Rodrigo Hernández, 2001: 332).

Para entender por qué la Conferencia de La Haya se saldó con tan rotundo fracaso debe acudir a tres consideraciones. En primer lugar, las emisiones de los principales grupos negociadores del Anexo I habían evolucionado de manera muy diversa desde principios de la década de los noventa, de manera que las reducciones que los distintos estados necesitaban para alcanzar su QELRC diferían de forma “dramática”. Así, la UE debía conseguir una reducción del 17% respecto de sus emisiones previstas para el primer período de compromiso (sumando la estimación de crecimiento de un 9% con el objetivo de reducción del 8%), mientras que los Estados Unidos, y otros

miembros clave de JUSCANZ, necesitaban una reducción de aproximadamente un 30% (Jacoby y Reiner, 2001: 304).

En segundo lugar, se ha argumentado que la actitud de la Unión Europea contribuyó también al abrupto final de la COP 6. En dos sentidos. Por una parte, la UE mostró una clara “inhabilidad a la hora de responder rápidamente” en los momentos clave de la negociación, “a causa de la necesidad de alcanzar un acuerdo entre los quince estados miembros”²¹⁴ (Vrolijk, 2002: 3). Por otra parte, se ha argumentado también que la UE acudió a La Haya poco predispuesta a efectuar el tipo de concesiones que los EEUU reclamaban para poder cerrar el acuerdo (y que ya se han presentado), atribuyéndose en ocasiones esta poca flexibilidad al hecho que tanto la ministra Dominique Voynet, la jefa de la delegación francesa, que ejercía la presidencia semestral del Consejo, como el ministro Jürgen Trittin, jefe de la delegación alemana, pertenecen a los partidos verdes de sus respectivos países (Jacoby y Reiner, 2001: 301). También Thomas R Jacob ha escrito que en La Haya la UE estuvo altamente preocupada por la rendición de cuentas en el ámbito doméstico (Jacob, 2001: 279).

Finalmente, y para decirlo con Christiaan Vrolijk, “la gestión de la Conferencia por parte de su presidente jugó también un papel” (Vrolijk, 2002: 3). Durante los primeros días de la Conferencia, las negociaciones avanzaron con mucha lentitud, a causa de la complejidad y amplitud de la agenda, así como por la presencia de posiciones negociadoras poco compatibles. De esta forma, cuando los ministros llegaron para incorporarse a la COP, había aún muchos asuntos de carácter técnico por resolver (ENB, 2000d: 4). El *Earth Negotiations Bulletin* advertía: “los delegados empezarán la semana final en La Haya con un laberinto de temas políticos y técnicos pendientes encima de la mesa”

²¹⁴ En particular, el británico John Prescott negoció un complejo acuerdo con los Estados Unidos acerca de los sumideros del artículo 3.4, que el resto de la Unión Europea se negó a aceptar. “Prescott culpó a la ministra de medio ambiente francesa, Dominique Voynet, del colapso de las conversaciones” (Francia ejercía la presidencia semestral de la Unión) y, en cambio, Voynet “culpó a los Estados Unidos de haber sostenido una posición de línea dura, siendo respaldada por otros países europeos” (Vrolijk, 2001b: 167); véase también Grubb y Yamin, 2001: 263). Este episodio provocó cierto revuelo mediático (Vrolijk, 2001a: 254).

(ENB, 2000e: 4). Como indica Vrolijk, “los varios cientos de páginas de texto cuidadosamente esbozado [...] resultaban en gran medida incomprensibles y ciertamente innegociables para los líderes políticos”²¹⁵ (Vrolijk, 2002: 3). El 23 de diciembre, pues, un día antes de la fecha oficial de finalización de la conferencia, y ante la evidencia de que las negociaciones estaban “atascadas”, Jan Pronk, presidente de la conferencia, decidió presentar una nota personal con sus propuestas sobre los aspectos clave, “en un intento de que el consenso se abriera paso” (ENB, 2000i: 1). El intento no tuvo ningún éxito. Ciertamente, el *paper* “aportó un nuevo texto y nuevas ideas a la mesa de negociación”, provocando una nueva “repolarización” de las partes, que volvieron a sus posiciones originales (Vrolijk, 2002: 3). Si bien los Estados Unidos y el resto del Grupo Paraguas opinaron que la propuesta de Pronk era un “reflejo razonable de las posiciones”, la UE se mostró “muy decepcionada” y el G-77/China consideró que el texto era “completamente inaceptable e inválido como base para futuras negociaciones” (Vrolijk, 2001b: 167). Finalmente, Jan Pronk tuvo que anunciar que los delegados no habían llegado a ningún acuerdo y que, por tanto, la sexta conferencia de las partes debía suspenderse para que pudiera retomar su trabajo más adelante²¹⁶.

Las partes, por tanto, se otorgaron más tiempo para negociar, y en particular para negociar fuera del foco de los medios de comunicación y de los grupos de presión. Sin embargo, el 21 de marzo de 2001, entre la primera parte de la COP 6 y la segunda, la nueva administración estadounidense “declaró su oposición al Protocolo [de Kyoto], diciendo explícitamente que creía que éste era ‘fatalmente fallido’, pues perjudicaría a su economía y dejaba a los países en desarrollo exentos de cualquier compromiso de reducción” (Ramos, 2001: 49). Esto iba a modificar por completo las

²¹⁵ Michael Grubb y Farhana Yamin sostienen que “la enorme complejidad del tema del cambio climático está empezando a tensar la capacidad del proceso de negociación intergubernamental hasta sus límites” (Grubb y Yamin, 2001: 266). De forma que, “fundamentalmente, los temas sobre la mesa en La Haya eran demasiado políticos como para que los resolvieran los tecnócratas y demasiado técnicos como para que los entendieran los políticos” (Grubb y Yamin, 2001: 269 y 270).

²¹⁶ Para una revisión de la nota elaborada por Jan Pronk, véase ENB (2000h). Para una revisión del papel y la estrategia de Jan Pronk en la Haya, véase Grubb y Yamin (2001: 268).

dinámicas negociadoras. Detengámonos un momento en la evaluación de las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos.

9.2. La retirada de los Estados Unidos

Se ha argumentado que la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero durante la década de los años noventa dejaba poco margen de maniobra a Estados Unidos. Además de ello, “la población y la economía estadounidenses aún estaban creciendo rápidamente”, lo que, sumado a la “enorme inercia de la infraestructura energética de los EEUU, de su maquinaria política” y de su legislación energética, dificultaba sobremanera el cumplimiento del Protocolo de Kyoto por parte de este país. Dicho de otro modo: los EEUU sólo podían alcanzar su QELRC mediante la adquisición de reducciones más o menos virtuales procedentes de una utilización muy intensiva de los mecanismos de flexibilidad y los sumideros (Grubb y Yamin, 2001: 271). El fracaso que, en este aspecto, cosechó la delegación estadounidense en La Haya apartó a EEUU de Kyoto.

Fuera como fuera, la retirada de Estados Unidos ha condicionado de manera muy poderosa la evolución de las negociaciones hasta hoy. La decisión de la administración Bush tuvo múltiples consecuencias, de entre las que destacaremos las cuatro siguientes:

Primeramente, ha de recordarse que los Estados Unidos son el primer emisor mundial de gases de efecto invernadero. La siguiente tabla, confeccionada por la estadounidense EPA, muestra las emisiones de CO₂ provocadas por los combustibles fósiles en algunos de los países más importantes (con datos de 1998).

Tabla 17: Las emisiones de CO₂ procedentes de combustibles fósiles (1998)

País	Millones de toneladas métricas de CO₂	País	Millones de toneladas métricas de CO₂
Estados Unidos	5.480	México	348
RP China	2.715	Brasil	310
Fed. Rusa	1.485	Australia	306
Japón	1.058	Irán	291
India	926	Polonia	283
Alemania	834	España	276
Reino Unido	540	Indonesia	249
Canadá	508	Países Bajos	240
Italia	440	Arabia Saudita	234
República de Corea	394	Taiwán	216
Francia	391	Turquía	173
Sudáfrica	373	RD Corea (Norte)	157
Ucrania	366		

Fuente. Environmental Protection Agency, sitio <http://yosemite.epa.gov> (encontrado en marzo de 2004).

Representando los EEUU una parte tan significativa de las emisiones de GEI, está claro que su retirada no puede más que suponer una disminución de los efectos que pueden esperarse del Protocolo de Kyoto, que, según Cathrine Hagem, se reducen “de pequeños a insignificantes” (Hagem, 2001: 1). Sin embargo, más allá de esta consecuencia obvia, la no-ratificación del Protocolo por parte de Estados Unidos tiene otras implicaciones que pueden resultar tanto o más importantes.

No debe olvidarse que la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto requiere que éste sea ratificado por 55 o más estados que sumen, como mínimo, el 55 por ciento de las emisiones del Anexo I en el año base. Puesto que los EEUU representan un 36,1% de estas emisiones, los quince estados de la UE un 24,2% y la Federación Rusa un 17,4%, la suma de Estados Unidos con cualquiera de los otros dos grandes emisores veta la entrada en vigor del Protocolo. De hecho, en la práctica esto también ocurre con la suma de Estados Unidos y Japón (8,5%), que alcanza el 44,6% de las emisiones.

Así las cosas, la ausencia de EEUU dificulta la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, porque aleja a los ratificantes del umbral del 55% necesario para su entrada en vigor. Pero, sobre todo (dada la actitud de la UE), otorga un valioso poder de veto a la Federación Rusa y a Japón. Dicho de otro modo, a partir de marzo de 2001, estos dos países contaron con una posición de mayor fuerza ante la Unión Europea en las negociaciones: “a pesar de la retirada del país más poderoso del Grupo Paraguas, la posición de este grupo se fortaleció y la UE y los países subdesarrollados tuvieron que hacer más concesiones” (Vrolijk, 2002: 4).

La tercera consecuencia a la que deseamos referirnos tiene que ver con el impacto que la retirada de Estados Unidos puede tener sobre la IC, el MDL y el comercio internacional de emisiones. En efecto, en tanto que principal comprador en potencia de derechos de emisión, la salida de EEUU del mercado creado por el Protocolo de Kyoto en torno a los mecanismos de flexibilidad tiene efectos absolutamente desequilibrantes. Los estudios “concluyen que el precio de los permisos disminuirá fuertemente como consecuencia de la ausencia de la demanda estadounidense”²¹⁷ (Buchner; Carraro y Cersosimo, 2002: 275).

La reducción del precio de la tonelada de carbono en el mercado internacional tiene varias implicaciones que merecen ser apuntadas: reduce los incentivos para invertir en proyectos de MDL que beneficien a los países subdesarrollados; reduce los incentivos que pudieran tener los vendedores de *aire caliente* para ratificar el Protocolo de Kyoto (lo cual es especialmente importante en el caso de la Federación Rusa, de quien depende la entrada en vigor del tratado); y, finalmente, reduce los incentivos para que el resto de países del Anexo I cumplan con Kyoto mediante recortes domésticos de las emisiones (Buchner, Carraro y Cersosimo, 2002: 275). En suma, “la retirada de los EEUU ha dejado este mercado [de derechos de emisión] con una sobre-oferta potencial”, lo

²¹⁷ Para un estudio de las consecuencias económicas de la retirada de los EEUU del Protocolo de Kyoto/Bonn, véase Buchner; Carraro y Cersosimo (2002). Hagem sostiene que la reducción de los precios de los permisos puede llegar a los dos tercios (Hagem, 2001: 1). Véase también la tabla que reproducimos en el apartado 9.4.

que crea dificultades en las relaciones norte-sur, dificulta la entrada en vigor de Kyoto y genera una situación “indeseable para la integridad ambiental del Protocolo” (Vrolijk, 2001d: 2).

Finalmente, y de forma paradójica, parece que la retirada de Estados Unidos provocó un aumento del interés de los demás estados por el Protocolo de Kyoto. Con su gesto, los EEUU otorgaron calado político a un proceso que se había tecnificado hasta el aburrimiento: “la política climática vuelve a ser emocionante, atañe a lo personal y lo moral” (Vrolijk, 2001e: 1). La construcción del régimen internacional del cambio climático se vinculó al combate por el multilateralismo en un momento de unilateralismo rampante²¹⁸. Según Vrolijk, “en vez de propinar al Protocolo de Kyoto el tiro de gracia, el anuncio levantó una tormenta de críticas internacionales y unió a la mayor parte del mundo en la oposición a la actitud de los Estados Unidos”, incluyendo a varios de sus aliados de la JUSCANZ (Vrolijk, 2002: 3). En palabras de Sujata Gupta Pachauri, “la decisión de EEUU de retirarse del Protocolo de Kyoto espoleó el resto del mundo a asegurar que el proceso iniciado en Kyoto no descarrilaría” (Pachauri, 2002: 127). Así, la Unión Europea redobló sus esfuerzos para asumir el liderazgo internacional en materia de cambio climático. “Se enviaron delegaciones políticas de la Troika de la UE [...] a visitar al presidente Bush, en vano, y a todos los otros actores principales del resto del mundo, con más éxito”. Por su parte, el G-77/China reaccionó también con dureza a la posición de los EEUU, puesto que su retirada, como se ha señalado, tiene consecuencias para los países del sur. En suma, ante la segunda parte de la COP 6, “las partes querían demostrar que los Estados Unidos estaban equivocados” (Vrolijk, 2002: 4).

Sin embargo, ello requería tomar en consideración algunos datos fundamentales. Persistía la brecha entre las cantidades asignadas en Kyoto y las reducciones de emisiones que concebiblemente

²¹⁸ Así se entiende que, al término de la segunda parte de la COP 6, celebrada en julio de 2001 en Bonn, las declaraciones públicas “tuvieran más que ver con el triunfo del multilateralismo sobre el unilateralismo que con el cambio climático” (Vrolijk, 2001d: 1). Esto puede explicar también que los años 2000 y 2001 fueran años con una presencia notable del cambio climático en los medios de comunicación. En particular, un estudio elaborado por David J. Tàbara sobre tres periódicos de Barcelona indica que en los años de la COP 6, la COP 6-bis y la COP 7 se publicaron más artículos sobre cambio climático que en cualquier otro año desde 1990, exceptuando 1997 (Tàbara, 2003a).

podían conseguir los aliados tradicionales de los EEUU (Grubb y Yamin, 2001: 273). Además, y a causa del mecanismo para la entrada en vigor del Protocolo, el Grupo Paraguas gozaba de una capacidad de negociación reforzada. Dicho de otro modo: “para que entre en vigor [Kyoto, la UE] necesitaba ceder ante algunas de las demandas del Grupo Paraguas, como las vinculadas a los límites en el uso de los sumideros” (Vrolijk, 2001e: 1).

En definitiva, si bien la retirada de EEUU impulsó el cambio climático en las agendas de algunos estados, y en particular en el seno de la Unión Europea, también es verdad que decrecieron las expectativas acerca de la fortaleza del régimen: la UE estaba dispuesta a hacer las concesiones que no había admitido en La Haya, el G-77/China debía moderar algunas de sus demandas y las ONG abandonaban la reclamación de un buen acuerdo para contentarse con cualquier acuerdo (Vrolijk, 2001d: 1). Como escribiera Katie Begg, si bien “antes de que los EEUU decidieran que no serían parte del Protocolo [...], la preocupación principal era reforzar la integridad ambiental del mismo”, en Bonn y Marrakech “la preocupación fue mantener el apoyo al Protocolo para que aún pudiera emprenderse una acción global sobre el cambio climático” (Begg, 2002: 333).

Estos son los datos clave para entender la COP 6-bis de Bonn y la COP 7 de Marrakech, a las que prestamos nuestra atención en el siguiente apartado.

9.3. Los acuerdos de Bonn y Marrakech

La COP 6 se reanudó en Bonn el 16 de julio de 2001. En esta ocasión, la flexibilidad mostrada por los actores que apostaban por un régimen más ambicioso permitió que las negociaciones avanzaran de forma más prometedora que en La Haya. Sin embargo, tras muchas horas de negociación, los delegados sólo acertaron a llegar a acuerdos definitivos en las cuestiones tocantes al “incremento de capacidades de los Estados en vías de desarrollo”, y a los “Estados especialmente afectados por el cambio climático” (Rodrigo Hernández, 2001: 332). En todo lo demás (mecanismos de Kyoto, cumplimiento y sumideros), “se avanzó bastante en las negociaciones, lográndose el llamado ‘Acuerdo de Bonn’, pero se decidió continuar las conversaciones en la COP 7”, que iba a celebrarse en Marrakech (Ramos, 2001: 49 y 50). De este modo, “los ‘Acuerdos de Marrakech’ son los

acuerdos jurídicos que dan expresión legal a los acuerdos políticos de Bonn y que permiten la implementación del plan de acción de Buenos Aires” (Rodrigo Hernández, 2001: 332).

Revisaremos aquí los acuerdos adoptados en la COP 6-bis y la COP 7 relativos a cuatro aspectos de la mayor relevancia para el desarrollo del régimen internacional del cambio climático. Prestaremos nuestra atención a las decisiones acerca de la operacionalización de los mecanismos de flexibilidad (9.3.1), los sumideros (9.3.2) y los mecanismos de cumplimiento y la financiación del régimen (9.3.3)²¹⁹. El apartado 9.4 evaluará el resultado de Bonn y Marrakech.

9.3.1 La operacionalización de los mecanismos de flexibilidad

Como se ha señalado, las negociaciones del Protocolo de Kyoto no habían logrado detallar suficientemente el funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad. Faltaba escribir su letra pequeña. Y este paso pendiente revestía una importancia fundamental, hasta el punto que según algunas estimaciones “el volumen total de créditos de emisiones procedentes de los mecanismos vinculados a proyectos [IC y MDL] podría variar entre algunos millones de toneladas anuales y algunos cientos de millones”, en función del marco institucional que se diseñara (Grubb, 2001b: 3). En este apartado se examinarán los resultados de la COP 6-bis y la COP 7 en lo tocante a la IC, al MDL y al comercio de emisiones. Adicionalmente, se revisarán algunos aspectos comunes a los tres mecanismos de flexibilidad, resueltos en los Acuerdos de Bonn y Marrakech.

Las conferencias de Bonn y Marrakech abordaron diversos aspectos relativos a la implementación conjunta, algunos de ellos de relevancia. Primeramente, se creó un sistema de *dobles vías* para el funcionamiento de este mecanismo, con marcos institucionales (y grados de flexibilidad) diversos. Los países que cumplan con todos los requerimientos vinculados a la UNFCCC y el Protocolo de Kyoto (haberlos ratificado, tener atribuido un QELRC, estar al día en materia de inventarios y transmisión de información, etc.) podrán acogerse a la vía uno, en la que los estados participantes en el proyecto (el inversor y el receptor) podrán verificar las reducciones de emisiones sin necesidad

²¹⁹ Para un muy buen resumen de los acuerdos de Bonn y Marrakech, véase Vrolijk (2001c).

de comprobación externa alguna (Begg, 2002: 335). Se trata, por tanto, de una vía en la que “los procedimientos son bastante sencillos” y “parecidos a un comercio de emisiones” basado en la ejecución de proyectos (Vrolijk, 2002: 6). La vía dos está diseñada para los países que no cumplan con los requerimientos antes mencionados, que, de esta forma, deberán “registrar los proyectos y seguir los procedimientos del Comité de Supervisión del Artículo 6”²²⁰, si quieren certificar sus reducciones de emisiones. Este procedimiento aproxima el marco institucional de la implementación conjunta al del mecanismo para un desarrollo limpio, puesto que se espera que el mencionado comité ande “en paralelo a la junta directiva del MDL”²²¹ (Begg, 2002: 335). Esta segunda vía puede ser elegida de forma voluntaria por estados que también pueden acogerse a la primera²²². Debe señalarse también que los Acuerdos de Marrakech establecieron que “se aceptarán URE derivadas de proyectos que se inicien desde el año 2000, a pesar de que los créditos utilizables sólo se corresponderán a la reducción de emisiones lograda desde 2008”, en lo que debe interpretarse como un intento de resolver el desajuste entre la IC y el MDL derivado de la posibilidad de acumular RCE desde 2000²²³.

²²⁰ El Comité de Supervisión, que no estaba previsto en el Protocolo, estará integrado por diez miembros: tres de las economías del este de Europa, 3 de países desarrollados, 3 de países en desarrollo y 1 de un país isleño amenazado por el aumento del nivel del mar. El Comité “tiene como funciones principales la verificación de las unidades de reducción de emisiones generadas y la acreditación de las entidades independientes que harán el seguimiento de los proyectos concretos” (Rodrigo Hernández, 2001: 338; véase el Anexo “Directrices para la aplicación del artículo 6 del Protocolo de Kyoto” en COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

²²¹ Señalaremos, por ejemplo, que el Comité Supervisor del Artículo 6 va a designar “*entidades independientes* acreditadas, similares a las *entidades operacionales* del MDL” (Begg, 2002: 335).

²²² El detalle acerca de esta decisión se encuentra en el Anexo “Directrices para la aplicación del artículo 6 del Protocolo de Kyoto” del documento COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

²²³ Véase el “proyecto de decisión .../CMP.1, sobre artículo 6”, en COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2. Véase también Ramos (2001: 51).

Los proyectos comprendidos bajo el mecanismo para un desarrollo limpio están sujetos a algunas otras garantías²²⁴. Así, deberá demostrarse el carácter adicional de los proyectos, que tendrán una duración de 10 años, o bien de 7 años prorrogables dos veces, a condición de que se revise la *baseline* del proyecto (contra la cual se calculan las reducciones de emisiones) (Ramos, 2001: 51). Se acordó también que los proyectos destinados a reforzar los sumideros sólo podrán incluir las categorías de forestación y reforestación. Además, “para el primer período de compromiso, no se podrán obtener RCE derivadas de sumideros por un valor superior al 1% de las emisiones del año base”, multiplicado por los cinco años comprendidos entre 2008 y 2012²²⁵. La superposición de las incertidumbres propias de los sumideros con las del mecanismo para un desarrollo limpio sugieren que es probable que este porcentaje se cubra en su práctica totalidad y que buena parte de las reducciones que de él se deriven sean de carácter más nominal que real. Michael G.J. den Elzen y André P.G. de Moor han cifrado en unos 49 millones de toneladas de carbono equivalente la reducción en la eficacia real del Protocolo de Kyoto provocada por la incorporación de los sumideros en el MDL (Elzen y Moor, 2001a: 7). Para el segundo período de compromiso el porcentaje deberá renegociarse, lo que se hará a partir del año 2005 (Ramos, 2001: 51). Los acuerdos de Marrakech prevén también que aquellas actividades de pequeña escala que se centren en la promoción de la energía renovable y la eficiencia deberán tener un trato preferencial bajo el MDL, razón por la cual deberán estar sujetos a “condiciones y procedimientos simplificados”²²⁶ (Elzen y Moor, 2001a: 7). Finalmente, se establece que un 2% del importe del mecanismo para un desarrollo limpio será destinado al Fondo de Adaptación (véase la sección 9.3.3).

²²⁴ Acerca de la importancia del MDL en el cumplimiento del Protocolo de Kyoto, véase Vrolijk (1999b).

²²⁵ Véase el anexo del “proyecto de decisión .../CMP.1” en el documento COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

²²⁶ Véase, del Acuerdo de Bonn, el Proyecto de decisión -/CP.7, artículo 12, en el documento COP 6-bis (2001), *Report of the Conference of the Parties on second part of its sixth session*, Bonn, 27 de julio de 2001, FCCC/CP/2001/5/Add.2. Véase, asimismo, de los Acuerdos de Marrakech la Decisión 17/CP.7, en el documento COP7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

El comercio internacional recibió en la COP 6-bis y la COP 7 una atención menor que la IC y el MDL. En efecto, este mecanismo de Kyoto “no figuraba como un tema principal de las conversaciones” (Begg, 2002: 335), de forma que las reglas concretas de su funcionamiento “serán definidas por la primera MOP del Protocolo” (Ramos, 2001: 51). No obstante, los Acuerdos de Marrakech fijan límites a la capacidad para vender derechos de emisión, con el doble objetivo de (a) reducir las posibilidades de que los estados *sobre-vendan* estos derechos y pongan en riesgo, así, el cumplimiento de su QELRC y la integridad de la contabilidad de emisiones; y, sin embargo, (b) proporcionar una liquidez suficiente al mercado²²⁷ (Vrolijk, 2002: 6).

Otra de las discusiones que la Conferencia de las Partes de 1997 en Kyoto no había logrado cerrar, y que concernía al conjunto de los mecanismos de flexibilidad, era la tocante a la definición de *suplementariedad*. En aras del acuerdo entre las partes, los actores que apostaban por definiciones firmes (y a menudo cuantitativas) de la suplementariedad fueron abandonando sus ambiciones. Así, por ejemplo, si en La Haya las propuestas del presidente Pronk y del Reino Unido “recomendaban que los países deberían conseguir sus objetivos ‘sobre todo’ a través de la acción doméstica”, en la segunda parte de la COP 6 esta formulación mutó en “con un elemento significativo del esfuerzo de cada parte del Anexo I” (Begg, 2002: 333; Elzen y Moor, 2001a: 7).

Finalmente, tienen una especial importancia los acuerdos sobre fungibilidad y sobre las operaciones que hemos llamado de arrastre o *banking*. En primer lugar, las conferencias de las partes 6-bis y 7 crearon las unidades de absorción (UDA), esto es, una categoría especial para contabilizar las emisiones capturadas por los sumideros de origen humano. Una vez hecho esto, los acuerdos de

²²⁷ De esta suerte, los países deberán mantener siempre en su poder “permisos de emisión equivalentes al 90% de sus obligaciones definidas en el artículo 3 del Protocolo de Kyoto” o bien del 100% del último inventario (multiplicado por los cinco años de compromiso), debiéndose escoger la opción menor (Ramos, 2001: 51; Begg, 2002: 335). Por lo visto, la primera condición está dirigida a los compradores netos, mientras que para los vendedores netos y los países con grandes cantidades de aire caliente parece más apropiada la segunda, que “sugiere que un país no puede vender más que la caída de las emisiones por debajo de su [QELRC] en un momento cercano al primer período de compromiso” (Elzen y Moor, 2001a: 7). Para un análisis más detallado, véase Missfeldt y Haites (2002).

Marrakech aceptaron que las unidades de cantidad atribuida (UCA) de los objetivos nacionales (esto es, las emisiones permitidas a cada estado en el primer período de compromiso), las RCE del mecanismo para un desarrollo limpio, las URE de la implementación conjunta y las UDA de los sumideros y los sumideros de actividades adicionales (art 3.4) “puedan ser utilizados para cumplir con los objetivos y que las transferencias entre partes del Anexo I no están restringidas” (Begg, 2002: 335). Dicho de otro modo, se aceptó que estas unidades pueden ser intercambiadas las unas por las otras, pueden utilizarse indistintamente para cumplir con las obligaciones del Protocolo de Kyoto y pueden ser objeto de compra y venta en el comercio internacional de emisiones, sin ninguna distinción tampoco. Esto es, son fungibles. Nótese que la fungibilidad de las reducciones obtenidas por medios diversos implica, de hecho, un aumento de la flexibilidad de la que disponen los estados para cumplir con sus QELRC: todas las reducciones tienen el mismo valor en los balances de emisiones y absorciones y todas las reducciones pueden incorporarse al mercado de derechos de emisión²²⁸; se hayan conseguido como se hayan conseguido²²⁹ (Begg, 2002: 335).

Los Acuerdos de Marrakech desarrollan también las disposiciones del Protocolo de Kyoto acerca de la acumulación de las reducciones extras de un período de compromiso hasta el siguiente (en lo que hemos venido a conocer como *banking* o arrastre). En este caso, las distintas unidades de reducción de emisiones reciben tratamientos también distintos (aunque, como se ha apuntado, la fungibilidad existente en el resto de operaciones reduce los efectos de la diferenciación). Así, las UCA pueden ser acumuladas sin límite alguno, mientras que sólo podrán arrastrarse RCE y URE en cantidades equivalentes al 2,5% de las emisiones del país en cuestión en el año base (nótese que este

²²⁸ Para facilitar el control, sin embargo, “se decide la creación de un registro nacional en el que se debe especificar, entre otras cosas, la procedencia de todas las toneladas equivalentes de CO₂ que se utilizan para el cumplimiento de los compromisos” (Ramos, 2001: 50).

²²⁹ De hecho, cabe señalar que, en un principio, las UDA se crearon para diferenciar el trato que debían recibir las reducciones conseguidas por la vía de los sumideros, consideradas menos seguras desde un punto de vista ambiental. Así, por ejemplo, se estima que si las UDA hubieran sido apartadas del comercio internacional el impacto sobre el mercado hubiera sido “considerable”. Sin embargo, la fungibilidad entre unidades elimina los efectos de este tipo de restricciones a la flexibilidad (Vrolijk, 2002: 7).

2,5% equivale prácticamente a la mitad de las emisiones que deben reducir, en su conjunto, los países del Anexo I). Las UDA, en cambio, no pueden acumularse en absoluto (Begg, 2002: 335; Ramos, 2001: 50).

Revisadas las disposiciones acordadas en Bonn y Marrakech acerca de los mecanismos de flexibilidad, examinemos ahora la regulación de los sumideros que emergió de las negociaciones en estas dos conferencias.

9.3.2 Los sumideros en Bonn y Marrakech

Como se ha observado en la sección 8.2.1, el Protocolo de Kyoto dejó sin atar algunos cabos bien importantes en el asunto de los sumideros; sobre todo, aunque no exclusivamente, en lo tocante a los sumideros de “actividades adicionales”. En efecto, el artículo 3.4 se reveló ya desde su introducción en el Protocolo como una vía aún por explorar, prometedora para algunos e inquietante para otros, en la dirección de flexibilizar más aún el régimen del cambio climático. Con toda probabilidad, a ello se debió que éste fuera uno de los temas en los que la Federación Rusa ejerció con más determinación su redoblada fuerza negociadora, concedida por la retirada de EEUU, lo que le valió la consecución de sustanciosas cesiones por parte del resto de estados.

Así pues, “los sumideros adicionales del artículo 3.4, a cuya inclusión se había opuesto con firmeza la UE y otros en La Haya, fueron finalmente incorporados” para el primer período de compromiso (Vrolijk, 2002: 6). Los acuerdos alcanzados en Bonn y Marrakech, por tanto, permiten contabilizar como reducciones de emisiones el secuestro de carbono atribuible a la gestión de bosques, el restablecimiento de vegetación, la gestión de tierras agrícolas y la gestión de pastizales²³⁰. El monto

²³⁰ Los acuerdos de Bonn y Marrakech definen el restablecimiento de la vegetación como la “actividad humana directa que tiene por objeto aumentar el carbono almacenado en determinados lugares mediante el establecimiento de vegetación en una superficie mínima de 0,05ha y que no se ajusta a las definiciones de forestación y reforestación enunciadas en este artículo”. La gestión de bosques es el “sistema de prácticas para la administración y el uso de tierras forestales con el objeto de permitir que el bosque cumpla funciones ecológicas (incluida la diversidad biológica), económicas y sociales de manera sostenible”. El término gestión de tierras agrícolas se refiere a cualquier “sistema de prácticas en tierras dedicadas a cultivos agrícolas y en

de toneladas de CO₂ equivalentes anuales (esto es: el impacto sobre la eficacia ambiental del régimen) es bien considerable: “se estima que los permisos de emisión de los sumideros bajo el artículo 3.4 disminuirán los requerimientos efectivos de reducción de emisiones en aproximadamente 191 millones de toneladas” cada año. Dicho de otro modo: las “actividades adicionales” pueden suponer cerca de un 14% de los requerimientos de reducción de emisiones (Jotzo y Michaelowa, 2002: 180 y 181²³¹).

Veamos con mayor detalle cómo se operacionaliza el artículo 3.4. La explicación está organizada en cuatro puntos.

1) Los países que deseen incluir en sus balances de emisiones las absorciones de los sumideros del artículo 3.4 podrán escoger qué actividades concretas prefieren incorporar (la gestión de bosques, la revegetación, la gestión de las tierras agrícolas, la gestión de pastizales). En cierta medida, por tanto, se configura una suerte de contabilidad a la carta, que redundará en la flexibilidad, pero también en la complejidad, la incertidumbre y la falta de integridad ambiental que los sumideros, y especialmente el artículo 3.4, prometían desde que entraron a formar parte de las negociaciones. Sin embargo, y con el fin de limitar en algo esta arbitrariedad contable, esto es, para que “las partes no puedan escoger las categorías de sumideros que hayan evolucionado bien durante el período de compromiso”, los estados deberán elegir antes del inicio del mencionado período qué actividades incorporar en los inventarios de emisiones y absorciones y qué factores concretos de

tierras mantenidas en reserva o no utilizadas temporalmente para la producción agrícola”. Finalmente, la gestión de pastizales es definida como un “sistema de prácticas en tierras dedicadas a la ganadería para manipular la cantidad y el tipo de vegetación y de ganado productivos” (Anexo del proyecto de decisión /CMP.1, del documento COP6-bis (2001), *Report of the Conference of the Parties on second part of its sixth session*, Bonn, 27 de julio de 2001, FCCC/CP/2001/5/Add.2; y anexo del proyecto de decisión .../CMP.1 del documento COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

²³¹ Véanse, muy especialmente, las tablas del anexo

contabilización²³² (“como la cobertura mínima de las copas de los árboles o su altura”) (Vrolijk, 2002: 6; Elzen y Moor, 2001a: 7).

2) Los créditos procedentes de la gestión forestal están restringidos por unos límites fijados para cada país, que se especifican en el apéndice Z del Acuerdo de Bonn. Estos créditos de emisiones sumaban en Bonn 83MtCe anuales (contando los adjudicados a EEUU), a los que hay que sumar 15MtCe conseguidos en las negociaciones previas a Marrakech por la Federación Rusa, que hizo uso de su poder de veto fáctico para mejorar sus opciones de beneficiarse del Protocolo de Kyoto²³³ (Vrolijk, 2002: 7). La siguiente tabla reproduce el mencionado apéndice Z.

Tabla 18: Los límites de Bonn-Marrakech a los sumideros por gestión de bosques

	MtCe/año		MtCe/año
Alemania	1,24	Islandia	0,00
Australia	0,0	Italia	0,18
Austria	0,63	Japón	13,00
Belarús		Letonia	0,34
Bélgica	0,03	Liechtenstein	0,01
Bulgaria	0,37	Lituania	0,28
Canadá	12,00	Luxemburgo	0,01
Croacia		Mónaco	0,00
Dinamarca	0,05	Noruega	0,40
Eslovaquia	0,50	Nueva Zelanda	0,20
Eslovenia	0,36	Países Bajos	0,01

²³² De forma más general, y para mantener la consistencia contable más elemental, “aquellas áreas de tierra que se hayan utilizado bajo los artículos 3.3 y 3.4 deberán ser monitorizadas de continuo en los subsiguientes períodos de compromiso, evitando así contabilizaciones *ad hoc* para cuadrar las cuentas” (Ramos, 2001: 52). Véanse, de la COP 6-bis y la COP 7, respectivamente, el anexo del proyecto de decisión -/CMP.1, del documento COP6-bis (2001), *Report of the Conference of the Parties on second part of its sixth session*, Bonn, 27 de julio de 2001, FCCC/CP/2001/5/Add.2; y el anexo del proyecto de decisión .../CMP.1 en el documento COP7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.3.

²³³ Mientras en Bonn los sumideros derivados de la gestión forestal podían aportar hasta 17,63 a la contabilidad de la Federación Rusa, la decisión 12/CP.7 hizo que esta cifra ascendiera hasta los 33 MtCe.

España	0,67	Polonia	0,82
(Estados Unidos	28,00)	Portugal	0,22
Estonia	0,10	Reino Unido	0,37
Federación Rusa	(17,63)/ 33	República Checa	0,32
Finlandia	0,16	Rumanía	1,10
Francia	0,88	Suecia	0,58
Grecia	0,09	Suiza	0,50
Hungría	0,29	Ucrania	1,11
Irlanda	0,05		

Fuente: apéndice del proyecto de decisión .../CMP.1 del documento COP7 (2001b), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.3

3) Los créditos derivados de la gestión de los suelos agrícolas, la gestión de pastizales y las actividades de revegetación, en cambio, no están sujetos a ningún límite, a parte del requerimiento, por lo demás perfectamente trivial, de que su incorporación en los balances de emisiones y absorciones tiene que darse “sobre una base contable neta-neta” (es decir, deben compararse las emisiones o absorciones netas del año base con las del período de compromiso²³⁴) (Elzen y Moor, 2001a: 7).

4) Si resulta que los sumideros “convencionales” (forestación, reforestación y deforestación) no actúan como tales almacenes de carbono, sino como fuentes netas, entonces la gestión forestal (art. 3.4) puede compensar este “débito” hasta un límite de 9MtCe. Esta cifra, aprobada en Marrakech, corrigió al alza los 8,2MtCe que se aprobaron en Bonn y se antojaron insuficientes a la Federación Rusa²³⁵.

²³⁴ A pesar de esta trivialidad de la conveniencia de una aproximación neta-neta, las dificultades metodológicas implicadas en esta opción son bien considerables. No es tan sencillo evitar un tratamiento bruto-neto de los sumideros. Véase, a este respecto, Noble y Scholes (2000: 16).

²³⁵ Véase el anexo del proyecto de decisión .../CMP.1, del documento COP7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2. Véase también Vrolijk (2002: 7) y Elzen y Moor (2001a: 7).

Los sumideros fueron objeto también de acuerdos de carácter más metodológico. Así, los Acuerdos de Marrakech invitan al Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático a que “elabore métodos para estimar, medir, monitorizar e informar sobre los cambios en las emisiones por las fuentes de gases de efecto invernadero y de absorciones por los sumideros”. Le conminan también a que “prepare un informe sobre guías de buenas prácticas y gestión incierta relativa a la medida, estimación y valoración de las incertidumbres sobre esta misma cuestión”. Finalmente, y en esta misma dirección, la COP 7 requirió al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) que adoptara “metodologías para cuantificar las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de la degradación y la deforestación inducida [de forma indirecta] por la actividad humana” (Rodrigo Hernández, 2001: 337). Señalaremos, finalmente, que la séptima Conferencia de las Partes logró un acuerdo sobre las definiciones de los términos forestación, reforestación y deforestación²³⁶, presentes en el artículo 3.3 del Protocolo de Kyoto.

Además de los mecanismos de flexibilidad y los sumideros, las conferencias de Bonn y Marrakech abordaron también el establecimiento de un mecanismo de cumplimiento del Protocolo y de un conjunto de tres fondos para financiar políticas climáticas en los países del sur, todo con el fin de promover la implementación por parte de los estados de las políticas impulsadas por el régimen internacional del cambio climático. A ello dedicamos la siguiente sección, que será la última que reservamos a la presentación de los acuerdos adoptados en la COP 6-bis y la COP 7.

²³⁶ La COP 7 definió la forestación como la “conversión, por actividad humana directa, de tierras que carecieron de bosque durante un período mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales”. Por su parte, la reforestación es la “conversión por actividad humana directa de tierras no boscosas en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que están actualmente deforestados”. En el primer período de compromiso, “las actividades de reforestación se limitarán a la reforestación de terrenos carentes de bosques al 31 de diciembre de 1989”. Finalmente, la deforestación fue definida como la “conversión por actividad humana directa de tierras boscosas en tierras no forestales” (Anexo del proyecto de decisión -/CMP.1 del documento COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

9.3.3. El mecanismo de cumplimiento y los fondos

El mecanismo de cumplimiento negociado en Bonn y Marrakech ha sido señalado por algunos autores como “el régimen de cumplimiento más fuerte de cualquier acuerdo ambiental multilateral” (Vrolijk, 2002: 5) o “el más innovador y elaborado de todos los acuerdos ambientales multilaterales” (Begg, 2002: 333). Jesús Ramos señala también que el acuerdo “ha sido definido por la UE como una victoria moral, la única, si acaso” (Ramos, 2001: 52).

Los acuerdos de Marrakech crean un Comité de cumplimiento organizado en dos grupos de diez personas cada uno: el grupo de facilitación y el grupo de control del cumplimiento, que deberán adoptar sus decisiones por consenso o, si no es posible, por mayoría de tres cuartos. “El primero, como su nombre indica, pretende dar ayuda financiera y técnica a aquellas partes que la precisen para el cumplimiento de las obligaciones” (Ramos, 2001: 52), mientras que el segundo examinará el cumplimiento por parte de los estados “de las obligaciones sustantivas de reducción o limitación de emisiones”, así como de las “obligaciones metodológicas relativas a la creación y funcionamiento de un sistema nacional de estimación de emisiones y de un inventario anual de las mismas; y de las condiciones para participar en los mecanismos flexibles” (Rodrigo Hernández, 2001: 340).

Los equipos de expertos en cumplimiento, previstos en el artículo 8 del Protocolo, están legitimados para presentar ante el Comité comunicaciones acerca de cuestiones de aplicación, como también lo están las partes respecto de sí mismas y respecto de otras si cuentan con el apoyo de información corroborativa (Rodrigo Hernández, 2001: 320). Si se da incumplimiento, cada uno de los grupos puede adoptar medidas distintas. Así, “el grupo de facilitación puede decidir prestar asesoramiento y asistencia a la parte concernida”, ya sea asistencia técnica o financiera (Rodrigo Hernández, 2001: 320). El otro grupo del Comité, por su parte, “teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento de la parte escrutada”, puede imponer “una declaración de no-cumplimiento, un requerimiento de desarrollar un plan para volver al cumplimiento, la suspensión de la venta de emisiones” y una penalización por las emisiones no-reducidas en el establecimiento de objetivos para el siguiente período de compromiso, en virtud de

la cual, además del QELRC pertinente, el estado incumplidor deberá reducir el exceso de emisiones del período anterior más un 30% de esta última cantidad (Vrolijk, 2002: 7). Cabe destacar que entre la COP 6-bis y la COP 7 medió un debilitamiento de las disposiciones relativas a la promoción del cumplimiento, puesto que “mientras en el texto del Acuerdo de Bonn se requería la aceptación del acuerdo sobre cumplimiento para poder intercambiar créditos procedentes de los mecanismos, este requerimiento no aparece de forma explícita en los Acuerdos de Marrakech”²³⁷ (Vrolijk, 2002: 6).

Sea como sea, todas estas decisiones son un acuerdo político sin relevancia jurídica alguna. Y, de hecho, “aún hay un desacuerdo [...] sobre la naturaleza legal de las consecuencias del incumplimiento”: aún debe decidirse si estas consecuencias serán legalmente vinculantes o no (Begg, 2002: 333). Dicho de otro modo, las negociaciones no han acertado todavía a resolver la más importante de las dudas acerca de las consecuencias del incumplimiento del Protocolo. El desenlace, en cualquier caso, debe tener lugar en la primera conferencia de las partes posterior a la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, que actuará como reunión de las partes de este texto (la COP/MOP 1).

Como se ha apuntado, el Acuerdo de Marrakech crea tres fondos, que de momento serán administrados por el FMMA, para financiar el régimen internacional del cambio climático. Así, el Fondo especial del cambio climático, que depende de la UNFCCC, dedicará sus recursos a actividades sobre adaptación al cambio climático en los países del sur; a la transferencia tecnológica; a proyectos relacionados con la energía, el transporte, la industria, la selvicultura y la gestión de los residuos; y, finalmente, a actividades que ayuden a los países subdesarrollados a diversificar sus economías (Huq, 2002: 243). Por su parte, el Fondo para los países menos desarrollados,

²³⁷ Así, el acuerdo de Bonn incluye la siguiente disposición, que no puede encontrarse en los acuerdos de Marrakech: “únicamente las partes que hayan aceptado el acuerdo suplementario al Protocolo de Kyoto relativo al cumplimiento tendrán derecho a transferir o adquirir los créditos generados en virtud de la utilización de los mecanismos” (proyecto de decisión -/CP.7 sobre mecanismos, FCCC/CP/2001/5/Add.2. Véase, de los acuerdos de Marrakech, “proyecto de decisión .../CMP.1 sobre mecanismos”, en el documento COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

dependiente también de la Convención, deberá apoyar (entre otras cosas), la preparación de los programas nacionales de acción para la adaptación de los estados más empobrecidos (Huq, 2002: 243). Finalmente, el Fondo de adaptación del Protocolo de Kyoto será el receptor de aportaciones voluntarias y adicionales y del dinero procedente de la tasa del 2% sobre el MDL, y destinará sus recursos a apoyar “proyectos y programas concretos de adaptación en los países subdesarrollados” que sean partes del Protocolo²³⁸ (Huq, 2002: 243).

Una vez presentado lo más relevante de los acuerdos alcanzados en las Conferencias de las Partes celebradas en Bonn y Marrakech, es conveniente revisar cuál es su contribución al desarrollo del régimen internacional del cambio climático y cómo afectan a la capacidad del Protocolo de Kyoto para dar respuesta al refuerzo antropogénico del efecto invernadero. El próximo apartado pretende, pues, efectuar una somera evaluación de los acuerdos de la COP 6-bis y la COP 7.

9.4. Una evaluación de los acuerdos de Bonn y Marrakech

Se ha sugerido ya que las negociaciones posteriores a la UNFCCC dieron lugar a un texto, el Protocolo de Kyoto, claramente insuficiente. En efecto, las reducciones de emisiones acordadas en la tercera Conferencia de las Partes quedaban muy por debajo de los objetivos planteados por los actores más ambiciosos y más lejos aún de las recomendaciones efectuadas por los científicos²³⁹. La siguiente tabla muestra con claridad las estimaciones que, acerca del impacto del Protocolo de Kyoto, se elaboraron al poco tiempo de su apertura a la firma por parte de los estados.

²³⁸ El Fondo Especial para el Cambio Climático, el Fondo para los países menos desarrollados y el Fondo de adaptación del Protocolo de Kyoto se encuentran ya esbozados en el proyecto de decisión .../CP.7 del Acuerdo de Bonn. Véase COP 6-bis (2001), *Report of the Conference of the Parties on second part of its sixth session*, Bonn, 27 de julio de 2001, FCCC/CP/2001/5/Add.2. Los acuerdos definitivos pueden encontrarse en la Decisión 7/CP.7 sobre la financiación en el ámbito de la Convención (que incluye el Fondo especial para el cambio climático y el Fondo para los países menos desarrollados) y en la Decisión 10/CP.7 relativa a la financiación en el ámbito del Protocolo de Kyoto (que incluye el Fondo de adaptación). Véase COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

²³⁹ Sobre la insuficiencia de los acuerdos de Kyoto, véase Parry, Arnell, Hulme, Nicholls y Livermore (1998).

Tabla 19: Estimación (1998) de los impactos del Protocolo de Kyoto para el año 2050

Escenario de emisiones	Calentamiento global (°C)	Millones de personas en riesgo adicional de:		
		Falta de agua	Inundaciones en la costa por el calent. global	Hambre
Sin mitigación	1,39	1053	23	22
Kyoto	1,33	1053	22	20
Reducción del 20%	1,22	909	21	17
Reducción del 30%	1,19	891	20	16

Fuente: Parry, Arnell, Hulme, Nicholls y Livermore (1998: 286)

Como puede verse, para un buen número de indicadores, tanto ambientales como sociales, el Protocolo de Kyoto resultaba tener un impacto muy reducido, en muchos aspectos irrelevante, incluso si se cumplía íntegramente. Y sólo reducciones del 20% o el 30%, que resultarían extremadamente ambiciosas a ojos de un negociador, podrían tener efectos moderados²⁴⁰.

Se ha señalado que las negociaciones posteriores a la COP 3 vinieron a aguar este ya de por sí débil resultado. En particular, el año comprendido entre la primera parte de la COP 6 (La Haya, 2000) y la COP 7 (Marrakech, 2001) resultó ser decisivo. La firmeza de los Estados Unidos en su actitud de oposición al fortalecimiento del régimen, así como “la nueva estructura de poder” generada por su retirada en marzo de 2001, forzaron la revisión a la baja de los compromisos de Kyoto. De esta forma, siendo cierto que los acuerdos de Bonn-Marrakech pueden entenderse como “un gran triunfo para los negociadores de Naciones Unidas”, que lograron salvar el Protocolo “sin la participación de Estados Unidos, pero con el acuerdo de todos los otros países participantes”, incluidos aquellos que “justo antes de las negociaciones habían indicado que no podrían firmar sin los EEUU, como Australia y Japón” (Begg, 2002: 331), también es verdad que el consenso “no llegó sin cobrarse un precio” (Begg, 2002: 334). Recordémoslo con brevedad: sin modificar los QELRC nominales, el Acuerdo de Marrakech abrió un conjunto de posibilidades contables que

²⁴⁰ No todos los autores comparten este diagnóstico. Así, Grubb y Depledge han señalado que Kyoto crea una “estructura de períodos de compromiso en cascada” que puede permitir una mayor ambición ambiental con el paso del tiempo (Grubb y Depledge, 2001: 269). En general, los académicos que proceden del campo de las ciencias sociales suelen efectuar evaluaciones más generosas del Protocolo de Kyoto.

reducen las repercusiones reales del Protocolo de Kyoto. Ciertamente, los miembros del Grupo Paraguas usaron su poder, “de forma individual y colectiva, para rebajar al máximo el precio a pagar por la ratificación”. Al fin, de hecho, “tanto la UE como el G-77/China han cedido a casi todas las posturas del Grupo Paraguas [...] con el fin de llegar a un acuerdo” (Ramos, 2001: 50).

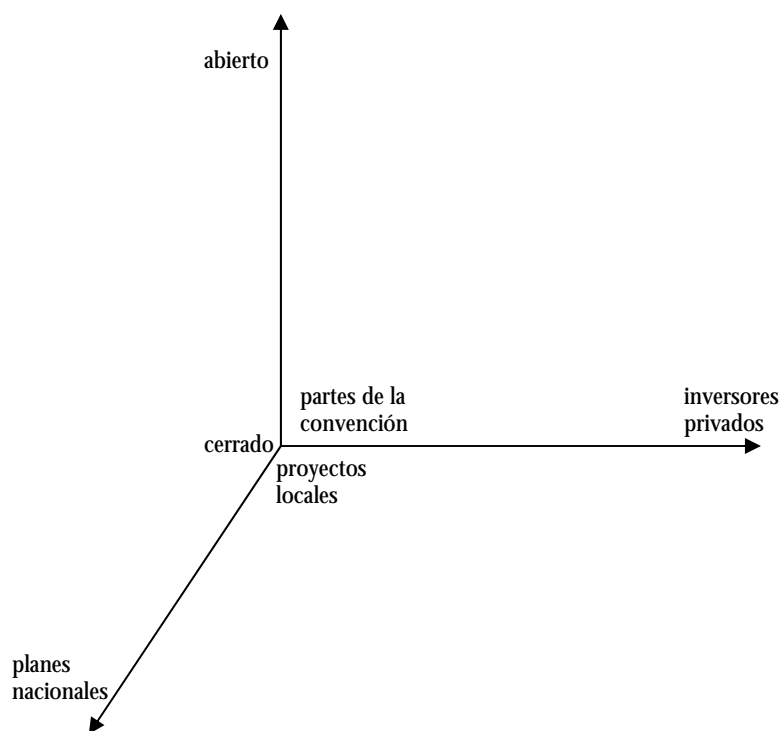
Así las cosas, la interpretación post-Marrakech del Protocolo es diferente a la que el mismo texto suscitaba después de la COP 3 de 1997. Recapitulando los elementos más importantes: se ha aceptado la gestión forestal como sumidero, aunque dentro de unos límites específicos para cada país; se han aceptado otras categorías de almacenes de carbono, particularmente los suelos agrícolas, los pastizales y el revegetación, sin límite alguno, lo que reduce “en gran medida” los compromisos efectivos; no se ha definido con suficiente claridad la suplementariedad en el uso de los mecanismos de flexibilidad, con lo que ésta continúa sujeta a las interpretaciones más dispares; el mecanismo de desarrollo limpio permite, con límites, incluir proyectos de forestación y reforestación; y, finalmente, la fungibilidad entre las reducciones de emisiones conseguidas por métodos distintos realza la flexibilidad e iguala lo que es desigual (Jotzo y Michaelowa, 2002: 180).

Nos detendremos por un momento en el análisis de dos de los principales aspectos de este proceso de debilitamiento: la flexibilización de los mecanismos de flexibilidad (en particular la IC y el MDL) y la ampliación y desregulación de las posibilidades de uso de los sumideros. Jackson, Begg y Parkinson se han aproximado de una manera conceptual al asunto de los mecanismos de flexibilidad. Estos autores identifican la existencia de tres dimensiones a lo largo de las cuales se definen las distintas versiones de la flexibilidad (especialmente de la flexibilidad en la que se intercambian derechos de emisión por inversiones, esto es, IC y MDL). Así, en primer lugar, los mecanismos pueden ser cerrados o abiertos. Los mecanismos cerrados son aquellos en los que “ambas partes están sujetas a *límites* de emisiones claramente especificados o, en la terminología del Protocolo de Kyoto, a compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones”. En estas circunstancias, “es posible identificar los permisos totales de emisiones y, por tanto, definir un mercado cerrado”, lo que “refuerza el incentivo de asegurar que el intercambio provoque reducciones concretas de emisiones” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 18). En cambio, en los

mecanismos abiertos, en los que no hay ninguna restricción de los niveles de emisión del estado que recibe la inversión, “la transferencia de créditos de reducción de emisiones [...] disminuirá la cantidad reducida” en el estado inversor sin que ello tenga que conducir a “reducciones reales y duraderas [...] en el país receptor” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 18). En suma, la IC es un mecanismo cerrado y el MDL es un mecanismo abierto.

En segundo lugar, los estados pueden reservarse el derecho a participar en los mecanismos de flexibilidad o bien pueden ampliar esta posibilidad para implicar a una multitud de formas de entidades privadas. Finalmente, las inversiones vinculadas a los mecanismos pueden estar dirigidas a sufragar proyectos a pequeña escala (con resultados más fácilmente monitorizables) o bien pueden destinarse a financiar “planes nacionales” de mayor alcance y, posiblemente, menor concreción. Estas tres dimensiones de los mecanismos de flexibilidad quedan expresadas en la siguiente figura.

Figura 5: El espacio de los mecanismos de flexibilidad



Fuente: Jackson, Begg y Parkinson (2001: 21)

Al parecer de Jackson, Begg y Parkinson, “desde el punto de vista de la seguridad ambiental”, se podría quizás argumentar que los mejores arreglos son los cerrados, implementados a la escala de proyectos y legitimados directamente entre los estados. En efecto, a) “el cierre reduciría, como mínimo parcialmente, las posibilidades de filtración de emisiones”; b) la implementación mediante proyectos “aseguraría que se pusieran en marcha medidas reales y concretas para la reducción de las emisiones”; y c) la implementación directa de las partes del Protocolo (o la Convención) “aseguraría una apropiada rendición de cuentas” (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 21). Dicho de otro modo: como más cerca de la intersección de los tres ejes del espacio, mejor para la seguridad ambiental del régimen. Ciertamente, sin embargo, eso es justamente lo contrario de lo que aconsejarían los partidarios de flexibilizar los mecanismos de flexibilidad, que apuestan por a) implicar una “comunidad más amplia de actores”, en particular “motivando la inversión privada”; b) abrir el mercado a los países sin QELRC; y c) desregular la escala en la que deben darse los proyectos (Jackson, Begg y Parkinson, 2001: 21 y 22).

Y esta es, en muy buena medida, la orientación por la que han apostado primero los miembros de JUSCANZ y el Grupo Paraguas y, más adelante, el conjunto de los estados. La operacionalización del Protocolo, por tanto, lo ha alejado de los espacios de seguridad ambiental. A la flexibilización de cada uno de los mecanismos de Kyoto debe añadirse la fungibilidad que los acuerdos de Bonn-Marrakech prevén entre las diferentes unidades de reducción de emisión (UCA, UDA, URE, RCE). Esta fungibilidad viene a unir los puntos del espacio más cercanos al origen de coordenadas con los más alejados, impidiendo así cualquier jerarquización de su contribución al cumplimiento del Protocolo de Kyoto (Elzen y Moor, 2001b: 7).

En lo tocante a los sumideros, la ampliación de las posibilidades de su uso en la contabilización de emisiones debe entenderse (también) como un intercambio de seguridad ambiental por facilidades en el cumplimiento de los QERLC. En efecto, cualquier utilización de los sumideros tiene costes en términos del rigor ambiental del régimen. Como nos recuerdan Ian Noble y R.J. Scholes, “una cantidad de carbono que permanece bajo tierra en forma de combustible fósil no utilizado tiene una baja probabilidad de entrar espontáneamente en la atmósfera”, mientras que, por lo contrario, “la

misma cantidad de carbono almacenada como biomasa o como carbono del suelo tiene una probabilidad mucho más alta de retornar a la atmósfera, ya sea porque las prácticas [...] que provocaron la acumulación se detengan, ya sea a causa de una perturbación involuntaria”, como un incendio o una plaga, por ejemplo (Noble y Scholes: 2000: 11). Dicho de otro modo, las toneladas de carbono que abandonan su forma fósil van a ser, para siempre jamás (en una escala temporal humana, claro está), susceptibles de pasar de la atmósfera a la biosfera o de la biosfera a la atmósfera, los dos subsistemas que más carbono intercambian entre sí. A estas incertidumbres, relativas al destino de los GEI retenidos en la biosfera, debe sumársele la incertidumbre contable acerca de la capacidad de ésta para absorberlos.

De hecho, según Sten Nilsson, Matthias Jonas y Michael Obersteiner, la incertidumbre (a la que los sumideros contribuyen muy poderosamente) es indispensable para que los estados puedan cumplir con el Protocolo a un precio razonable (justamente el objetivo perseguido en las negociaciones de Bonn y Marrakech). Hasta el punto que se estima que “los costes del cumplimiento para los países del Anexo I crecerían en un 300-400% si se requiriera que el intervalo de confianza de alcanzar el objetivo agregado del 5.2% de reducción aumentara desde el 50% hasta el 95%” (Nilsson, Jonas y Obersteiner, 2002: 27).

La ampliación del uso de los sumideros implica, por tanto, una disminución de la seguridad ambiental del régimen internacional del cambio climático. A lo que hay que añadir que la presencia de más unidades baratas de reducción de emisiones en el mercado reduce la efectividad ambiental del Protocolo de Kyoto por la vía de reducir el precio de los derechos de emisión y desincentivar, así, los esfuerzos domésticos de mitigación (Vrolijk, 2001d: 2).

En el camino de Kyoto a Marrakech, por tanto, el Protocolo perdió parte de su efectividad ambiental al tiempo que su cumplimiento se hacía progresivamente menos costoso. La siguiente tabla resume, en términos de efectividad ambiental y eficiencia económica, la evolución de los compromisos internacionales sobre el cambio climático desde la tercera Conferencia de las Partes en Kyoto hasta la séptima en Marrakech.

Tabla 20: Efectividad ambiental y eficiencia económica de los acuerdos sobre el clima desde 1997

	Efectividad ambiental				Eficiencia económica			
	Reducciones Anexo I (ind.=100: 755MtC)*		Emisiones de CO₂eq del Anexo I comparadas con los niveles de 1990		Red. domésticas del Anexo I**	Precio derechos^a (\$/tC)	Costes para Anexo I (índice=100: 19 millardos de \$)^a	
	<u>Índice</u>	<u>MtC</u>	<u>Excluyendo EEUU</u>	<u>Incluyendo EEUU</u>			<u>Índice</u>	<u>Millardos (\$)</u>
KP (sin CI)	140	1050	-14 (sólo CO ₂)	-12 (sólo CO ₂)	100%	--	220	47
KP (con CI)	100	755	-4 (sólo CO ₂)	-5,1 (sólo CO ₂)	46%	36	100	19
KP sin EEUU (con CI)	31	235	-4 (sólo CO ₂)	+8 (sólo CO ₂)	22%	16	18	3,5
Acuerdo Bonn	17	130	+1,2	+10,6 (sólo CO ₂)	17%	10	9	1,7
Acuerdos Marrakech	15	115	+1,7	-	15%	9	8	1,5
Participación Kazajstán^b	10	81	+1,6	-	11%	6	4	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Elzen y Moor (2001a: 13); Elzen y Moor (2001b: 9)

*: reducciones anuales de CO₂ a través de políticas domésticas, comercio internacional de emisiones, IC y MDL. Sin incluir los sumideros (no se acordaron hasta Bonn). Cifras respecto del Escenario A1B, que refleja un crecimiento alto de la economía y una introducción rápida de tecnologías nuevas y más eficientes.

** : en el supuesto de que los países del Anexo I sigan estrictamente un enfoque de minimización de los costes. Se expresa en porcentaje de las reducciones. El resto se conseguirá a través de los mecanismos de Kyoto. Se refiere al CO₂.

^a) en dólares de 1990; ^b) suponiendo que su QELRC sea como el de la Federación Rusa y Ucrania.

CI: comercio internacional de derechos de emisión

La tabla indica una importante pérdida de efectividad ambiental del Protocolo de Kyoto entre su versión inicial (que, en el gas CO₂, prometía una reducción de 755 MtC respecto de las previsiones del escenario A1B) y las versiones siguientes. La retirada de EEUU tiene un fuerte impacto sobre la reducción de emisiones de CO₂, que queda en menos de un tercio de lo previsto en 1997, tanto por la desaparición de las reducciones estadounidenses como por la caída de los precios de los derechos de emisión²⁴¹ (véanse, en este último sentido, la columna que expresa el porcentaje de reducciones

²⁴¹ Para otro estudio de los efectos de la retirada de EEUU del Protocolo de Kyoto sobre la cantidad de reducciones de emisiones y sobre el precio de los permisos internacionales de emisión, véase Hagem (2001).

domésticas sobre las reducciones totales y la columna que presenta los precios de la tonelada de carbono). Los acuerdos de Bonn y Marrakech suponen también una disminución importante de los efectos ambientales del régimen. Como resultado de todo ello, el Protocolo de Kyoto provocará una reducción de las emisiones de CO₂ de tan sólo 115 MtC respecto del escenario A1B, lo que equivale a un aumento de un 1,7% de las emisiones del Anexo I (menos EEUU) respecto del año 1990.

Cabe señalar que, junto a todo esto, decrece también el precio de los derechos de emisión en el mercado internacional generado por los mecanismos de flexibilidad. Esta reducción del precio de los permisos se da en un factor de cuatro (de 36 a 9 dólares por tonelada de carbono) entre el Protocolo en versión 1997 y el Protocolo en versión post-Marrakech. Por tanto, disminuye también la participación de los esfuerzos domésticos en el cumplimiento de Kyoto, de forma que de representar el 46% de las reducciones pasa a significar tan sólo el 15%.

En paralelo a esta pérdida de relevancia ambiental, el Protocolo experimenta también una reducción muy notable de los costes que para su cumplimiento deberían asumir los países del Anexo I. En efecto, la evolución experimentada por el régimen desde 1997 hasta 2001 (a saber: retirada de EEUU y flexibilización) ha abaratado en más de un noventa por ciento la consecución de los objetivos fijados en el Protocolo de Kyoto.

Véase, finalmente, que la presencia de Kazajstán en el Anexo B de Kyoto, si se diera bajo las mismas condiciones que Rusia y Ucrania (esto es, si Kazajstán tuviera un QELRC que le permitiera mantener en el primer período de compromiso los niveles de emisión alcanzados en el año base), reduciría aún más la eficacia ambiental del Protocolo de Kyoto y los costes de su cumplimiento, puesto que añadiría más *aire caliente* al mercado de emisiones (Elzen y Moor, 2001b: 7).

Es interesante señalar que de la tabla se deduce que el cambio más importante entre Kyoto y Marrakech no fue la flexibilización del uso de los sumideros, la falta de una definición clara de suplementariedad o la fungibilidad de los mecanismos, sino la no-ratificación del Protocolo por parte de Estados Unidos. En efecto, mientras este factor disminuyó la efectividad ambiental del

Protocolo en cerca de un 70% (segunda columna: de índice 100 a índice 31), el primero lo hizo en cerca de un 50% (de índice 31 a índice 15). Las diferencias son aún mayores si se expresan en términos de millones de toneladas de carbono. En ocasiones se ha inferido de ello que hubiera sido preferible flexibilizar el régimen antes de la retirada de Estados Unidos. Dicho de otro modo, se ha argumentado que hubiera sido mejor ceder ante las posiciones negociadoras estadounidenses durante la Conferencia de La Haya (2000) y haber mantenido así a este país dentro del régimen (Elzen y Moor, 2001a: 13).

En efecto, los acuerdos de Bonn y Marrakech incorporan en muy buena medida las demandas que Estados Unidos había efectuado en la primera parte de la COP 6, de forma que “dejan la puerta ampliamente abierta al retorno de EEUU a Kyoto”. De hecho, al parecer de Vrolijk, “el trato es más flexible que el que Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar en La Haya y tiene todas las flexibilidades requeridas por los EEUU para ser capaz de cumplir con sus objetivos, incluyendo las opciones de comercio de emisiones y los grandes sumideros” (Vrolijk, 2001d: 3).

Veamos, pues, cuáles son las perspectivas de futuro del régimen internacional del cambio climático.

9.5. A modo de epílogo: perspectivas de futuro

Las dos COP celebradas con posterioridad a la reunión de 2001 en Marrakech han sido de una importancia mucho menor. El informe del *Pew Center on Global Climate Change* acerca de la COP 8, celebrada en Nueva Delhi a finales de octubre de 2002, reconoce que, “con la mayor parte de los asuntos de importancia para el Protocolo de Kyoto ya resueltos en [...] Marrakech, pero sin que el Protocolo haya entrado aún en vigor, la agenda formal de la COP 8 ha estado compuesta, básicamente, por aspectos técnicos y de segundo orden” (PewClimate, 2002: 1; Jacob, 2003: 103). Así las cosas, además de adoptar la Declaración Ministerial de Delhi sobre Cambio Climático y

Desarrollo Sostenible²⁴², la COP 8 acordó las reglas de procedimiento para la Junta Directiva del MDL, completó el trabajo sobre la transmisión de información por parte de los países desarrollados, adoptó guías para la gestión de los fondos creados en Marrakech, así como nuevas indicaciones para las comunicaciones que deben presentar los países del sur, y, finalmente requirió al IPCC y al Panel de Evaluación Tecnológica y Económica del Protocolo de Montreal (del régimen del ozono) para que presenten un informe especial acerca de los compuestos HFC/PFC, que han reemplazado las sustancias que destruyen la capa de ozono pero, en cambio, contribuyen al cambio climático (PewClimate, 2002: 1).

De la COP 9, celebrada en Milán a principios de diciembre de 2003, se ha escrito que tuvo la agenda “más ligera de toda la historia de las COP” (PewClimate, 2003: 1), en buena medida a causa de que el Protocolo no había entrado en vigor (y no lo ha hecho todavía) y los estados no estaban aún en condiciones de discutir, formalmente, qué pasos deberán tomarse después del primer período de compromiso en 2012. La Conferencia de Milán, por tanto, también se ocupó de asuntos predominantemente técnicos, de entre los que destacaron la aceptación de que los proyectos de MDL basados en sumideros puedan darse con organismos modificados genéticamente, propuesta ésta que fue insistentemente defendida por los EEUU ante las reticencias expresadas por la UE; y la diferenciación entre las RCE temporales (RCEt), para los proyectos de sumideros no permanentes, y que sólo generarán créditos para un período de compromiso, y las RCE de larga duración (RCEl), que podrán acreditarse durante 20 años (renovables dos veces) o bien durante 30 (sin renovación) (PewClimate, 2003: 1 y 2).

En ambas conferencias, en suma, las discusiones formales adoptaron un perfil bajo. Sin embargo, “en las declaraciones políticas y en las discusiones de los pasillos” la COP 8 y la COP 9 vivieron un “debate vigoroso acerca de cuáles deben ser los próximos pasos en el desarrollo del régimen del

²⁴² Véase “The Delhi Ministerial Declaration on Climate Change and Sustainable Development”, Decisión 1/CP.8, en el documento COP 8 (2002), *Report of the Conference of the Parties on its eighth session*, Nueva Delhi, 1 de noviembre de 2002, FCCC/CP/2002/7/Add.1. Véanse, asimismo, Müller (2002) y PewClimate (2002: 1).

cambio climático” (PewClimate, 2002: 1). En especial, en lo relativo al asunto de los compromisos futuros, para el norte pero también para el sur, que “condicionó poderosamente la dinámica política” y dominó el resto de las negociaciones (PewClimate, 2002: 2; Jacob, 2003: 104; PewClimate, 2003: 1).

La cuestión de la ratificación rusa, imprescindible para la entrada en vigor del Protocolo, también recibió mucho atención durante las Conferencias de Nueva Delhi y Milán, aunque el pesimismo aumentó entre 2002 y 2003. Así, mientras en la COP 8 “continuaba pensándose que Rusia ratificaría en algún momento de 2003”, a pesar de que durante la reunión los representantes rusos “ofrecieron señales ambiguas”²⁴³ (PewClimate, 2002: 1; Jacob, 2003: 105), en la COP 9 el clima había ya cambiado. En efecto, los delegados expresaron, “tanto en las declaraciones públicas como en los comentarios privados”, una “profunda frustración con el proceso negociador” y, a la vez, “una mayor apertura de miras respecto de aproximaciones alternativas tanto dentro como fuera del marco de la UNFCCC” (PewClimate, 2003: 1).

En definitiva, el régimen internacional del cambio climático, tal y como se ha querido definir en la UNFCCC, Kyoto y Bonn-Marrakech, se encuentra en un momento de debilidad extrema. La tardanza en la ratificación rusa ha consumido la práctica totalidad del impulso político del que gozaba el asunto desde la COP 6-bis y la COP 7. Las negociaciones han centrado su atención en los aspectos más técnicos de los acuerdos y su futuro se jugará ahora fuera de los marcos formales, en las conversaciones entre la UE y la Federación Rusa y en los procesos de la política doméstica de Estados Unidos. Grubb, Brewer, Müller, Drexhage, Hamilton, Sugiyama y Aiba han efectuado un sugerente ejercicio de prospectiva acerca del régimen internacional del cambio climático. Y han llegado a la conclusión de que existen cuatro “familias de escenarios” para el futuro de lo que llaman “sistema Kyoto-Marrakech”. A saber:

²⁴³ El optimismo reinante en la COP 8 debe atribuirse a las declaraciones de los delegados rusos durante la CMDS de Johannesburgo. Michael Grubb escribía, poco después de esta cumbre, que “con los anuncios de Johannesburgo, parece prácticamente seguro que el Protocolo de Kyoto va a entrar en vigor” (Grubb, 2002: 267).

En primer lugar, podría ocurrir que el Protocolo “no lograra convertirse en un tratado internacional eficaz”. Esta familia de escenarios, que recibe el nombre de “Kyoto nonato”, tendría lugar en el caso de que la Federación Rusa decidiera no ratificar, o en el caso de que la decisión se retrasara tanto que “los diversos participantes (incluidos los inversores privados) fueran incapaces de sostener su implicación” (Grubb et al., 2003: 10). En efecto, “la aceptación de Kyoto por parte de la industria y de algunos ministerios de economía de muchos países desarrollados” dependía de que el acuerdo fuera de aplicación a todos los países del Anexo I, de manera que “la ausencia de este prerequisite” puede dificultar el compromiso de los actores favorables al Protocolo (Reiner y Jacoby, 200: 273; Skodvin y Birger Skjaereth, 2001: 106). En tal caso, “las consecuencias serían muy serias”. Ciertamente, aunque “persistirían importantes legados de Kyoto”, como el compromiso de la UE, el mercado de derechos de emisiones dentro de la Unión²⁴⁴, la infraestructura creada para la IC y el MDL y la posible aparición de acuerdos de tipo regional, éstos serían claramente superados por los impactos negativos: desmoronamiento del mercado de emisiones (por la desaparición de los incentivos para comprar), pérdida definitiva del impulso político y reducción del nivel de compromiso de muchos actores (estatales y privados) que ahora cuentan con un cierto grado de implicación en el proceso, por citar los más importantes (Grubb et al., 2003: 10).

Así pues, y dada la falta de ideas alternativas que permitieran sustituir la “estructura básica de Kyoto”, dada la acritud que provocaría una ruptura de este tipo y dada “la pérdida de fe en el sistema internacional”, los analistas concluyen que en esta familia de escenarios “la humanidad perdería una década o más en la lucha por la acción colectiva [...] para enfrentarse al cambio climático” (Grubb et al., 2003: 11).

²⁴⁴ La Unión Europea contará a partir de 2005 con un mercado interno de derechos de emisión. Véase una presentación del mismo en el artículo de Catrinus J. Jepma (2003), que también analiza la vinculación entre este mercado y los mecanismos de flexibilidad (especialmente la IC y el MDL). Atle C. Christiansen y Jørgen Wettestad explican por qué razón la UE se ha convertido, después de tanto tiempo de reticencias respecto de los mecanismos de mercado en la política climática, en alumna aventajada del comercio de emisiones (Christiansen y Wettestad, 2003).

En la segunda familia de escenarios, Kyoto entraría en vigor para el primer período de compromiso y los estados parte respetarían sus QELRC; y, sin embargo, la no reincorporación de EEUU al régimen internacional del cambio climático pondría en entredicho la relevancia de las negociaciones acerca de los QELRC post-2012 (Grubb et al., 2003: 11). En tal caso, el régimen podría experimentar dos evoluciones distintas, en función de cuál hubiera sido la experiencia de la implementación durante el primer período. Así, “un desarrollo institucional y tecnológico positivo”, que condujera a unos costes menores, ayudaría a superar las preocupaciones de la industria y los estados. Bajo estas condiciones, pues, aumentaría la presión a favor de las políticas internacionales contra el cambio climático, de forma que la no-ratificación de EEUU resultaría menos destabilizante para el régimen, en especial si “las empresas estadounidenses y sus estados individuales se implicaran internacionalmente” sin necesidad de pasar por el gobierno federal. En cambio, “si la experiencia de la implementación se hubiera demostrado más costosa, el mundo permanecería encerrado en el *impasse* durante muchos años”, probablemente hasta que tuviera lugar un cambio “fundamental” en la actitud de los EEUU (Grubb et al., 2003: 11).

La tercera familia de escenarios está marcada también por el aplazamiento de la ratificación de EEUU, pero, asimismo, por el progreso del régimen del cambio climático a lo largo del segundo período de compromiso. Según Grubb, Brewer, Müller, Drexhage, Hamilton, Sugiyama y Aiba, “es probable que resulte políticamente insostenible para la administración de EEUU el mantenimiento a lo largo de la próxima presidencia (2004-2008) de una oposición fundamentalista a negociar límites para las emisiones post-2012”. Especialmente si la ratificación rusa y el comportamiento del resto de los estados parte permitiera asegurar el futuro de Kyoto. No sería impensable, por tanto, que si algunos países del sur (como Kazajstán, México, Corea y Turquía) aceptaran compromisos cuantificados y algunos otros se implicaran en la etapa exploratoria de las negociaciones²⁴⁵, EEUU

²⁴⁵ Para los QELRC del sur se han planteado una gran variedad de opciones, que no pasan necesariamente por el modelo adoptado para los estados del Anexo B del Protocolo. Así, por ejemplo, se baraja la posibilidad de imponer objetivos en términos de intensidades energéticas, objetivos dinámicos, límites sectoriales o bien varios tipos de acuerdos sobre políticas y medidas específicas (Philibert y Pershing, 2001; Grubb et al., 2003: 11).

se reincorporara al régimen internacional del cambio climático, dándole un impulso al segundo período de compromiso (Grubb et al., 2003: 11).

La última familia de escenarios tendría lugar en el caso de que EEUU ratificara el Protocolo de Kyoto a tiempo para participar en el primer período de compromiso (2008-2012). Esta hipótesis, aun siendo “menos probable que las demás”, subraya algunas posibilidades interesantes. Si Estados Unidos se implicara en el primer período de compromiso, Rusia también contaría con todos los incentivos para participar en él y, por tanto, ratificar. Así pues, y dadas las reglas de aplicación de Kyoto que han alumbrado los acuerdos de Bonn y Marrakech, no resultaría imposible que los EEUU cumplieran su QELRC (Grubb et al., 2003: 12). Evidentemente, esto permitiría al norte imprimir un ritmo más alto en las negociaciones para 2013-2017 y, en particular, forzar la extensión de los límites cuantificados de emisiones hacia los países del sur. En definitiva, la ratificación de EEUU antes de 2008 abriría la puerta a una evolución del régimen hacia dosis mucho mayores de ambición ambiental (Grubb et al., 2003: 12).

Diremos, a modo de recapitulación, que las negociaciones para construir un régimen internacional del cambio climático, iniciadas durante la segunda mitad de los años ochenta, han producido un conjunto de acuerdos (UNFCCC, Kyoto, Bonn-Marrakech) nitidamente insuficientes, sujetos a dinámicas que los conducen a un progresivo debilitamiento y, en el caso del Protocolo, aún por entrar en vigor. Y diremos también que, tanto para entender el pasado como para intuir el futuro del régimen, el papel de EEUU y la Federación Rusa, por una parte, y la Unión Europea, por la otra, parecen ser claves. De los primeros depende que el régimen eche a andar y de la última que no pierda definitivamente el último aliento.

Parte III

10. Una respuesta a las preguntas

Hemos dedicado la primera parte de la tesis a identificar los principales debates y discusiones teóricas en el estudio de los regímenes internacionales, que han sido ordenados según su diversa naturaleza (ya fuera temática, analítica o fenoménica). Se ha señalado también qué debates parecen haberse cerrado ya en el eje analítico. Finalmente, se ha sostenido que la discusión que en estos momentos nos parece teóricamente más relevante para el análisis de los regímenes es la discusión sobre las utilidades analíticas relativas del enfoque racionalista/institucionalista, basado en el interés y en la posibilidad de la cooperación, y el enfoque de corte liberal propuesto por Andrew Moravcsik, centrado en las relaciones estado-sociedad. El capítulo 6 ha intentado razonar la necesidad de subrayar esta disputa teórica de entre todas las demás.

La parte II de la tesis ha presentado los hechos más destacados de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Los capítulos 7, 8 y 9, pues, deben permitirnos comparar la bondad de ambos enfoques. ¿Se explica mejor el intento de construir un régimen internacional contra el calentamiento global desde el institucionalismo o bien desde el liberalismo *moravcsikiano*?

La presente parte conclusiva tiene el doble objetivo de dar respuesta a esta pregunta (a lo que dedicamos el presente capítulo 10) y formular algunas reflexiones finales (para lo que reservamos el undécimo y último capítulo). El primer apartado (10.1) recapitulará lo expuesto en la Parte II de la tesis para poder, así, construir los perfiles negociadores de los principales estados o grupos de estados. El segundo (10.2) procurará dar cuenta de ellos utilizando los instrumentos de análisis del institucionalismo; mientras el tercero (10.3) hará lo propio con las herramientas propuestas por el liberalismo. El último apartado presenta algunas consideraciones de carácter más general.

10.1. Las posiciones negociadoras. A modo de recapitulación

Como se ha indicado, la creación (inacabada) del régimen internacional del cambio climático ha generado tres bloques o coaliciones negociadoras principales, de composición y cohesión cambiante en el tiempo: a) el liderado por los EEUU, más importante en las negociaciones sobre el Protocolo de Kyoto y su desarrollo que en las previas a la UNFCCC, y que además de incluir a Japón, Canadá,

Australia y Nueva Zelanda, ha agrupado también a otros estados, como la Federación Rusa y Ucrania, en particular a partir de la concepción de los mecanismos de flexibilidad; b) el liderado por la UE, que incluye también a otros países europeos; y c) el G-77/China, que apenas ha logrado esconder una gran diversidad de posiciones (desde la AOSIS hasta la OPEP, para poner los dos casos más extremos). Dedicaremos estas páginas a recapitular y recordar las principales posiciones negociadoras de cada una de estas coaliciones.

Los Estados Unidos adoptaron desde el principio de la negociación una actitud de reticencia, y con frecuencia de agria oposición, hacia las propuestas más ambiciosas. Cuando “la mayor parte de los gobiernos [del mundo occidental] aún veían el cambio climático en términos básicamente científicos y ambientales más que económicos”, los EEUU ya lo hacían “a través de una óptica de política doméstica” que daba prioridad a las preocupaciones energéticas e industriales. Sus delegaciones fueron las primeras en incluir a miembros de los ministerios de “energía, transporte y finanzas” (Bodansky, 1993: 463 y 465).

Así pues, los EEUU buscaron que el régimen fuera débil y poco comprometedor, cuando no lo vetaron abiertamente. En su momento, por tanto, defendieron una UNFCCC “extremadamente general”, bajo el argumento de que había una necesidad “imperiosa” de continuar con la investigación científica y de evaluar con más precisión “los costes económicos y los beneficios de las diferentes opciones”, incluyendo la mera adaptación al cambio climático, antes de discutir acerca de objetivos y calendarios (Borione y Ripert, 1994: 82). Cuando ya estuvo claro que el Protocolo de Kyoto iba a incorporar QELRC para el Norte, el énfasis de los negociadores estadounidenses se trasladó al asunto de los sumideros y a la flexibilidad (los tres mecanismos de flexibilidad propiamente dichos: la IC, el MDL y el comercio de derechos de emisión; y la flexibilidad temporal: el arrastre, que sería incluido en el texto, y el *borrowing* finalmente descartado). Esto es, el énfasis se trasladó a las formas de abaratar la aplicación de Kyoto, aún con el riesgo de que tal aplicación fuera únicamente nominal, fruto de artificios contables (o quizás justamente para eso).

Los EEUU también mantuvieron posiciones firmes en lo relativo a la dimensión Norte-Sur de la

política internacional contra el cambio climático. José Goldemberg escribió en 1994, después de entrevistarse con un alto cargo de la administración Bush (padre), que este funcionario había insistido en que “el FMMA debería ser el único canal para los *recursos nuevos y adicionales*” que el Sur demandaba, de manera que “la autoridad final para los desembolsos de fondos debería dejarse a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial”; y que debía evitarse la “retórica acerca de la *culpa* y los *crímenes*” históricos del Norte contra el Sur o contra el medio ambiente (Goldemberg, 1994: 181).

Los otros países del grupo JUSCANZ (en particular, Canadá y Nueva Zelanda) mostraron al inicio de las negociaciones una actitud favorable a la adopción de acuerdos internacionales. Sin embargo, la progresiva *desambientalización* de las negociaciones y la introducción de las preocupaciones económicas en la definición de las posiciones de los estados los empujaron a sostener, con los EEUU, la necesidad de una aproximación flexible y/o poco vinculante. De ahí la propuesta japonesa de la “promesa y revisión”, el apoyo a la máxima flexibilidad y la importancia otorgada a los sumideros. En su momento más álgido (a partir de Kyoto), JUSCANZ contó también con la complicidad de algunos países del espacio ex-soviético, como la Federación Rusa y Ucrania, constituyendo así el Grupo Paraguas. La obtención de buena parte de sus demandas, así como la larga tradición ambiental de algunos de estos países, junto con la radicalización de los EEUU con la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca, volvieron a separar los caminos de estos estados.

Debe señalarse, en este punto, que la retirada de EEUU provocó una reconsideración por parte de Rusia de su posición favorable a la entrada en vigor del Protocolo. De esta forma, aunque la Duma apoyara su ratificación en junio de 2001, declarando que éste era un paso “económicamente razonable”, posteriormente se han sucedido gestos más ambiguos, o claramente contrarios a esta opción. El gobierno ruso discutió la ratificación en abril de 2002, “después de haber aplazado el asunto en varias ocasiones”, y elaboró un informe, que encarga a la administración rusa “una evaluación nacional de los impactos económicos y otras consecuencias de la ratificación”. En palabras de Anna Korppoo, las “señales emitidas [...] han tenido dos argumentos principales: que deben garantizarse los beneficios económicos del Protocolo antes de la ratificación; y que es difícil

prever cómo va a desarrollarse el proceso de ratificación” (Korppoo, 2002: 388).

La CE/UE, en cambio, se propuso liderar las negociaciones desde el primer momento (Ole Bergesen et al, 1994: 5). Así pues, la Europa comunitaria ha defendido la necesidad de fijar unos objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos y ha intentado endurecer las condiciones de cumplimiento de estos compromisos, sólo siendo superada en estos campos por la AOSIS. Apuntaremos aquí el argumento, que retomaremos más adelante, que el liderazgo europeo tiene algo de premeditado, en el sentido de que es fruto, como mínimo parcialmente, de la *decisión de liderar*, y no únicamente el resultado de la preferencia por esta o aquella política internacional del cambio climático.

La CE/UE contiene en su seno una diversidad de perspectivas. Así, “desde el principio, Alemania, los Países Bajos, Dinamarca, Italia y Francia promovieron un concepto ambicioso de Convenio e insistieron sobre la necesidad de empezar la negociación de protocolos sin esperar el resultado de la negociación” de la UNFCCC; mientras que los países del sur de Europa “mantuvieron posiciones muy cautas”, ante el temor de que la limitación de las emisiones de GEI dificultara su camino hacia los niveles de desarrollo del resto de estados comunitarios (Borione y Ripert, 1994: 84). Se ha escrito, en este sentido, que la situación económica de los países de la UE “se asemeja, a una escala menor, al clásico esquema Norte-Sur” (Ole Bergesen et al., 1994: 12). Finalmente, señalaremos también que los negociadores del Reino Unido “tuvieron siempre cuidado de no comprometer las posibilidades de un texto final que pudiera ser acordado por los EEUU”, por lo que actuaron en ocasiones como puentes entre las dos orillas del Atlántico (Borione y Ripert, 1994: 83).

Si bien JUSCANZ y la UE divergieron en lo relativo a los objetivos y calendarios de las reducciones de GEI, los mecanismos de Kyoto y los sumideros, el conjunto de los países desarrollados mantuvo posiciones mucho más parecidas entre sí en los asuntos que afectaban a la dimensión Norte-Sur del régimen. Como afirmara Chandrashekar Dasgupta, “los países desarrollados han evitado cualquier compromiso específico con el incremento neto de los flujos financieros para el desarrollo” y, en lo tocante a la transferencia tecnológica, “han rechazado la demanda de que se diera en términos no comerciales” (Dasgupta, 1994: 135; Nitze, 1994: 194; Osman Hyder, 1994: 209).

Los países del Sur conforman el tercero y más laxo grupo de las negociaciones. El G-77/China ha permanecido fragmentado en varios subgrupos, que han gozado de una importancia variable según el momento y el tema a negociar, pero que suelen cifrarse en tres. Están, primeramente, “los pequeños estados insulares”, que junto con “los países del África subsahariana y algunos de los países con grandes llanuras deltaicas”, han presionado “agresivamente” a favor de un régimen internacional ambicioso y orientado a la acción desde el primer momento, “que se enfrente tanto a los asuntos de la adaptación como a la reducción de emisiones” (Borione y Ripert, 1994: 83).

Por el contrario, los países no desarrollados que dependen de la producción y exportación de combustibles fósiles temen las consecuencias que pudieran tener sobre sus economías las medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Los representantes de estos países, consecuentemente, “han enfatizado la incertidumbre científica del cambio climático y las imperfecciones de los análisis económicos existentes” (Borione y Ripert, 1994: 83), oponiéndose primero a la existencia de compromisos vinculantes de reducción o limitación de emisiones y favoreciendo después el uso de los mecanismos de flexibilidad y de los sumideros.

Los demás estados no desarrollados forman el último de los subgrupos del Sur y, de hecho, suelen poner el acento en los argumentos que cohesionan al conjunto del G-77/China. Así, un punto de vista “ampliamente extendido entre los países no desarrollados” era que el Convenio y el Protocolo no debían “imponerles obligaciones, ya que no eran responsables del cambio climático”. De este modo, los únicos compromisos que se han mostrado dispuestos a aceptar han sido los de carácter

procedimental (la elaboración de informes, por ejemplo), y aún bajo la condición del “suministro de recursos financieros *nuevos y adicionales* para cubrir todos los costes incrementales implicados en la implementación de tales medidas” y a condición también de que tuviera lugar una “transferencia, en términos no comerciales, de la tecnología necesaria” (Dasgupta, 1994: 135; Paterson y Grubb, 1992: 300). Además, la “gobernanza, elegibilidad y selección de los proyectos” a financiar con estos recursos, así como su “administración e implementación” debían correr a cargo de la Conferencia de las Partes (Dasgupta, 1994: 138). Añadiremos a todo ello que los “grandes países semi-industrializados en vías en desarrollo”, como la India, China y Brasil, han insistido en que los mecanismos de monitorización y revisión, que temen que van a estar controlados por el Norte, no deben ser utilizados para menoscabar el derecho soberano al desarrollo (Bodansky, 1993: 481).

Una vez trazados, con mucha someridad, los perfiles negociadores de los principales grupos de estados, nos proponemos dar cuenta de ellos desde el institucionalismo y desde el liberalismo (tal y como lo interpreta Andrew Moravcsik) para estar en condiciones de responder a las preguntas antes planteadas. A lo primero dedicamos el apartado 10.2 y para lo segundo reservamos el 10.3. Estos apartados deben permitir el establecimiento de un vínculo entre nuestro estudio de caso y los debates teóricos de la primera parte de la tesis.

10.2. Virtudes y límites de la aproximación institucionalista

Este apartado responderá a la primera pregunta planteada en el apartado 6.2, que se cuestiona *qué parte de la política internacional del cambio climático puede entenderse mediante los instrumentos de los neoinstitucionalistas*. Para hacerlo, empezaremos por establecer una forma de identificar los intereses de los principales estados o grupos de estados frente al cambio climático y las políticas para abordarlo. Posteriormente, examinaremos estos intereses y señalaremos qué posiciones negociadoras son las que, por consiguiente, deberían esperarse de los distintos actores. Finalmente, indicaremos los puntos de coincidencia entre las políticas proyectadas y las que realmente han tenido lugar. En general, este apartado tratará de forma conjunta los estados que formen parte de un mismo grupo negociador, excepto en los casos en los que se indique lo contrario, puesto que

muchos estudios suministran a esta escala la información que necesitamos para evaluar los intereses.

Bajo nuestro punto de vista, la mejor opción para determinar la constelación de intereses subyacente a la política internacional del cambio climático es la propuesta por Detlef Sprinz y Tapani Vahtoranta, presentada en la sección 3.2.3. En efecto, se trata de un modelo diseñado expresamente para los asuntos ambientales, es fácil de operativizar y, a diferencia de la matriz de List y Rittberger, permite trabajar con los problemas ambientales que, como el cambio climático, son globales y no únicamente transfronterizos. Así pues, a lo largo de este apartado deberá analizarse cuál es la distribución de los costes de las políticas contra el cambio climático y cuál la distribución de las vulnerabilidades de los distintos países frente a este fenómeno. Nos remitiremos para ello a las observaciones de algunos de los principales autores, a los trabajos del IPCC y a un artículo de Ian H. Rowlands que, en 1995, intentó transitar por esta misma vía para dar cuenta de las políticas que, acerca del cambio climático, estaban manteniendo los países de la OCDE²⁴⁶ durante la primera mitad de los años noventa²⁴⁷.

Según Rowlands, “los países que han adoptado políticas climáticas proactivas perciben que un clima estabilizado es de gran interés nacional para ellos”, mientras que esta percepción no es compartida por aquellos que sostienen posiciones más cautas (Rowlands, 1995: 235). Al parecer de este autor, los estados comparan “los costes netos de la acción” con “los costes netos de la inacción”, estando el primer factor compuesto por “los costes de cambiar la actividad que está causando el daño ambiental y los beneficios derivados de evitarlo” y el segundo por “el coste del daño ambiental y los beneficios de continuar la actividad que lo está causando”²⁴⁸ (Rowlands, 1995: 236).

²⁴⁶ El trabajo de Rowlands analiza los miembros de la OCDE en su formación anterior a 1994 y, por tanto, sin incluir a México, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, la República de Corea y Polonia.

²⁴⁷ Debe indicarse, no obstante, que hay dos razones para no tomar el trabajo de Rowlands al pie de la letra: su limitación a los países de la OCDE y su opción por tratar a los diferentes estados por separado, en vez de agruparlos en las distintas coaliciones negociadoras, como se hace en esta tesis.

²⁴⁸ Adicionalmente, “la implicación en políticas internacionales cooperativas puede comportar otros beneficios” de carácter secundario: “los resultados de la organización o el régimen internacional resultante (la

Debe empezarse, pues, por construir un “índice de vulnerabilidad”, que Rowlands calcula aunando diferentes estudios acerca de los impactos causados por el aumento del nivel del mar y los impactos del cambio climático sobre la agricultura²⁴⁹. La siguiente es la tabla propuesta por este analista. Entre paréntesis aparecen los cambios que hemos introducido para los casos (justificados más abajo) en que nuestras apreciaciones difieren de las suyas.

Tabla 21: La vulnerabilidad al cambio climático según Rowlands

País	Nivel del mar (en términos económicos)	Nivel del mar (en términos físicos)	Agricultura (en términos económicos)	Agricultura (en términos físicos)	Conjunto
Alemania	Baja	Alta	Baja	Media	Media
Australia	Alta	Baja	Media	Alta	Media (<i>Baja</i>)
Austria	Baja	Baja	Baja	Media	Baja
Bélgica	Baja	Baja	Baja	Media	Baja
Canadá	Media	Media	Media	Media	Media (<i>Baja</i>)
Dinamarca	Alta	Alta	Baja	Media	Media
España	Media	Media	Alta	Media	Media
EEUU	Media	Media	Baja	Media	Media (<i>Baja</i>)
Finlandia	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja
Francia	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Grecia	Alta	Media	Alta	Media	Alta
Islandia	Alta	Alta	Baja	Baja	Media
Irlanda	Media	Alta	Baja	Media	Media
Italia	Media	Media	Media	Media	Media
Japón	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Luxemburgo	Baja	Baja	Baja	Media	Baja

información recabada por un secretariado recientemente creado, por ejemplo”; o “la mejora de otros problemas ambientales”, o “las ganancias en el campo del comercio internacional”, por ejemplo (Rowlands, 1995: 236). La naturaleza secundaria de estos factores, así como el hecho de que nuestro trabajo tiene una aproximación sensiblemente distinta a la de Rowlands, nos han empujado a obviar sus efectos. Véase Rowlands (1995: 243).

²⁴⁹ Rowlands reconoce que “aunque estos pueden no ser los impactos más significativos en términos de mercado, [...] continúan siendo contribuciones relevantes a la cifra de daño total tal y como la calculan la mayor parte de estudios” (Rowlands, 1995: 237).

N. Zelanda	Alta	Alta	Media	Media	Alta (<i>Media</i>)
Noruega	Media	Media	Baja	Baja	Baja
Países Bajos	Media	Alta	Baja	Media	Media
Portugal	Media	Alta	Alta	Media	Alta
Reino Unido	Media	Alta	Baja	Media	Media
Suecia	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja
Suiza	Baja	Baja	Baja	Media	Baja
Turquía	Media	Baja	Alta	Media	Media

Fuente: Rowlands (1995: 240).

Los informes del IPCC sobre vulnerabilidad permiten efectuar algunos matices respecto de la tabla 21, así como ampliar el alcance de la evaluación al incorporar en ella al resto del mundo. Así, según el segundo grupo de trabajo del IPCC, la vulnerabilidad de EEUU y Canadá a los efectos del calentamiento global es “baja”, mientras que su capacidad de adaptación a los mismos es “alta” (IPCC-WGII, 2001: 16). De hecho, si bien “el aumento del nivel del mar podría dar lugar a un aumento de la erosión de la línea de costa y a un incremento de las inundaciones costeras”, así como a “la pérdida de humedales del litoral y un mayor riesgo de fuertes tormentas, particularmente en Florida y buena parte de la costa atlántica”, también se prevé que “algunos cultivos podrían beneficiarse de un calentamiento global” (IPCC-WGII, 2001: 16). Así pues, sostenemos que la vulnerabilidad de EEUU y Canadá es baja²⁵⁰.

También de Australia y Nueva Zelanda dice el IPCC que tienen una alta capacidad para adaptar sus “sistemas humanos”. Como en el caso de América del Norte, la agudización del efecto invernadero tendrá efectos mixtos, de suerte que aunque se proyecta una tendencia hacia la sequía y un aumento de la intensidad de determinados fenómenos meteorológicos extremos (como los ciclones tropicales), también se cree que “el impacto neto sobre algunos cultivos templados” puede ser beneficioso, si el cambio climático es de una magnitud moderada (IPCC-WGII, 2001: 15). También en este caso entendemos que Rowlands atribuye a estos países una vulnerabilidad mayor de la que tienen, sobre todo si lo comparamos con el Sur. La agregación de las vulnerabilidades de EEUU,

²⁵⁰ Esto resulta especialmente cierto si se introducen los países subdesarrollados en el análisis (es decir, en la comparación), lo que, a diferencia del artículo de Rowlands, sí pretende hacer este capítulo.

Canadá, Australia, Nueva Zelanda (todas ellas recién presentadas) y Japón (que el propio Rowlands califica de baja) arroja una vulnerabilidad baja para el conjunto de JUSCANZ.

Europa parece mostrar dos patrones diferenciados de vulnerabilidad. Así, si bien la “capacidad adaptativa de sus sistemas humanos es generalmente alta”, las zonas meridionales, así como el ártico europeo “son más vulnerables”. La Europa del sur puede sufrir, además, una reducción de la humedad del suelo, lo que aumentará la extensión de las zonas áridas. Por otra parte, el cambio climático puede tener “algunos efectos básicamente positivos” en la agricultura del norte de Europa, pero tendrá impactos negativos para el sur y el este. Las altas temperaturas y las olas de calor “pueden cambiar las destinaciones turísticas tradicionales en verano”, a la vez que unas condiciones de innivación más inciertas “pueden impactar adversamente en el turismo de invierno”, todo lo cual parece afectar más al Sur que al Norte²⁵¹ (IPCC-WGII, 2001: 15). La vulnerabilidad europea es, por tanto, nítidamente más alta en las regiones meridionales que en las septentrionales. Es por ello que sugerimos que la vulnerabilidad del conjunto de Europa es de grado medio²⁵².

El Sur está llamado a sufrir la parte más importante de los impactos del cambio climático. En efecto, “los que tienen menos recursos tienen menos capacidad para adaptarse y son los más vulnerables” (IPCC-WGII, 2001: 8). Así, en África “la capacidad adaptativa de los sistemas humanos es baja a causa de la falta de recursos económicos y de tecnologías”. Y la vulnerabilidad es “alta”, como resultado de la “alta dependencia en la agricultura de secano, las frecuentes sequías e inundaciones, y la pobreza”. Se espera que decrezcan los rendimientos de los cultivos africanos (disminuyendo por tanto la seguridad alimenticia) y que se “exacerbe” la desertización. Es probable que se agraven los problemas relacionados con las enfermedades infecciosas y que los asentamientos humanos costeros del Golfo de Guinea, Senegal, Gambia y Egipto, así como a lo largo de la costa africana sur-oriental, reciban el impacto negativo del aumento del nivel del mar (IPCC-WGII, 2001: 14). La vulnerabilidad de África al cambio climático es, por tanto, alta.

²⁵¹ En estas mismas direcciones apuntan Rotmans, Hulme y Downing (1994: 123).

En Asia, los países no desarrollados tienen una capacidad de adaptación baja y una vulnerabilidad alta, aunque los países desarrollados de la misma región “sean más capaces de adaptarse y menos vulnerables” (IPCC-WGII, 2001: 14). Están aumentando ya los episodios meteorológicos extremos, y decrecerá la productividad agrícola en las partes áridas, templadas y tropicales (puediendo aumentar en las septentrionales). El cambio climático puede provocar problemas para la salud humana y se teme el desplazamiento de “decenas de millones de personas” de las zonas costeras de poca altura, así como una disminución de la llegada de turistas (IPCC-WGII, 2001: 14). El Asia no desarrollada, por consiguiente, tiene una alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático.

También América Latina tiene unos sistemas humanos con una “baja” capacidad adaptativa, particularmente ante los eventos climáticos extremos. El incremento de la intensidad de los ciclones tropicales podría alterar los riesgos para la vida y las propiedades. Los rendimientos de los conreos “pueden decrecer en muchos lugares de América Latina”, y los cultivos de auto-subsistencia pueden estar amenazados. El aumento del nivel del mar puede afectar negativamente los asentamientos humanos costeros, así como las actividades productivas y las infraestructuras (IPCC-WGII, 2001: 15). América Latina tiene también, pues, una alta vulnerabilidad al cambio climático.

No obstante, los países más afectados por el cambio climático serán, sin duda, los pequeños estados insulares no desarrollados. La capacidad de adaptación de sus sistemas humanos es “generalmente baja” y su vulnerabilidad “alta”. El cambio climático puede provocar una mayor erosión de la costa, la pérdida de tierras y propiedades, el desplazamiento de población e intrusiones salinas. Las islas con suministros de agua más limitados son “altamente vulnerables a los efectos del cambio climático sobre el balance hidrológico”. Además, la falta de tierra cultivable y la salinización de los suelos y el agua dificultarán la práctica de la agricultura de estos países. Finalmente, “el turismo, una importante fuente de ingresos [...] para muchas de estas islas, se enfrentaría a problemas severos” (IPCC-WGII, 2001: 17). Su vulnerabilidad debe ser calificada, por tanto, de muy alta.

²⁵² La tabla 21 parece sugerir, aunque de forma desagregada, algo similar.

Finalmente, adjudicaremos a Rusia y a los países de Oriente Medio exportadores de petróleo (y, en general, al conjunto de la OPEP) una vulnerabilidad media. En el primer caso, por su pertenencia a Europa y al Asia desarrollada. En el segundo, por la tenencia de recursos para hacer frente a los costes de la adaptación (en especial, si se compara con el resto de países no desarrollados) y, sobre todo, por la poca dependencia respecto del clima de sus fuentes de ingresos²⁵³.

Recapitulando: hemos propuesto, con trazo grueso (que será suficiente para nuestro análisis, como se podrá observar), una evaluación de la vulnerabilidad de JUSCANZ, la UE, África, las partes no desarrolladas de Asia, América Latina, los pequeños estados insulares, la Federación Rusa y los países de la OPEP. Todo ello queda recogido en la siguiente tabla.

Tabla 22: La vulnerabilidad al cambio climático para los principales grupos de estados

Región o bloque de estados	Vulnerabilidad
África	alta
América Latina	alta
AOSIS	(muy) alta
Asia no desarrollada	alta
Federación Rusa	media
JUSCANZ	baja
OPEP	media
Unión Europea	media

Fuente: elaboración propia.

El siguiente paso debe consistir, pues, en construir un “índice del coste de reducción de la contaminación”. Para ello, Rowlands reunió las conclusiones de un conjunto de estudios (véase Rowlands, 1995: 241 y 242) y propuso una tabla en la que hemos introducido modificaciones puntuales (véanse los pies de página) y que pasamos a reproducir.

²⁵³ Como se verá, la consideración de la vulnerabilidad de la OPEP como “baja” en vez de “media” no modificaría los resultados del análisis.

Tabla 23: Los costes relativos de reducción de las emisiones, según Rowlands

Bajos ²⁵⁴	Medios ²⁵⁵	Altos ²⁵⁶
Alemania	Austria	Australia
Dinamarca	Canadá	Bélgica
Francia	Finlandia	España
Reino Unido	Irlanda	Estados Unidos
Suecia	Italia	Grecia
	Japón	Islandia
	Luxemburgo	Nueva Zelanda
	Países Bajos	Noruega
	Portugal	
	Suiza	
	Turquía	

Fuente: Rowlands (1995: 242)

Nosotros pretendemos incorporar algunas otras consideraciones, con el doble objetivo de abarcar estados (o grupos de estados) no tomados en consideración por Rowlands y también para poder justificar la introducción de matices respecto de otros países a los que sí menciona. Utilizaremos para ello una tabla que muestra una serie de indicadores de los costes que deberían asumir un buen número de países de emprenderse una política ambiciosa de reducción de las emisiones de GEI. Posteriormente, se añadirán a la reflexión las aportaciones de otros académicos.

Tabla 24: indicadores de la distribución de los costes de las políticas contra el cambio climático (datos de 1999)

	Emisión CO₂/cap (kg/cap)	Consumo de combustibles fósiles (miles de toneladas de petróleo eq.)			Producción de combustibles fósiles (miles de toneladas de petróleo eq.)		
		Sólidos	Líquidos	Gaseosos	Sólidos	Líquidos	Gaseosos
Mundo	3.870	2.278.524	3.563.084	2.012.559	2.273.262	3.526.390	2.014.696
Asia (exc oriente medio)	2.100	1.013.218	829.930	277.374	947.63	400.017	272.284
China	2.530	624.117	189.645	26.058	670.344	160.172	26.058

²⁵⁴ Según Rowlands, los costes del Reino Unido son medios

²⁵⁵ Según Rowland, los costes de Japón y de Portugal son bajos.

²⁵⁶ Según Rowlands, los costes de Estados Unidos son medios.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta. Parte III

India	910	157.169	79.557	20.754	149.447	33.237	21.129
Japón	9.130	87.593	223.494	62.110	2.152	745	2.010
Europa	8.090	480.313	906.066	786.787	391.517	648.678	741.413
Austria	7.480	3.053	9.200	6.829	266	1037	1478
Bélgica	11.600	7.479	32.840	13.336	192	0	0
Dinamarca	10.040	4.635	9.113	4.423	0	14.856	7.022
Finlandia	11.200	5.289	12.193	3.337	1.965	59	0
Francia	6.120	15.267	82.404	34.471	3.413	1.919	1.669
Alemania	10.010	79.383	109.463	71.975	62.183	3.430	16.703
Grecia	7.690	8.808	17.229	1.218	8.036	15	3
Irlanda	10.600	2.489	2.886	2.996	1.153	0	1.103
Italia	7.300	11.755	93.123	55.553	13	5.139	14.309
Países Bajos	10.540	7.451	62.706	34.571	0	2.615	54.102
Portugal	6.110	3.789	13.757	1.939	0	0	0
España	6.810	19.264	60.854	13.286	8.603	305	131
Suecia	5.440	2.535	18.420	714	249	0	0
Reino Unido	9.030	35.280	93.741	83.061	22.075	142.962	89.136
Fed. Rusa	10.160	109.082	175.116	314.473	115.342	304.755	477.097
Ucrania	7.570	46.565	14.146	63.806	41.071	4.342	15.171
Polonia	8.020	60.897	17.728	8.937	76.050	851	3.101
O. Medio y Norte de África	3.580	30.956	412.549	205.143	14.229	1.240.170	260.613
Irán	3.800	1.271	70.184	49.671	822	179.490	47.880
Arabia Saudita	11.020	0	84.454	40.009	0	416.490	40.009
África Subsahariana
América del Norte	19.530	567.286	962.164	592.290	600.275	489.867	585.206
Canadá	16.040	27.838	93.679	70.303	39.154	122.963	144.385
EEUU	19.910	539.448	868.485	521.987	561.121	366.904	440.821
América Central y Caribe	2.820	6.773	113.220	39.308	4.868	179.261	40.297
México	3.670	6.489	84.928	30.952	4.868	168.861	30.887
América del Sur	2.180	20.749	217.212	74.583	29.025	345.297	72.900
Argentina	3.900	678	28.625	31.295	198	41.511	32.020
Brasil	1.810	12.876	82.804	5.442	2.148	57.811	5.088
Oceanía
Australia	16.980	47.364	36.291	18.207	153.291	25.059	27.064
Nueva Zelanda	8.150	1.081	5.750	4.808	2.071	2.126	4.809

Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas *Greenhouse gas emissions by source*, *Energy consumption by source* y *Energy production by source*, de la página web del *World Resources Institute* (www.wri.org) (consultado en abril de 2004).

Los EEUU son, probablemente, el país que más costes debería asumir en caso de que se impulsara una política internacional ambiciosa para abordar el problema del cambio climático. Sus muy altos niveles de emisión de CO₂ per cápita permiten pensar que un acuerdo que distribuyera equitativamente los derechos de emisión impondría a EEUU unos compromisos de reducción de GEI muchos mayores que a los demás países. Véase, por poner algunos ejemplos, que el

estadounidense medio emite 21 veces más que un indio, 11 veces más que un brasileño, 7 u 8 más que un chino, 3 o 4 más que un sueco y 2 más que un británico.

Por otra parte, debe subrayarse que los EEUU son también un importante productor de combustibles fósiles líquidos (petróleo) y un más importante aún productor de combustibles fósiles sólidos (carbón), siendo éstos últimos los que más contribuyen al efecto invernadero por unidad de energía liberada. Ciertamente, “la presencia de importantes reservas domésticas de carbón ha tenido una influencia en la actitud de los Estados Unidos respecto de la mitigación del cambio climático”. Debe recordarse que las mencionadas reservas suministran cerca de la mitad de la electricidad del país, por lo que “si [los EEUU] se vieran forzados a revertir esta situación, [su] economía sufriría y se volvería más vulnerable ante las crisis energéticas severas” (Fish y South, 1994: 36). En suma, tanto por sus elevados niveles de emisión como por el importante papel del petróleo y el carbón en su economía, los Estados Unidos absorberían una parte significativa de los costes de un hipotético régimen internacional fuerte sobre el cambio climático.

El resto de estados miembros de JUSCANZ han sido clasificados en dos categorías distintas (Andresen, 1998: 14). En primer lugar, Japón y algunos otros estados “arrimados” (más o menos esporádicamente) a esta coalición, como Noruega, Islandia y Suiza, han conseguido ya un nivel alto de eficiencia energética en sus economías, por lo que cuentan con poco margen para reducir sus emisiones a bajo coste. Es por esta razón que se han destacado por defender “la diferenciación de los [QELRC], así como la flexibilización de los términos en los que conseguir estos objetivos”²⁵⁷ (Andresen, 1998: 14). En una línea parecida, Grubb, Vrolijk y Brack han señalado que Nueva Zelanda tiene unas emisiones per cápita relativamente bajas a causa del importante papel de la hidroelectricidad en su economía, lo que “dificulta la tarea de reducir los niveles históricos de emisiones” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 33). Por otra parte están los países extensos, “grandes

²⁵⁷ Sin embargo, también se ha argumentado que “con una economía completamente dependiente del petróleo importado”, Japón podría percibir “las restricciones sobre el dióxido de carbono como una oportunidad para reforzar las políticas de ahorro energético” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 33).

consumidores y productores de combustibles fósiles” (Andresen, 1998: 14). Ciertamente, como puede observarse en la tabla 24, “tanto Canadá como Australia dependen también fuertemente del carbón doméstico”, por lo que una política internacional del clima que les obligara a prescindir parcialmente de esta fuente de energía les impondría importantes costes (Fish y South, 1994: 36).

En suma, tanto los argumentos vertidos en estos párrafos como los valores de la tabla 23 para Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, parecen indicar que un régimen internacional ambicioso sobre el cambio climático implicaría costes “altos” para el conjunto de JUSCANZ.

La Federación Rusa debe también merecer algunos comentarios por nuestra parte, dado su estratégico papel en la construcción y el funcionamiento del régimen definido en Río y Kyoto. Como recuerdan Korppoo, Vrolijk y Stern, “el sector energético ha constituido siempre una parte importante de la economía rusa”, ya que “no sólo ha dado a Rusia la oportunidad de desarrollar un sector industrial fuertemente intensivo en energía”, sino que “las exportaciones de petróleo y gas han supuesto, durante los últimos 20 años, el 30-50% de los ingresos procedentes del comercio internacional”. Así pues, “el sector energético es visto como una importante (quizás la más importante) locomotora de la economía rusa” (Korppoo; Vrolijk; y Stern, 2001: 1 y 2), de manera que algunos otros autores han señalado que sus exportaciones van a ser un elemento fundamental de la recuperación económica rusa (Paterson y Grubb, 1992: 304). Debe señalarse asimismo que durante los años noventa la actividad económica cayó más que las emisiones, lo que significa que “la economía rusa se ha vuelto más intensiva en energía durante la última década” (Korppoo; Vrolijk; y Stern, 2001: 2). Indicaremos, también, que en algunas ocasiones se ha argumentado que la ratificación del Protocolo de Kyoto por parte de la Federación Rusa implicaría “una inversión institucional para establecer un sistema doméstico que permitiera vender permisos y alojar proyectos, lo que requeriría de recursos humanos y financieros” (Korppoo, 2002: 391). En suma, los intereses de la Federación Rusa no parecen, *a priori*, favorables a una política internacional que provoque una reducción relevante del consumo de combustibles fósiles.

Por otra parte, sin embargo, no puede olvidarse que el Protocolo de Kyoto abre posibilidades interesantes para la economía rusa, al permitirse atraer inversiones y llevar a cabo una transformación de su tejido industrial. “Los beneficios principales serán los ingresos potenciales derivados de los mecanismos de Kyoto”, pero puede haber otros, que “incluirán la construcción de capacidades y el crecimiento potencial de la demanda en el mercado internacional del gas” (Vrolijk, 2002: 8). Que Rusia tiene intereses de tipo económico en el actual régimen del cambio climático lo demuestra el incremento de la atención prestada por los actores rusos hacia las negociaciones del clima en el momento en que el Protocolo “asignó un exceso de permisos a Rusia e introdujo el comercio internacional de emisiones”. En efecto, a partir de entonces la Federación Rusa “adoptó un papel activo en las negociaciones, promoviendo una implementación ilimitada de los mecanismos de flexibilidad” (Korppoo, 2003: 68).

La retirada de los Estados Unidos modificó significativamente los incentivos de Rusia ante el régimen, al reducir “de un modo sustancial” la demanda de permisos de emisión en el futuro mercado de emisiones. En efecto, si finalmente entra en vigor el Protocolo de Kyoto, sus beneficios van a ser “mucho menores de lo que se esperaba previamente”, hasta el punto que los ingresos proyectados para Rusia “podrían disminuir en un 60-90% o incluso desaparecer completamente”, en el caso de que la oferta de aire caliente supere su demanda (Vrolijk, 2002: 8). Ésta es la razón por la que Rusia está buscando formas de sustituir la demanda estadounidense de derechos de emisión, recorriendo a menudo a la Unión Europea, que ha propuesto un “*Green Investment Scheme*” entre Rusia y la UE y ha ampliado hacia los asuntos del clima la agenda del Diálogo Europa-Rusia sobre Energía²⁵⁸ (Korppoo, 2003: 68; Vrolijk, 2002: 8; véase también Korppoo, Vrolijk y Stern, 2001: 7). En definitiva, los costes que el régimen del cambio climático impondrá a Rusia son medios y dependen críticamente de cómo acabe por configurarse el mercado internacional de derechos de emisión (y en particular de cuál termine siendo su demanda).

²⁵⁸ Se ha argumentado también a favor de una fuerte implicación de Japón en los proyectos de implementación conjunta con Rusia. Véase, en este sentido, Müller (2001).

Los países de la Unión Europea tienen niveles de emisión per cápita de GEI inferiores a los de otros países de la OCDE, pero claramente superiores a la media mundial. Ello implica que, de construirse un régimen internacional que tendiera a equiparar los valores de las emisiones per cápita, la UE debería asumir un compromiso menor que el de algunos estados industrializados, pero claramente mayor que el de muchos otros países (en particular, países no desarrollados). Por otra parte, Arthur Fish y David W. South han indicado también que “para Europa, con más del 40% de las reservas probadas de gas natural en regiones cercanas, como el Mar del Norte, el Norte de África y la antigua Unión Soviética, el cambio de combustible puede ser una opción más segura que para otras regiones del mundo” (Fish y South, 1994: 36). En general, por tanto, se señala que los países europeos pueden, con más facilidad que otros estados de la OCDE, abordar los compromisos de reducción de emisiones, aunque no sin unos costes bien significativos.

Debe recordarse, no obstante, que la Unión Europea presenta una importante diversidad interna. Ciertamente, los intereses de los países de la UE varían “de acuerdo con ciertos factores económicos e institucionales”. En particular, hay “cuatro países en una etapa de desarrollo marcadamente menos avanzada”, esto es, Portugal, Irlanda, Grecia y España, que estos países “no quieren cargar con la responsabilidad de las emisiones de otros países de la UE” y que temen que “cualquier constreñimiento en el consumo de energía pueda convertirse en un obstáculo en su camino hacia el crecimiento económico” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 30). Así pues, en la tabla hemos modificado la situación de Portugal, que aparecía como un estado que podía reducir sus emisiones de GEI con facilidad.

Los dos países de la UE que, en términos absolutos, más contribuyen al cambio climático, Reino Unido y Alemania, experimentaron durante la década de los años noventa algunos procesos que vinieron a facilitar sus esfuerzos de reducción de las emisiones. Ciertamente, “las emisiones de CO₂ del Reino Unido han estado decreciendo desde hace 25 años”, a pesar de que durante el mismo período el PNB se ha más que doblado y a pesar de que el uso de energía primaria también ha crecido, aunque en una cantidad mucho menor. Dicho de otro modo, “la intensidad de carbono de la economía ha caído muy sustancialmente”, lo que debe atribuirse, en buena medida, al uso cada

vez más generalizado del gas natural, que está desplazando con rapidez al carbón²⁵⁹ (Eyre, 2001: 310 y 311). Ésta es la razón por la que hemos considerado que el Reino Unido debía figurar en la columna de los países cuyas emisiones pueden reducirse, por el momento, a un bajo coste.

Por su parte, Alemania “se ha beneficiado de unas circunstancias especiales que han proporcionado oportunidades extraordinarias para reducir sus emisiones: la quiebra y reestructuración de la economía de la Alemania oriental después de la reunificación de 1990”. En efecto, las emisiones de los nuevos estados federales “decrecieron en más de un 40% durante los cinco años siguientes” a la reunificación (Schleich et al, 2001: 364), por lo que podría decirse que la RFA importó en 1990 una cantidad bien significativa de *aire caliente* que va a facilitar el cumplimiento de sus ambiciosos objetivos bajo el Protocolo de Kyoto (la reducción de un 21% de la emisiones de GEI para 2008-2012). Schleich et al. estiman que las reducciones vinculadas a la caída del muro de Berlín han supuesto “prácticamente el 50%” del conjunto de las emisiones reducidas, de modo que de los 225Mt de CO₂ equivalente reducidos entre 1990 y 2000, 105 provienen de la reunificación²⁶⁰ (Schleich et al, 2001: 378). No obstante, algunos otros autores, como Axel Michaelowa (2003a), creen que este porcentaje es aún más alto.

En suma, si bien la reducción de las emisiones impone a los estados de la UE costes más altos que a la mayoría de los demás, dado su carácter de países desarrollados y dada la previsión de aumento de las emisiones de España, Portugal, Grecia e Irlanda, se ha indicado también que estos costes son algo menores que los que debe asumir, de media, el resto de la OCDE, que tienen en común “una mayor dificultad que la UE para reducir las emisiones por debajo de los niveles de 1990” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 34). Para el conjunto de la UE, por tanto, los costes son medios.

²⁵⁹ Para una detallada revisión de la política climática del Reino Unido, véase Wordsworth y Grubb (2003).

²⁶⁰ Jeannine Cavender y Jill Jäger, en su “Historia de la respuesta alemana al cambio climático” también sostienen que la actitud proactiva de la República Federal tiene profundas raíces, que van más allá de su proceso de reunificación. Véase Cavender y Jäger (1993).

Los costes que una reducción de emisiones de GEI impondría a los países del Sur divergen de manera muy significativa. Así, “los estados que dependen fuertemente de la exportación de energía [...] para el desarrollo actual y proyectado, tales como los países de la OPEP, [...] temen las consecuencias económicas de la limitación de emisiones,” (Paterson y Grubb, 1992: 296). Otros países, como la China, aunque “no dependen fuertemente de las exportaciones energéticas”, se han desarrollado “sobre la base de recursos fósiles extensos y baratos”, lo que los hace poco receptivos al recorte del uso de combustibles fósiles domésticos (Paterson y Grubb, 1992: 296).

En cambio, las políticas internacionales contra el cambio climático no van a imponer costes a los países no desarrollados que no exporten combustibles fósiles ni tengan niveles altos (actuales o proyectados) de emisión de GEI. Esto es, la mayor parte de países del África Subsahariana, y los pequeños estados insulares, así como los estados asiáticos y latinoamericanos más desfavorecidos, no tienen interés en bloquear el desarrollo de un régimen internacional fuerte para combatir el calentamiento global

La adición de los países del Sur en la tabla de los costes de las políticas contra el cambio climático, pues, se da en los siguientes términos. En el caso de que existiera una política internacional del cambio climático que forzara una reducción significativa de las emisiones de GEI, los estados exportadores de petróleo asumirían unos altos costes, mientras que los grandes países del Sur en vías de industrialización deberían hacer frente a unos costes medios. El régimen impondría unos costes bajos al resto de estados no desarrollados.

La siguiente tabla, cuyos valores se acaban de justificar, adjudica costes relativos a los principales grupos de negociación y a algunas grandes regiones.

Tabla 25: Los costes relativos de la reducción de emisiones para los principales grupos de estados

Bajos	Medios	Altos
Resto de países del Sur AOSIS	Unión Europea Federación Rusa Grandes países del Sur en vías de industrialización	JUSCANZ OPEP

Fuente: elaboración propia

Una vez establecidos los índices de vulnerabilidad ante el cambio climático y de coste de las políticas climáticas, deben cruzarse las dos variables para determinar los intereses de los diversos estados. Como se verá, la tabla resultante sigue, en esencia, el modelo que propusieran Sprinz y Vaahtoranta²⁶¹.

Tabla 26: Vulnerabilidad y costes de la reducción de emisiones por grupos de países

		Vulnerabilidad		
		Baja	Media	Alta
Costes de la reducción de emisiones	Bajos			AOSIS Resto de países del Sur
	Medios		Unión Europea Rusia	Grandes países del Sur en vías de industrialización
	Altos	JUSCANZ	OPEP	

Fuente: elaboración propia

El interés por desarrollar políticas climáticas ambiciosas crece hacia arriba y hacia la derecha de la matriz, según el modelo. Los países susceptibles de asumir los mayores costes y que son menos vulnerables a los efectos del cambio climático tienen menos incentivos para mitigarlo que aquellos que se encuentran en la situación inversa. Así las cosas, la matriz predice que los grupos de estados más interesados en combatir el calentamiento global son los miembros de la AOSIS y los países del Sur que no son ni exportadores de petróleo ni estados en proceso de industrialización. Los menos interesados, en cambio, son los estados de JUSCANZ (con Estados Unidos a la cabeza) y, con toda probabilidad, los países de la OPEP. La Unión Europea y Rusia tienen intereses más ambiguos, por

²⁶¹ Para la tabla original de Rowlands, véase Rowlands (1995: 243).

lo que no sería de esperar una actitud excesivamente activa y clara por parte de estos actores. Algo parecido ocurre con los grandes estados en desarrollo. En conclusión, “el modelo predice que debería haber tres tipos de respuesta en el debate internacional”²⁶² (Rowlands, 1995: 245). A saber:

Tabla 27: Las posiciones políticas previstas por la distribución de los intereses

Impulsores	Intermedios	Oponentes
Resto de países del Sur	Unión Europea	JUSCANZ
AOSIS	Federación Rusa	OPEP
	Grandes países del Sur en vías de industrialización	

Fuente: elaboración propia

Una vez predichas las posiciones de los principales grupos de estados, debe compararse esta previsión con las posiciones efectivamente sostenidas por los actores. De hecho, ello equivale a evaluar la capacidad de la aproximación neoinstitucionalista (tal y como se ha operativizado en este capítulo) para dar cuenta de la política internacional del cambio climático. La siguiente tabla sugiere una clasificación de los actores en función de su actitud durante las negociaciones e indica con un signo (+) aquellos estados (o grupos de estados) con un compromiso mayor del esperado, con un signo (-) los que se encuentran en la situación opuesta y con un signo (=) los que se comportan según lo previsto por el modelo.

Tabla 28: Las posiciones políticas realmente existentes

Impulsores	Intermedios	Oponentes
Unión Europea (+)	Grandes países del Sur en vías de industrialización (=)	OPEP (=)
AOSIS (=)	Resto de países del Sur (-)	JUSCANZ (=)
	Federación Rusa (=)	

Fuente: elaboración propia

²⁶² Kawashima, en un estudio acerca de las motivaciones declaradas de los Países Bajos, Alemania, el Reino Unido, Japón y Estados Unidos, llega a una conclusión similar acerca de sus posiciones negociadoras. Véase Kawashima (1997: 96).

Como puede verse, la mayoría de grupos de estados han sostenido en las negociaciones para la construcción del régimen internacional del cambio climático una posición similar a la predicha por el modelo racionalista de Detlef Sprinz y Tapan Vaahtoranta. Es decir, en general puede decirse que el análisis de los intereses de los actores es capaz de arrojar una explicación satisfactoria de sus posiciones negociadoras. Por burda que sea la forma concreta en la que se dé tal análisis. Además, la toma en consideración de los recursos de poder a disposición de las distintas partes permite indicar cuál va a ser el resultado de la negociación. En este caso, la presencia de Japón y Estados Unidos, entre otros, en la columna de los que se oponen a la adopción de políticas internacionales fuertes contra el calentamiento global explica bien el sin vivir por el que han transcurrido las negociaciones ya desde la preparación de la conferencia de Río, y especialmente desde que se inició el camino hacia Kyoto (y se constituyó JUSCANZ). Y explica también que, de entrar en vigor, los acuerdos aporten tan poco a la lucha contra el cambio climático. Finalmente, puede interpretarse que la retirada de Estados Unidos ha decantado la evaluación que Rusia efectúa de los costes del Protocolo de Kyoto, lo que ha empujado a este país hacia la coalición de los opositores. En suma, la constelación de los intereses y la distribución del poder explican bien la mayor parte de las posiciones negociadoras y el estado actual del régimen, aún por ver la luz definitivamente.

Sin embargo, el buen funcionamiento del modelo tiene excepciones, una de ellas de gran importancia. Ciertamente, la mera evaluación de los intereses no permite dar cuenta de la actuación de la Unión Europea. No permite dar cuenta de su papel de líder: ni de su defensa de los compromisos vinculantes durante la negociación de la UNFCCC, ni de sus propuestas de QELRC ambiciosos durante el camino hacia Kyoto, ni de sus reticencias respecto de los mecanismos de flexibilidad y los sumideros antes y después de 1997, ni, finalmente, de su insistencia por salvar el Protocolo después de la retirada de Estados Unidos en marzo de 2001. En definitiva, el modelo no explica por qué motivo el régimen internacional del cambio climático no ha muerto del todo ante la oposición de tan poderosos estados.

El próximo apartado está destinado a evaluar las virtudes y los defectos del liberalismo, esto es, de la aproximación que centra su atención en la relación entre el estado y la sociedad, desde el triple

punto de vista de las ideas, los intereses de los actores sociales y la forma en que el sistema político agrega estos intereses y los transforma en política.

10.3. Virtudes y límites de la aproximación de Moravcsik

Este apartado pretende responder la segunda cuestión planteada en el capítulo 6, que se preguntaba *qué parte de la política internacional del cambio climático puede entenderse mediante la aproximación de las relaciones estado-sociedad, propuesta por Moravcsik*. Ciertamente algunos analistas han recurrido, para explicar los comportamientos de los principales actores, a factores que pueden entenderse como parte de las relaciones estado-sociedad, a partir de las cuales Moravcsik pretende construir un liberalismo en versión *paradigmática*. En efecto, aunque no hayan sido formuladas de esta forma, menudean en la literatura las hipótesis que encajan bien con las vertientes *ideacional*, comercial y republicana del liberalismo, cada una de las cuales será abordada en una de las tres próximas secciones.

Antes, no obstante, debe subrayarse que una parte muy importante de este tipo de aportaciones han buscado comparar el caso estadounidense con el de la Unión Europea, para así resaltar mejor las diferencias entre el uno y el otro. El presente apartado procurará ampliar la perspectiva, pero debe admitirse que no se ha conseguido escapar completamente de la tendencia de la literatura a centrarse en un aspecto que, aunque de gran importancia, no deja de ser parcial. En el apartado 10.4 se reflexionará sobre este hecho para derivar de él conclusiones acerca del enfoque de Moravcsik.

10.3.1. El liberalismo *ideacional*

El liberalismo ideacional sostiene que las ideas acerca de qué es legítimo y qué es ilegítimo condicionan los comportamientos de los actores internacionales. En el caso del cambio climático, la literatura ha abundado en dos líneas de argumentación. En primer lugar, se ha insistido en destacar que buena parte de las diferencias entre el rol adoptado por la UE y el rol adoptado por los EEUU proceden de sus distintas predisposiciones a la intervención del estado en la economía. Este es, bajo nuestro punto de vista, un argumento clave. En segundo lugar, se ha indicado que la “opinión

pública” de los estados miembros de la Unión está especialmente sensibilizada acerca de los asuntos ambientales, lo que a menudo se afirma también por comparación con Estados Unidos. Veámoslo por orden.

Como se ha repetido a lo largo del trabajo, “las respuestas al cambio climático requerirán una intervención significativa del gobierno en el mercado, e impactarán en todas las facetas de la economía” (Lee, Arroyo Cochran y Roy, 2001: 383). La legitimidad de la intervención estatal en los asuntos privados, por tanto, determina en muy buena medida el espectro de opciones a disposición de los decisores, tanto en las políticas domésticas como en las internacionales. En efecto, “las naciones con largas historias de intervención gubernamental en el uso y producción de energía, así como en su tasación”, pueden reducir sus emisiones de GEI con más facilidad (Fish y South, 1994: 37); y éste es justamente el caso de los países europeos, que cuentan con lo que Brian Wyne llamó “cultura del sector público” (Wyne, 1993: 121). En cambio, “la cultura política de EEUU prefiere dejar la demanda de bienes, servicios y actividades a la acción de los individuos y las empresas”, por lo que “no considera que sean legítimas las políticas públicas (o las tasas) explícitamente formuladas para influir en la demanda” (Rayner, 1993: 14). Ciertamente, como dejaron escrito Henry Lee, Vicky Arroyo Cochran y Manik Roy, “la noción jeffersoniana de la intervención gubernamental mínima ha sido el sello de la política estadounidense durante 200 años”, de forma que si reducir los GEI equivale a “más regulación, incrementando así el coste de algunos productos y servicios”²⁶³, no va a contar con el apoyo de los ciudadanos, que sólo responderían positivamente “si percibieran con claridad que se encuentran ante una crisis”. Y, a pesar de los múltiples estudios científicos, “el tema no ha producido una imagen sobre la que organizar y estimular la preocupación pública” (Lee, Arroyo Cochran y Roy, 2001: 384 y 385).

²⁶³ Según Lee, Arroyo Cochran y Roy, los ciudadanos de los EEUU son especialmente sensibles a las regulaciones que tienen la vocación de limitar el uso del automóvil. En efecto, “el automóvil y la libertad que permite son elementos esenciales de la cultura estadounidense”, mucho más que para ninguna otra nación, puesto que “ninguna otra sitúa el automóvil en un pedestal semejante”. Así, “las políticas públicas percibidas

Estas diferencias han cristalizado de forma especialmente diáfana alrededor del llamado “principio de precaución”, recogido en la Declaración de Río, aprobada en la CNUMAD (1992). Este principio, que sostiene que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente”, ha sido recibido de formas muy distintas a un lado y a otro del Atlántico. Así, mientras que “la Comisión Europea ha abordado el reto de interpretar el principio con vigor”, los EEUU se han mostrado “estridentemente contrarios” a su extensión a las distintas negociaciones internacionales (Tickner y Raffensperger, 2001: 175 y 176).

Puesto que en Estados Unidos “cualquier decisión tomada en un nivel [de gobierno] puede ser revisada por otra rama o nivel” y puesto que las agencias tienen la necesidad de “defender las regulaciones ante los tribunales”, con frecuencia éstas deben estar blindadas por “una *base científica y experta*”. El principio de precaución tiene, por consiguiente, un mal acomodo en el sistema de valores que rige la política estadounidense, ya que el mencionado principio representa, justamente, la afirmación de que las decisiones deben tomarse antes de que sean tan urgentes como para que las dicte la ciencia. En suma, en EEUU la precaución es interpretada muy a menudo como una “interferencia ilegítima en las actividades de las empresas” (Tickner y Raffensperger, 2001: 176 y 177). En la UE, en cambio, “los valores públicos y sociales están altamente integrados en los procesos de toma de decisiones en un marco de incertidumbre”, de forma que los decisores europeos no se encuentran bajo la presión de “tener que justificar decisiones que son esencialmente políticas mediante el lenguaje artificialmente formal de la ciencia o la economía” (Tickner y Raffensperger, 2001: 178).

Por tanto, mientras en los EEUU los poderes públicos deberían justificar la intervención en la economía para reducir las emisiones de GEI, en la Unión Europea (y en sus estados miembros)

(aunque sea erróneamente) como limitadoras de la movilidad, incrementando el coste o reduciendo el uso o las opciones, son recibidas con suspicacia” (Lee, Arroyo Cochran y Roy, 2001: 384).

deberían justificarse por todo lo contrario. En definitiva, “las diferentes actitudes hacia los impactos ambientales y sus inherentes incertidumbres científicas” son una “fuente de división” entre los Estados Unidos y la UE (Paterson y Grubb, 1992: 296).

Ello parece afectar también a la actitud de las ONG, que, como han argumentado Clair Gough y Simon Shackley, deben “operar dentro de una cultura política determinada y un conjunto de instituciones concreto”, si quieren tener éxito en sus demandas (Gough y Shackley, 2001: 334). Así, en los Estados Unidos los *think tanks* más influyentes (como el *World Resources Institute* y el *Worldwatch Institute*) promueven el comercio de emisiones, la implementación conjunta y el MDL, lo que “refleja la cultura política predominante en los EEUU, que apoya los enfoques basados en el mercado más que la intervención estatal para reducir las emisiones”. En cambio, las ONG ambientales de Europa tienden a apoyar los límites en las reducciones de emisiones que pueden conseguirse mediante los mecanismos de flexibilidad. En ambos casos, “las perspectivas de las ONG ambientales sobre cuáles son las respuestas adecuadas reflejan compromisos e interacciones [...] con otros actores políticos” que también están implicados en el proceso (Gough y Shackley, 2001: 335).

Se ha argumentado asimismo, utilizando otra vez a los EEUU como punto de referencia, que la Europa comunitaria tiene una población relativamente preocupada por el estado del medio ambiente y que el cambio climático goza de una “atención mediática considerable”, lo cual termina por repercutir en las decisiones tomadas por los distintos niveles de gobierno (Jacoby y Reiner, 2001: 299 y 300). Así, el Eurobarómetro sobre “las actitudes de los europeos hacia el medio ambiente” ²⁶⁴, de diciembre de 2002, indica que tan sólo el 4% de los ciudadanos de la UE creen que la “actividad humana está en estos momentos en armonía con el medio ambiente”²⁶⁵. Además,

²⁶⁴ Eurobarómetro 58.0 “Las actitudes de los europeos hacia el medio ambiente”, Dirección General de Medio Ambiente, Comisión Europea, diciembre de 2002.

²⁶⁵ Esto contrasta con una encuesta de GALLUP de marzo de 2004, que indica que un 43% de los estadounidenses opinan que el medio ambiente de su país es “bueno o excelente”. El título de esta encuesta señala que “el medio ambiente no es una preocupación importante” para los ciudadanos de los EEUU. Véase

la preocupación de los europeos por los asuntos ambientales parece crecer, o así lo hace para la práctica totalidad de los problemas acerca de los cuales se preguntó también en otra encuesta realizada en la primavera de 1999²⁶⁶. El Eurobarómetro refleja también que los europeos de la Unión se sienten, en un 53%, bastante o muy bien informados sobre el cambio climático, asunto al que sólo superan los desastres naturales (2002 fue un año repleto de ellos) y la polución atmosférica, con un 64% y un 53%, respectivamente.

Asimismo, debe merecer nuestro comentario el hecho de que las soluciones percibidas como más adecuadas por los ciudadanos de la UE para resolver los problemas ambientales sean el desarrollo de regulaciones más estrictas (48%), seguido de la toma de conciencia (45%), la mejor ejecución de la legislación existente (40%) y la imposición de tasas sobre los que causan problemas ambientales (36%). Esto es, políticas que reservan un papel bien destacado al estado. En cambio, los “incentivos fiscales más altos para la industria, el comercio y los ciudadanos” sólo reciben el apoyo de un 14% de la población y la confianza en las iniciativas de la industria y otros actores privados sólo el 6% (los encuestados podían señalar hasta tres respuestas sobre ocho).

Todo ello contrasta vivamente con la desconfianza de los estadounidenses hacia las medidas gubernamentales y con la pérdida de interés en lo ambiental que desde los años ochenta se registra en EEUU. Según Andresen y Agrawala, “desde el final de los años ochenta, la política climática estadounidense fue asumida por fuertes ideologías en la Casa Blanca”, que pusieron en duda la ciencia del cambio climático y “enfaticaron los altos costes de las acciones para reducir las emisiones de GEI” (Andresen y Agrawala, 2002: 45; véase también Nitze, 1994: 189-194). Hay otro factor, más de fondo, que da cuenta de la resistencia de los EEUU a aceptar la necesidad de reducir las emisiones de GEI. No debe olvidarse que la economía de los EEUU creció sobre unos recursos energéticos fósiles “aparentemente ilimitados y baratos”, generando lo que Grubb, Vrolijk y Brack

GALLUP (2004) “Environment not a pressing concern”, encontrado en <http://www.gallup.com> (consultada en abril de 2004).

han dado en llamar una “cultura de la energía a bajo precio” que ha moldeado un amplio espectro de prácticas sociales difícilmente reversibles (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 32).

Observemos ahora los argumentos del liberalismo comercial.

10.3.2. El liberalismo comercial

El liberalismo comercial acude, para dar cuenta del comportamiento de los estados, a los incentivos a los que se enfrentan los actores económicos domésticos y transnacionales. Así, aquellas políticas que impongan más costes a los actores más poderosos serán las que menos probablemente van a impulsarse. En el presente apartado, pues, se identificarán los actores que pueden resultar más afectados por un régimen sobre el cambio climático que contenga una cierta ambición para, posteriormente, evaluar su capacidad para influir en la toma de decisiones.

Presentaremos, pues, dos tablas. En la primera, aparecen las 20 empresas del sector de los combustibles fósiles cuyas ventas (carbón, petróleo o gas) emiten las cantidades más importantes de CO₂²⁶⁷. La tabla incluye los nombres de las compañías, las respectivas aportaciones al cambio climático (en valores absolutos y en valores relativos), su carácter público o privado y, finalmente, el país en el que se encuentra su sede central. Los datos de las emisiones son de 1997, pero incluyen, sobre la base de estas cifras, los resultados de las fusiones completadas o en marcha hasta mayo de 1999 (de hecho, puesto que las negociaciones se dan desde antes de 1992, tampoco es necesario disponer de una información plenamente actualizada).

²⁶⁶ Eurobarómetro 51.1 “Environnement? Ce que les européens en pensent”, Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, Comisión Europea, 1999.

²⁶⁷ Los datos pertenecen a un estudio del NRDC (Natural Resources Defense Council) que es francamente inusual. Como se puede leer en el mismo, “los informes y análisis convencionales” acerca de las emisiones de carbono están organizados por países o bien por sectores económicos, “tendiendo a enfatizar, por tanto, el lado de los consumidores” y olvidando el costado de los productores.

Tabla 29: Los 20 productores de carbono más importantes del mundo

	Empresa (nombre en inglés)	Carbono (mill. toneladas)	% sobre total mundial	Propiedad	País de la sede central
1	Saudi ARAMCO	418,60	6,72	pública	Arabia Saudita
2	China Nat. Coal	333,56	5,35	pública	China
3	Gazprom	256,30	4,11	privada	Rusa
4	BP Amoco-ARCO	192,29	3,09	privada	Reino Unido
5	Nat. Iranian Oil Co.	187,80	3,01	pública	Irán
6	PDVSA	177,50	2,85	pública	Venezuela
7	PEMEX	177,30	2,85	pública	México
8	ExxonMobil	167,39	2,69	privada	EEUU
9	Coal India Ltd	159,30	2,56	pública	India
10	Shell	149,70	2,40	privada	Reino Unido/ Países Bajos
11	China National Petroleum Corp.	135,50	2,17	pública	China
12	Sonatrach	98,10	1,57	pública	Argelia
13	SHCA-Poland	89,45	1,45	pública	Polonia
14	Kuwait Petroleum Co.	89,65	1,44	pública	Kuwait
15	Rosugol	88,54	1,42	pública	Rusia
16	Peabody	86,38	1,39	privada	EEUU
17	RAG-Cyprus Amax	79,20	1,27	privada	Alemania/ EEUU
18	Abu Dhabi National Oil Co.	75,17	1,21	pública	EAU
19	Pertamina	72,20	1,16	pública	Indonesia
20	Chevron	70,01	1,12	privada	EEUU

Fuente. Kingpins of carbon. How fossil fuel producers contribute to global warming en la página web de NRDC, <http://www.nrdc.org/globalwarming/carbon/part1.asp> (consultada en abril de 2004).

Como puede observarse, la tabla incluye tanto a empresas del Norte (en su mayoría privadas) como a un número importante de empresas de países no desarrollados (en su mayoría públicas). Así, las dos compañías que venden más productos que contienen carbono (en forma de carbón, petróleo o gas) son empresas estatales de Arabia Saudita y la República Popular de la China. Resulta interesante señalar, no obstante, que cada una de ellas presenta una pauta distinta de intereses. En

efecto, los saudíes participan ampliamente en el mercado internacional del petróleo²⁶⁸, mientras que la actitud de China National Coal está mucho más orientada hacia el mercado doméstico²⁶⁹. Bajo nuestro punto de vista, ello explica que Arabia Saudita se haya opuesto a la construcción de un régimen internacional fuerte contra el cambio climático, mientras que la China sólo ha mostrado sus reticencias a que *el Sur* asuma compromisos de reducción de las emisiones. Mientras los primeros pretendían impedir que bajara el consumo de combustibles fósiles en el Norte (receptor de sus exportaciones), los segundos aspiraban a mantener intacto su mercado nacional, que es, de hecho, su mercado principal.

De hecho, las empresas del Sur que aparecen en la lista responden a uno de estos dos patrones. O bien tienen una vocación exportadora muy clara, en cuyo caso sus respectivos estados se han mostrado, en general, disconformes con cualquier reducción de las emisiones de GEI, o bien centran sus actividades en el mercado doméstico, y en tal caso sus países han reclamado que el Norte asuma los compromisos en solitario. Al primer grupo pertenecen la argelina Sonatrach²⁷⁰, la iraníana National Iranian Oil²⁷¹, la venezolana PDVSA²⁷² y Kuwait Petroleum Corporation, por

²⁶⁸ Saudi ARAMCO es la primera compañía exportadora de crudo del mundo. En 2002 exportó 1,9 miles de millones de barriles, sobre una producción de 2,5 miles de millones. Véase <http://www.saudiaramco.com>.

²⁶⁹ En el año 2000, China National Coal produjo 25.852 millones de toneladas de carbón, de las que sólo exportó 39,20 millones. Véase <http://chinacoal.com/english>

²⁷⁰ Argelia es el tercer exportador mundial de gas natural. En 2000, Sonatrach produjo 138 miles de millones de metros cúbicos, 62 millones de los cuales fueron destinados a la exportación. Véase <http://www.sonatrach-dz.com> (consultada en abril de 2004).

²⁷¹ Para Irán, la exportación de petróleo supone el 80% de los ingresos por exportación, el 40-50% del presupuesto del gobierno y entre un 10 y un 20% del PNB del país. Según la Energy Information Agency del Departamento de Energía de EEUU, Irán produce unos 3,5 millones de barriles al día, de los cuales exporta (descontando las importaciones) 2,6 millones. Véase la página de la *Energy Information Administration* del Departamento de Energía de los EEUU (<http://www.eia.doe.gov>) y Véase <http://www.nioc.com>

²⁷² La exportación de petróleo constituye las tres cuartas partes de los ingresos por exportación de Venezuela, así como aproximadamente la mitad del presupuesto del gobierno y un tercio de su PNB. En 2002 la producción fue de 2,9 millones de barriles al día, de los cuales se exportaron 2,46 millones. Véase <http://pdvsa.com> y <http://www.eia.doe.gov>.

ejemplo. En el segundo se encuentran Coal India²⁷³ y la China National Petroleum Corporation (ahora Petrochina).

Gazprom ocupa la tercera posición de la lista, y tiene también fuertes intereses en el mercado internacional²⁷⁴. Sin embargo, dada la bondad climática del gas natural (en comparación con el carbono y el petróleo), un régimen contra el calentamiento global podría suponer, a corto y medio plazo, un incremento del consumo de este combustible, por lo que no tiene por qué ser absolutamente contrario a los intereses de Gazprom. La suma de lo uno y de lo otro, junto con las posibilidades que abren los mecanismos de flexibilidad, se ajusta bien a las reticencias de la Federación Rusa a definir con claridad su posición respecto del Protocolo de Kyoto: el paso del tiempo les otorga una mayor capacidad para condicionar las condiciones de su participación en el régimen.

La tabla 29 puede ayudar a dar cuenta de los costes que deberían asumir distintas compañías si se redujera el consumo de combustibles fósiles. Bajo nuestro punto de vista, el análisis de estos datos puede explicar, aunque sea parcialmente, las opciones tomadas por ciertos estados. Y hemos mencionado el caso de algunos países del Sur bien importantes. Sin embargo, debe señalarse que no todas las empresas cuentan con los mismos recursos para influir en la conformación de las políticas de sus gobiernos. Es por esta razón que presentamos la siguiente tabla, que muestra el valor de mercado de las principales empresas energéticas en en 1999 (que era también uno de los años de referencia de la tabla anterior).

²⁷³ La India es el mayor productor de carbón del mundo y Coal India produce entre un 85 y un 90% del carbón indio (lo que significa que en 2003 produjo 306,38 millones de toneladas de carbón). Sin embargo, este carbón se destina, en muy buena medida a consumo doméstico, hasta el punto que la exportación de carbón supuso durante el periodo 1991-2001 entre un 0,02 y un 0,10% del total de las exportaciones indias (véase la página web del Departamento de Comercio del gobierno indio, <http://commerce.nic.in>). Véase también <http://www.coal.india.nic.in>

²⁷⁴ Gazprom produce el 90% del gas ruso, que es el principal exportador de gas del mundo. Véase <http://www.gazprom.ru/org>

Tabla 30: Las 20 principales empresas energéticas del mundo, según su valor de mercado (1999)

	Empresa (nombre en inglés)	Valor de mercado (millardos de dólares)	País de la sede central	Sector
1	ExxonMobil	271,2	EEUU	Petróleo, gas
2	Royal Dutch/Shell	207,7	Reino Unido/ Países Bajos	Petróleo, gas
3	BP Amoco	178,3	Reino Unido	Petróleo, gas
4	TotalFinaElf	108,4	Francia	Petróleo, gas
5	Chevron	60,7	EEUU	Petróleo, gas
6	Enron	56,6	EEUU	Electricidad, gas
7	ENEL SPA	54,3	Italia	Electricidad
8	Schlumberger	43,4	Italia	Petróleo, gas
9	ENI	40,1	Francia	Petróleo, gas
10	Suez Lyonnaise	34,1	Francia	Diversificada
11	Texaco	29,7	EEUU	Petróleo, gas
12	Tokio Electric	29,7	Japón	Electricidad
13	Petrobras	28,6	Brasil	Petróleo, gas
14	Atlantic Rischfield	27,7	EEUU	Petróleo, gas
15	Veba AG	25,7	Alemania	Diversificada
16	Repsol-YPF	25	España	Petróleo, gas
17	ENDESA	24,3	España	Electricidad
18	BG Group	19,7	Reino Unido	Gas
19	Williams	19,4	EEUU	Gas
20	Duke Energy Co.	19,3	EEUU	Electricidad

Fuente. "Top energy firms ranking reflects new competition", en *The Oil and Gas Journal*, 29 de mayo de 2000.

Como puede verse, las empresas con un mayor valor de mercado, esto es, aquellas que tienen más recursos que movilizar para intervenir en los procesos de generación de políticas, estatales e internacionales, son las de los países industrializados. Las once primeras empresas de la lista son, o bien estadounidenses (4), o bien de países miembros de la Unión Europea (7), y la duodécima es japonesa. Hasta la decimotercera posición no aparece ninguna empresa del Sur, en este caso de Brasil. En la arena internacional, pues, los actores privados (societales, en la terminología de Moravcsik) clave pertenecen al Norte. Queremos señalar, no obstante, que con los datos aportados

por las tablas 29 y 30 no hay razones que justifiquen las diferentes aproximaciones que EEUU y la UE han adoptado en las negociaciones que nos han ocupado la segunda parte de la tesis. Para dar cuenta de ello, pues, deberemos acudir a otros argumentos, expuestos en otras partes de este apartado 10.3.

Muy probablemente, uno de ellos sea la diferente interpretación que las empresas estadounidenses y europeas han realizado sobre cuáles son sus intereses y cuáles las mejores estrategias para servirlos (Carpenter, 2001: 315). Sybille van den Hove, Marc Le Menestrel y Henri-Claude Bettignies sostienen que las compañías petrolíferas han desarrollado tres tipos alternativos de respuestas a las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, a pesar del hecho de que sus intereses (evaluados en bruto) no parecen diferir demasiado. Veámoslo.

En primer lugar, está la estrategia de “lucha contra la limitación de las emisiones”, encarnada por ExxonMobil. Ésta ha sido la empresa que más nítidamente se ha opuesto a la construcción de un régimen internacional contra el cambio climático. En su sitio web podía leerse lo siguiente:

“Aunque la ciencia del cambio climático es incierta, no hay ninguna duda del considerable daño económico que provocaría a la sociedad la reducción de la disponibilidad de combustible [...] que implicaría la adopción del Protocolo de Kyoto y otras medidas obligatorias que incrementarían significativamente el coste de la energía. La mayoría de economistas nos dice que un paso de este tipo dañaría nuestra economía y requeriría con toda probabilidad grandes incrementos de las tasas sobre el gas y el petróleo. También implicaría enormes transferencias de riqueza hacia otros países”.²⁷⁵

Exxon fue, desde su creación en 1989, un activísimo miembro de la *Global Climate Coalition* (GCC), uno de los *lobbies* más influyentes y más agresivos en EEUU en lo relativo al cambio climático. En 1997, en plena negociación del Protocolo de Kyoto, la GCC “concentró sus esfuerzos en luchar

²⁷⁵ ExxonMobil (2001), *Global Climate Change*. ExxonMobil, disponible en http://www.exxonmobil.com/news/publications/c_global_climate_change/c_index.html. Citado en Hove, Menestrel y Bettignies (2002: 4).

para evitar que las negociaciones internacionales produjeran políticas climáticas significativas” y para que, en cualquier caso, el Senado estadounidense no ratificara “ningún compromiso vinculante sobre objetivos cuantificados y calendarios”. De hecho, la GCC jugó un papel “instrumental” para que se aprobara la resolución Byrd-Hagel en julio de 1997. Hove, Menestrel y Bettignies explican también que entre 1990 y 2000 “la industria del petróleo y el gas se gastó más de 122 millones de dólares en donaciones políticas” y que Exxon aportó “oficialmente” la cifra de 2,9 millones dólares, en el ámbito federal, desde 1991 hasta 1998. Como no podía ser de otra forma, “esto creó un determinado clima político” que modeló, de alguna manera u otra, la posición de los EEUU (Hove, Menestrel y Bettignies, 2002: 6 y 7).

Más adelante, y ante la constatación de que aumentaba el nivel de certidumbre de la ciencia del cambio climático, Exxon se vio obligada a modificar parcialmente su discurso, aunque no así su objetivo. En febrero de 2001, su sitio web permitía percibir este cambio en las formas, pese a la continuidad en el fondo: “la ciencia nos ha dado suficiente información sobre cómo el cambio climático puede comportar riesgos a largo plazo” y sobre cómo “la variabilidad natural y la actividad humana pueden conducirnos a un cambio climático que podría ser significativo y quizás con elementos tanto positivos como negativos” (Hove, Menestrel y Bettignies, 2002: 7). Los esfuerzos de Exxon, pues, se dirigieron a influir en la manera en la que los estados iban a enfrentarse con el problema. Esto es, la empresa decidió apostar por “el desarrollo tecnológico inducido por las fuerzas del mercado” y oponerse a cualquier “medida obligatoria” (Hove, Menestrel y Bettignies, 2002: 7), en perfecta sintonía con la creencia, ampliamente compartida en EEUU, de que este país “puede diseñar y desarrollar tecnologías para resolver cualquier problema” (Lee, Arroyo Cochran y Roy, 2001: 383).

En el otro extremo se encuentra la actitud “proactiva” de BP Amoco. Pocos meses antes de Kyoto, esta empresa realizó un cambio radical en su estrategia, abandonando las reticencias propias de las petroleras y apoyando los esfuerzos para reducir las emisiones de GEI (Carpenter, 2001: 315). Este viraje quedó solemnizado con el discurso pronunciado por su director ejecutivo, John Brownie, en la Universidad de Stanford. En él, Brownie sostuvo que “debemos centrarnos en lo que podemos y

deberíamos hacer, no porque podamos estar seguros de que el cambio climático está teniendo lugar, sino porque tal posibilidad no puede ignorarse”. Y para subrayar la aceptación por parte de BP del principio de precaución, afirmó también que “si debemos ser todos responsables del futuro de nuestro planeta, entonces nos corresponde empezar a emprender acciones precautivas”²⁷⁶. Así, BP presentó al público, de forma progresiva y a lo largo de 1997 y 1998, un plan “basado en un incremento de las actividades de investigación y desarrollo” y “el desarrollo de las actividades de la empresa en el terreno de la energía solar” (Hove, Menestrel y Bettignies, 2002: 11).

Entre la actitud de ExxonMobil y BP Amoco, se encuentra la opción de “esperar y ver”, adoptada de forma ejemplar por TotalFinaElf, según Hove, Menestrel y Bettignies (2002: 9). Al parecer de estos analistas, “TotalFinaElf no reconoce haber ejercido mucha influencia en el proceso político” y ha elegido adquirir “un perfil bajo en el asunto del cambio climático”. En todo caso, la empresa está preocupada por que el régimen del cambio climático (o eventualmente su ausencia) cree un “sistema simple y eficiente” lo más rápidamente posible, para clarificar así las reglas del juego (Hove, Menestrel y Bettignies, 2002: 10).

Las diferencias entre las empresas europeas y las norteamericanas se extienden también al campo de las compañías aseguradoras. Ciertamente, la industria aseguradora ha visto aumentar sus pérdidas relacionadas con los riesgos naturales y climáticos en los últimos años (Nutter, 1999: 45), hasta el punto que Munich Reinsurance ha informado que “el número de catástrofes naturales en la década [de los noventa fue] cuatro veces mayor que en los años sesenta; las pérdidas económicas [fueron] siete veces mayores; y las pérdidas aseguradas [fueron] 15 veces más grandes, incluso ajustando la inflación” (Nutter, 1999: 45). Pues bien, Franklin W. Nutter sostiene que “aunque un número importante de aseguradores y reaseguradores europeos ha mostrado un gran interés en la comprensión de las *causas* del cambio climático”, los aseguradores estadounidenses “han estado más

²⁷⁶ Browne, John (1997), Discurso pronunciado en la Universidad de Stanford, California, 9 de mayo de 1997, disponible en <http://www.bp.com/pressoffice> (visitada en enero de 2001). Citado en Hove, Menestrel y Bettignies (2002: 11).

centrados en el *efecto* de los desastres naturales”, de forma que mientras algunas de los primeros “han pedido a sus gobiernos que reduzcan los factores humanos que creen que contribuyen al cambio climático”, los segundos se han preocupado, mayoritariamente, por reducir los *efectos* de las catástrofes naturales y otros sucesos extremos de este tipo (Nutter, 1999: 47).

De este modo, los decisores estadounidenses y de la Europa comunitaria se han visto sometidos a presiones diversas por parte de los *lobbies*. Y, en buena medida, estas diferencias se deben más a la distinta aproximación de las respectivas empresas a la evaluación de sus intereses que a sus intereses propiamente dichos. Es probable que la divergencia en las actitudes de los agentes económicos de ambos lados del Atlántico tenga que ver con la anticipación de los comportamientos de los poderes públicos y los consumidores, que, como se explica en este apartado, también divergen²⁷⁷ (Skodvin y Birger Skjaereth, 2001: 103-104). Es decir, las estrategias de las empresas ante reguladores, consumidores y marcos normativos distintos no pueden ser iguales, por mucho que las compañías se parezcan.

Debe subrayarse también que los sistemas políticos no transforman siempre de la misma manera los intereses de los distintos grupos sociales en políticas públicas. A ello dedicamos la siguiente sección.

10.3.3. El liberalismo republicano

Andrew Moravcsik sostiene que la tercera versión del liberalismo, a la que él llama *republicana*, fija su atención en la forma en que las instituciones y las prácticas políticas de los estados agregan los intereses y las identidades de los actores societales y los convierten en política, en el sesgo de cada sistema político a favor de las opciones defendidas por unos y por otros. Bajo nuestro punto de vista, el liberalismo republicano aporta dos argumentos que resultan importantes para la comprensión de la política internacional del cambio climático. El primero tiene que ver con el

²⁷⁷ Como escribiera Eileen Claussen, es posible que algunos líderes de empresas hayan entendido que “el enfoque más inteligente para la industria es ayudar a moldear las soluciones en vez de dejar que se las impongan otros” (Claussen, 2001: 135).

diferente acceso de los *lobbies* a los procesos de toma de decisiones en los países desarrollados y el otro con las dinámicas generadas por el carácter único de la UE como actor internacional y por lo ambiguo y fluido de la distribución de competencias entre los estados y la Comisión Europea en lo tocante al cambio climático. Vayamos por partes.

Se ha aducido muy a menudo que la actitud de Estados Unidos tiene mucho que ver con el privilegiado acceso al proceso de toma de decisiones que su sistema político permite a los *lobbies*. Lee, Arroyo Cochran y Roy dejaron escrito que éste es uno de los “rasgos propios de la política americana”, de modo que “los titulares de los departamentos entienden que sin el apoyo de una coalición de grupos de interés es prácticamente imposible obtener el visto bueno para un nuevo programa”, lo cual ha sido especialmente cierto durante los últimos veinte años (Lee; Arroyo Cochran; y Roy, 2001: 382; véase también Fish y South, 1994: 38).

En particular, la elaboración de políticas climáticas eficaces requiere en Estados Unidos la participación de como mínimo siete agencias u organismos importantes del poder ejecutivo (los Departamentos de Estado, Energía, Comercio, Agricultura Tesoro y Justicia, además de la Agencia de Protección del Medio Ambiente) y de media docena de comités del Congreso, “cada uno de los cuales tiene su propia personalidad, sus propias prioridades y sus propios apoyos electorales”. Finalmente, la política que sea aprobada en el ámbito Federal deberá ser implementada en colaboración con 50 gobiernos estatales, cuyos intereses también son divergentes (Lee, Arroyo Cochran, y Roy, 2001: 382). Si cabe, estas dinámicas se agudizan cuando se trata, como en el caso del Protocolo de Kyoto, de un acuerdo internacional, puesto que en estos casos es necesaria la ratificación del legislativo, “fuertemente influenciado por los intereses de los estados productores de carbón y las compañías petroleras y eléctricas” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 32).

En efecto, cuatro estados de los EEUU producen la mayor parte del gas y el petróleo del país, y otros cuatro producen un porcentaje bien significativo de su carbón, por lo que “no es sorprendente descubrir que a menudo las políticas energéticas oponen a los estados consumidores contra los estados productores”. Y, puesto que los segundos son más numerosos que los primeros,

“los congresistas de los estados productores han procurado estar presentes en los comités con jurisdicción sobre las políticas energéticas y de recursos naturales” y son especialmente activos en estos asuntos, pertenezcan al partido que pertenezcan²⁷⁸ (Lee, Arroyo Cochran y Roy, 2001: 383).

En suma, las políticas climáticas, y en particular la participación de EEUU en las políticas internacionales contra el cambio climático, requieren de la concertación con actores societales abiertamente opuestos a cualquier medida que suponga una disminución del consumo de combustibles fósiles y que, además, gozan de una capacidad muy significativa de intervenir en la escena pública y política. Ello explica que, a pesar de sus compromisos iniciales²⁷⁹, la administración de Bill Clinton no fuera capaz de impulsar la tasa sobre la energía (también llamada *BTU tax*²⁸⁰) o de ratificar el Protocolo de Kyoto que ella misma había firmado. Tales propuestas generaron una agria oposición en el Congreso, que llegó a bloquear diversas actividades del ejecutivo destinadas a fomentar la eficiencia energética y el ahorro con el argumento de que se trataba de una implementación encubierta del Protocolo, y entre las industrias y los sindicatos, que propiciaron campañas mediáticas críticas con la ciencia del cambio climático y el protocolo de Kyoto (Jacoby y Reiner, 2001: 300). En esta misma línea, Michael Grubb escribió que “la oposición del Presidente Bush [hijo] no debería ser una sorpresa”, puesto que “la aceptación por parte de los EEUU del Protocolo de Kyoto no estuvo nunca muy profundamente asumida domésticamente” (Grubb, 2001a: 153). También Christiaan Vrolijk ha indicado que lo único que ha hecho Bush es mostrar,

²⁷⁸ Robert C. Byrd, uno de los promotores de la resolución Byrd-Hagel, es senador demócrata y representa a Virginia Oeste, un estado con una fuerte industria del carbón, por lo que defiende a menudo los intereses de este tipo de empresas.

²⁷⁹ Recuérdese que Al Gore dijo ante el Senado, el 7 de octubre de 1992, que EEUU necesitaba “avanzar rápidamente hacia la ratificación del Convenio y entonces empezar las discusiones con la Conferencia de las Partes para desarrollar un protocolo al Convenio que contenga compromisos para acción efectivos y vinculantes”. Ya electo, Clinton se dirigió a la Liga de Votantes Conservacionistas para decirles que “apoyaría un tratado del cambio climático en el que los EEUU acordaran estabilizar el CO₂ en los niveles de 1990 para el año 2000”, así como que iba a “tomar seriamente en consideración los niveles de reducción del 20-30%” para el año 2005 (ambas citas, en Nilsson y Pitt, 1994: 80).

²⁸⁰ BTU son las siglas de la unidad energética conocida como *British Thermal Unit*.

“de forma dolorosamente clara”, el problema de la ratificación estadounidense del Protocolo de 1997 (Vrolijk, 2001e: 3).

El segundo argumento que deseamos subsumir bajo el epígrafe del idealismo republicano es el que atribuye, aunque sea parcialmente, el papel de la Unión Europea a lo peculiar de su realidad como actor internacional. El liderazgo de la UE ha sido interpretado como fruto de la decisión de liderar. Como argumentaran Steiner Andresen y Shardul Agrawala, “la UE asumió su auto-declarado papel de liderazgo desde el principio”, al ver el asunto “en términos estratégicos más amplios” e intuir la existencia de “un vacío de liderazgo”, propiciado por “la ausencia de posiciones fuertes por parte de Estados Unidos y Japón”. Para la Unión Europea, por tanto, la adopción de una actitud proactiva fue vista como una oportunidad para dar “un importante paso para avanzar hacia la construcción de un bloque unificado en la escena mundial” (Andresen y Agrawala, 2002: 45; véase asimismo Wyne, 1993). También Charlotte Bretherton y John Vogler argumentan, refiriéndose al conjunto de los asuntos ambientales, que “el desarrollo de concepciones internacionales de la política ambiental y la sostenibilidad ha ofrecido oportunidades para la afirmación de la calidad de actor de la Comunidad Europea”, puesto en duda en otras áreas temáticas, y que “ha habido una ambición evidente para desarrollar un papel de liderazgo de la UE” (Bretherton y Vogler, 1999: 106).

Dada la legitimación de la que gozan las políticas contra el cambio climático entre los europeos, pues, las instituciones comunitarias han utilizado el asunto para construir la calidad de actor internacional de la UE/CE y para, en el camino, ganar influencia en la toma de decisiones ante los estados miembros de la Unión. Puesto que la lucha contra el cambio climático afecta a un abanico tan amplio de políticas sectoriales, “la competencia legal de las instituciones [comunitarias] no está clara y varía con el tiempo” (Sjöstedt, 1998: 228). La Comisión Europea, pues, ha buscado modificar a su favor el papel y la influencia de las instituciones de la UE. Ciertamente, como sostiene Gunnar Sjöstedt, la capacidad de las instituciones comunitarias para desarrollar políticas puede evolucionar gracias a “factores dinámicos informales”, sin necesidad de una reforma institucional deliberada (Sjöstedt, 1998: 241). A juicio de este autor, hay tres procesos que pueden

favorecer estos cambios, y los tres parecen darse en nuestro caso de estudio. A saber:

- 1) La *consolidación institucional*. Las instituciones y reglas de procedimiento que son “utilizadas repetidamente” se refuerzan.
- 2) El *aprendizaje* que experimentan las propias organizaciones (Sjöstedt, 1998: 242).
- 3) La *expansión de tareas*. Las tareas que deben desarrollar las instituciones de la UE se han expandido a causa de ciertas “modificaciones institucionales informales” y de la “interacción con terceros países”, que han aportado nuevos temas o nuevas áreas temáticas a sus agendas (Sjöstedt, 1998: 242).

En definitiva, la Comisión ha empujado la UE/CE hacia una actitud de liderazgo porque ha entendido que ello le permitía reforzar su posición en los procesos de toma de decisiones (Sjostedt, 1998: 231). Como escribieran Fish y South, “en la CE el activismo ambiental [...] representa una oportunidad que las instituciones aprovechan para adquirir más poder”, y ofrecen una buena ocasión para “buscar la aceptación popular de un mayor poder para la Comisión” (Fish y South, 1994: 38). De hecho, según el Eurobarómetro antes citado, de diciembre de 2002, “un tercio de los ciudadanos ven la Unión Europea como el mejor nivel para adoptar medidas de protección del medio ambiente”, siendo éste el nivel mejor valorado, por delante de los gobiernos nacionales (30%), los gobiernos locales (27%), Naciones Unidas (21%) y los gobiernos regionales (18%)²⁸¹.

En suma, dada la predisposición de los ciudadanos a las actitudes ambiciosas en materia ambiental y a la asunción de un rol preeminente por parte de las instituciones comunitarias en el asunto, “la UE trató las negociaciones climáticas como una oportunidad para avanzar en el proyecto [...] de una mayor armonización y para hablar con una sola voz en el escenario internacional” (Jacoby y Reiner, 2001: 299 y 300). Es probable que ésta sea la razón por la que la UE resulte “un jugador extraño” en el debate sobre la política internacional del clima: “por una parte es la fuerza motriz del

²⁸¹ Eurobarómetro 58.0 “Las actitudes de los europeos hacia el medio ambiente”, Dirección General de Medio Ambiente, Comisión Europea, diciembre de 2002.

establecimiento de metas, pero cuando se trata de implementar los instrumentos de estas políticas, su desempeño es menos que impresionante”²⁸² (Michaelowa, 2003b: 1).

El argumento de la búsqueda de un papel en la sociedad internacional ha sido también utilizado para explicar por qué Japón se ha distanciado en algunas ocasiones de JUSCANZ y ha procurado colaborar en la construcción del régimen internacional del cambio climático (con la organización de la COP 3, o con su pronta ratificación del Protocolo de Kyoto, por ejemplo²⁸³). Como dijeron Grubb, Vrolijk y Brack, “no pudiendo, por mandato constitucional, contribuir a los esfuerzos internacionales para el mantenimiento de la paz”, el debate acerca de la contribución internacional de Japón viró a principios de los años noventa “hacia las cuestiones ambientales, en tanto que área en la que el país podría asumir [...] un papel como actor internacional maduro y responsable” (Grubb, Vrolijk y Brack, 1999: 33). Los casos de la UE y Japón sugieren que los actores internacionales que, por un motivo u otro, no pueden participar plenamente en todas las áreas de la vida internacionales han encontrado en los asuntos ambientales un ámbito en el que o bien afirmar y construir su calidad de actor (en el caso de la UE) o bien expresar su vocación internacional (en el caso de Japón). Ello se ha traducido en el sostenimiento por su parte de actitudes más ambiciosas de lo que hubiera sido de esperar dada la composición de sus intereses de los actores sociales, pero en plena coincidencia con la legitimidad de la que gozan las propuestas ambientalistas entre la población.

²⁸² Gunnar Sjöstedt sostuvo también que “la evaluación de la dimensión doméstica de la política climática de la UE apenas aporta ningún activo, si es que no representa un obstáculo para el desarrollo y refuerzo de la posición externa” de la Unión respecto de este tema (Sjöstedt, 1998: 245). Véase, asimismo, Jaeger et al (1997: 196).

La Agencia Europea del Medio Ambiente también ha avisado que los esfuerzos para aplicar el Protocolo de Kyoto en los países de la UE son insuficientes. Véase AEMA (2002a), AEMA (2002b), AEMA (2003). Para el caso español, véase Tàbara (2003b).

Recapitemos lo dicho hasta ahora en este apartado 10.3. El enfoque propuesto por Andrew Moravcsik nos ha permitido entender el comportamiento de los distintos actores ante las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Así pues, por una parte, hemos dado cuenta de la actuación de los diversos grupos de países del Sur, de la Federación Rusa y de JUSCANZ, como ya habíamos hecho al examinar la aproximación neoinstitucionalista. Además, el liberalismo *moravcsikiano* explica también el papel de la Unión Europea, que en el apartado 10.2 no habíamos acertado a explicar; da cuenta, en definitiva, de por qué los Estados Unidos y la UE, que no difieren tanto en lo relativo a los intereses, mantienen comportamientos opuestos. Se han demostrado claves, en el caso de la política internacional del cambio climático, los factores relacionados con la cultura política, con el estado de opinión y con la relación entre mercado y estado (liberalismo *ideacional*); con la naturaleza del sistema político y con las oportunidades proporcionadas por éste a la expresión de los diversos intereses y opciones (liberalismo republicano); y con las estrategias desarrolladas por las empresas para defender sus intereses percibidos, probablemente divergentes porque las compañías anticipan comportamientos distintos de los mercados y los reguladores (parte del liberalismo comercial). Asimismo, el liberalismo parece prometer también una explicación de la voluntad del Reino Unido de actuar como puente entre EEUU y la UE, lo que le ha obligado a adoptar una actitud comprensiva con las reticencias estadounidenses, a pesar de su relativa facilidad para reducir sus niveles de emisiones; y también una explicación de la voluntad cooperadora que ha demostrado en ocasiones Japón, a pesar del poco margen de que dispone para hacer disminuir sus GEI a bajo coste. En todos estos asuntos, el desempeño del liberalismo es mejor que el del neoinstitucionalismo.

Una vez sometidos a verificación los dos marcos de análisis señalados como más relevantes para el estudio de los regímenes internacionales, el próximo apartado efectuará, a modo de conclusión de este capítulo, algunas consideraciones generales.

²⁸³ Japón fue el primer estado de JUSCANZ en ratificar el Protocolo de Kyoto. Lo hizo seis meses y medio antes que Canadá y que Nueva Zelanda. Como se sabe, ni Australia ni Estados Unidos lo han hecho aún.

10.4. Algunas consideraciones generales

Este apartado pretende concluir nuestra respuesta a las preguntas identificadas a lo largo de la parte I de la tesis. Nos proponemos, pues, ponderar los méritos relativos del neoinstitucionalismo y el liberalismo *à la* Moravcsik en el análisis de la política internacional contra el cambio climático, a la que hemos dedicado la segunda parte.

Como se ha señalado en los apartados anteriores, el neoinstitucionalismo permite entender una parte importante de la política internacional del cambio climático, pero no así el papel de la UE, que es, de hecho, una pieza clave de todo el proceso negociador. Ciertamente, la aproximación neoinstitucionalista explica bien el comportamiento de los actores con intereses más claros y nítidos, los casos más extremos. Es el caso de los miembros de la OPEP y de la AOSIS, o el de los Estados Unidos, cuyos intereses parecen generar, irremediamente, actitudes de oposición o de liderazgo en la construcción del régimen internacional del cambio climático. Pero no tiene la misma capacidad ante los actores con intereses menos claramente definidos. En estos, digamos, casos intermedios entran en juego otros factores que determinan cuál será la posición negociadora finalmente adoptada²⁸⁴. Y estos actores pueden llegar a jugar roles importantes, como muestra el papel de la UE en las negociaciones para formular una política internacional del cambio climático.

El hecho de que la Unión Europea sea un actor *en construcción* genera un conjunto de dinámicas que también parecen escapar del marco de análisis de los neoinstitucionalistas. El estudio de las constelaciones de intereses no captura la voluntad de afirmar la calidad de actor internacional en las áreas temáticas en las que esto resulta más fácil (por haber abdicado los EEUU del ejercicio del liderazgo); ni el hecho que la distribución aún fluida de las tareas que deben desarrollar los distintos

²⁸⁴ Queremos señalar que es posible que la determinación de cuáles son los casos intermedios dependa también, aunque sea parcialmente, de las relaciones estado-sociedad. Es posible, se quiere decir, que para actores distintos sean también distintos los umbrales a partir de los cuales los *intereses nacionales*, evaluados de manera más o menos cruda, dicten de forma irremediable el sentido que debe seguir la formulación de políticas.

niveles de gobierno abre la puerta a los juegos de poder entre actores gubernamentales en pos de la capacidad para influir, todo lo cual acaece en un determinado contexto normativo, de legitimidades e ilegitimidades²⁸⁵. En suma, el enfoque de los intereses tiene algunos puntos ciegos que, finalmente, pueden ocultar factores de gran importancia.

Esta tesis sostiene, en cambio, que la aproximación liberal es analíticamente más satisfactoria para el estudio de los regímenes internacionales, como mínimo en el caso de la política internacional sobre el cambio climático. En efecto, el enfoque de las relaciones estado-sociedad permite explicar las posiciones negociadoras de todos los actores principales, incluida la presencia de un líder en las negociaciones y, por tanto, el hecho que no se hayan abandonado ya todos los esfuerzos para construir un régimen internacional del cambio climático. En definitiva, las relaciones estado-sociedad parecen suficientemente relevantes como para justificar el intento de construir sobre ellas una versión del liberalismo que cuente con un marco analítico sólido. Y como para abandonar la práctica habitual de considerar que los factores que no pertenecen a los intereses de los estados y a la distribución del poder entre ellos no merecen ocupar el centro del análisis.

Podría aducirse, no obstante, que los últimos dos apartados indican que el liberalismo *moravsikiano* no reúne, junto al criterio de la capacidad explicativa, el requisito de la parsimonia. Nosotros no compartimos este punto de vista. Para verificar/aplicar los modelos neoinstitucionalista y liberal se requiere el manejo de una buena cantidad de información. Ciertamente, la evaluación tanto de los intereses de los países como de las relaciones estado-sociedad necesita de una serie de datos *de base* que en nuestro caso nos han empujado a acudir a análisis de los costes de las políticas de mitigación del cambio climático, a estudios acerca de la vulnerabilidad de distintos países o regiones del planeta ante el calentamiento global, a ensayos sobre el comportamiento de las empresas petroleras, a datos acerca de los GEI emitidos (indirectamente) por tal o cual compañía del sector de los combustibles

²⁸⁵ Kawashima sostiene también que los actores que lideran la construcción del régimen internacional del cambio climático están motivados, principalmente, por factores vinculados a la política doméstica (Kawashima, 1997: 117).

fósiles y acerca de la intensidad de su actividad exportadora, a reflexiones más o menos estructuradas sobre ciertos rasgos de algunos sistemas políticos y a encuestas de opinión, por citar algunos ejemplos.

Pues bien, el neoinstitucionalismo parece contar con un arsenal de datos más amplio y sistematizado que el liberalismo. A nuestro juicio, ésta es la razón por la que resulta más sencillo evaluar los intereses de los estados que las distintas formas de relación estado-sociedad. No es que el estudio de éstas últimas requiera una diversidad infinita de informaciones, de gran y de pequeña escala. En realidad, los tipos de datos sobre la realidad que el liberalismo requiere para explicarla son más bien pocos, o como mínimo no son más numerosos que los requeridos para evaluar los costes de las políticas climáticas y la vulnerabilidad ante el cambio climático. Más bien, sucede que sobre éstos últimos se ha producido una mayor cantidad de literatura que, además, tiene justamente por objetivo principal facilitar este tipo de reflexiones. Por el contrario, la información necesaria para analizar las relaciones estado-sociedad es menos abundante y suele encontrarse en trabajos que no están pensados para este propósito. Para decirlo con brevedad, el carácter aparentemente *ad hoc* de algunos argumentos utilizados en el apartado 10.3 se debe más a la orientación general de la literatura que a la imposibilidad de generalizarlos. El liberalismo no es incompatible con la parsimonia; ni es imposible, por tanto, pensarlo en términos analíticos en vez de estrictamente fenoménicos.

En conclusión, el liberalismo ha demostrado que puede ser, en la política internacional contra el cambio climático, más satisfactorio que el neoinstitucionalismo, además de, como mínimo, igual de parsimonioso.

El próximo y último capítulo formula algunas reflexiones generales acerca del liberalismo, el neoinstitucionalismo, los regímenes internacionales y los tres ejes de Gerald Holton (temático, analítico y fenoménico).

11. Conclusiones finales

Éste es el último capítulo del trabajo. Discutidos ya los límites y virtudes de los enfoques neoinstitucionalista y liberal al estudio de los regímenes internacionales (y, más concretamente, al estudio de los intentos de construir un régimen para hacer frente al cambio climático), nos disponemos ahora a plantear algunas reflexiones de carácter más general. Empezaremos recordando el camino recorrido hasta este punto de la tesis y, después, plantearemos tres consideraciones finales.

11.1. Breve recordatorio

La primera parte de este trabajo pretendía poner un cierto orden a la literatura sobre regímenes, con el fin de identificar las preguntas más relevantes para este campo de estudio. Así, después de una introducción que quería justificar el interés de la tesis, el capítulo segundo ha presentado los argumentos de tipo temático avanzados por algunos de los académicos que han escrito acerca del concepto de régimen; y que incluyen las discusiones más vinculadas a los valores (acerca del exceso o la falta de contenido normativo en los estudios sobre regímenes, así como acerca de qué contenidos normativos deben estar presentes en la literatura), los debates terminológicos (que también implican la presencia de distintas agendas de investigación) y las disputas ontológicas entre racionalistas y constructivistas. Se ha señalado que estos argumentos resultan inconmensurables e intraducibles los unos respecto de los otros. No hay forma de demostrar la validez ni la falsedad de ninguna de ellos: forman parte de las cosmovisiones, preferencias y opciones epistemológicas y ontológicas de los autores. Y, a pesar de este carácter a-científico (o pre-científico, según se prefiera), impactan considerablemente sobre el resto de la actividad académica.

El tercer capítulo ha revisado el marco analítico hegemónico en el estudio de los regímenes internacionales. Esto es, ha examinado las aportaciones de carácter analítico formuladas por los neoinstitucionalistas, que, con las herramientas proporcionadas por la teoría de juegos y los problemas de acción colectiva, parten de los intereses (y de la distribución del poder entre actores)

para dar cuenta de la cooperación y de la formación de regímenes. Se ha presentado asimismo la respuesta de los neorrealistas a los argumentos del neoinstitucionalismo, cuya estrategia (presente en los cimientos mismos de la convergencia neo-neo) consiste, de hecho, en demostrar que la cooperación es posible incluso partiendo de premisas realistas. Ante ello, el realismo ha blandido el argumento de los beneficios relativos, que ha sido relativizado en el último apartado del capítulo.

De entre los neoinstitucionalistas, aquellos que han centrado su atención en las situaciones menos propensas a la cooperación (es decir, los que han articulado sus análisis en torno al Dilema del Prisionero) han sostenido que no es suficiente con que los estados estén interesados en cooperar, sino que también deben darse algunas condiciones que así lo permitan. Para decirlo en otras palabras, han sostenido que no es únicamente necesario que los estados *demanden* cooperar, sino que algo debe *suministrar* o asegurar dicha cooperación. El capítulo cuarto ha examinado, justamente, los dos suministradores de cooperación más habituales en la bibliografía, a saber, el ejercicio de la hegemonía por parte de algún estado capacitado para ello y los propios regímenes internacionales (entendidos aquí no como experiencias cooperativas sino como facilitadores de la cooperación), subrayando también las servidumbres que suelen imponer estas argumentaciones. Así las cosas, el capítulo llega a la conclusión de que, si se escoge el marco de análisis neoinstitucionalista para el estudio de los regímenes, es preferible ir más allá del DP y abrir el abanico de situaciones estratégicas, tomando en consideración una variedad de constelaciones de intereses estatales.

El quinto capítulo presenta una selección de los argumentos de carácter fenoménico acerca de los regímenes internacionales más habitualmente esgrimidos. Como resulta evidente, el eje fenoménico es el que presenta una mayor diversidad de aportaciones, por incluir todas las reflexiones que pretenden describir la realidad o especular acerca de ella, desde los estudios de caso más concretos a las generalizaciones más amplias, con mayor o menor fundamento empírico. En esta tesis, pues, se ha optado por aludir a los trabajos que han pretendido (1) dar cuenta de la formación de los intereses de los estados; (2) o bien revisar el impacto de los regímenes sobre el conjunto o sobre una parte de la sociedad internacional; (3) o bien, por último, reflexionar acerca de los factores que

explican el mayor o menor grado de éxito de las distintas experiencias de cooperación entre estados.

Queremos señalar que el capítulo quinto ha resultado ser altamente revelador, finalmente. En efecto, la hegemonía de la que, en el eje analítico, disfruta la aproximación neoinstitucionalista (actores racionales y auto-interesados, estatocentrismo y distribución del poder) casa mal con la insistencia de los trabajos fenoménicos en subrayar la importancia de los factores cognitivos y de las dinámicas protagonizadas por actores domésticos y transnacionales. Ciertamente, si bien no era de esperar una correspondencia estricta entre los argumentos del eje analítico y los del fenoménico (que, de hecho, para ello son ejes distintos), el alto grado de divergencia entre los unos y los otros bien merece una reflexión.

A ella hemos dedicado el capítulo sexto, que extrae y ordena algunas conclusiones acerca de lo expuesto en el resto de la primera parte de la tesis. La idea principal es que sería conveniente para la literatura sobre regímenes internacionales, dada su evolución, reabrir el debate en el eje analítico; trasladar a éste las observaciones y constataciones fenoménicas acerca de la relevancia de los factores domésticos, transnacionales y cognitivos, no sin antes dotarlos de un sesgo analítico. Y es justamente con este objetivo que hemos acudido a Andrew Moravcsik y a su versión del liberalismo, centrada en las relaciones estado-sociedad. En suma, la primera parte de la tesis nos ha permitido extraer la conclusión de que el próximo paso en el estudio de los regímenes debería consistir en evaluar y comparar los méritos y debilidades de los enfoques neoinstitucionalista y liberal.

La segunda parte quería presentar un caso con el que ensayar una respuesta a las preguntas planteadas en el capítulo sexto. Así pues, en el séptimo capítulo se han examinado las negociaciones para construir un régimen internacional del cambio climático, que iniciaron su andadura a mediados de los años ochenta y que arrojaron su primer resultado concreto con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1992.

El segundo período en la construcción del régimen, revisado a lo largo del octavo capítulo, transcurrió entre la CNUMAD y la tercera COP, celebrada en 1997, y tuvo como principal

resultado el Protocolo de Kyoto, que establece unos compromisos de limitación y reducción de las emisiones de GEI de los países desarrollados y tres mecanismos llamados de flexibilidad (la IC, el MDL y el comercio de derechos de emisión) destinados a facilitar y abaratar su cumplimiento. Durante estos años se consolidaron unas duraderas pautas de alianzas entre los estados ante la política internacional del cambio climático: por una parte, el grupo JUSCANZ (ampliado con frecuencia al Grupo Paraguas), que ha mantenido una actitud reticente frente al régimen; la CE/UE (junto a algunos otros estados, en especial los candidatos), partidaria de una mayor ambición; y el G-77/China, que ha sostenido posiciones comunes acerca de la transferencia de recursos y tecnología del Norte hacia el Sur, pero que, en cambio, ha presentado una gran diversidad en todo lo demás, comprendiendo desde la defensa por parte de la AOSIS de un régimen internacional de máximos hasta la actitud abiertamente obstruccionista de la OPEP.

La tercera etapa en la construcción de la política internacional contra el cambio climático, presentada en el noveno capítulo, comenzó en 1997 y va a durar, probablemente, hasta que el Protocolo de Kyoto entre en vigor, lo cual depende de la actitud de la Federación Rusa y de EEUU. Éste ha sido un período de crisis para las negociaciones internacionales sobre el clima, centradas durante este tiempo en la operacionalización de las disposiciones del Protocolo. A lo largo de estos años se ha agudizado de manera muy considerable la eficacia ambiental del Protocolo, que algunos consideraban ya insuficiente en 1997, y han puesto en entredicho la definitiva entrada en vigor de Kyoto. Un último apartado del capítulo ha evaluado diversos escenarios de futuro para el régimen internacional del cambio climático.

Éstos son, pues, los mimbres con los que el décimo capítulo ha intentado evaluar la capacidad del enfoque de los intereses y del enfoque de las relaciones estado-sociedad para dar cuenta de la formación de regímenes internacionales. Así las cosas, el capítulo 10 verifica y compara las explicaciones proporcionadas por ambas aproximaciones acerca de las negociaciones para acordar una política internacional del cambio climático. Bajo nuestro punto de vista, este ejercicio arroja un resultado favorable al liberalismo *moravcsikiano* (a pesar de las servidumbres apuntadas en el apartado 10.3), en especial por su mayor capacidad para dar cuenta del comportamiento de este

actor complejo que es la Unión Europea.

En suma, la toma en consideración de las relaciones estado-sociedad (en sus tres dimensiones representadas por el liberalismo *ideacional*, comercial y republicano), ofrece mejores resultados, para el caso revisado en este trabajo, que la observación de la constelación de intereses y la distribución del poder²⁸⁶. He aquí la tesis de la tesis, tras establecer un marco teórico y someterlo a la prueba del estudio de caso.

11.2. Tres ideas finales en el plano teórico

Propondremos ahora tres consideraciones finales. Reflexionamos, pues, (1) acerca de la utilidad de los tres ejes de Gerald Holton (temático, analítico y fenoménico) para nuestra comprensión de la literatura acerca de los regímenes internacionales; (2) acerca del balance de la llamada convergencia neo-neo; y (3) acerca de la centralidad del estudio de los regímenes en el conjunto de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

(1)

Stanley Hoffman escribiera que “las teorías existentes sobre las relaciones internacionales pueden compararse [...] a aviones que volasen a altitudes distintas y en direcciones diferentes” (Hoffman, 1963: 26). En efecto, las diversas formulaciones con voluntad teórica que se dan en RRII cuentan con objetivos y orígenes distintos y sobrevuelan la realidad a alturas diversas. Es de menester, pues, algún expediente que permita ordenar las aportaciones de los académicos y les dé sentido en el contexto más amplio del conjunto de la bibliografía. Bajo nuestro punto de vista, la clasificación de los debates mediante la triple distinción entre argumentos temáticos, analíticos y fenoménicos puede contribuir a organizar este complejo tráfico aéreo y, por tanto, a identificar qué argumentos

²⁸⁶ Nos parece importante hacer notar en este punto el hecho de que el régimen elegido para el estudio de caso no ha conseguido (aún) despegar, esto es, el hecho de que, hasta ahora, se trata de un intento fallido más que de un régimen internacional propiamente dicho. Esperamos con ello haber evitado sesgar la discusión a favor de la aproximación liberal, que, a primera vista, parecería más abierta que la neoinstitucionalista a predecir la cooperación entre estados.

son los que realmente discuten entre sí. Permite, en suma, *identificar* los debates presentes en la literatura.

Sostendremos también que la propuesta de Gerald Holton, Yosef Lapid y Rafael Grasa permite *interpretar* adecuadamente estos debates. En efecto, la naturaleza de las querellas académicas depende de su estructura en términos de los tres ejes, esto es, depende de cómo se distribuyen en cada caso los acuerdos y desacuerdos entre los planos temático, analítico y fenoménico. En algunos casos la discusión se articula en torno a la explicación de la realidad, en otros en torno a la utilidad de tal o cual instrumento de análisis o de tal o cual metodología, y en otros tantos los argumentos tienen que ver con el contenido normativo y valorativo de tal o cual programa de investigación. Las relaciones entre los grandes enfoques teóricos deben ser comprendidas, pues, de manera multidimensional, compleja. Y, a nuestro parecer, la ordenación tripartita de Holton cumple mejor esta función que las metáforas habitualmente utilizadas para explicar los debates y discusiones en Relaciones Internacionales. Permite, en definitiva, “discernir lo que realmente distingue y asemeja a enfoques o campos de estudio, convirtiéndose en una herramienta para reconstruir la génesis de esos campos o de diversas teorías” (Grasa, 1997: 120).

Los debates con estructuras distintas dirimen también asuntos de naturaleza distinta, tanto desde el punto de vista de su contenido como, sobre todo, desde el punto de vista de su valor teórico. Dicho rápidamente, no contribuyen de la misma manera a la comprensión de los regímenes internacionales o del conjunto de la realidad internacional los debates con un perfil más fenoménico que los debates con acento temático. Y es bueno, por tanto, deslindar los unos de los otros.

Para decirlo con Grasa, los tres ejes permiten “recuperar el equilibrio: insistir en que si bien la actividad científica no se agota en las teorías, tampoco puede hablarse de conocimiento científico sin enunciados de valor teórico”, es decir, sin que se dé una conceptualización con cierto grado de abstracción y generalización, sin el establecimiento de algún tipo de conexión causal, por tentativa que sea y sin que se “distinga razonablemente [...] entre los enunciados explicativos y los valores de quien los formula” (Grasa 1997: 122).

Ciertamente, la ordenación y, por tanto, la comprensión de los debates que acaecen en el estudio de los regímenes internacionales, o en conjunto de las RRII, deben subrayar que “las perspectivas, las asunciones de partida, las *imágenes alternativas*, las *concepciones del mundo* o cosmovisiones, no son teorías en sentido fuerte, sino que, en todo caso, constituyen puntos de vista que “pueden desembocar en enunciados de valor teórico a través de los diversos programas de investigación a que dan vida” (Grasa, 1997: 122). Deslindar las disputas que se dan en el plano de contingencia de las temáticas tiene saludables efectos profilácticos. Permite resguardar las discusiones fenoménicas de los paralizantes efectos de las divergencias temáticas, desactivando así injustificadas inconmensurabilidades²⁸⁷. Los valores tienen, naturalmente, un papel en la investigación. Pero este papel debe restringirse al contexto de descubrimiento, preservando el contexto de justificación para lo propiamente teórico²⁸⁸.

Las escuelas de pensamiento de las RRII (y también las de la literatura sobre regímenes internacionales) cambian, mutan y se reformulan. De manera que los espacios de discusión y acuerdo existentes entre ellas experimentan también un proceso paralelo de cambio, mutación y reformulación. Los tres ejes de Holton, Lapid y Grasa permiten, justamente, comprender esta evolución de los principales enfoques teóricos y de los debates que, como la querrela realistas-liberales, cuentan con reediciones en las RRII. La distribución entre ejes de los acuerdos y desacuerdos que mantienen ambas aproximaciones ha variado desde el llamado tercer debate de la

²⁸⁷ “Las imágenes o visiones del mundo pueden ser incompatibles o percibirse como irreconciliables; pero no sucede lo mismo, necesariamente, con las teorías. Los enunciados teóricos ni son necesariamente irreconciliables ni intraducibles, puesto que tienen como referente el eje fenoménico. Los paradigmas *à la* Kuhn quizás sean inconmensurables”, las teorías no (Grasa, 1997: 123).

²⁸⁸ Como apunta Keohane, “intento dar una explicación de la cooperación que pueda ser analizada, sino verificada en sentido estricto, por otros que no compartan mis perspectivas normativas, incluso reconociendo que si no fuera por mis valores nunca habría escrito este libro” (Keohane, 1984: 10). Es decir, “el teórico de las Relaciones Internacionales no mantiene [...] una relación impersonal, abstracta, con el objeto de estudio, sino que se aproxima al mismo, implícita o explícitamente, desde una perspectiva que está condicionada por su ámbito cultural, su ideología, su nacionalidad, su experiencia educativa, personal”, lo cual no obsta para afirmar que “el especialista [...] puede y debe aspirar a la objetividad en el sentido de evitar una distorsión de la realidad que se pretende estudiar y los problemas a que quiere dar respuesta” (Arenal, 1990: 440).

disciplina hasta nuestros días; y puede volver a cambiar en el futuro más próximo, como de hecho parecen indicar las formulaciones de Andrew Moravcsik. Ciertamente, distinguir entre los tres ejes permite “tomar en consideración aspectos del desarrollo de la disciplina que quedan desatendidos o confusos cuando ésta se analiza únicamente desde la óptica de los paradigmas o los enfoques en liza” (Grasa, 1997: 121).

El instrumento se ha revelado útil, pues, en un campo nada fácil, el del estudio de los regímenes internacionales.

(2)

Cerca ya del final de esta tesis nos atrevemos a sostener que es probable que la llamada convergencia neo-neo haya cumplido con su cometido. Esto es, es probable que los neoinstitucionalistas hayan demostrado que la cooperación es posible (y relevante) incluso en un mundo realista, marcado por la anarquía y los estados auto-interesados. Sin embargo, la conversión del transnacionalismo en neoinstitucionalismo ha propiciado también la invisibilización de un conjunto de dinámicas y procesos que resultan interesantes para una parte importante de las relaciones internacionales (tanto en mayúsculas como en minúsculas). Dicho de otro modo, aunque ahora intuimos que los instrumentos de análisis de los realistas también pueden predecir la cooperación, no sabemos todavía si éstos resultan más o menos adecuados que los de la aproximación liberal a la hora de explicar la realidad internacional.

A nuestro parecer, la formulación *moravcsikiana* del liberalismo permite plantear otra vez esta discusión, que, como sostuvo Grasa (1997), constituye el debate realmente teórico más importante existente en la disciplina. Y permite replantearla en buenas condiciones, esto es, trasladando al eje analítico los argumentos del liberalismo. Dicho de otro modo, trasladando al eje analítico los factores transnacionales, domésticos y cognitivos que a menudo han quedado reclusos en el plano fenoménico, como meras constataciones más o menos apoyadas por el trabajo empírico.

El retorno a los viejos debates de las RRII, pues, no es en este caso una mera repetición, puesto que su estructura (la distribución de los razonamientos entre los distintos ejes) es diferente de la que se dio durante el llamado tercer debate y durante la fase *neo-neo*. En efecto, el liberalismo *moravcsikiano* reabre los debates acerca del estatocentrismo, acerca de la contraposición entre la segunda y la tercera imagen de las relaciones internacionales, acerca de cuál es el espacio con que cuentan los procesos de aprendizaje en la sociedad internacional, acerca de la racionalidad de los actores, acerca del cambio y la continuidad, y otros tanto, pero lo hace convirtiendo la alternativa al realismo en una alternativa *paradigmática*, para decirlo en términos caros a Moravcsik.

Subrayaremos un extremo adicional: partir de las relaciones estado-sociedad para dar cuenta de lo que acontece en la sociedad internacional reabre también la discusión acerca de los vínculos entre la política doméstica y la política internacional. Y, por tanto, entre los instrumentos y conceptos de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política. En efecto, el liberalismo, tal y como ha sido entendido en este trabajo, indica que no puede entenderse la política internacional sin la política doméstica. No es necesariamente que no exista ninguna distinción entre las dinámicas que imperan en ambas esfera, ni tampoco que haya entre ellas alguna suerte de *continuum*. Ocurre, más bien, que sin lo uno (y, por tanto, sin sus métodos, categorías y conceptos) no puede entenderse lo otro. Y viceversa.

En definitiva, el liberalismo *à la* Moravcsik permite (re)abrir el panorama teórico, muy cerrado a causa de una convergencia neo-neo que en ocasiones resultaba insatisfactoria.

(3)

La literatura sobre regímenes internacionales ha sido percibida con frecuencia como un espacio más o menos lateral, marginal dentro del conjunto de áreas de estudio de las Relaciones Internacionales, dedicado a analizar un fenómeno poco relevante, o como mínimo poco representativo de las dinámicas propias de la sociedad internacional. Nuestro parecer es otro: bajo nuestro punto de vista, el estudio de los regímenes internacionales puede ser visto como una parcela central de los

debates teóricos en las RRII.

Aduciremos tres razones para ello:

En primer lugar, el incremento de la interdependencia en numerosas áreas de la vida internacional implica también un incremento paralelo de la importancia de los regímenes (y de los no-regímenes). En efecto, la escala cada vez mayor de numerosos problemas y procesos sociales, económicos, políticos y ambientales sugiere que sus soluciones requerirán cada vez más de la cooperación entre los estados. De forma que es previsible que el estudio tanto de la formación como de la no-formación de regímenes internacionales gane importancia con el tiempo.

En segundo lugar, indicaremos que el debate sobre cómo estudiar los regímenes internacionales es también el debate sobre la cooperación (o la no cooperación) entre estados. Si se evitan las discusiones de carácter terminológico y definicional (acerca del deslinde de los principios, normas y reglas de un régimen, por ejemplo, o acerca de qué debe entenderse como régimen y qué no), si se evitan las argumentaciones de carácter valorativo y normativo, en definitiva, si se evita centrar la atención en el eje temático, los instrumentos de análisis que se manejan en el estudio de los regímenes sirven también para abordar el campo más amplio de la cooperación entre estados. Se trata tan sólo de despojar las discusiones de sus extremos menos teóricos.

Finalmente, se puede sostener que la literatura sobre regímenes internacionales ha demostrado ser un buen espacio para la fenomenización de los grandes debates teóricos. Permite que las grandes aproximaciones de las Relaciones Internacionales debatan en condiciones: en el eje fenoménico y con unos constructos analíticos potentes en ambos lados de la contienda (en el neoinstitucionalista y en el liberal). Efectivamente, bajo nuestro punto de vista, el hecho de que en este tipo de literatura el acento deba ubicarse en el análisis de un fenómeno concreto de la realidad internacional, es decir, el hecho de que los autores no puedan sustraerse con facilidad del referente empírico y fenoménico, debe permitir aquilatar la utilidad de los marcos de análisis avanzados por la principales escuelas de pensamiento en Relaciones Internacionales.

Dicho con brevedad, el estudio de los regímenes internacionales parece especialmente apropiado para formular y responder preguntas en común por parte de los participantes en los distintos debates de las Relaciones Internacionales. A ello nos emplazamos para futuras investigaciones.

Bibliografía

Se ha ordenado la bibliografía en tres secciones. En primer lugar, se reseñan los libros, capítulos de libro y artículos citados a lo largo de las partes I, II y III de la tesis. En segundo lugar, se recogen los informes del IPCC y de la Agencia Ambiental Europea, así como los documentos del *Earth Negotiations Bulletin*, que, bajo el paraguas del *International Institute for Sustainable Development*, se ha constituido en un relator altamente fiable del día a día de las negociaciones internacionales en materia ambiental en general y climática en particular. Finalmente, se indican en orden cronológico las principales decisiones, resoluciones y documentos a los que nos hemos referido en el texto. Algunas otras fuentes mucho más diversas (tablas y estadísticas extraídas de ciertos sitios web, eurobarómetros y demás encuestas de opinión, por ejemplo) ya han sido referenciadas en notas al pie de página.

Bibliografía general

Parte I

Aguiar, Fernando (1990b), “La lógica de la cooperación”, en *Zona Abierta*, vol 54/55, 7-41.

Arenal, Celestino del (1981), “La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm 4, 849-892.

Arenal, Celestino del (1990), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, reimpresión de 2002.

Arts, Bas (2000), “Regimes, non-state actors and the state system: a ‘structural’ regime model”, en *European Journal of International Relations*, vol 6, núm 4, 513-542.

Aumann, Robert J. (1987), “Game theory”, en Eatwell, John; Milgate, Murray; y Newman, Peter (eds), *The New Palgrave. Game Theory*, Nueva York/Londres: W.W. Norton.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Axelrod, Robert (1980a), "Effective in the Prisoner's Dilemma", en *Journal of Conflict Resolution*, 24, 3-25

Axelrod, Robert (1980b), "More effective choice in Prisoner's Dilemma", en *Journal of Conflict Resolution*, 24, 379-403

Axelrod, Robert (1984), *The evolution of cooperation*, Nueva York: Basic Books, Inc., Publishers.

Axelrod, Robert (1997), *The complexity of cooperation. Agent-based models of competition and collaboration*, Princeton: Princeton University Press.

Axelrod, Robert y Keohane, Robert O. (1986), "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions", en Oye, Kenneth A. (ed), *Cooperation under anarchy*, Princeton: Princeton University Press.

Banks, M. (1985), "The inter-paradigm debate", en Light y Groom (eds), *International relations. A handbook of current theory*, Londres/Nueva York: London Printer Publishers, 7-26.

Barbé, Esther (1987), "El papel del realismo en las relaciones internacionales. (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau)", en *Revista de Estudios Políticos*, núm 57, 149-176.

Barbé, Esther (1989), "El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de la disciplina?", en *Revista de Estudios Políticos*, núm 65, 173-196.

Berkes, Fikret (1989), *Common Property Resources. Ecology and community-based sustainable development*, Londres: Belhaven Press.

Bernstein, Steven (2000), "Ideas, social structure and the compromise of liberal environmentalism", en *European Journal of International Relations*, vol 6, núm 4, 464-512.

Betsill, Michele M y Pielke, Roger A, JR (1998), “Blurring boundaries. Domestic and international ozone politics and lessons for climate change”, en *International Environmental Affairs*, vol 10, núm 3, 147-172.

Biersteker, Thomas J. (1993), “Constructing historical counterfactuals to assess the consequences of international regimes. The global debt regime and the course of the debt crisis of the 1980s”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Botcheva, Liliana y Martin, Lisa L. (2001), “Institutional effects on state behavior: convergence and divergence”, en *International Studies Quarterly*, vol 45, 1-26.

Boulding, Kenneth (1966), *The economics of the coming spaceship Earth*, en Environmental quality in a growing economy, Sixth RFF Forum, Johns Hopkins Press.

Brams, Steven J. (1990), *Negotiation games. Applying game theory to bargaining and arbitration*, Nueva York/Londres: Routledge.

Breitmeier, Helmut y Wolf, Klaus Dieter (1993), “Analysing regime consequences. Conceptual outlines and environmental explorations”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society*, Londres: MacMillan.

Caporaso, James A. (1993), “International Relations Theory and Multilateralism: The search for foundations”, en Ruggie, John Gerard (ed), *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nueva York: Columbia University Press.

Carson, Rachel (1962), *Silent Spring* Boston: Houghton Mifflin.

Chasek, Pamela (2001), *Earth negotiations: analyzing thirty years of environmental diplomacy*, Nueva York: United Nations University Press.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1989), *Nuestro Futuro Común*, Madrid: Alianza Editorial.

Corrales, Javier y Feinberg, Richard E. (1999), “Regimes of cooperation in the Western Hemisphere : power, interests, and intellectual traditions”, en *International Studies Quarterly*, vol 43, 1-36.

Cortell, Andrew P. y Davis, James W. (1996), “How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms”, en *International Studies Quarterly*, vol 40, 451-478.

Downie, David Leonard (1995), “Road map or false trail? Evaluating the ‘precedence’ of the ozone regime as a model and strategy for global climate change”, en *International Environmental Affairs*, vol. 7, núm 4, 321-345.

Efinger, Manfred; Mayer, Peter; y Schwarzer, Gudrun (1993), “Integrating and contextualizing hypotheses. Alternative paths to better explanations of regime formation?”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Ehrlich, P.R. (1968), *The population bomb*. Nueva York: Ballantine Books

Evans, Tony y Wilson, Peter (1992), “Regime theory and the English School: a comparison”, en *Millenium: Journal of International Studies*, vol 21, núm 3, 329-351.

Finnemore, Martha (1996), “Norms, culture, and world politics: insights from sociology’s institutionalism”, en *International Organization*, vol 50, núm 2, 325-347.

Florini, Ann (1996), “The evolution of international norms”, en *International Studies Quarterly*, vol 40, 363-389.

Fouéré, Erwan (1988), “Emerging trends in international environmental agreements”, en Carroll, John E. (ed), *International environmental diplomacy. The management and resolution of transfrontier environmental problems*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gardner, Roy; Ostrom, Elinor; y Walker, James M. (1990), “The nature of common-pool resource problems”, en *Rationality and Society*, vol 2, núm 3, 335-358.

Gilpin, Robert R (1981), *War and change in world politics*, Cambridge; Cambridge University Press.

Gilpin, Robert R. (1986), “The richness of the tradition of political realism”, en Keohane, Robert O. (ed), *Neorealism and its critics*, Nueva York: Columbia University Press.

Gilpin, Robert R (1987), *The political economy of international relations*, Princeton: Princeton University Press.

Glaser, Charles L. (1994/95), “Realist as optimists. Coordination and self-help”, en *International Security*, vol 19, núm 3, 50-90.

Grasa, Rafael (1997), “La reestructuración de la teoría de las Relaciones Internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional”, en *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996*, Madrid: Tecnos/UPV, 103-147.

Grasa, Rafael (2001), “La construcción de regímenes internacionales para la protección transfronteriza del medio ambiente y los recursos naturales: ¿sistemas de gobernación o sistemas de gobierno?”, en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm X.

Grieco, Joseph (1990), *Cooperation among nations. Europe, America, and non-tariff barriers to trade*, Ithaca/Londres: Cornell University Press.

Grieco, Joseph (1993), “The relative-gains problem for international cooperation. Comment”, en *The American Political Science Review*, vol 87, núm 3, 729-735.

Grieco, Joseph (1995), “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”, en Kegley, Charles W. Jr. (ed), *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, Nueva York: St. Martin's Press.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Grunberg, Isabelle (1990), "Exploring the 'myth' of hegemonic stability", en *International Organization*, 44, 4, 431-477.

Haas, Ernst B. (1983), "Words can hurt you; or, who said what to whom about international regimes", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Haas, Peter M. (1990), *Saving the Mediterranean. The politics on international cooperation*. Nueva York: Columbia University Press.

Haas, Peter M. (1993), "Epistemic communities and the dynamics of international environmental co-operation", en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Hardin, Garrett (1968), "The tragedy of the commons", en *Science*, vol 162, 1243-1248.

Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; y Rittberger, Volker (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.

Herrmann, Richard (1988), "The empirical challenge of the cognitive revolution: a strategy for drawing inferences about perceptions", en *International Studies Quarterly*, vol 32, 175-203.

Heymann, Philip B. (1973), "The problem of coordination: bargaining and rules", en *Harvard Law Review*, Vol. 86, núm 5, 797-877.

Hoffmann, Stanley (1963), *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos.

Hoffmann, Stanley (1977), "An American social science: International Relations", en *Daedalus*, vol 106.

Hoffmann, Stanley; Keohane, Robert O. y Mearsheimer, John J. (1990), "Correspondence. Back to the future part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe", en *International Security*, vol 15, núm 2, 191-199.

Holton, Gerald (1973), *Thematic Origins of Scientific Thought*, Londres: Harvard University Press.

Hopf, Ted (1998), "The promise of constructivism in International Relations Theory", en *International Security*, vol 23, núm 1, 171-200.

Hurrell, Andrew (1993), "International society and the study of regimes. A reflective approach", en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Hurrell, Andrew y Kingsbury, Benedict (1992), "The international politics of the environment: an introduction", en Hurrell y Kingsbury (eds), *The international politics of the environment. Actors, interests and institutions*, Oxford: Clarendon Press.

Iain Johnston, Alastair (2001), "Treating international institutions as social environments", en *International Studies Quarterly*, vol 45, 487-515.

Jervis, Robert (1978), "Realism, game theory, and cooperation", en *World Politics*, vol 30, 167-214.

Jervis, Robert (1983), "Security Regimes", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Jervis, Robert (1999), "Realism, neoliberalism and cooperation", en *International Security*, vol 24, núm 1, 42-63.

Jönsson, Christer (1993), "Cognitive factors in explaining regime dynamics", en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Keck, Otto (1993), "The new institutionalism and the relative-gains-debate", en Pfetsch, Frank R. (ed), *International Relations and Pan-Europe. Theoretical approaches and empirical findings*, Hamburg: Lit.

Keeley, James F. (1990), "Toward a Foucauldian analysis of international regimes", en *International Organization*, vol 44, núm 1, 83-105.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Kegley, Charles W. Jr. (1995), "The neoliberal challenge to realist theories of international politics: an introduction", en Kegley, Charles W. Jr. (ed), *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, Nueva York: St. Martin's Press.

Keohane, Robert O. (1984), *After the hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O. (1986), "Theory of world politics: structural realism and beyond", en Keohane, Robert O. (ed), *Neorealism and its critics*, Nueva York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O. (1988), "International Institutions: two approaches", en *International Studies Quarterly*, vol 32, 379-396.

Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*, Boulder (etc.): Westview Press.

Keohane, Robert O. (1993), "The analysis of international regimes. Towards a European-American research programme", en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Keohane, Robert O; Haas, Peter M; y Levy, Marc A. (1994), "The effectiveness of international environmental institutions", en Haas, Keohane y Levy (eds), *Institutions for the earth. Sources of effective international environmental protection*, Cambridge: MIT Press.

Keohane, Robert O. y Martin, Lisa L. (1995), "The promise of institutional theory", en *International Security*, vol 20, núm 1, 39-51.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S (1971), *Transnational relations and world politics*, Cambridge/Londres: Harvard University Press.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S (1977), *Power and interdependence. World politics in transition*, Boston/Toronto: Little, Brown and Company.

Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (1995), "Introduction", en Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (eds), *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres: Sage.

Kindleberger, Charles P (1985), *La crisis económica 1929-1939*, Barcelona: Editorial Crítica/Grupo Editorial Grijalbo.

Klotz, Audie (1995), "Norms reconstituting interests: global racial equality and U.S. sanctions against South Africa", en *International Organization*, vol 49, núm 3, 451-478.

Koremenos, Barbara; Lipson, Charles; y Snidal, Duncan (2001), "The rational design of international institutions", en *International Organization*, vol 55, núm 4, 761-799.

Krasner, Stephen D. (1983a), "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Krasner, Stephen D. (1983b), "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Kratochwil, Friedrich V. (1984), "The force of prescriptions", en *International Organization*, vol 38, núm 4, 685-708.

Kratochwil, Friedrich V. (1989), *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kratochwil, Friedrich V. (1993a), "Norms versus numbers: Multilateralism and the rationalist and reflexivist approach to institutions –a unilateral plea for communicative rationality", en Ruggie, John Gerard (ed), *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nueva York: Columbia University Press.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta

Kratochwil, Friedrich (1993b), “Contract and regimes. Do issue specificity and variations of formality matter?”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Kuhn, Thomas S. (1965), *The structure of scientific revolutions*, Chicago [etc.]: The University of Chicago Press.

Kydd, Andrew y Snidal, Duncan (1993), “Progress in game-theoretical analysis of international regimes”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Lapid, Yosef (1989), “The third debate: on the prospects of international theory in post-positivist era”, en *International Studies Quarterly*, vol 33, núm 3, 235-254.

Legro, Jeffrey W. (1997), “Which norms matter? Revisiting the ‘failure’ of internationalism”, en *International Organization*, vol 51, núm 1, 31-63.

Legro, Jeffrey W. y Moravcsik, Andrew (1999), “Is anybody still a Realist?”, en *International Security*, vol 24, núm 2, 5-55.

Levy, Marc A. (1996), “Assessing the effectiveness of international environmental institutions”, en *Global Environmental Change*, vol 6, núm 4, 395-397.

Levy, Marc A.; Young, Oran R.; y Zürn, Michael (1995), “The Study of International Regimes”, en *European Journal of International Relations*, vol 1, núm 3, 267-330.

Libecap, Gary D. (1995), “The conditions for successful collective action”, en Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (eds), *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres: Sage.

Lifton, Karen T. (1995), “Framing science: precautionary discourse and the ozone treaties”, en *Millenium: Journal of International Studies*, vol 24, núm 2, 251-277.

List, Martin y Rittberger, Volker (1992), “Regime theory and international environmental management”, en Hurrell y Kingsbury (eds), *The international politics of the environment. Actors, interests and institutions*, Oxford: Clarendon Press.

Martin, Lisa L. (1992), “Interests, power, and multilateralism”, en *International Organization*, vol 46, núm 4, 765-792.

Martin, Lisa L. (1993), “The rational state choice of multilateralism”, en Ruggie, John Gerard (ed), *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nueva York: Columbia University Press.

Martin, Lisa L. (1995), “Heterogeneity, linkage and commons problems”, en Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (eds), *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres: Sage.

Mayer, Peter; Rittberger, Volker; y Zürn, Michael (1993), “Regime theory. State of the art and perspectives”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

McKean, Margaret A. (1992), “Success on the commons. A comparative examination of institutions for common property resource management”, en *Journal of Theoretical Politics*, vol 4, núm 3, 247-281

Meadows, Dennis L (1972), *Los límites al crecimiento*, México, FCE.

Mearsheimer, John J. (1994/95), “The false promise of international institutions”, en *International Security*, vol 19, núm 2, 5-49.

Milner, Helen (1992), “International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses”, en *World Politics*, vol 44, 466-496.

Mitchell, Ronald B. (1994), “Regime design matters: intentional oil pollution and treaty compliance”, en *International Organization*, vol 48, núm 3, 425-58.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Mitchell, Ronald B. (1995), "Heterogeneities at two levels: states, non-state actors and intentional oil pollution", en Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (eds), *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres: Sage.

Moravcsik, Andrew (1997), "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics", en *International Organization*, vol 52, núm 1, 513-553.

Moravcsik, Andrew (2003), "Liberal international relations theory. A scientific assessment", en Elman, Colin y Elman, Miriam Fendius (eds.), *Progress in international relations theory*, Cambridge, MA: MIT Press. Encontrado en el sitio web www.Princeton.edu/~amoravcs (consultado en marzo de 2004).

Morrow, James D. (1994), "Modeling the forms of international cooperation: distribution versus information", en *International Organization*, vol 48, núm 3, 387-423.

Nicholson, Michael (1989), *Formal theories in International Relations*, Cambridge/Nueva York [etc.]: Cambridge University Press.

Nye, Joseph S. (1988), "Neorealism and neoliberalism", en *World Politics*, vol 40, 235-251.

Olson, Mancur (1965, 2ª edición: 1971), *The logic of collective action*, Cambridge/Londres: Harvard University Press.

Ordeshook, Peter C. (1986), *Game theory and political theory*, Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor (1992), "Institutions and common-pool resources", en *Journal of Theoretical Politics*, vol 4, núm 3, 243-245.

Oye, Kenneth A. (1986), "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies", en Oye, Kenneth A. (ed), *Cooperation under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press.

Powell, Robert (1993), "The relative-gains problem for international cooperation. Response", en *The American Political Science Review*, vol 87, núm 3, 735-737.

Powell, Robert (1994), "Anarchy in International relations theory: the neorealist-neoliberal debate", en *International Organization*, vol 48, núm 2, 313-344.

Puchala, Donald J.; Hopkins, Raymond F. (1983), "International regimes: lessons from inductive analysis", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Putnam, Robert (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games", en *International Organization*, vol 42, núm 3, 427-260.

Rapoport, Anatol (1960), *Fights, games and debates*, Nueva York: The University of Michigan Press.

Rapoport, Anatol (1974), "Prisoner's Dilemma. Recollections and observations", en Rapoport, Anatol (ed.), *Game theory as a theory of conflict resolution*, Dordrecht/Boston: D. Reidel Publishing Company.

Rapoport, Anatol (1987), "Prisoner's Dilemma", en Eatwell, John; Milgate, Murray; y Newman, Peter (eds), *The New Palgrave. Game Theory*, Nueva York/Londres: W.W. Norton.

Rapoport, Anatol y Chammah, Albert M. (1965, 2ª reimp: 1970), *Prisoner's Dilemma. A study of conflict and cooperation*, Nueva York: The University of Michigan Press.

Raustiala, Kal (1997), "States, NGOs, and International Environmental Institutions", en *International Studies Quarterly*, vol 41, 719-740.

Ringius, Lasse (1997), "Environmental NGOs and regime change: the case of ocean dumping of radioactive waste", en *European Journal of International Relations*, vol 3, núm 1, 61-104.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta

Rittberger, Volker (1990), "Editor's Introduction", en Rittberger, V. (ed), *International Regimes in East-West Politics*, Londres/Nueva York: Pinter Publishers.

Rittberger, Volker (1993), "Research on international regimes in Germany: the adaptive internalisation of an American social science concept", en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Rittberger, Volker y Zürn, Michael (1990), "Towards regulated anarchy in East-West relations: causes and consequences of East-West regimes", en Rittberger, V. (ed), *International Regimes in East-West Politics*, Londres/Nueva York: Pinter Publishers.

Ruggie, John Gerard (1983), "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Ruggie, John Gerard (1986), "Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis", en Keohane, Robert O. (ed), *Neorealism and its critics*, Nueva York: Columbia University Press

Ruggie, John Gerard (1993), "Multilateralism: the anatomy of an institution", en Ruggie, John Gerard (ed), *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nueva York: Columbia University Press.

Sebenius, James K. (1991), "Designing negotiations toward a new regime. The case of Global Warming", en *International Security*, vol 15, núm 4, 110-148.

Singleton, Sara y Taylor, Michael (1992), "Common property, collective action and community", en *Journal of Theoretical Politics*, vol 4, núm 3, 309-324.

Skodvin Hegdal, Tora (1992), “ ‘Structure’ and ‘agent’ in institutional bargaining. Institutional design and political leadership in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea”, en *Cooperation and Conflict*, vol 27, 163-189.

Snidal, Duncan (1985a), “Coordination versus Prisoners’ Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes”, en *The American Political Science Review*, vol 79, núm 4, 923-942.

Snidal, Duncan (1985b), “The limits of hegemonic stability”, en *International Organization*, vol 39, núm 4, 579-614.

Snidal, Duncan (1986), “The game *theory* of international politics”, en Oye, Kenneth A. (ed), *Cooperation under anarchy*, Princeton: Princeton University Press.

Snidal, Duncan (1991a), “Relative gains and the pattern of international cooperation”, en *The American Political Science Review*, vol 85, núm 3, 701-726.

Snidal, Duncan (1991b), “International cooperation among relative gains maximizers”, en *International Studies Quarterly*, vol 35, 387-402.

Snidal, Duncan (1993), “The relative-gains problem for international cooperation. Response”, en *The American Political Science Review*, vol 87, núm 3, 738-743.

Snidal, Duncan (1995), “The politics of scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions”, en Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (eds), *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres: Sage.

Sodupe, Kepa (2002), “Del tercer debate en las relaciones internacionales”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol LIV, núm 1, 65-93.

Sprinz, Detlef y Vaahtoranta, Tapani (1994), “The interest-based explanation of international environmental policy”, en *International Organization*, vol 48, núm 1, 77-105.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta

Stein, Arthur A. (1983), "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Sterling-Folker, Jennifer (2000), "Competing paradigms or birds of a feather? Constructivism and neoliberal institutionalism compared", en *International Studies Quarterly*, vol 44, 99-119.

Strange, Susan (1983), "*Cave! hic dragones*: a critique of regime analysis", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Strange, Susan (1989), "Toward a theory of transnational empire", en Czempel, E.O. y Rosenau, J., *Global changes and theoretical challenges. Approaches to world politics for the 1990s*, Lexington: Lexington Books.

Susskind, Lawrence y Ozawa, Connie (1992), "Negotiating more effective international environmental agreements", en Hurrell, Andrew y Kingsbury, Benedict (eds.), *The International Politics of the Environment*, Oxford: Clarendon Press.

Taylor, Michael (1987), *The possibility of cooperation*, Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press.

Underdal, Arild (1992), "The concept of regime 'effectiveness' ", en *Cooperation and Conflict*, vol 27, núm 3, 227-240.

Waeber, Ole (1996), "The rise and fall of the inter-paradigm debate", en Smith, S; Booth, K; y Zaleski, M. (eds), *International theory: positivism and beyond*, Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 149-183.

Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley

Waltz, Kenneth N. (1986), "Reflections on Theory of International Politics. A response to my critics", en Keohane, Robert O. (ed), *Neorealism and its critics*, Nueva York: Columbia University Press.

Waltz, Kenneth N. (1995), "Realist thought and neorealist theory", en Kegley, Charles W. Jr. (ed), *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, Nueva York: St. Martin's Press.

Wendt, Alexander (1992), "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, vol 46, núm 2, 391-425.

Wendt, Alexander (1994), "Collective identity formation and the international state", en *The American Political Science Review*, vol 88, núm 2, 384-396.

Wendt, Alexander (1995), "Constructing international politics", en *International Security*, vol 20, núm 1, 71-81.

Young, Oran R. (1983), "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes", en Krasner, S (ed), *International Regimes*, Ithaca: N.Y: Cornell University Press.

Young, Oran R. (1986), "International regimes. Toward a new theory of institutions", en *World Politics*, vol 39, 104-122.

Young, Oran R, (1989a), *International Cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*, Nueva York: Cornell University Press.

Young, Oran R (1989b), "The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment", en *International Organization*, vol 43, núm 3, 349-375.

Young, Oran R. (1990), "Global environmental change and international governance", en *Millenium: Journal of International Studies*, vol 19, núm 3, 337-346.

Young, Oran R. (1991), "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society", en *International Organization*, vol 43, 349-376.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Young, Oran R (1992), “Global environmental change and international governance”, en Rowlands, Ian H. y Green Malory (eds), *Global Environmental change and international relations*, Hampshire: Macmillan/Millennium.

Young, Oran R (1995a), *Global governance. Drawing insights from the environmental experience. A conference report*, Occasional Paper, Dickey Center-Dartmouth College, Hanover

Young, Oran R (1995b), “The problem of scale in human/environment relationships”, en Keohane, Robert O. y Ostrom, Elinor (eds), *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*, Londres: Sage.

Young, Oran R (2002), “Evaluating the success of international environmental regimes: where are we now?”, en *Global Environmental Change*, vol 12, 73-77.

Young, Oran R. y Osherenko, Gail (1993), “Testing theories of regime formation. Findings from a large collaborative research project”, en Rittberger, V (ed), *Regime theory and international relations*, Oxford: Clarendon Press.

Zacher, Mark W. y Matthew, Richard A. (1995), “Liberal international theory: common threads, divergent strands”, en Kegley, Charles W. Jr. (ed), *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, Nueva York: St. Martin's Press.

Zürn, Michael (1993), “Problematic social situations and international institutions –on the use of game theory in international politics”, en Pfetsch, Frank R. (ed), *International Relations and Pan-Europe. Theoretical approaches and empirical findings*, Hamburg: Lit.

Zürn, Michael (1997), “Assessing state preferences and explaining institutional choice: the case of intra-german trade”, en *International Studies Quarterly*, vol 41, 295-320.

Partes II y III

Aeree Kim, Joy (2001), "Institutions for Global Environmental Change. Institutions in conflict? The climate change flexibility mechanisms and the multinational trading system", en *Global Environmental Change*, vol 11, 251-255.

Agrawala, Shardul (1998a), "Structural and process history of the intergovernmental panel on climate change", en *Climatic Change*, vol 39, 621-642.

Agrawala, Shardul (1998b), "Context and early origins of the intergovernmental panel of climate change", en *Climatic Change*, vol 39, 605-620.

Andresen, Steiner (1998), *The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluation and Lessons*, Working Paper del Fridtjof Nansen Institute, encontrado en el sitio web <http://ciaonet.org/wps/ans01/> (consultado en junio de 2003).

Andresen, Steiner y Agrawala, Shardul (2002). "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate change", en *Global Environmental Change*, vol 12, 41-51.

Bailey, Peter D; Jackson, Tim; Parkinson, Stuart; y Begg, Katie G. (2001), "Searching for baselines constructing joint implementation project emission reductions", en *Global Environmental Change*, vol 11, 185-192.

Begg, K.G. (2002), "Institutions for global environmental change. Implementing the Kyoto protocol on climate change: environmental integrity, sinks and mechanisms", en *Global Environmental Change*, vol 12, 331-336.

Begg, Katie; Jackson, Tim; Morthorst, P-E; y Parkinson, Stuart (2001), "The baseline question: dealing with the problem of counterfactuality", en Jackson; Begg y Parkinson (eds.), *Flexibility in climate policy. Making the Kyoto mechanisms work*, Londres/Sterling: Earthscan Publications Ltd

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Bodansky, Daniel (1993), *The U.N. Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, en *Yale Journal of International Law*, vol 18, 451-558.

Bodansky, Daniel (1994), “Prologue to the Climate Change Convention”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Bodansky, Daniel (1996), “The History and Legal Structure of the Global Climate Change Regime”, en Sprentz, D y Luterbacher, U (eds), *International Relations and Global Climate Change*, Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, encontrado en el sitio web http://www.pik-potsdam.de/reports/pr.21/pr21_7.htm (consultado en junio de 2003).

Borione, Delphine y Ripert, Jean (1994), “Exercising common but differentiated responsibility”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Bowler, Sue (1990), “The politics of climate: a long haul ahead”, en *New Scientist*, 27 de octubre, pp. 20-21.

Breherton, Charlote y Vogler, John (1999), *The European Union as a global actor*, Londres/Nueva York : Routledge.

Buchner, Barbara; Carraro, Carlo; y Cersosimo, Igor (2002), “Economic consequences of the US withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol”, en *Climate Policy*, vol 2, 273-292.

Bush, Elizabeth J.; y Harvey, Danny D. (1997), “Joint implementation and the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change”, en *Global Environmental Change*, vol 7, núm 3, 265-285.

Carpenter, Chad (2001), “Businesses, green groups and the media: the role of non-governmental organizations in the climate change debate”, en *International Affairs*, vol 77, núm 2, 313-328.

Cavender, Jeannine y Jäger, Jill (1993), “The history of Germany’s response to climate change”, en *International Environmental Affairs*, vol 5, núm 1, 3-18.

Chomitz, Kenneth M. (2002), “Baseline, leakage and measurement issues: how do forestry and energy projects compare?”, en *Climate Policy*, vol 2, 35-49.

Christiansen, Atle C; Wettestad, Jørgen (2003), “The EU as a frontrunner on greenhouse gas emission trading: how did it happen and will the EU succeed?”, en *Climate Policy*, vol 3, núm 1, 3-18.

Chueca Sancho, Ángel G. (2000), *Cambio Climático y Derecho Internacional*, Zaragoza: Fundación ecología y desarrollo.

Claussen, Eileen (2001), “Industry leaders accept the climate change challenge”, en *Climate Policy*, vol 1, 135-136.

Cosbey, Aaron (1999), “The Kyoto Protocol and the WTO. Seminar Note”, *Energy and Environment Programme*, The Royal Institute of International Affairs/International Institute for Sustainable Development.

Cullet, Philippe y Kameri-Mbote, Annie Patricia (1998), “Joint implementation and forestry projects: conceptual and operational fallacies”, en *International Affairs*, vol 74, núm 2, 393-408.

Dasgupta, Chandrashekhar (1994), “The Climate Change Negotiations”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Djoghla, Ahmed (1994), “The beginnings of an international climate law”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Dowdeswell, Elizabeth y Kinley, Richard J. (1994), “Constructive damage to the Status Quo”. en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Ekins, Paul (1996), “Economic implications and decision-making in the face of global warming”, en *International Environmental Affairs*, vol 8, núm 3, 227-243.

Elzen, Michael G.J. den y Moor, André P.G. de (2001a), *Evaluating the Bonn agreement and some key issues*, RIVM rapport 728001016/2001, encontrado en el sitio web www.rivm.nl/bibliotheek/rapporter/728001016.pdf (consultado en octubre de 2002).

Elzen, Michael G.J. den y Moor, André P.G. de (2001b), *The Bonn agreement and Marrakesh accords: an updated analysis*, RIVM rapport 728001017/2001, encontrado en el sitio web www.arch.rivm.nl/icweb/reports/rep728001017_marrakech.pdf (consultado en octubre de 2002).

Eyre, Nick (2001), “Carbon reduction in the real world: how the UK will surpass its Kyoto obligations”, en *Climate Policy*, vol 1, 309-326.

Fish, Arthur L., Jr, y South, David W (1994), “Industrialized countries and greenhouse gas emissions”, en *International Environmental Affairs*, vol 6, núm 1, 14-44.

Gaast, Wytze van der (2002), “Implications of early action for JI baselines”, en *Climate Policy*, vol 3, 57-66.

Glantz, Michael y Adeel, Zafar (2000), “Climate affairs as a next-generation environmental science”, en *Global Environmental Change*, vol 10, 81-85.

Goldemberg, José (1994), “The Road to Rio”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Goldemberg, José (1996), *Energy, environment and development*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Goldman, Todd (1990), "Global Climate", en Handl, Günther (ed.), *Yearbook of International Environmental Law*, vol 1, Londres: Graham and Trotman Ltd.

Goldman, Todd (1991), "Global Climate", en Handl, Günther (ed.), *Yearbook of International Environmental Law*, vol 2, Londres: Graham and Trotman Ltd.

Goldman, Todd (1992), "Global Climate", en Handl, Günther (ed.), *Yearbook of International Environmental Law*, vol 3, Londres: Graham and Trotman Ltd.

Gough, Clair, y Shackley, Simon (2001), "The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs", en *International Affairs*, vol 77, núm 2, 329-345.

Grasa, Rafael (2001), "La construcción de regímenes internacionales para la protección transfronteriza del medio ambiente y los recursos naturales: ¿sistemas de gobernación o sistemas de gobierno?", *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm X

Greene, Owen (1996), "Lessons from other international environmental agreements", en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Grubb, Michael (1996), "On the differentiation of quantified emission limitation and reduction objectives (QELROs) for Annex I countries", en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Grubb, Michael (2001a), "Editorial", en *Climate Policy*, vol 1, 153-154.

Grubb, Michael (2001b), "Hold tight at The Hague", en *Climate Policy*, vol 1, 3-4.

Grubb, Michael (2002), "A new phase for climate policy", en *Climate Policy*, vol 2, 267-268.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Grubb, Michael; Brewer, Tom; Müller, Benito; Drexhage, John; Hamilton, Kirsty; Sugiyama, Taishi; y Aiba, Takao (2003), *A strategic assessment of the Kyoto-Marrakech system. Synthesis report*, Briefing Paper, Royal Institute of International Affairs. Encontrado en el sitio web <http://www.riia.org> (consultado en septiembre de 2003).

Grubb, Michael y Depledge, Joanna (2001), “The seven myths of Kyoto”, en *Climate Policy*, vol 1, 269-272.

Grubb, Michael; Hope, Chris; y Fouquet, Roger (2002), “Climatic implications of the Kyoto Protocol: the contribution of international spillover”, en *Climatic Change*, vol 54, 11-28.

Grubb, Michael; Vrolijk, Christiaan; y Brack, Duncan (1999), *The Kyoto Protocol. A guide and assessment*, Londres: Royal Institute of International Affairs/Earthscan.

Grubb, Michael y Yamin, Farhana (2001), “Climate collapse at The Hague: what happened, why, and where do we go from here?”, en *International Affairs*, vol 77, núm 2, 261-276.

Hagem, Cathrine (2001), *From small to insignificant: climate impact of the Kyoto Protocol with and without US*, CICERO Policy Note 2001:1, encontrado en el web www.cicero.uic.no/media/1315.pdf.

Haites, Erik (2001), “Bubbling and the Kyoto mechanisms”, en *Climate Policy*, vol 1, 109-116.

Haites, Erik y Yamin, Farhana (2000), “The clean development mechanism: proposals for its operation and governance”, en *Global Environmental Change*, vol 10, 27-45.

Hamwey, Robert M. (1998), “A sustainable framework for joint implementation”, en *International Environmental Affairs*, vol 10, núm 2, 79-97.

Hove, Sybille van den; Menestrel, Marc Le; y Bettignies, Henri-Claude (2002), “The oil industry and climate change: strategies and ethical dilemmas”, en *Climate Policy*, vol 2, 3-18.

Huq, Saleemul (2002) “The Bonn-Marrakech agreement on funding”, en *Climate Policy*, vol 2, 243-246.

Jackson, Tim; Begg, Katie; y Parkinson, Stuart (eds.) (2001), *Flexibility in climate policy. Making the Kyoto mechanisms work*, Londres/Sterling: Earthscan Publications Ltd.

Jacob, Thomas R. (2001), “Reflections on The Hague”, en *Climate Policy*, vol 1, 277-281.

Jacob, Thomas R (2003), “Reflections on Delhi”, en *Climate Policy*, vol 3, 103-106.

Jacoby, Henry D. y Reiner, David (2001), “Getting climate policy on track after The Hague”, en *International Affairs*, vol 77, núm 2, 297-312.

Jaeger, Carlo C.; Barker, Terry; Edenhofer, Ottomar; Faucheux, Sylvie; Hourcade, Jean-Charles; Kasemir, Bernd; O’Connor, Martin; Parry, Martin; Peters, Irene; Ravetz, Jerry; y Rotmans, Jan (1997), “Procedural leadership in climate policy: a European task”, en *Global Environmental Change*, vol 7, núm 3, 195-203.

Jepma, Catrinus J. (2003), “The EU emissions trading scheme (ETS): how linked to JI/CDM?”, en *Climate Policy*, vol 3, 89-94.

Jordan, Andrew (1994), “Institutions for global environmental change. The Global Environmental Facility”, en *Global Environmental Change*, vol 4, núm 3, 265-267.

Jotzo, Frank y Michaelowa, Axel (2002), “Estimating the CDM market under the Marrakech Accords”, en *Climate Policy*, vol 2, 179-196.

Kawashima, Yasuko (1996), “The possibility of differentiating targets: indices and indexing proposals for equity”, en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta

Kawashima, Yasuko (1997), “A comparative analysis of the decision-making processes of developed countries toward CO₂ emissions reduction targets”, en *International Environmental Affairs*, vol. 9, núm 2, 95-126.

Kinley, Richard y Terrill, Greg (1996), “Differentiation and the FCCC: provisions, proposals by parties, and some options”, en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Kjellen, Bo (1994), “A personal assessment”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Korppoo, Anna (2002), “Russian ratification process. Why is the rest of the world waiting?”, en *Climate Policy*, vol 2, 387-393.

Korppoo, Anna (2003), “Forging alliance with Russia: the example of a Green Investment Scheme”, en *Climate Policy*, vol 3, 67-76.

Korppoo, Anna; Vrolijk, Christiaan; y Stern, Jonathan (2001), “Energy and climate: Russian-European partnership”, *Workshop Report*, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs.

Lashof, Daniel A. (2000), “The use of global warming: potentials in the Kyoto protocol”, en *Climatic Change*, vol 44, 423-425.

Laurikka, Harri (2002), “Absolute or relative baselines for JI/CDM projects in the energy sector?”, en *Climate Policy*, vol 2, 19-33.

Lee, Henry; Arroyo Cochran, Vicky; y Roy, Manik (2001), “US domestic climate policy”, en *Climate Policy*, vol 1, 381-395.

Lee, Hoesung (1996), “Approaches to differentiation for advanced developing countries”, en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Llebot, Josep Enric (1997), *El canvi climàtic*, Barcelona: Editorial Rubes.

Loske, Reinhard y Oberthür, Sebastian (1994), “Joint implementation under the climate change convention”, en *International Environmental Affairs*, vol 6, núm 1, 45-58.

Luhmann, Hans-Jochem (1997), “Is the Berlin approach sufficient for the climate protocol in Kyoto?”, en *International Environmental Affairs*, vol 9, núm 4, 309-320.

Malpede, Diego (1996), “Differentiation among non-Annex I Parties and the potential evolution of international commitments beyond the Berlin Mandate negotiations”, en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Mathy, Sandrine; Hourcade, Jean-Charles; Gouvello, Christophe (2001), “Clean development mechanism: leverage for development?”, en *Climate Policy*, vol 1, 251-268.

Michaelowa, Axel (1998), “Joint Implementation –the baseline issue. Economic and political aspects”, en *Global Environmental Change*, vol 8, núm 1, 81-92.

Michaelowa, Axel (2003a), “Germany –a pioneer on earthen feet?”, en *Climate Policy*, vol 3, 31-43.

Michaelowa, Axel (2003b), “Editorial”, en *Climate Policy*, vol 3, 1-2.

Milich, Lenard (1999), “The role of methane in global warming: where might mitigation strategies be focused?”, en *Global Environmental Change*, vol 9, 179-201.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (1994), “Visions of a changing world”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Missfeldt, Fanny y Haites, Erik (2002), “Analysis of a commitment period reserve at national and global levels”, en *Climate Policy*, vol 2, 51-70.

Moss, Richard H (1995), “Avoiding ‘dangerous’ interference in the climate system. The roles of values, science and policy”, en *Global Environmental Change*, vol 5, núm 1, 3-6.

Mott, Richard (1993), “The GEF and the conventions on climate change and biological diversity”, en *International Environmental Affairs*, vol 5, núm 4, 299-312.

Müller, Benito (2001), “The case for Japanese-Russian joint implementation in implementing the Kyoto Protocol”, en *Climate Policy*, vol 1, 403-410.

Müller, Benito (2002), “A new Delhi mandate?”, en *Climate Policy*, vol 2, 241-242.

Najam, Adil y Sagar, Ambuj (1998), “Avoiding a Cop-out: moving towards systematic decision-making under the climate convention”, en *Climatic Change*, vol 39, iii-ix.

Nilsson, Sten y Pitt, David (1994), *Protecting the atmosphere. The climate change convention and its context*, Londres: Earthscan Publications Ltd.

Nilsson, Sten; Jonas, Matthias; y Obersteiner, Michael (2002), “COP 6: a healing shock?”, en *Climatic Change*, vol 52, 25-28.

Nitze, William A. (1994), “A failure of presidential leadership”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Noble, Ian y Scholes, R.J. (2001), “Sinks and the Kyoto Protocol”, en *Climate Policy*, vol 1, 5-325.

Nutter, Franklin W. (1999), “Global climate change: why U.S. insurers care”, en *Climatic Change*, vol 42, 45-49.

Ole Bergesen, Helge; Grubb, Michael; Hourcade, Jean-Charles; Jaeger, Jill; Lanza, Alessandro; Loske, Reinhard; Astrid Sverdrup, Liv; y Tudini, Angelica (1994), *Implementing the European CO₂ commitment: A joint policy proposal*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

O’Neil, Brian C. (2000), “The jury is still out on global warming potentials”, en *Climatic Change*, vol 44, 427-443.

Osman Hyder, Tariq (1994), “Looking back to see forward”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Ott, Hermann E. (1998), “Operationalizing ‘Joint Implementation’. Organizational and institutional aspects of a new instrument in international climate policy”, en *Global Environmental Change*, vol 8, núm, 11-47.

Ott, Hermann E. (2001), “Climate change: an important foreign policy issue”, en *International Affairs*, vol 77, núm 2, 277-296.

Pachauri, Sujata Gupta (2002), “Editorial”, en *Climate Policy*, vol 2, 127-128.

Parikh, Jyoti K. (1995), “Joint implementation and north-south cooperation for climate change”, en *International Environmental Affairs*, vol 7, núm 1, 22-41.

Parry, Martin; Arnell, Nigel; Hulme, Mike; Nichols Robert; y Livermore, Matthew (1998), “Buenos Aires and Kyoto targets do little to reduce climate change impacts”, en *Global Environmental Change*, vol 8, núm 4, 285-289.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Parry, Martin; Arnell, Nigel; McMichael, Tony; Nicholls, Robert; Martens, Pim; Kovats, Sari; Livermore, Matthew; Rosenzweig, Cynthia; Iglesias, Ana; y Fischer, Gunther (2001), “Millions at risk: defining critical climate change threats and targets”, en *Global Environmental Change*, vol 11, 181-183.

Parry, M. L.; Carter, T.R.; y Hulme, M. (1996), “What is a dangerous climate change?”, en *Global Environmental Change*, vol 6, núm 1, 1-6.

Parson, Edward A (1994), “Protecting the ozone layer”, en Haas, Peter M; Keohane, Robert O; y Levy, Marc A (eds), *Institutions for the Earth. Sources of effective international environmental protection*, Cambridge (MA): MIT Press.

Paterson, Matthew (1992), “Global warming”, en Thomas C. (ed.) *The Environment in International Relations*, Londres: Royal Institute of International Affairs.

Paterson, Matthew (1996), “Introduction and Rapporteur’s report of workshop presentations and discussions”, en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Paterson, Matthew y Grubb, Michael (1992), “The international politics of climate change”, en *International Affairs*, vol 68, núm 2, 293-310.

PewClimate (2002), *Conference of the Parties 8 (COP 8). Climate talks in New Delhi*, Pew Center on Global Climate Change. Encontrado en el sitio web <http://www.pewclimate.org> (consultado en mayo de 2004).

PewClimate (2003), *Ninth session of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP 9) Milan, Italy*, Pew Center on Global Climate Change. Encontrado en el sitio web <http://www.pewclimate.org> (consultado en mayo de 2004).

Philibert, Cédric y Pershing, Jonathan (2001), “Considering the options: climate targets for all countries”, en *Climate Policy*, núm 1, 211-227.

Porter, G; Brown, J y Chasek, P (2000), *Global Environmental Politics*, Boulder: Westview.

Rahman, Atiq y Roncerel, Annie (1994), “A view from the ground up”, en Mintzer, Irving M. y Leonard, Amber J. (eds), *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute.

Ramos Martín, Jesús (2001), “De Kyoto a Marrakech: Historia de una flexibilización anunciada”, en *Ecología Política*, vol 22, 45-56.

Rayner, Steve (1993), “Prospects for CO₂ emissions reduction policy in the USA”, en *Global Environmental Change*, vol 3, núm 2, 12-31.

Reiner, David M. y Jacoby, Henry (2001), “Learning the lessons of Kyoto”, en *Climate Policy*, vol 1, 273-275.

Rodrigo Hernández, Ángel J. (2001), “Los *acuerdos de Marrakesh* en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol LIII, 331-342.

Rotmans, Jan; Hulme, Mike; y Downing, Thomas E. (1994), “Climate change implications for Europe. An application of the ESCAPE Model”, en *Global Environmental Change*, vol 4, núm 2, 97-124.

Rowlands, Ian H. (1995), “Explaining national climate change policies”, en *Global Environmental Change*, vol 5, núm 3, 235-249.

Sadowski, Maciej (1996), “Options for EIT Annex I Parties and perspectives on greenhouse gas emissions reduction”, en Paterson, Matthew y Grubb, Anderson (eds), *Sharing the Effort. Options for differentiating commitments on climate change*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta

Schlamadinger, Bernhard; Grubb, Michael; Azar, Christian; Bauen, Ausilio; y Berndes, Göran (2001), “Carbon sinks and the CDM: could a bioenergy linkage offer a constructive compromise?”, en *Climate Policy*, vol 1, 411-417.

Schleich, Joachim; Eichhammer, Wolfgang; Boede, Ulla; Gagelmann, Frank; Jochem, Eberhard; Schlomann, Barbara; y Ziesing, Hans-Joachim (2001), “Greenhouse gas reduction in Germany – lucky strike or hard work”, en *Climate Policy*, vol 1, 363-380.

Schmidt, Karen (1991), “How industrial countries are responding to global climate change”, en *International Environmental Affairs*, vol 3, núm 4, 292-315.

Schneider, Stephen H. (1998), “Kyoto protocol: the unfinished agenda”, en *Climatic Change*, vol 39, 1-21.

Schwarze, Reimund (2001), “The ‘Crunch issue’ of additional sinks”, en *Climate Policy*, vol 1, 397-401.

Sjöstedt, Gunnar (1998), “The EU negotiates climate change. External performance and internal structural change”, en *Cooperation and Conflict*, vol 33, núm 3, 227-256.

Skodvin, Tora y Birger Skjaerseth, Jon (2001), “Shell Houston, we have a climate problem!”, en *Global Environmental Change*, vol 11, 103-106.

Smith, Joel B. (1997), “Setting priorities for adapting to climate change”, en *Global Environmental Change*, vol 7, núm 1, 251-264.

Smith, Steven J. y Wigley, T.M.L. (2000a), “Global warming potentials: 1. Climatic implications of emissions reductions”, en *Climatic Change*, vol 44, 445-457.

Smith, Steven J. y Wigley, T.M.L. (2000b), “Global warming potentials: 2. Accuracy”, en *Climatic Change*, vol 44, 459-469.

Subak, Susan (1997), “Verifying compliance with an unmonitorable climate convention”, en *International Environmental Affairs*, vol 9, núm 2, 148-168.

Sugiyama, Taishi; Michaelowa, Axel (2001), “Reconciling the design of CDM with inborn paradox of additionality concept”, en *Climate Policy*, vol 1, 75-83.

Szél, Patrick (1993), “Negotiations on the Ozone Layer”, en Sjöstedt, Gunnar (ed), *International Environmental Negotiation*, Londres: SAGE Publications.

Tàbara, David J (2003a), “La percepció i comunicació del canvi climàtic a Catalunya”, en Llebot, J.E. (coord), *El canvi climàtic a Catalunya*, Barcelona: Institut d’Estudis Catalans.

Tàbara, David J. (2003b), “Spain: words that succeed and climate policies that fail”, en *Climate Policy*, vol 3, 19-30.

Tans, Pieter P. (1997), “The CO2 lifetime concept should be banished”, en *Climatic Change*, vol 37, 487-490.

Tickner, Joel y Raffensperger, Carolyn (2001), “Institutions for Global Environmental Change. The politics of precaution in the Unites States and the European Union”, en *Global Environmental Change*, vol 11, 175-180.

Victor, David G.; Nakićevenović, Nebojša; y Victor, Nabedja (2001), “The Kyoto Protocol emission allocations: windfall surpluses for Russia and Ukraine”, en *Climatic Change*, vol 49, 263-277.

Vogler, John (2000), *The global commons. Environmental and technological governance*, Nueva York (etc.): John Wiley & sons, ltd.

Vrolijk, Christiaan (1999a), “The Buenos Aires climate conference: outcome and implications”, *Briefing Paper núm 22*, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs.

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

Vrolijk, Christiaan (1999b), “The potential size of the clean development mechanism”, Paper, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs. cómo citar

Vrolijk, Christiaan (2001a), “Introduction and overview”, en *International Affairs*, vol 77, núm 1, 251-260.

Vrolijk, Christiaan (2001b), “COP-6 collapse or ‘to be continued ...?’ ”, en *International Affairs*, vol 77, núm 1, 163-169.

Vrolijk, Christiaan (2001c), “The Marrakesh Accords. A brief point-by-point description and comments”, encontrado en el sitio web de The Royal Institute of International Affairs, www.riia.org (consultado en abril de 2003).

Vrolijk, Christiaan (2001d), “The Bonn Agreement – the world agrees to leave the US on the sideline”, *Meeting Report*, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs.

Vrolijk, Christiaan (2001e), “President Bush might have done Kyoto a favour”, *Meeting Report*, Energy and Environment Programme, The Royal Institute of International Affairs.

Vrolijk, Christiaan (2002), “A new interpretation of the Kyoto Protocol. Outcomes from The Hague, Bonn and Marrakesh”, *Briefing Paper*, Sustainable Development Programme, The Royal Institute of International Affairs.

Vrolijk, Christiaan y Grubb, Michael (2000), “Quantifying Kyoto. How will COP-6 decisions affect the market?”, *Workshop Report*, Energy and Environment Programme, Royal Institute of International Affairs.

Werksman, Jacob (1994), “Institutions for global environmental change. The United Nations Framework Convention on Climate Change”, en *Global Environmental Change*, vol 4, núm 4, 339-340.

Westkog, Hege (2002), “Why should emissions trading be restricted ?”, en *Climate Policy*, vol 2, 97-103.

Wordsworth, Andrew y Grubb, Michael (2003), “Quantifying the UK’s incentives for low carbon investment”, en *Climate Policy*, núm 3, 77-88.

Wyne, Brian (1993), “Implementation of greenhouse gas reductions in the European Community. Institutional and cultural factors”, en *Global Environmental Change*, vol 3, núm 1, 101-128.

Yamin, Farhana (2000), “Institutions for Global Environmental Change. Joint implementation”, en *Global Environmental Change*, vol 10, 87-91.

Informes y Earth Negotiations Bulletin

AEMA (2002a), *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe. Are the EU and the candidate countries on track to achieve the Kyoto Protocol targets?*, Agencia Europea del Medio Ambiente, Environmental Issue Report núm 33, encontrado en el sitio web www.aae.eu.int (consultado en enero de 2003).

AEMA (2002b), *Greenhouse gas emission trends in Europe, 1990-2000*, Agencia Europea del Medio Ambiente, Topic Report 7/2002, encontrado en el sitio web www.aae.eu.int (consultado en enero de 2003).

AEMA (2003), *Greenhouse gas emissions projections for Europe*, Agencia Europea del Medio Ambiente, Technical Report NÚM 77, encontrado en el sitio web www.aae.eu.int (consultado en diciembre de 2003).

ENB (1995a), *Summary of the eleventh session of the INC for a Framework Convention on Climate Change: 6-17 February 1995*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

ENB (1995b), *Summary of the first conference of the parties for the Framework Convention on climate change: 28 March-7 April 1995*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1995c), *Report of the second session of the ad hoc group on the Berlin mandate, 30 October-3 November 1995*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1995d), *Report of the ad hoc group on the Berlin mandate: 21-25 august 1995*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1996a), *Report of the third session of the ad hoc group on the Berlin mandate, 5-8 March 1996*: IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1996b), *Summary of the second conference of the parties to the Framework Convention on climate change: 8-19 July 1996*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1996c), *Report of the meetings of the subsidiary bodies of the UN Framework Convention on climate change: 9-18 december 1996*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997a), *Report of the meetings of the sixth session of the ad hoc group on the Berlin mandate: 3-7 March 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997b), *Report of the meeting of the subsidiary bodies to the Framework Convention on climate change: 28 July-7 August 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997c), *The third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 1-10 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997d), *Highlights from the third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 2 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997e), *Highlights from the third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 4 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997f), *Highlights from the third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 5 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997g), *Highlights from the third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 6-7 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997h), *Highlights from the third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 8 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1997i), *Report of the third conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 1-11 December 1997*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en septiembre de 2003).

ENB (1998a), *Highlights from the fourth conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 2 November 1998*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (1998b), *Report of the fourth conference of the parties to the UN Framework Convention on climate change: 2-13 November 1998*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

ENB (2000a), *Sixth conference of the parties to the United Nations Framework Convention on climate change: 13-24 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000b), *UNFCCC COP-6 Highlights. Tuesday, 14 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000c), *UNFCCC COP-6 Highlights. Wednesday, 15 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000d), *UNFCCC COP-6 Highlights. Thursday, 16 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000e), *UNFCCC COP-6 Highlights. Saturday, 18 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000f), *UNFCCC COP-6 Highlights. Tuesday, 21 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000g), *UNFCCC COP-6 Highlights. Wednesday, 22 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000h), *UNFCCC COP-6 Highlights. Thursday, 23 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

ENB (2000i), *Usummary of the sixth conference of the parties to the Framework Convention on climate change: 13-25 November 2000*, IISD, encontrado en el sitio web www.iisd.ca/linkages (consultado en octubre de 2003).

IPCC-WGI (1990), *Climate Change: the IPCC Scientific Assessment* [Houghton, J.T.; Jenkins, G.J.; y Ephraums, J.J. (eds.)], Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

IPCC-WGI (2001), *Climate Change 2001: The scientific basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Houghton, J.T.; Y. Ding; D.J. Griggs; M. Noguer; P.J. van der Linden; X. Dai; K.Maskell; y C.A. Johnson (eds.)]. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

IPCC-WGII (2001), *Climate Change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [McCarthy, James J.; Canziani, Osvaldo F.; Leary, Neil A.; Dokken, David J.; y White, Kasey S. (eds.)]. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Principales documentos oficiales y resoluciones (en orden cronológico)

WMO/UNEP/ICSU, Report of the International Conference on the Assessment of the Role of Carbon Dioxide and of Other Greenhouse Gases in Climate Variations and Associated Impacts, Villach, Austria, Oct. 9-15, 1985, WMO Doc. No. 661 (1986).

Resolución 53 (XLIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 6 de diciembre de 1988 (A/RES/53 (1988)).

Resolución 207 (XLIV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 22 de diciembre de 1989 (A/RES/207 (1989)).

Resolución 228 (XLIV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 22 de diciembre de 1989 (A/RES/228 (1989)).

Resolución 212 (XLV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 21 de diciembre de 1990 (A/RES/212 (1990)).

“Preparations for the United Nations Conference on Environment and Development on the basis of General Assembly resolution 22/228 and taking into account other relevant General Assembly

El estudio de los regímenes internacionales: diagnóstico y propuesta

resolutions: Preparations at the regional level. Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conferences (A/CONF.151/PC/10)", en *Yearbook of International Environmental Law*, 1990, vol 1, Londres: Graham and Trotman, páginas 429- 440.

"Ministerial Declaration of the Second World Climate Conference", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol 1, 1990, Londres: Graham y Trotman, Ltd.

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992, Río de Janeiro, disponible en la página web www.unfccc.int

Decisión A/AC.237/WG.I/L.28, "Matters relating to commitments: review of the adequacy of commitments in article 4, paragraph 2 (a) and (b)", Intergovernmental negotiating committee for a framework convention on climate change, eleventh session, Nueva York, 16 de febrero de 1995. Puede encontrarse en el sitio web de la UNFCCC (<http://www.unfccc.int>) (consultado en octubre de 2003)

Decisión 1/CP.1, "El Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento", FCCC/CP/1995/7/Add.1, 7 de abril de 1995.

Consejo de la UE. *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 6309/97, Bruselas, 3 de marzo de 1997, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003).

Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Tercera Conferencia de las Partes de la UNFCCC, 1997, Kyoto, disponible en www.unfccc.int

Consejo de la UE, *Estrategia comunitaria relativa al cambio climático. Conclusiones del Consejo*, 09402/98, Bruselas, 16 de junio de 1998, encontrado en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm (consultado en octubre de 2003).

COP 6-bis (2001), *Report of the Conference of the Parties on second part of its sixth session*, Bonn, 27 de julio de 2001, FCCC/CP/2001/5/Add.2.

COP 7 (2001), *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones*, Marrakech, 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

COP 8 (2002), *Report of the Conference of the Parties on its eighth session*, Nueva Delhi, 1 de noviembre de 2002, FCCC/CP/2002/7/Add.1.