

La gobernanza climática en América del Norte. Actores, instituciones y dinámicas en la formación de políticas

ERNESTO CARMONA GÓMEZ*

H. SELIN y S.D. VANDEVEER, EDS., *CHANGING CLIMATES IN NORTH AMERICAN POLITICS*, BOSTON, MIT PRESS, 2009

El Protocolo de Kioto es el esfuerzo más acabado de un marco internacional para combatir el cambio climático; sin embargo, al no contar con el aval de Estados Unidos se han limitado sus alcances. Por esta razón, existe un vacío para las iniciativas de cambio climático emprendidas por diversos actores como empresas, gobiernos estatales y locales, en este sentido, las iniciativas regionales han adquirido relevancia. En América del Norte, existe un potencial para el desarrollo de acuerdos y mecanismos de colaboración en temas climáticos y que tienen un impacto, hasta el momento subestimado, en el combate al cambio climático. Así lo hace notar el libro *Changing Climates in North American Politics. Institutions, Policymaking and Multilevel Governance*, editado por Henrik Selin¹ y Stacy D. VanDeveer.²

Esta publicación es un trabajo colectivo en el que colaboran investigadores y expertos en cambio climático, en cuyos trabajos explican las formas en que intervienen actores como empresas, organizaciones civiles y comunidades académicas en la elaboración de políticas públicas de cambio climático en los niveles municipal, estatal/provincial y federal de Canadá, Estados Unidos y México, con la finalidad de demostrar que este entramado de normas y políticas constituye una gobernanza regional

* Doctorante en relaciones internacionales por el posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. cargo0206@yahoo.com.mx

¹ Profesor de la Universidad de Boston.

² Profesor de la Universidad de New Hampshire.

de cambio climático ante la ausencia de un marco institucional de América del Norte.

Los autores explican que, debido a la movilidad de los actores entre diferentes niveles de gobierno, así como por la capacidad similar de influir de cada uno de ellos, nos encontramos ante una gobernanza norteamericana multinivel; es decir, una política regional de cambio climático, en la que influye la acción gubernamental e intervienen actores no estatales, como empresas, organizaciones civiles y centros de conocimiento (universidades e institutos de investigación) que no se dirigen siempre al gobierno federal, sino también en el nivel local (municipal) y estatal/provincial. Debido a la fuerte interdependencia económica, así como al extenso territorio compartido, las acciones individuales de cada miembro de la región se ven influidas por las decisiones que se toman en otro punto de la región.

En este sentido y en el marco de esta gobernanza multinivel, sostienen los autores, se construyen acuerdos de tipo subregional en los que participan actores gubernamentales, empresas y organizaciones civiles de los diferentes países. La gobernanza multinivel de cambio climático en América del Norte incluye una extensa interacción vertical y horizontal entre funcionarios federales, estatales, provinciales y municipales, líderes del sector privado y representantes de la sociedad civil.

La política de cambio climático de América del Norte no cuenta con fuertes liderazgos nacionales preocupados por este tema ni tampoco se hacen grandes esfuerzos por coordinar políticas a través de las diferentes jurisdicciones de la región; sin embargo, desde la sociedad, han surgido liderazgos que impulsan el tema. A este proceso se le conoce como regionalización desde abajo (*bottom up*) diferente del de tipo europeo, que se conoce como integración desde arriba (*top down*).

Los editores proponen evaluar cuatro aspectos en la formación de políticas de cambio climático en la región: 1) instituciones emergentes en cambio climático, 2) los roles e interacciones de los actores públicos, privados y de la sociedad civil, 3) los canales por los que se difunden las iniciativas y políticas de cambio climático en las diferentes jurisdicciones de América del Norte, y 4) acciones emergentes y existentes en cambio climático. En este sentido, se analizan las acciones gubernamentales tanto a nivel federal como estatal/provincial y local; asimismo, se agrupan las acciones de otros actores no gubernamentales y, finalmente, los mecanismos o instituciones mediante los que se expresan las acciones

La política
de cambio climático
de América
del Norte
no cuenta
con fuertes
liderazgos
nacionales
ni tampoco
se hacen grandes
esfuerzos por
coordinar políticas
a través de las
diferentes
jurisdicciones
de la región.

regionales de cambio climático, que se consideran como expresión de esas instituciones y acciones emergentes.

POSICIÓN DE LOS GOBIERNOS ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

La posición de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México en materia de cambio climático ha variado en el transcurso del tiempo, sólo Canadá y México han ratificado el Protocolo de Kioto. Canadá, como país desarrollado, tiene compromisos obligatorios, mientras que México sólo debe cumplir metas voluntarias por su condición de país en vías de desarrollo. En diferentes capítulos del libro se expone la política de cada país.

Estados Unidos

Se puede observar en el libro que en este país la posición respecto del cambio climático ha variado según el partido que ocupa el Poder Ejecutivo y el que controla el Poder Legislativo, que han llegado a confrontarse en varias ocasiones. Así, durante las décadas de los ochenta e inicios de los noventa las principales empresas y otros grupos de interés se oponían a este tema y bloqueaban su discusión en los órganos legislativos.

Uno de esos episodios de confrontación fue protagonizado por el presidente demócrata Bill Clinton, quien firmó el Protocolo de Kioto como una muestra de su compromiso con el tema; sin embargo, la Cámara de Representantes adoptó la resolución Byrd-Hagel que se oponía a la construcción de un régimen global de cambio climático en tanto los países en vías de desarrollo no adquirieran mayores obligaciones. En 2000, con la presidencia de George W. Bush, el tema se relegó aunque este presidente creó más centros de investigación sobre el tema que ningún otro. Con el triunfo de Barack Obama llegaron los más agresivos promotores de políticas de cambio climático. Quizás este último cambio se debió al hecho de que los empresarios de tecnologías verdes habían incrementado su capacidad económica y, también, a que algunas de las principales empresas productoras de energía habían comenzado un proceso de transformación hacia las energías renovables.

Barack Obama tampoco ha logrado que los órganos legislativos ratifiquen un acuerdo internacional de cambio climático; en cambio, sí ha

En Estados Unidos la posición respecto del cambio climático ha variado según el partido que ocupa el Poder Ejecutivo y el que controla el Poder Legislativo.

conseguido que se destinen importantes sumas de recursos públicos para el fomento de energías renovables. Una de las principales limitantes para que el gobierno federal pueda actuar en materia climática ha sido que el Ejecutivo de ese país carece de facultades para regular las emisiones. Esto cambió en 2007, cuando la Suprema Corte declaró que mediante la Clean Air Act, la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) podía regular las emisiones de CO₂. En ese mismo año, se crearon estándares para el uso eficiente de energía con la Corporate Average Fuel Economy, así como para el uso de bulbos de luz y subsidios para el uso de biocombustible de maíz con la Energy Independence and Security Act.

Canadá

En Canadá, las políticas de cambio climático han enfrentado la oposición de sectores de la economía dedicados a actividades como la explotación forestal y la extracción de petróleo, entre otras.

En Canadá, las políticas de cambio climático han enfrentado la oposición de sectores de la economía dedicados a actividades extractivas como la explotación forestal y la extracción de petróleo, entre otras. A lo anterior se debe agregar que este país es dependiente comercialmente de Estados Unidos y, por este factor, muchos de los actores que influyen en el diseño de su política no son canadienses, sino empresas y organizaciones civiles transnacionales, principalmente de origen estadounidense.

Canadá parecía muy comprometido con el tema del cambio climático, ya que en 1988 organizó la Conferencia Mundial sobre el Cambio Hemisférico en Toronto. En este evento, los participantes se comprometían a reducir el 20 por ciento de los niveles de CO₂ en 2005; sin embargo, no hubo consenso político interno para emprender esas acciones y el tema se congeló hasta el año 2000, cuando finalmente se formuló una estrategia nacional de cambio climático.

Dado el carácter federado de ese país, las provincias han adoptado diferentes posturas y no se sienten obligadas a cumplir las metas establecidas por el poder federal. Su marco jurídico otorga a las provincias jurisdicción sobre los recursos naturales, trabajos locales, empresas, propiedad y derechos civiles. El gobierno federal mantiene jurisdicción sobre las costas marinas, la pesca, las relaciones exteriores, todo lo cual incluye la firma de tratados. Todos estos aspectos son terrenos donde se pueden aplicar estrategias para el cambio climático, pero esta distribución de jurisdicciones complica los acuerdos.

Para los autores, el tema del cambio climático polariza la política de este país en dos grandes bandos: por un lado los conservadores y por el otro, un bloque formado por liberales, nuevos demócratas y el bloque quebequense. Y, a pesar de la voluntad que puedan tener los gobiernos locales para formular políticas sobre el cambio climático, los fondos federales siguen siendo la principal fuente de financiamiento de los programas locales, por este motivo, este tipo de medidas son muy sensibles a los cambios políticos. En la opinión de los autores, esta complejidad política, así como los vaivenes en los cambios de gobierno, han llevado a Canadá a alejarse de sus compromisos de Kioto y acercarse cada vez más a la política de Washington.

El interés económico que representa la explotación de sus recursos naturales, forestales y petroleros son una fuerte presión para que el gobierno se aleje de los acuerdos de Kioto y, en ese marco, acercarse a las posiciones de Estados Unidos añade el beneficio político de ser bien visto por Washington en un tema tan importante ante la Unión Europea.

México

México es el doceavo país que emite más gases de efecto invernadero (GEI), aunque su contribución sólo alcanza el 2 por ciento del total mundial. El libro sostiene que en este país tienen una gran influencia política y material las medidas adoptadas en Estados Unidos, debido a su alto grado de interdependencia económica y política, así como por la actividad fronteriza. El capítulo que aborda la situación de esta nación considera que el cambio climático no es un tema prioritario entre los grupos más influyentes de México, sino que ha sido promovido por actores clave en la academia, el gobierno federal y el sector privado, y su impulso proviene del contexto internacional.

Originalmente, esos actores clave introdujeron el tema en los más altos niveles de la política mexicana y crearon instituciones, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) que se encargaba de formular la posición de México en las negociaciones climáticas internacionales. Los autores sostienen que, debido a que las decisiones adoptadas en las negociaciones internacionales implicaban a otros sectores, como el de la energía, el tema se fue politizando hasta originar fuertes disputas políticas, particularmente entre la Secretaría de Energía (Sener) y la Semarnat.

México es el doceavo país que emite más gases de efecto invernadero. El cambio climático no es un tema prioritario entre los grupos más influyentes de México, sino que ha sido promovido por actores clave en la academia, el gobierno federal y el sector privado.

También debe resaltarse que las paraestatales Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) juegan un papel central, ya que tienen un desempeño monopolístico en el sector energético; por esa razón el sector privado en México sigue la política de cambio climático de estas grandes empresas energéticas. Pemex, por ejemplo, ha participado en esquemas de comercio de emisiones y, a juicio del autor del capítulo sobre México, eso amplía la perspectiva de que este tipo de mecanismos sean exitosos en la región. Por su parte, la CFE ha incrementado su inversión en energías renovables atrayendo así inversionistas en campos de energía eólica, entre otras. El autor considera que las medidas contra el cambio climático han estado marcadas por los cambios en las relaciones entre actores políticos y privados; por tal motivo, no existen políticas sólidas.

A esta opinión de los autores se puede agregar que en México el tema de cambio climático carece de relevancia ante problemas más inmediatos como la seguridad y el crecimiento económico. De igual manera, la influencia de las acciones de Estados Unidos no parece arrastrar a demasiados sectores de la economía y sociedad mexicanas; quizás tenga un fuerte impacto en el sector exportador, pero su aporte no representa la mayor parte del PIB. En materia de cambio climático, México parece blindado a la influencia exterior: ni el sector energético ni el de transporte han sido objeto de regulaciones fuertes que los obliguen a reducir significativamente sus emisiones, a pesar de ser los más contaminantes.

Los niveles estatal y local

La construcción de políticas desde abajo (*bottom up*) es parte de la tradición política de Estados Unidos y Canadá, debido a su propio diseño político institucional y su historia. En cambio, en México, aún es poco usual que la política se construya de esta forma, aunque ya hay casos. El tema del cambio climático sigue esta tendencia y los gobiernos estatales e incluso las municipalidades juegan un papel muy importante, aunque enfrentan algunas limitantes como las restricciones constitucionales sobre asuntos fronterizos, las facultades del poder federal de imponer estándares sobre combustible para transporte, los fuertes subsidios al petróleo, así como la incertidumbre que produce la falta de una regulación nacional e internacional.

Debe destacarse que en Estados Unidos y Canadá no todas las entidades federativas tienen una posición favorable al cambio climático, de hecho sus intereses difieren en este tema. Algunos estados y/o provincias han demostrado un gran interés por establecer políticas de reducción de emisiones que asemejan lo acordado en Kioto y desbordan la actitud del gobierno federal frente al tema.

Como ejemplo de lo anterior, los autores muestran que en Canadá existen acuerdos interprovinciales para la reducción de emisiones; Columbia Británica es la más agresiva en esta materia. En cambio otras provincias, como Alberta, presentan la mayor oposición al respecto, debido a que de adoptar reglas climáticas que le prohíban aumentar sus emisiones no podría explotar las arenas bituminosas. En cambio, Ontario tiene como base la industria automotriz, razón por la que se ha opuesto sistemáticamente a regulaciones o estándares en materia de combustible, mientras que en Quebec se asientan las principales hidroeléctricas que exportan energía a Estados Unidos y, por lo tanto, cabildean a favor de regulaciones en materia de energías renovables.

En Estados Unidos, California es el estado con la legislación más agresiva y al menos catorce estados han imitado sus regulaciones y estándares. Durante la formación de políticas climáticas para éste hubo una fuerte disputa entre el poder político y el económico, que terminó con el triunfo del poder político. California es modelo para muchos otros estados, incluso en Canadá. Durante su campaña, el ex gobernador Arnold Schwarzenegger hizo del cambio climático su tema central. Una vez que alcanzó el poder, impulsó regulaciones y programas en este tema. Durante su gobierno se enfrentó en las cortes a las automotrices por los estándares para combustible de autos y ganó.

El libro explica que las entidades federativas de Estados Unidos diseñan las políticas a través de su Portafolio de Estándares Ambientales (PEA). En los PEA se establecen las metas de reducción de emisiones y los apoyos que otorgará el gobierno, así como los estándares para vigilar la sustentabilidad de la actividad económica. Los PEA son regularmente un instrumento democrático, pues en su diseño se involucran la mayor cantidad de actores e incluso se someten a votación. De lo anterior se puede deducir que los estándares que aplican son reflejo de las inquietudes de los miembros de la comunidad, más que una imposición arbitraria del gobierno, y ese consenso fortalece las políticas climáticas ante las limitaciones del poder federal.

En Estados Unidos y Canadá no todas las entidades federativas tienen una posición favorable al cambio climático; de hecho sus intereses difieren en este tema.

De acuerdo con el estudio, en México sólo la Ciudad de México tiene un programa de reducción de emisiones, a lo que debe sumarse que algunos estados como Veracruz y Chiapas han implementado políticas de fomento a la producción de biocombustibles justificadas más como una estrategia de desarrollo rural que como un mecanismo de disminución de emisiones. Esto se debe a que en México las facultades de los estados y municipios son significativamente menores que las de sus contrapartes de Estados Unidos y Canadá.

Muchas ciudades
de América
del Norte
cuentan con
políticas contra
el cambio climático
y se organizan
por medio
de instituciones.

El libro expresa que muchas ciudades de América del Norte cuentan con políticas contra el cambio climático y se organizan por medio de instituciones como el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales o el Consejo de Ciudades por la Protección Climática; este último cuenta con doscientos sesenta miembros de América del Norte, de los que 152 son de Estados Unidos, 109 de Canadá y 8 de México. Si bien el número de grandes ciudades en Estados Unidos difiere del de Canadá y México, este dato refleja el grado de importancia que a nivel local tiene el tema del cambio climático. Otras organizaciones que coordinan los esfuerzos de municipalidades son la Federación de Municipalidades Canadienses, así como la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos; esta última maneja y consigue fondos para ciudades comprometidas contra el cambio climático.

Los autores consideran que el impacto de las acciones climáticas locales ha sido subestimado; por lo tanto, no se sabe con precisión cuál es su influencia en la reducción de emisiones. Hacen falta estudios que profundicen sobre este aspecto, debido a que buena parte de los estudios se centran en acciones de los gobiernos nacionales; además, porque muchos de los subsidios podrían ser aportados desde este nivel y afectar el comercio internacional de las tecnologías verdes.

LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

En la década de los noventa, el sector privado casi en su totalidad se oponía a la reducción de emisiones obligatoria, así como a los estándares de combustibles o de otro tipo. En Estados Unidos, la industria automotriz se opuso al comercio de emisiones. Actualmente las tres mayores automotrices son parte de la Asociación de Acción Climática de ese país, aunque al mismo tiempo cabildan contra las regulaciones en California, pues en general, se oponen a regulaciones fuertes.

El libro afirma que para las empresas que realizan acciones integrales en materia de cambio climático ello implica algo más que un simple cambio de imagen o una estrategia de relaciones públicas: deben hacer una reestructuración organizativa a su interior. Si bien la mayoría de las medidas son de carácter voluntario, las empresas encuentran ahora un estímulo importante en los planes gubernamentales que ofrecen apoyos e incentivos sobre la inversión en energías renovables, que van desde los créditos fiscales y subsidios indirectos, hasta las subvenciones directas. En este mismo sentido, de acuerdo con los autores, un número amplio de pequeñas empresas depende de subsidios.

Resulta interesante que se señale a las aseguradoras como un actor preocupado por este tema. Esto se debe a que ante eventos destructivos repentinos y de alto impacto como huracanes, sequías e inundaciones deben pagar muchas indemnizaciones y el cobro del servicio aumentaría. Es por esto que el sector financiero participa activamente de las negociaciones mundiales; como un ejemplo, se afirma que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente incorporó a este sector en sus grupos de trabajo. También se indica en el libro que existen organizaciones empresariales a nivel global como la Red de Inversionistas en Riesgos Climáticos o la Coalición Climática Global, en donde participan importantes empresas transnacionales que operan en América del Norte.

Debe subrayarse que en los estudios que explican la actuación de los empresarios en materia de cambio climático se nota una actitud ambivalente, no sólo en varios momentos, sino incluso de manera sincrónica en los diferentes niveles de gobierno. Quizás esto sea reflejo de que en algunos casos sí se trata de acciones determinadas por estrategias de relaciones públicas y no de un compromiso serio con el tema climático, sobre todo en países donde el poder del consumidor es mayor.

Para las empresas que realizan acciones integrales en materia de cambio climático ello implica algo más que un simple cambio de imagen o una estrategia de relaciones públicas: deben hacer una reestructuración organizativa a su interior.

LAS ORGANIZACIONES CIVILES

El comportamiento de las organizaciones civiles es diferente en cada país, tanto por el marco legal e institucional en que se desempeñan como por su visión acerca de las posibles soluciones al cambio climático.

En general, el tema del cambio climático ha sido abordado democráticamente en Estados Unidos y Canadá, donde las organizaciones civiles han mostrado ser la vanguardia en la investigación, la propuesta de

En América del Norte existe una estructura institucional de cooperación ambiental formada con los mecanismos existentes desde el TLCAN y, por otro lado, con algunos mecanismos emergentes de coordinación entre estados y/o entre municipalidades.

soluciones y las demandas ante el gobierno. La menor o mayor participación de las organizaciones civiles no depende exclusivamente del interés de las organizaciones, sino también de otros factores como la madurez de la sociedad civil, así como el marco legal que regula su participación en políticas públicas. En México, sin embargo, las organizaciones civiles tienen un marco menos claro de participación en el diseño de políticas públicas. Esto no quiere decir que no puedan influir, sino que los canales mediante los que participan son menos visibles.

INSTITUCIONES EXISTENTES Y EMERGENTES

En el libro se afirma que en América del Norte existe una estructura institucional de cooperación ambiental formada, por una parte, con los mecanismos existentes desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, por otro lado, algunos mecanismos emergentes de coordinación entre estados y/o entre municipalidades o, bien, entre empresas u organizaciones civiles. En el texto se consideran instituciones tanto a los mecanismos intergubernamentales como a los que sólo son acuerdos de coordinación o diálogo entre actores y gobiernos locales. Se considera que esta generalización dificulta identificar la capacidad de cada tipo de organismo. Por lo tanto, para una mejor explicación, en este trabajo se dividen en formales e informales, aunque esta clasificación sigue siendo debatida entre varios estudiosos de las relaciones transfronterizas de América del Norte.

Hay que decir también que es muy acertado incluir estas organizaciones como parte de la gobernanza regional, pues es evidente que tienen una importante influencia y llenan, aunque parcialmente, los huecos que deja la ausencia de acuerdos más amplios.

Instituciones en el marco del TLCAN

La Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) ha procurado recomendar acciones para disminuir el impacto ambiental del aumento del comercio que provocó la apertura de fronteras, así como recomendaciones ambientales ligadas a la actividad comercial e industrial en la región. Se debe considerar que la CCA tiene posibilidades de

constituirse como un nodo de medidas climáticas para la región, pues está bien ubicada como mecanismo de diálogo intergubernamental, aunque carece de facultades para obligar a las partes a cumplir acuerdos. Además, se ve limitada por ser un mecanismo de coordinación intergubernamental que depende de la voluntad de los Estados; su capacidad de promover acuerdos sólo existe si las partes quieren llegar a un arreglo; sin embargo, ha recomendado el uso de energías renovables, ha auspiciado los inventarios de GEI, sobre todo en México, que no había elaborado uno.

El libro sostiene que esta institución también ha reconocido el comercio de emisiones como un mecanismo eficaz para combatir el cambio climático, aunque debería resolverse en qué capítulo del TLCAN se establecería que se venderían o comprarían los permisos de emisión, qué tipo de gases se comerciarían, entre otros aspectos; no obstante, debe decirse que esta posición ha sido objeto de críticas, pues se considera que los esquemas de comercio de emisiones no resuelven el problema ambiental, pues representan más una opción de negocio que de mitigación.

A lo anterior, el texto añade que un mecanismo surgido de la CCA no podría exigir menores estándares que otros mecanismos que ya están funcionando, como Chicago Carbon Exchange o la Iniciativa Regional de GEI. Esto provocaría que las empresas prefieran salir de estos esquemas e ir al menos riguroso. Este último argumento dificulta la formación de un acuerdo regional de comercio de emisiones, pues los estándares de los mecanismos informales son muy altos y es muy probable que México, así como ciertas provincias de Canadá se nieguen a aceptarlos, ya sea por proteger intereses muy específicos o por incapacidad de adaptarse tecnológicamente.

Mecanismos informales

Los mecanismos informales tienen la peculiaridad de ligar estados, provincias y municipalidades de dos o más países, así como de ser foros donde se coordinan actores no gubernamentales entre sí y con los gobiernos. A lo largo de varios capítulos del libro se señala a estos mecanismos como medios con los que los actores privados o de organizaciones civiles, así como los gobiernos locales han tomado medidas ante la inmovilidad que por mucho tiempo ha caracterizado a los gobiernos federales,

Los mecanismos informales tienen la peculiaridad de ligar estados, provincias y municipalidades de dos o más países, así como de ser foros donde se coordinan actores no gubernamentales entre sí y con los gobiernos.

especialmente en cuanto a encabezar iniciativas regionales o adoptar los acuerdos globales.

Como parte de este tipo de iniciativas, los autores recurrentemente mencionan que en 2003 se formó el mercado voluntario de emisiones, conocido como el Chicago Climate Exchange, apoyado por DuPont, Motorola y Manitoba Hydro. En este mecanismo se emitieron permisos de emisiones, pero su carácter voluntario disminuyó los precios de transacción. Se pensó entonces en otorgar créditos para compra de permisos, pero esto representaba agregar más permisos y, por tanto, se proyectó que en algún momento existirían tantos permisos que no se reducirían las emisiones.

Una de las más grandes iniciativas que se mencionan en el libro es la Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero, que pretende regular la actividad de las plantas generadoras de energía y disminuir sus emisiones.

A partir de la existencia del Chicago Climate Exchange, el libro explica que se ha planteado formar otros mercados parecidos, como la Iniciativa Climática del Noreste, que incluye a siete estados estadounidenses y cuatro provincias canadienses para negociar la conformación de un mercado de carbono subregional que incluso tenga la capacidad de negociar con otras naciones. Esta iniciativa tuvo lugar en el seno de la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra, que más adelante incorporó a las provincias del este de Canadá.

Una de las más grandes iniciativas que se mencionan es la Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero, que pretende regular la actividad de plantas generadoras de energía y disminuir sus emisiones, así como promover la generación de energía de fuentes renovables, y fue liderada por el gobernador de Nueva York en 2003. Otra es la Iniciativa Climática del Oeste, encabezada por California, e incluye a provincias de Canadá y estados de México, así como otros gobernadores del Medio Oeste de Estados Unidos. Este tipo de iniciativas buscan coordinar estándares ambientales como la calidad de combustibles que deben utilizar los autos y las emisiones que se les permitan. También las emisiones permitidas para ciertas actividades económicas y las sanciones a que se hacen acreedores.

La importancia de este tipo de iniciativas radica en que establecen condiciones adecuadas para la coordinación de estándares, y evitan así que la actividad económica se vea enredada en una red de estándares diferentes por estado. También promueven la coordinación entre espacios económicamente interdependientes, sin esperar que los gobiernos federales tomen medidas. Finalmente, este proceso de gobernanza desde abajo va incluyendo cada vez más actores y entidades federativas, al

grado de que su impacto en la reducción de emisiones puede ser similar al que se alcanzaría con un acuerdo al más alto nivel, lo que facilita también el margen de los gobiernos federales para negociar esquemas de cooperación en cambio climático.

Este libro tiene un gran valor documental, considerando que es el primero que aborda el tema del cambio climático en América del Norte y profundiza en el análisis de todas las instancias y organizaciones involucradas. Ofrece, además, una perspectiva muy amplia del entramado institucional que interviene en Canadá y Estados Unidos, en México con menor detalle. Si se tiene en cuenta que la forma en que se estructura el tema es novedosa, abre la puerta al debate, la reflexión y las propuestas.

Ante los escenarios que presenta esta publicación se puede concluir que existe una amplia gama de mecanismos e iniciativas en los niveles estatal y municipal, así como acuerdos entre organismos privados, incluyendo empresas y organizaciones civiles, para atender el tema de cambio climático. Esto refleja que una parte de la sociedad considera que debe ser solucionado con una visión conjunta, aunque este punto de vista no es compartido por sectores poderosos que aún influyen de manera determinante en los gobiernos, y por tal motivo se complica articular una acción conjunta. Este tipo de dinámicas se han presentado en otros momentos en la región, por ejemplo, el TLCAN, que fue la culminación de las interdependencias económicas ascendentes de décadas.

No obstante, la actual cantidad de mecanismos de colaboración complejizan la gobernanza climática de América del Norte. Algunos sectores académicos observarían una manifestación de la evolución de una demanda regional desde abajo hacia acuerdos más amplios sobre el tema y que, de ese modo, se sigue la trayectoria a la integración. En cambio, otros afirmarían que este entramado de mecanismos sólo son parches a una integración fallida.

América del Norte se ha caracterizado por avanzar en estrategias regionales cuando coinciden los intereses individuales de cada país. En este sentido, el texto hace una gran aportación al analizar detalladamente las motivaciones del comportamiento de los actores más influyentes en la construcción del interés nacional en materia de cambio climático.

El texto demuestra que las similitudes en el sistema político y legal canadiense y estadounidense, así como la presencia de actores similares en ambos países facilitan la coordinación, y las posiciones sobre el cambio climático se acercan cada vez más. En cambio, México no define claramente

Este libro tiene un gran valor documental, considerando que es el primero que aborda el tema del cambio climático en América del Norte y profundiza en el análisis de todas las instancias y organizaciones involucradas.

una posición y los actores no gubernamentales son de magnitud relativamente menor. Es decir, el interés nacional de Estados Unidos y Canadá podría, en un momento dado, ser convergente; en cambio el de México, de continuar esta tendencia, se alejaría de las posibilidades de estrechar la colaboración regional frente al cambio climático.