



LA RESPONSABILIDAD
AMBIENTAL DE LAS
GRANDES POTENCIAS
INTERNACIONALES*

BARRY BUZAN

Profesor emérito de la London School of Economics
and Political Science

ROBERT FALKNER

Profesor de relaciones internacionales de la London
School of Economics and Political Science

* Este artículo se ha extraído del capítulo 13 del libro *Great Powers, Climate Change and Global Environmental Responsibilities* (Oxford: Oxford University Press, 2022, pp. 278-289).

La relación que existe entre las grandes potencias, el problema del cambio climático y la responsabilidad ambiental global se puede abordar desde dos perspectivas diferentes. Ciertamente, si deseamos evitar las devastadoras consecuencias que acarrearía para la humanidad un calentamiento global desbocado, la sociedad internacional debe actuar con determinación para reducir, lo antes posible, la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) al «cero neto».

El fenómeno del cambio climático es un problema global que requiere de la acción coordinada de un nutrido grupo de actores internacionales y en el seno multilateral de la ONU. Es necesario que todos los estados pongan de su parte para descarbonizar la economía mundial y poder aspirar así a mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C. Y esto no será

posible si no es que las grandes potencias lideran la acción coordinada del conjunto de la sociedad internacional para afrontar con éxito los grandes desafíos que nos plantea el clima.

No obstante, no podemos pasar por alto que existen enormes disparidades entre los países en términos de responsabilidad como agentes causantes del cambio climático, así como también respecto a la capacidad de combatirlo de manera efectiva. Un reducido número de países, en su mayor parte economías avanzadas, con población elevada y con un amplio poder internacional —Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido y Rusia— han sido los principales causantes del calentamiento global inducido por el ser humano. Paradójicamente, estos son los mismos estados que controlan una parte significativa de las capacidades

económicas y tecnológicas que serán clave para hacer posible la transición energética al «cero neto» global. En las últimas décadas, y como consecuencia de la globalización y de la dispersión de la tecnología industrial, se han sumado a este grupo selecto un puñado de economías emergentes —como China, India o Brasil—, que rápidamente han devenido potencias climáticas de pleno derecho, tanto por su volumen actual de emisiones de GEI, como por su potencial contribución al objetivo del «cero neto». En consecuencia, podemos afirmar que las decisiones y acciones que adopten en un futuro las diversas potencias que integran este selecto grupo serán las que determinarán, en gran medida, si el mundo es capaz de evitar una catástrofe climática. Definitivamente, es este pequeño núcleo de grandes

potencias climáticas el que tiene en sus manos el destino del planeta.

Existe un desajuste evidente entre una amenaza ecológica que tiene un alcance universal y una concentración de responsabilidades y capacidades en relación con el clima en muy pocas manos, lo que plantea tres importantes cuestiones a los expertos en relaciones internacionales y en política climática.

En primer lugar, debemos preguntarnos qué factores convierten a un Estado en potencia —o incluso gran potencia— ambiental, y seguidamente, en qué medida estas han liderado activamente la cooperación internacional en materia de medio ambiente.

El segundo interrogante es si las grandes potencias ambientales han asumido hasta ahora responsabilidades acordes a su posición de poder en la política ambiental global.

El éxito de la UE en la reducción de su huella ecológica global hace que, paradójicamente, disminuya también su poder negativo (...) lo que mina su influencia en las negociaciones internacionales

Y finalmente, debemos analizar en qué medida se ha securitizado el cambio climático a escala internacional, y si esto ha sucedido hasta el punto de convertirlo en una prioridad para las grandes potencias, y una cuestión central para el mantenimiento del orden internacional y de la estabilidad de la sociedad internacional.

En las siguientes páginas intentaremos dar respuesta a estos tres interrogantes, con vistas a medir el compromiso de las grandes potencias globales en la lucha contra el cambio climático.

Sobre las grandes potencias ambientales

En la política ambiental global, como sucede en otros muchos ámbitos internacionales, existen profundas desigualdades de poder entre actores. En este ámbito concreto, el poder se desprende de la capacidad de cada uno de los países de impactar –tanto en positivo como en negativo–, sobre la calidad del medio ambiente global, así como también de intervenir, positiva o negativamente, en su protección efectiva. Cuando hablamos de poder ambiental negativo hacemos referencia al control que tiene un país sobre una parte significativa de los ecosistemas o los recursos mundiales, y a su capacidad para producir daños ambientales. Por el contrario, el poder ambiental positivo hace referencia a la capacidad de un país para avanzar en la protección del medio ambiente global, o favorecer la cooperación ambiental internacional. Poder ambiental es, por tanto, un concepto neutro, el equilibrio entre los usos negativos y positivos de este poder es lo que determina cómo perciben otros miembros de la sociedad internacional el ejercicio del poder ambiental y la conducta de un determinado país.

Todas las grandes potencias ambientales, tanto las convencionales como las emergentes, han contribuido de forma significativa a la degradación ambiental mundial. Sin embargo, y debido al gran tamaño de su población y su economía, puede afirmarse que algunos países tienen una importancia sistémica en



la política ambiental global. Destacan particularmente los Estados Unidos, que es una potencia mundial con una huella ecológica históricamente sobredimensionada, y China, la potencia mundial emergente cuyos niveles de contaminación aumentan rápidamente y que se muestra ávida de recursos naturales. Por motivos distintos, existen también otras grandes potencias que, si bien presentan una huella ecológica muy inferior a la de las dos primeras, controlan ecosistemas esenciales a nivel regional y mundial, como por ejemplo Brasil, que comprende gran parte de la selva amazónica, o la India, donde encontramos preciados enclaves críticos de biodiversidad.

Observamos pues la existencia de un reducido grupo de grandes potencias, que ejerce una influencia sistémica sobre el uso global de los recursos naturales y los niveles de contaminación transfronteriza. Por ejemplo, en lo que respecta al suministro mundial de carbón, tres cuartas partes de las reservas existentes en la actualidad se concentran en tan solo cinco países, y dos terceras partes de todos los GEI corresponden a los diez principales emisores. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el futuro del planeta está en manos de un pequeño grupo de grandes potencias ambientales.

Si hablamos del uso positivo del poder ambiental y de la capacidad de promover soluciones globales, de nuevo, solo un puñado de países está en condiciones de liderar la consecución de acuerdos ambientales multilaterales. Y ninguno de ellos ha ejercido, hasta el momento, un liderazgo internacional constante, ni individual, ni colectivamente. Todos ellos han alternado fases de liderazgo con otras en las que iban a la zaga, o actuaban como estados pendulares o mediadores. Estados Unidos, por ejemplo, fue quien empujó la creación de la agenda ambiental internacional durante la década de los setenta y ochenta, un liderazgo que ha abandonado en tiempos recientes, cuando las sucesivas administraciones estadounidenses han priorizado sistemáticamente la competitividad



económica frente a la protección del medio ambiente global. Por su parte, la Unión Europea se ha posicionado como una importante potencia ambiental, lo que le ha supuesto un amplio reconocimiento en los foros internacionales. El éxito de la UE en la reducción de su huella ecológica global hace que, paradójicamente, disminuya también su poder negativo —dado que contamina menos—, lo que mina su influencia en las negociaciones internacionales ambientales. Rusia, que no ha visto reconocida internacionalmente la reducción de emisiones de GEI que experimentó tras el colapso económico que siguió a la desintegración de la Unión Soviética, ha adoptado un papel mucho más pasivo en materia climática y siempre ha priorizado su economía nacional por delante de las cuestiones ambientales globales.

Solo recientemente, las potencias emergentes del Sur Global han empezado a recibir presiones para que asuman mayores responsabilidades ambientales; en especial en lo respecta al régimen climático, donde el rápido aumento en emisiones las ha vuelto mucho más relevantes. Tras formar el grupo de negociación BASIC en la cumbre del clima de 2009 de Copenhague, China, India y Brasil (junto con Sudáfrica), en tanto que grandes emisores, se mostraron abiertos a considerar la asunción de mayores responsabilidades. No obstante, de un modo u otro, estos tres países han defendido su condición de estados en desarrollo dentro del régimen de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), un estatus que les concede mayor flexibilidad respecto a la mitigación del cambio climático. De entre las potencias emergentes, China es el país que más ha avanzado a la hora de aceptar ciertas responsabilidades climáticas, lo que se explica por su voluntad de presentarse como una gran potencia responsable. Sin embargo, su resguardo permanente en la división Norte-Sur en la política climática y su estatus, desde 2006, como primer emisor mundial, solo permite calificarla de potencia ambiental *parcialmente* responsable.

Las responsabilidades ambientales especiales de las grandes potencias

En materia de relaciones internacionales, es generalmente aceptado que las grandes potencias deben asumir mayores cuotas de responsabilidad en la gestión de la paz y la seguridad de la sociedad internacional, algo que es especialmente patente en el caso de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. En la práctica habitual, la actuación de las grandes potencias en el sistema internacional se ha basado en un compendio de derechos y responsabilidades especiales, estrechamente vinculados entre sí, y que sirve, al mismo tiempo, como incentivo para el compromiso de las grandes potencias y como forma de legitimar una desigualdad de poder institucionalizada. En el ámbito climático, sin embargo, hasta la fecha no se ha creado un sistema equiparable que entrelace los derechos y las responsabilidades de las grandes potencias. Las grandes potencias ambientales han aceptado la responsabilidad de asumir una mayor carga en la mitigación del cambio climático, pero esta responsabilidad se aplica colectivamente a todos los países industrializados, y no solo al pequeño grupo de grandes emisores. En línea con el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas¹ (CBDR, por sus siglas en inglés), que constituye el núcleo de la Declaración de Río de 1992, el régimen de la CMNUCC adoptó, en la asignación de responsabilidades globales, la misma división Norte-Sur que puede encontrarse en la mayor parte de regímenes ambientales internacionales. De acuerdo con la norma

1. El principio CBDR es un principio establecido en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que reconoce que todos los estados tienen una responsabilidad en abordar los desafíos del cambio climático, pero especifica que no todos los países tienen las mismas obligaciones ni responsabilidades al respecto.

de las CBDR, las economías desarrolladas deberían ser las primeras en reducir la emisión de GEI y, asimismo, se espera de ellas que ayuden a los países en desarrollo en la parte que les corresponde de la mitigación del cambio climático, así como en la adaptación que semejante desafío representa.

Dada la desproporcionada responsabilidad que un pequeño número de grandes emisores acarrea respecto al problema climático global, resulta cuando menos razonable que, en relación a la gestión de proyectos sostenible, las grandes potencias asuman responsabilidades especiales. Sin embargo, en el ámbito climático, no es fácil elaborar un conjunto de derechos y privilegios especiales que compensen tales responsabilidades específicas. La concesión de un estatus privilegiado, o incluso del derecho a veto sería una escasa compensación por asumir esta carga especial en la mitigación climática. Además, la creación de un club de grandes potencias en el corazón del régimen climático internacional se enfrentaría a importantes problemas de legitimidad. Los países en desarrollo han sido muy críticos ante la inacción climática de los principales emisores, y han rechazado sistemáticamente cualquier movimiento conducente a una gestión más «minilateral» en el seno de la CMNUCC.

Las principales potencias climáticas no han sido aún capaces de desarrollar un marco común de responsabilidades especiales compartidas. La UE ha sido la más dispuesta a asumir una carga adicional de mitigación y a apoyar financieramente a los países en desarrollo. No es el caso de Estados Unidos, a quién se le ha exigido en repetidas ocasiones que acepte «responsabilidades extraespeciales» en consonancia con su saldo histórico de emisiones particularmente elevadas, y que sigue resistiéndose a una interpretación expansiva de la norma CBDR. Es más, diversas administraciones estadounidenses fueron pioneras a la hora de argumentar que, al asignar la carga de mitigación, se debía otorgar

un mayor peso a las emisiones futuras de las economías emergentes. Por su parte, Rusia ha intentado defender su liderazgo ambiental internacional argumentando que ya acometió una reducción temprana de emisiones de GEI a raíz de la implosión de la Unión Soviética. No obstante, incluso con anterioridad a la guerra de Ucrania, dicha argumentación ha tenido poco éxito entre la comunidad internacional. Con el tiempo, su cada vez más fuerte dependencia de las exportaciones de combustibles fósiles y la priorización de la economía doméstica son los dos principales vectores de la política rusa hacia la mitigación del cambio climático.

En el marco del denominado Sur Global, la mayoría de las potencias climáticas se han aferrado a su estatus de países en desarrollo como defensa frente a las demandas crecientes para que asuman mayores cuotas de responsabilidad, en consonancia con su volumen actual de emisiones. India ha sido el país más reacio a aceptar responsabilidades climáticas. China, en cambio, se ha mostrado mucho más abierta a ello —dentro de la lógica de presentarse ante el mundo como una «potencia responsable»— y en especial, en el contexto actual de su rivalidad con Estados Unidos. No obstante, Beijing ha tenido difícil el poder conciliar esta doble imagen, como un país en desarrollo que al tiempo es también una gran potencia. Brasil, que manifestó su interés en aceptar un liderazgo climático, especialmente en el período previo al Acuerdo de París, hizo un retroceso durante la administración Bolsonaro cuando se retiró de esta posición, sin embargo, ahora podría recuperar un papel más proactivo bajo el nuevo gobierno de Lula da Silva. Debido a que la situación ofrece responsabilidades especiales pero pocos derechos y privilegios compensatorios, los principales emisores de GEI no han alcanzado una posición común respecto a sus compromisos ambientales. El giro introducido por el Acuerdo de París en favor de prestaciones a la mitigación establecidas



a nivel nacional y de manera voluntaria muestra, en cualquier caso, la negativa de estos países a asumir formalmente cualquier papel como grandes potencias en la gestión global del clima. Su insistencia en maximizar la flexibilidad a la hora de cumplir sus compromisos de emisiones es una señal clara de que priorizan la soberanía nacional, en detrimento de la responsabilidad planetaria global.

El debate acerca de la responsabilidad ambiental ha resurgido, sobre todo, debido al ascenso de las potencias emergentes y a un creciente cuestionamiento de la estricta división de responsabilidades Norte-Sur de la CMNUCC. Esto es especialmente evidente en el caso de China. Aprovechando la retirada de EEUU del liderazgo climático durante la administración Trump, Beijing ha interiorizado el cambio climático como un factor clave en su discurso de potencia responsable. No obstante, los dirigentes chinos se han cuidado mucho de no diluir excesivamente el reparto de responsabilidades Norte-Sur. En India y Brasil, las élites nacionales han seguido defendiendo su estatus de país en desarrollo para esquivar un mayor debilitamiento de la norma CBDR. No hay grandes diferencias en el comportamiento irresponsable de las grandes potencias ambientales, con independencia de que sean grandes potencias o potencias emergentes.

La securitización del cambio climático

A pesar de que, cada vez con mayor insistencia, se les exige a las grandes potencias climáticas que asuman una mayor responsabilidad ambiental, la brecha entre su responsabilidad histórica y la aceptación de responsabilidades especiales apenas se ha reducido. Las grandes potencias no ven en el cambio climático una amenaza sistémica al orden internacional susceptible de ser securitizada. Los movimientos a favor de la securitización climática existen, ciertamen-

te, al menos desde finales de los ochenta, teniendo eco en un número cada vez mayor de organizaciones políticas y militares, incluso en algunas de las principales potencias climáticas. Tales esfuerzos por la securitización han adoptado o bien un enfoque de seguridad nacional o bien, de seguridad humana. El primero ve en el calentamiento global una fuente de conflicto internacional, mientras que el segundo se centra en sus efectos nocivos para los medios de subsistencia de las comunidades y las personas. Una amplia mayoría de países incluyen ya el cambio climático en sus planes de seguridad nacional. Y, aun así, ninguno de los movimientos por la securitización ha dado lugar al tipo de respuesta política que permitiría activar respuestas de emergencia para evitar un mayor calentamiento global, ya sea a nivel nacional o internacional. Dado que la securitización es la clave para accionar y legitimar la gestión de las grandes potencias, este fracaso podría resultar crítico. Hasta ahora, el éxito de la securitización se ha visto bloqueado por los intereses divergentes que afectan a la mayoría de las grandes potencias ambientales, ya sea como países en desarrollo o como grandes usuarios o exportadores de combustibles fósiles. La percepción que tienen estos países de la amenaza climática no llega aún a ser mayor que sus intereses contrapuestos.

Sin embargo, la securitización climática es ya un elemento clave de la agenda internacional en muchos ámbitos. El Consejo de Seguridad de la ONU ha abordado la dimensión securitaria del cambio climático cada vez con mayor frecuencia: por primera

vez en 2007 y luego en 2011, 2018, 2019 y 2021. Los pequeños estados insulares en vías de desarrollo, cuya supervivencia está comprometida con el aumento del nivel del mar, han mostrado especial interés en impulsar esta agenda. Y algunas de las principales potencias climáticas —especialmente la UE— han respaldado estas iniciativas que buscan implicar al Consejo de Seguridad de la ONU en la acción climática internacional. Estados Unidos se ha mostrado más reacio, oscilando entre una oposición rotunda durante la presidencia de Trump y un compromiso renovado con la agenda de

seguridad climática, bajo la presidencia de Biden. Tanto Rusia como China, sin embargo, se han resistido a cualquier intento de otorgar al Consejo de Seguridad de la ONU un papel formal en este campo, prefiriendo encararlo a través del marco multilateral de la CMNUCC.

Puesto que la securitización es, en efecto, la vía que permite activar la gestión de las grandes potencias en la respuesta internacional al cambio

climático, ¿podemos esperar que, si la tendencia al calentamiento se intensifica, la sociedad internacional emprenderá este camino con mayor facilidad? Aunque el Acuerdo de París se marca como objetivo mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C para final de siglo, las actuales tendencias en las emisiones de GEI conducirían con toda probabilidad a un calentamiento global de entre +3 °C y +4 °C para 2100, lo que expondría al planeta a peligrosos puntos de no retorno ecológicos. La subida del nivel del mar, los fenómenos meteorológicos más extremos y la destrucción de los principales ecosistemas

El problema actual es que (...) la política ambiental global se centra en la responsabilidad y no en los derechos. Y en estos términos, el conjunto resulta poco atractivo para las grandes potencias ambientales

(por ejemplo, selvas tropicales, arrecifes de coral o de las extensiones de permafrost) amenazarían las infraestructuras urbanas e industriales, perturbarían los sistemas energéticos y de transporte y provocarían una reducción de los rendimientos agrícolas en muchas partes del mundo. Las amenazas resultantes para los medios de subsistencia de cientos de millones de personas podrían provocar migraciones masivas y la desestabilización de estados ya de por sí frágiles, con peligrosas consecuencias para la seguridad regional e internacional.

Es, por tanto, concebible que el cambio climático alcance un punto en el que no solo los estados se vean amenazados con la desintegración política o incluso con la extinción, sino que sea la propia existencia colectiva de la civilización humana la que esté en peligro. La cuestión es cuándo y cómo la percepción compartida de amenaza será suficiente para dar lugar a una securitización global de la agenda ambiental. Las grandes potencias ambientales –principales causantes de la crisis climática– siguen sin reducir las emisiones de GEI al nivel requerido para revertir el calentamiento global. No obstante, a medida que la crisis climática aumenta, se acentúa también la presión sobre los grandes emisores. Es de prever, por tanto, que el problema deberá agravarse antes de que haya esperanza de solucionarlo. El riesgo principal de una estrategia de espera es que el cambio climático transita por puntos críticos que, una vez superados, hacen mucho más difícil y costosa –si es que es posible– la vuelta atrás.

Una posible alternativa [a reformar el Consejo de Seguridad de la ONU] sería crear un foro «minilateral» con la tarea específica de lidiar con el cambio climático: un G6 de las grandes potencias ambientales o un G10 de los principales emisores

Dados los obstáculos para accionar a tiempo la gestión de las grandes potencias, es preciso abordar urgentemente tres cuestiones estrechamente interrelacionadas:

En primer lugar, la política doméstica de las principales grandes potencias ambientales debe restar relevancia a los intereses y concepciones ligadas a una modernidad sustentada en la combustión del carbono y que impiden una rápida descarbonización. El equilibrio de poder en el ámbito nacional está empezando a desplazarse desde los sectores que invierten en activos con alto contenido en carbono, hacia aquellos que se benefician de la transición al «cero neto» y la protección del clima. Existen ya los primeros indicios de que las estrategias industriales verdes y las tecnologías de bajas emisiones de carbono están arraigando con fuerza en algunas de las grandes potencias medioambientales.

En segundo lugar, en lo relativo a las responsabilidades internacionales en la política ambiental, debemos desprendernos de la rígida división Norte-Sur, y de toda la carga poscolonial que implica. Las reivindicaciones de justicia global y la exigencia de ayudas para la mitigación y la adaptación climática en los países más pobres seguirán siendo relevantes. Sin embargo, para acelerar la transición mundial hacia el «cero neto», tenemos que avanzar hacia una serie de prioridades compartidas, asumiendo que estamos todos en el mismo barco, y que éste está haciendo aguas, de manera literal en el caso de las islas a nivel del mar, los deltas fluviales y

las costas. Cuanto más se acerca el mundo a los puntos críticos inducidos por el calentamiento global, más urgente resulta que la sociedad internacional afronte colectivamente la amenaza común. Las potencias emergentes del Sur Global tienen aquí una enorme oportunidad política para tomar la iniciativa y darle la vuelta a este marco. Deben abogar por una perspectiva planetaria abierta al futuro, en lugar de la perspectiva poscolonial que defienden actualmente, mirando al pasado, y que, a pesar de la validez de sus reivindicaciones y dada la crisis actual, resulta cada vez más peligrosa como estrategia política mundial sobre el cambio climático. Tomar esta iniciativa supondría reivindicar su estatus y sus derechos como grandes potencias ambientales. Aun así, si este reenfoque de las responsabilidades colectivas globales tuviera éxito, las potencias del Norte Global deberán honrar las promesas del pasado que, hasta ahora, solo han cumplido a medias. Una negociación en estos términos facilitaría, sin duda, una mayor coordinación dentro del variado grupo de grandes potencias ambientales.

En tercer lugar, es preciso reflexionar seriamente sobre cómo lograr que todas las grandes potencias ambientales asuman mayor responsabilidad ambiental a nivel global. En el actual contexto de intensa rivalidad entre China y EEUU, puede parecer una utopía pensar en términos de cooperación, pero ni siquiera un marco mental «de guerra fría» en ciernes puede excluir la cooperación funcional específica entre potencias que, en otro orden de cosas, podrían considerarse rivales. Incluso en plena Guerra Fría, Estados Unidos y la URSS llegaron a firmar significativos acuerdos para el control armamentístico. Sin embargo, el problema actual es que, en parte debido al marco Norte-Sur, la política ambiental global se centra en la responsabilidad y no en los derechos. Y en estos términos, el conjunto resulta poco atractivo para las grandes

potencias ambientales. Tradicionalmente, la gestión de las grandes potencias ofrecía, tanto para ellas como para al resto de la sociedad internacional, un trato razonable: la asunción de grandes responsabilidades conllevaba también ciertos privilegios. Y todo el mundo parecía ganar de algún modo. Esta parece ser una condición necesaria, aunque desde luego no suficiente, para generar un mayor nivel de implicación de las grandes potencias en la gestión ambiental global.

Un buen ejemplo de ello son el grupo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, cada vez más frecuentemente arrastrado a abordar el cambio climático y cuya reforma parece hoy tan difícil como siempre. Una posible alternativa a este empeño sería crear un foro «minilateral» con la tarea específica de lidiar con el cambio climático: por ejemplo, un G6 de las grandes potencias ambientales o un G10 de los principales emisores. Un grupo de estas características otorgaría cierto estatus de gran potencia y derechos a quienes ahora carecen de ellos en el Consejo de Seguridad (India, Brasil o la UE) y, como sucede en el mismo Consejo, podría incluir de manera rotativa a miembros adicionales para garantizar la representación y legitimidad globales. Para lograr algo así, las grandes potencias ambientales tendrían que consolidar, sin embargo, la ética de la responsabilidad colectiva en la defensa de la salud planetaria. Si no se activa este aspecto de la gestión de las grandes potencias, parece poco probable que las fuerzas responsables de la gobernanza transnacional y global actuales puedan lograr el empuje requerido para generar cambios con la celeridad y la amplitud necesarias para anticiparse a la inminente crisis climática. Superar los obstáculos que impiden esta activación debería ser, por tanto, una de las principales prioridades de la política ambiental global de cara al futuro.