

3 | 2011

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Dr. Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Dr. Peter Fischer-Bollin
Peter-Alberto Behrens
Gisela Elsner
Olaf Jacob
Frank Priess
Susanne Käss
Dr. Christian Steiner

Jefe de Redacción

Dr. Esteban Mizrahi

Coordinadora de Redacción

Sofía Chico

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Políticas energéticas y medioambiente

Índice

EDITORIAL

FRANK PRIESS 9

DOSSIER

Políticas energéticas y medioambiente

El futuro abastecimiento energético 11

NORBERT RÖTTGEN

Política de medioambiente, clima y energía 23

CHRISTIAN HÜBNER

“Economía verde”: 35

¿la nueva fórmula mágica para el desarrollo sostenible?

CHRISTOPH TRUSEN

Matriz energética y cambio climático: desafíos 53

de América Latina para la sustentabilidad del desarrollo

PATRICIO VALLESPIN LÓPEZ

La urgencia de legislar para enfrentar el cambio climático 75

ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ

Cambio climático: 97

políticas nacionales y bases institucionales

JUAN ANTONIO LE CLERCQ

Crecimiento económico y sustentabilidad ambiental MAURICIO LISA	117
Energía: una cuestión de justicia REINHARD MARX	137
Atenuación del cambio climático: cooperación energética brasileña-alemana EMILIO LÉBRE LA ROVERE - DIRK ASSMANN	145

DOCUMENTOS

Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050 COMISIÓN EUROPEA	161
--	-----

ENSAYOS

El decisionismo transicional de Néstor Kirchner y la recuperación argentina. Respuesta a Marcos Novaro JAVIER FLAX	175
Opinión pública y política exterior: la Argentina en perspectiva comparada PABLO AVA - FEDERICO MERKE	203

EDITORIAL

Hace tiempo que la política climática rebasa los límites de la política ambiental y trasciende el marco de los debates puramente académicos. Existen señales claras de la necesidad de avanzar en un modelo económico sostenible.

La humanidad no puede continuar haciendo las cosas como hasta ahora sin que ello derive en graves consecuencias. Desde antes de la catástrofe de Fukushima le cabe un papel especial a un abastecimiento energético seguro en el cabal sentido del término. Se trata de conciliar objetivos tales como garantizar en forma permanente el suministro de energía a precios razonables y facilitar un crecimiento que provoque la menor contaminación ambiental posible.

Las empresas radicadas en las naciones más industrializadas temen perder competitividad al verse obligadas a cumplir normas cada vez más estrictas. Los países emergentes, por su parte, invocan sus necesidades de desarrollo y apelan a la responsabilidad histórica de quienes han contribuido sustancialmente a la actual problemática de CO₂. Consiguientemente, siguen ofreciéndose respuestas muy diversas ante los desafíos planteados.

Ningún otro país industrializado ha avanzado tanto en sus esfuerzos por reorientar la política energética como la República Federal de Alemania, cuyo gobierno anunció que abandonará completamente la energía atómica hacia 2022 para darle prioridad absoluta a la expansión de las energías renovables. En su contribución a la presente edición, el ministro alemán de Medio Ambiente, Norbert Röttgen, describe el camino a seguir. Habla de una “nueva revolución industrial”, capaz de disociar el crecimiento económico del consumo de los recursos naturales.

Paralelamente, continúan los esfuerzos por celebrar un acuerdo mundial sobre protección del clima que sustituya el actual Protocolo de Kyoto y que fije objetivos jurídicamente vinculantes y verificables sobre reducción de gases de efecto invernadero. En esta edición también se hace referencia a la gran disparidad de criterios que sigue dividiendo a las naciones participantes. Poco ha cambiado en la posición de los dos principales países emisores, que son China y Estados Unidos. Los enfoques presentados desde México y Chile muestran que existen caminos alternativos, viables incluso para importantes países emergentes. Guardando la necesaria cautela, podría decirse que el pronóstico para una llamada COP17 en Durban, Sudáfrica, es reservado. Se requiere de creatividad en todo sentido: los ejemplos de proyectos descritos en DIÁLOGO POLÍTICO y los artículos recopilados en nuestro Dossier suministran importantes referencias.

La Fundación Konrad Adenauer aboga desde siempre por una economía sostenible. El modelo de la Economía Social de Mercado preconizado por ella y por la democracia cristiana alemana y basado en la Doctrina Social de la Iglesia conjuga libertad individual con responsabilidad social, asigna al Estado una responsabilidad especial como representante del bien común, defiende los valores de solidaridad y subsidiariedad en el plano nacional e internacional, y define la preservación de la creación como un valor esencial.

Naturalmente, deberá realizarse un trabajo de persuasión para captar la adhesión mayoritaria a este proyecto. Su implementación requiere de mayorías políticas, sobre todo en aquellos países en los que aún no existe una conciencia ambiental muy desarrollada y en los que los niveles de pobreza muchas veces obligan a plantear otras prioridades. Lograrlo será únicamente posible en la medida en que sus habitantes estén convencidos de que la sostenibilidad y la defensa del medioambiente pueden ir asociadas a una mejor calidad de vida. Cabe especial responsabilidad a los partidos políticos; en nuestro caso en particular, a la democracia cristiana y a las fuerzas políticas de centro. Deberán seguir desarrollando sus programas, conjugar competencia económica y ecológica y transmitir una atractiva visión de futuro para una sociedad digna. Esta visión podría devolverles a estas fuerzas y a la política en general una parte de la credibilidad que han perdido a los ojos de amplios sectores.

FRANK PRIESS
REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
EN MÉXICO

DOSSIER

El futuro abastecimiento energético

Norbert Röttgen

Sin duda, estamos viviendo un momento de cambio histórico. Ante esta circunstancia especial, podemos mirar angustiados hacia el futuro y quedarnos observando, desalentados, la dinámica del cambio climático. Sabemos que en caso de que el calentamiento global siga avanzando y la temperatura aumente cuatro, cinco o incluso seis grados, la vida, tal como la conocemos hoy, ya no será posible sobre la Tierra. Las consecuencias serían una creciente desertificación, sequías permanentes, repetidas catástrofes naturales, el derretimiento de los glaciares; en definitiva, enfrentaríamos la destrucción de nuestro espacio vital. Sin embargo, también podemos sentir fascinación por todo aquello que podemos hacer para canalizar el cambio en una dirección positiva. Podemos estar fascinados por las grandes visiones tecnológicas que se preanuncian. Podemos tener fe en todos los conocimientos que continuaremos adquiriendo y que nos permitirán solucionar adecuadamente los problemas que se nos plantean. Soy muy optimista en cuanto a que nos espera un futuro positivo con más bienestar, más educación y más calidad de vida para más personas. Finalmente, los profetas del apocalipsis se verán defrau-

NORBERT RÖTTGEN

Estudios de Derecho (Universidad de Bonn). Dr. en Ciencias Jurídicas. Presidente del Círculo Federal de Trabajo de Juristas Demócrata Cristianos (BACDJ) (2001-2009). Coordinador del bloque de la CDU/CSU en el Parlamento Alemán (2005-2009). Presidente de la Unión Demócrata Cristiana de Renania del Norte-Westfalia y vicepresidente de la Unión Demócrata Cristiana de Alemania. Miembro del Parlamento Alemán. Presidente de la Unión Demócrata Cristiana del distrito de Mittelrhein. Ministro Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU).

dados. Pero también es cierto que el progreso no deviene solo. Todo lo contrario: estoy persuadido de que necesitamos un nuevo concepto de progreso, una idea diferente de crecimiento, para proyectar el futuro exitosamente. Es esta nueva concepción la que marcará el verdadero cambio de época.

Desde la industrialización, el crecimiento se basó en el consumo de energía y de recursos naturales no renovables. Cuanto mayor sea el consumo, tanto mayor será el bienestar, rezaba la lógica de ese tiempo. Desde hace más de 20 años, sin embargo, sabemos que consumimos más de lo que puede regenerar el planeta. El factor primordial es el crecimiento demográfico global. Actualmente, la población mundial asciende a siete mil millones de personas y se estima que para el año 2050 aumentará a nueve mil millones. Todas ellas aspirarán a obtener niveles de bienestar, educación y salud como los alcanzados por sociedades occidentales altamente desarrolladas. Ante este marco de referencia, continuar con la actual política, es decir, un desarrollo basado fundamentalmente en un creciente consumo de recursos, nos llevaría hacia un callejón sin salida, hacia un mundo sacudido por graves conflictos y guerras en torno a recursos cada vez más escasos, hacia un mundo signado por la inestabilidad y el desorden.

La gran oportunidad radica en llegar a una forma de vida y de economía basada en un uso cuidadoso de los recursos. Será nuestro sentido de responsabilidad el que decidirá acerca del futuro. Necesitamos superar la “era del petróleo”, dejar atrás los tiempos del consumo desmedido de recursos, de un crecimiento a expensas de la naturaleza y del medioambiente. En esta nueva era, el crecimiento será una variable independiente del consumo de recursos. Será una era en la que las personas aprenderán a administrar los recursos económicos en niveles compatibles *con* la naturaleza y no *contrapuestos* a la naturaleza, a la vez que ganarán bienestar y calidad de vida. Será también una era en la que los seres humanos habremos aprendido a pensar en dimensiones planetarias. Del éxito de este proceso de transformación dependerá el bienestar de los próximos años y décadas.

Lo decisivo es definir *ahora* las futuras estructuras y adoptar las decisiones que anticipen los nuevos desarrollos, algunos de los cuales se manifestarán recién dentro de décadas, pero que se verán influidos por las definiciones que adoptemos hoy. Sin perjuicio de las decisiones que tomemos, nuestra conducta tendrá consecuencias irreversibles para las próximas décadas. En particular en los países industrializados, deberemos proyectar el progreso de modo tal que las futuras generaciones no sólo cuenten con

suficiente energía y recursos, sino también con un margen adecuado para su proyección social y económica. Se trata de implementar ahora los principios de un desarrollo sostenible. La justicia generacional, más calidad de vida, responsabilidad internacional y cohesión social, son los desafíos que debemos encarar con ayuda de nuevos conocimientos, nuevas tecnologías y nuevas formas de cooperación.

A tal efecto, necesitamos un nuevo concepto de progreso que englobe el respeto y el cuidado de las bases naturales de nuestra existencia. La vida moderna es inconcebible sin una economía altamente diferenciada que produzca gran cantidad de bienes materiales. Sin embargo, el capital natural de la tierra es siempre base de la vida y la economía. Cuanto menos hagamos hoy para proteger este capital, tanto mayor será el costo futuro. Ejemplos categóricos son la defensa de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático. Según cálculos del economista británico Nicholas Stern, una protección efectiva del clima costará un punto porcentual de la economía mundial, en tanto que las consecuencias de un cambio climático descontrolado sumarían un múltiplo de ese costo. Por lo tanto, mi concepto de responsabilidad por el futuro está indisolublemente unido al avance técnico y tecnológico. Estoy persuadido de que no puede haber un avance sostenible sin innovaciones que posibiliten la supervivencia y la calidad de vida de la población mundial, incluida la de nuestro país. No se trata de reducir el consumo de los recursos naturales con actos de renunciamiento, sino, esencialmente, desarrollando tecnologías que provean al cuidado de nuestras riquezas naturales. No podemos volver atrás en el desarrollo de la civilización ni exigir aceptación de una política que reclame renunciamiento. Antes bien, necesitamos impulsar la civilización desarrollando tecnologías que cuiden los recursos naturales.

Se trata, pues, de nada menos que una revolución industrial. Preguntar cuánta política de medioambiente podemos implementar sin afectar la economía es, por lo tanto, el planteo equivocado. La pregunta que debemos formularnos es más bien si económicamente nos podemos dar el lujo de renunciar a una política ambiental. La respuesta es muy clara. No podemos renunciar a una política ambiental porque la competencia que se viene desarrollando en esta área decide sobre crecimiento y bienestar en el siglo XXI. El avance de las tecnologías energéticas y ecológicas marca el surgimiento de los mercados del futuro. El volumen del mercado mundial de tecnologías medioambientales en el sentido más amplio asciende hoy a unos

1,5 billones de euros, una cifra que se duplicará en los próximos 10 años. Quienes ofrezcan estas tecnologías liderarán las exportaciones del futuro y quienes inviertan en estas tecnologías serán los líderes tecnológicos. Saber aprovechar mejor estos mercados crea y garantiza crecimiento, empleo y bienestar para las próximas generaciones. En el siglo XXI, la defensa del clima y el crecimiento económico han dejado de ser objetivos antagónicos para convertirse en las dos caras de una misma moneda. Crecimiento económico mediante protección del clima y protección del clima mediante el crecimiento económico es la fórmula para el progreso en el siglo XXI, sobre todo en un país industrial altamente desarrollado como es Alemania. Solo así crearemos para nuestros hijos y nietos un mundo con más calidad de vida y justicia.

Alemania está muy bien posicionada en la competencia internacional. Tenemos una participación relativamente alta en el mercado mundial de las tecnologías ambientales que asciende al 16%, equivalente a unos 224.000 millones de euros en cifras absolutas. Hoy, el sector genera 1.800.000 puestos de trabajo, de los cuales tan sólo 340.000 corresponden al área de las energías renovables, con una tendencia ascendente extraordinariamente dinámica. Tenemos una alta participación en la exportación de bienes destinados a la protección del medioambiente: entre un 5 y un 30% del mercado mundial. El 23% de todas las patentes otorgadas por la Oficina Europea de Patentes en el sector del medioambiente y de la energía corresponden a empresas alemanas. Según estimaciones realizadas, para el año 2020 se contará con unos 800.000 nuevos puestos de trabajo en el sector de los servicios verdes y unos 500.000 en el sector de la eficiencia energética. Alemania cuenta con las mejores oportunidades para convertirse en el motor internacional en este mercado en expansión. Es preciso hacer económica y políticamente todo lo que está a nuestro alcance para aprovechar esta oportunidad y no dejarla pasar. Es preciso aprovechar esta oportunidad *hoy* y no en algunos años. *Ahora* se barajan las cartas, *ahora* se decide quién estará mañana entre los pioneros y quiénes quedaran rezagados. Yo quiero que Alemania forme parte de la avanzada. Este objetivo no se logra mediante la aplicación de los principios de una economía planificada, sino porque es más redituable que una insistencia en tecnologías obsoletas.

Necesitamos políticas públicas ecológicas que conviertan la protección ambiental y el cuidado de los recursos en un interés económico de empresas y ciudadanos. Estas políticas se basan en el principio del contaminador-pagador y de la previsión, es decir que elimina los efectos externos, toma

en consideración riesgos ecológicos y prepara la economía para futuras escaseces, por ejemplo. Instrumentos conformes con el mercado y metas de política ambiental ocupan el lugar de detallados controles ecológicos, aun cuando bien intencionados, para aprovechar la competencia como motor de la innovación, reductor de costos y procedimiento para descubrir nuevas tecnologías. Un buen ejemplo es el comercio de derechos de emisión. Es el instrumento de mercado más importante para alcanzar el objetivo de reducir la emisión de dióxido de carbono. Parte de la base de que el mercado hoy no conoce las posibles escaseces futuras. Por lo tanto, se necesita una decisión política para asignarle un precio a la emisión de gases de efecto invernadero para desencadenar así señales que impulsen las innovaciones.

Una clave para el desarrollo de una nueva forma de economía y de vida es, sin duda, el abastecimiento energético. En tal sentido, el gran desafío es la expansión de las energías renovables obtenidas a partir de viento, del sol, del agua o de la biomasa. Prueba cabal es que tan solo en el año 2010 se invirtieron en todo el mundo cerca de 150 mil millones de dólares en nuevas capacidades de energías renovables. Alemania es uno de los países beneficiarios de estos desarrollos. En el año 2009, los ingresos provenientes de las exportaciones del sector alcanzaron cerca de 12 mil millones de euros, siendo la tendencia ascendente. Las industrias líderes son la energía eólica e hidráulica: su tasa de exportación ronda el 80%. Si bien existe una creciente presión de empresas provenientes de Estados Unidos, China, India y Japón, lo cierto es que las tecnologías renovables hechas en Alemania siguen gozando de muy buena reputación. Se trata, entonces, de conservar y aumentar esta ventaja. Concretamente, se trata de plasmar inversiones en procesos productivos que requieran menos energía y utilicen menos materia prima, en centrales de generación eficiente, en energías renovables a partir de las más diversas tecnologías, en electrodomésticos eficientes con tecnología informática y de comunicación inteligente, en edificios que finalmente utilicen todo aquello que es técnicamente posible, en vehículos de bajo consumo y en un *mix* óptimo de las modalidades de transporte y en un reciclado completo en el marco de un circuito económico altamente eficiente.

Concretar la nueva revolución industrial es tarea de la industria. La función de la política es promoverla y brindar apoyo y ayuda para su adecuada concreción, además de garantizar la seguridad de las inversiones y fijar los incentivos correspondientes. En esa línea de acción, el gobierno alemán aprobó en 2010 un amplio programa energético, sin precedentes por

su magnitud, en el área ambiental y energética de la política alemana. Es un concepto energético que por primera vez en la historia de la República Federal de Alemania conjuga el raciocinio económico con el ecológico y combina rentabilidad con abastecimiento seguro y protección del clima. Por primera vez, no sólo se definen metas sumamente ambiciosas en la lucha contra el cambio climático, sino que se precisan también las obligaciones que le corresponden a la política para implementar y alcanzar estos objetivos. La tarea más importante es alcanzar una drástica reducción en la emisión de los gases de efecto invernadero, en particular CO₂, para lo que se ha fijado como objetivo una disminución del 40% para 2020 y de hasta un 80 a 95% para el año 2050, tomando como base 1990. Estas metas se apoyan en dos vigorosos pilares: en primer lugar, la masiva expansión de las energías renovables, que para 2050 deberán cubrir el 60% de nuestro consumo energético (primario) total. En 2050, un 80% de la producción eléctrica se obtendrá a partir de energías renovables. El segundo pilar es una mayor eficiencia energética, lo cual implica reducir a la mitad el consumo de energía primaria para 2050. Se trata, entonces, de desarrollar una estrategia de largo plazo que sostenga la “tarea del siglo” que significa el saneamiento edilicio. Significa reducir el consumo energético del transporte en un 10% hasta el año 2020 y en un 40% hasta el año 2050. Se estima que en el año 2030 circularán por las calles de Alemania 6 millones de autos eléctricos, abastecidos con corriente proveniente del sol, el viento, la biomasa y el agua, y provistos de baterías que al mismo tiempo sirven para acumular energía renovable.

Son objetivos ambiciosos pero posibles de alcanzar. La urgencia de las medidas es aún mayor luego del devastador terremoto que asoló a Japón en marzo de 2011. La catástrofe de la central nuclear Fukushima sentó un precedente histórico. Implicó un desafío fundamental a nuestra relación con el riesgo y la responsabilidad, y puso en duda nuestra valoración social de los riesgos. Más que nunca, se trata ahora de practicar una política responsable de cara al futuro. Como cristianos, sabemos que ningún objetivo económico es lo suficientemente importante como para exponer a un riesgo elemental el bienestar de quienes hoy habitan la Tierra y sobre todo de las generaciones futuras. Estoy persuadido de que tendremos que poner todo nuestro esfuerzo para abandonar más rápidamente la energía atómica. No me estoy refiriendo a unos años más o menos, sino a la toma de una decisión fundamental. El cambio energético es posible sin que por ello en alguna parte de Alemania deban apagarse las luces o se produzca una explosión en los precios de la

energía. Sin embargo, será necesario implementar más rápida y consecuentemente las medidas acordadas en el programa energético aprobado.

Existen tres factores decisivos. *Primero*: la reconversión de la generación energética y la expansión de las redes eléctricas, en especial de las redes “inteligentes”. En el caso de la generación energética, la clave radica en una eficaz reducción de las emisiones de dióxido de carbono: más de un tercio de las emisiones de CO₂ producidas por el hombre se remiten a la generación de electricidad; en Alemania proviene de esta fuente el 43% de las emisiones de CO₂. Es decir que aún tenemos un largo trecho por delante. Pero esta visión es una meta factible. En el camino hacia su realización será necesario seguir utilizando fuentes energéticas fósiles. Pero también aquí radican oportunidades innovadoras, como el uso de una combinación altamente eficiente entre fuerza y calor. Es también la hora de impulsar la flexibilidad en la generación eléctrica, en lo posible con instrumentos de mercado. Una solución de mercado no requiere de prohibiciones ni de regulaciones, sino de incentivos para que el compromiso demostrado derive en una adecuada rentabilidad. Un buen ejemplo es la prima opcional desarrollada por el programa energético. Se trata de un instrumento destinado a crear incentivos para una alimentación de la red eléctrica con energías renovables *en función de la demanda del mercado*. Abre así caminos para su comercialización fuera de la retribución prevista en la Ley de energías renovables (EEG). A título de ejemplo, veamos una central de biogás. Debido a sus posibilidades de acumulación de energía, se puede llevar menos corriente al mercado cuando la energía cotiza a precios más bajos y mayor cantidad una vez que el precio vuelve a subir. La prima de mercado es un genuino incentivo para crear nuevas opciones y, sobre todo, introducir más flexibilidad.

También necesitamos más flexibilidad para avanzar en la ampliación de las redes. Necesitamos más líneas y tecnologías innovadoras para transportar la corriente a través de grandes distancias sin generar pérdidas de energía importantes. A tal efecto, es necesario ampliar y mejorar la traza norte-sur. Necesitamos una red alemana superpuesta que en adelante transporte la corriente proveniente de las granjas eólicas *off shore*, situadas en el Norte, a los centros de consumo en Alemania central y del sur. Sobre todo, se trata de integrar el mercado de corriente alemán a la red troncal europea. Todos estos objetivos están proyectados en una “red 2050”. Pero no sólo necesitamos ampliar las redes, sino crear ante todo un sistema de red más inteligente. Los tiempos en los que la energía llegaba unilateralmente desde la central hasta el consumidor son

parte del pasado. Hoy, los consumidores mismos son generadores de energía. Las fuentes se han multiplicado. Es necesario coordinarlas mejor a partir de un control asistido por computadora de la red con medidores inteligentes interconectados. De este modo podemos alcanzar una gestión de carga variable entre los consumidores, con terminales inteligentes que solicitan la carga cuando el precio es más favorable. Las tarifas eléctricas en tiempo real, ordenadas por demanda, forman entonces la base para la operación de acumuladores descentralizados de corriente y centrales altamente flexibles que permiten consumir la corriente cuando es producida, y compensar las fluctuaciones en forma rápida e inteligente mediante el aporte de energías renovables. Es decir, que necesitamos convertir la red existente en una red inteligente. Estas son las grandes oportunidades de crecimiento para el sector energético alemán. Por otra parte, las condiciones para esta renovación son buenas porque en cualquier caso es indispensable modernizar masivamente el parque de centrales de generación energética. Se requiere de grandes inversiones que pueden ser utilizadas directamente para crear un sistema inteligente.

El *segundo* factor son las tecnologías de acumulación de energía. Sin estas tecnologías no será posible concretar el cambio hacia las energías renovables. Por lo tanto, vamos a intensificar la investigación de nuevas tecnologías de acumulación porque sólo así estaremos en condiciones de compensar las fuertes fluctuaciones de las energías renovables expuestas a las condiciones meteorológicas y asegurar un abastecimiento continuo. Las tecnologías son múltiples: depósitos de aire comprimido, tanques de hidrógeno, metano producido a partir de hidrógeno, baterías para autos eléctricos. Fomentamos las tecnologías de acumulación, eximiendo a las nuevas centrales de almacenamiento, sobre todo las centrales de acumulación por bombeo y otros acumuladores de corriente durante un período más prolongado del canon exigible por conexión a la red. Nuestro objetivo es tener instalados en Alemania para el año 2030 cerca de 25.000 megavatios de energía eólica producida *off shore*. Para dar una idea más cabal de la dimensión que esto significa, cabe señalar que actualmente apenas tenemos instalados 100 megavatios. Para alcanzar este ambicioso objetivo se requiere de una tasa de expansión anual de hasta 1.500 megavatios, equivalentes a la instalación de una turbina eólica por día en la estación del año en la que las condiciones meteorológicas lo permitan. Nuevamente apostamos, entre otros, a los incentivos económicos para compensar los riesgos propios de las inversiones. El gobierno alemán financiará los diez

primeros parques eólicos mediante el programa especial “energía eólica *off shore*” con un volumen crediticio de 5.000 millones de euros.

Las inversiones requieren confiabilidad. Por primera vez contamos con un instrumento como el “Fondo Especial de Cambio Climático y Eficiencia Energética”, que garantiza un financiamiento de las energías renovables y de la mejora en la eficiencia energética de largo plazo e independientemente del presupuesto nacional. Esta es la *tercera dimensión* del cambio: necesitamos alcanzar importantes progresos en el área de la eficiencia energética. Así lo confirma un estudio recientemente realizado por la consultora McKinsey en el que se analizó el rol del consumo energético como factor competitivo estratégico para Alemania en la competencia internacional. Los principales resultados del estudio son los siguientes: en la media internacional, la industria alemana muestra una mayor dependencia de la energía y, por ende, es más vulnerable al aumento en los precios del crudo y del gas natural. Las posibilidades de crecimiento de los mercados energéticamente relevantes se ubican en el orden de hasta un 13% anual hasta 2020, tomando como ejemplo sectores como tecnología edilicia, industrias intensivas en energía, maquinarias y equipos. En caso de agotar las posibilidades de una mayor eficiencia energética, las ventajas comparativas sumarían a partir de 2020 unos 53.000 millones de euros por año. Estos recursos podrían destinarse a realizar inversiones rentables en otros sectores en Alemania. Otro tanto puede afirmarse respecto de un uso eficiente de los recursos naturales. En efecto, en el sector manufacturero la participación de los costos de material pasó en Alemania de un 38% en 1993 a casi un 45% en 2006, lo que en términos absolutos equivale a unos 500.000 millones de euros por año. Por el contrario, los costos de mano de obra cayeron en igual período del 27% al 19%. Se estima que las posibilidades de ahorro se ubican en el orden de los 100.000 millones de euros para la industria. Por lo tanto, resulta económica y ecológicamente ventajoso concentrar los esfuerzos en un aumento de la eficiencia energética y un uso más racional de los recursos naturales, además de la expansión de las energías renovables. Una vez que el nuevo concepto energético haya establecido las bases de una correcta política energética y climatológica, las empresas alemanas podrán beneficiarse en una medida importante del auge que experimentará la política de protección del clima a lo largo de las próximas décadas.

En ese sentido, el concepto energético se basa en una doble estrategia. Por un lado queremos incrementar la producción de energía en un promedio del 2% anual y por esa misma vía reducir a la mitad, hasta 2050,

nuestra demanda de energía. El remanente será cubierto fundamentalmente a partir de las energías renovables. A tal efecto, el gobierno constituirá un fondo para la eficiencia energética y sumará a los recursos destinados a la *Iniciativa nacional para la protección del clima*, lanzada exitosamente en 2008, otros 40 millones de euros, que promueve medidas de lucha contra el cambio climático encarados por las comunas, la industria, las pymes y los consumidores. En la contratación pública, la eficiencia energética será un criterio fundamental para la adjudicación. Una identificación más transparente y actualizada del consumo de energía por productos y edificios ayudará a los consumidores a adoptar las decisiones correctas. Comprar productos baratos que luego demuestran ser de alto consumo de energía sólo implica un alivio momentáneo para el bolsillo. Finalmente, la factura de la luz castigará durante años a quienes tomen decisiones equivocadas. Además, queremos incentivar a las empresas a introducir sistemas de gestión de energía. A partir de 2013, el gobierno nacional sólo otorgará facilidades impositivas a la industria sobre el consumo de energía y luz si las empresas beneficiarias realizan un aporte al ahorro energético.

Sin embargo, no se trata solamente del abastecimiento y el ahorro de energía, sino también de sumar nuevas formas de uso, en particular en el área de la movilidad. El concepto energético del gobierno establece por primera vez un objetivo cuantitativo propio para el sector del transporte. Tomando como base el año 2005, nos hemos fijado como objetivo reducir el consumo final de energía en un 10% hasta 2020 y en un 40% hasta 2050. A tal efecto, será necesario incrementar sensiblemente la eficiencia de los vehículos convencionales. Por otro lado, es importante fomentar el uso de tecnologías alternativas. La movilidad eléctrica ofrece tres oportunidades: por un lado, los vehículos propulsados por energías renovables son vehículos de emisión cero; en segundo lugar, los autos eléctricos reducen nuestra dependencia de la importación del petróleo; y en tercer lugar, los vehículos pueden ser utilizados en el más largo plazo como almacenadores de corriente y estabilizadores de sistema, contribuyendo así a la integración de las energías renovables.

Mi objetivo es convertir a Alemania en uno de los grandes motores de esta nueva revolución industrial. Claro que este emprendimiento sólo tendrá éxito con la colaboración de nuestros vecinos europeos. Las últimas conferencias sobre cambio climático han demostrado que Europa debe seguir asumiendo su papel como pionera y motor de la lucha contra esta amenaza. La Unión Europea deberá redoblar su objetivo de reducir las emisiones de gases

de efecto invernadero hasta 2020 en un 20%. Es un objetivo importante porque sentaría una clara señal para un acuerdo internacional que necesitamos imperiosamente. Con esta política, Europa dejaría sentado que asume su responsabilidad histórica y haría una demostración de cómo aprovechar las oportunidades de crecimiento inherentes a esta política. Otros países seguirían nuestro ejemplo. Para alcanzar efectivamente los objetivos de largo plazo se impone crear las condiciones para que todos los Estados miembros de la Unión Europea independicen su crecimiento económico del uso de las energías. La Comisión Europea ha presentado al respecto un ambicioso plan sobre eficiencia energética. Este plan y las propuestas concretas sobre medidas regulatorias tienen por objeto garantizar el incremento de la eficiencia energética en un 20% hasta 2020, para lo que se requerirá un mayor esfuerzo y más compromiso. La dimensión europea adquiere particular importancia cuando se trata de las redes energéticas. En alguna parte de Europa siempre sopla el viento y casi siempre en algún lado brilla el sol. Aún no contamos con la infraestructura necesaria que nos permita transportar grandes cantidades de corriente obtenidas de fuentes naturales dentro de Europa sin inconvenientes de una región a otra. Es importante que rápidamente creemos juntos esta infraestructura. Celebro la iniciativa de la Comisión de considerar la expansión de la infraestructura, en particular del sistema de redes, una condición fundamental para lograr los objetivos fijados.

La política y la industria deben mostrar el camino a seguir. Pero también deben redoblar sus esfuerzos para lograr una mayor adhesión popular. Es importante convencer a la población de la necesidad de transitar por ese camino. Los estudios realizados demuestran que existe buena predisposición. Un estudio recientemente publicado por el Ministerio de Medio Ambiente destinado a conocer los niveles de conciencia ambiental en Alemania revela que los ciudadanos asignan una elevada importancia a la protección ambiental, situándola en tercer lugar detrás de la política de empleo y de la política económica. Cabe destacar que el relevamiento se hizo después de que estallara la grave crisis económica vivida. Los alemanes también quieren que se impulse más energíamente la lucha contra el cambio climático y se promueva la expansión de las energías renovables. En particular me satisface saber que se asigna cada vez más importancia a las tecnologías verdes para el crecimiento y la creación de nuevos puestos de trabajo. Con todo, es necesario seguir trabajando en la construcción de un amplio diálogo con los ciudadanos que haga notar esta necesidad, en particular a la hora de aceptar limitaciones personales como puede resultar de

la construcción de nuevas redes y trazas allí donde más duele, es decir, en el propio vecindario. No podremos evitar que se generen estas situaciones, por lo que apostamos al instrumento que significan los mecanismos de aprobación con participación y acuerdo de los vecinos y no en oposición a ellos.

Estamos en los albores de una nueva era caracterizada por las energías renovables. No se trata solamente de cifras, de tecnologías de la más diversa índole, sino de un cambio fundamental que bien podemos calificar de histórico. Este cambio nos llevará de una forma de vida basada en un uso intensivo en recursos, energía y emisión de dióxido de carbono hacia otra economía y forma de vida en la que primará la eficiencia en el uso de los recursos y la energía y sin emisiones de CO₂. Esa es nuestra misión. Esa debe ser la visión que perseguimos en nuestros esfuerzos políticos y económicos. Quizás sea la visión más importante en el siglo XXI. Definirá nuestra capacidad de gestión política, tanto nacional como global, y el mundo que les dejaremos como legado a nuestros hijos y nietos.

RESUMEN

Estamos viviendo un momento de cambio histórico. Ante esta circunstancia especial, podemos mirar angustiados hacia el futuro y quedarnos observando, desalentados, la dinámica del cambio climático. Sabemos que en caso de que el calentamiento global siga avanzando y la temperatura aumente cuatro, cinco o incluso seis grados, la vida, tal como la conocemos hoy, ya no será posible sobre la Tierra. Sin embargo, también podemos sentir fascinación por todo aquello que podemos hacer para canalizar el cambio en una dirección positiva. La gran oportunidad radica en llegar a una forma de vida económica basada en un uso cuidadoso de los recursos. Será nuestro sentido de responsabilidad el que decidirá acerca del futuro. A tal efecto, necesitamos un nuevo concepto de progreso que englobe el respeto y el cuidado de las bases naturales de nuestra existencia.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - Nº 3 - Septiembre, 2011

Política de medioambiente, clima y energía

Christian Hübner

La energía es una condición fundamental para el desarrollo económico y, por lo tanto, lo es también para el bienestar de una sociedad. En buena medida, la riqueza de los llamados países industrializados es producto de avances tecnológicos en el uso de combustibles de origen fósil como petróleo, carbón, gas natural, etc. y de recursos naturales no renovables. El reverso del abastecimiento energético es el perceptible incremento de la contaminación ambiental en todo el planeta, que pone en peligro nuestro medioambiente y la Creación misma. En consecuencia, el deber cristiano de preservar la Creación exige del individuo un replanteo de su actitud frente al medioambiente, al cambio climático y a la política energética. En una sociedad globalizada, este pensamiento debe tener en cuenta, además, las diferentes posibilidades de los países industrializados, emergentes y en desarrollo.

Tomando como referencia este contexto, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) analiza los desafíos que presenta la política de medioambiente, clima y energía en el marco de su labor en el plano europeo e internacional.

CHRISTIAN HÜBNER

Estudios de Ciencias Económicas (Universidad Humboldt), especialización en economía ambiental. Desde julio de 2010, coordinador de los temas de medioambiente, clima y energía en el Departamento Central de Cooperación Europea e Internacional, Equipo Diálogo Político y Análisis de la Fundación Konrad Adenauer.

Procura introducir un enfoque cristiano y democrático en el desarrollo del debate político sobre estas temáticas, con la finalidad de desligar el consumo de recursos naturales del crecimiento económico. Para ello recurre tanto a enfoques comunales, entre ellos el desarrollo urbano, como a cuestiones que hacen a un gobierno ambiental global y que son materia de debate internacional en el marco del proceso de Río o por fuera del mismo. Uno de los aspectos centrales en los que se concentra el trabajo de la Fundación es la relación entre cambio climático y política energética.

I. Medioambiente, democracia, medios y Economía Social de Mercado

La KAS inserta las gestiones que despliega en las áreas mencionadas en sus demás actividades, que tienen como ejes centrales la democracia, los medios de comunicación y la Economía Social de Mercado. Si bien la democracia no es condición suficiente para garantizar una adecuada protección del medioambiente y del clima, es un requisito necesario. En efecto: el adecuado funcionamiento de la democracia permite al electorado, como parte de la sociedad civil, expresar sus preferencias sobre el medioambiente y la lucha contra el cambio climático sin temor de verse expuesto a represalias. El objetivo es hacer posible y defender este derecho en todo el mundo. Por otra parte, los problemas ecológicos y la escasez de materias primas constituyen una amenaza directa para las comunidades democráticas. Sobre todo en países en desarrollo existen regiones enteras que pueden verse desestabilizadas por problemas como un aumento en el nivel del mar, escasez de alimentos y conflictos en torno a materias primas, todos consecuencia del cambio climático. A la inversa, proteger el clima beneficia a la democracia y la creación de las estructuras correspondientes. Los medios independientes son la llave para la transmisión de una protección creíble y creciente del medioambiente y del clima. La sensibilización de la sociedad en temas de contaminación ambiental y cambio climático global agudiza su precepción de la problemática y la capacita para formarse una opinión fundada. En especial las relaciones objetivas y políticas entre la política climática y energética requieren una información transparente. En ese

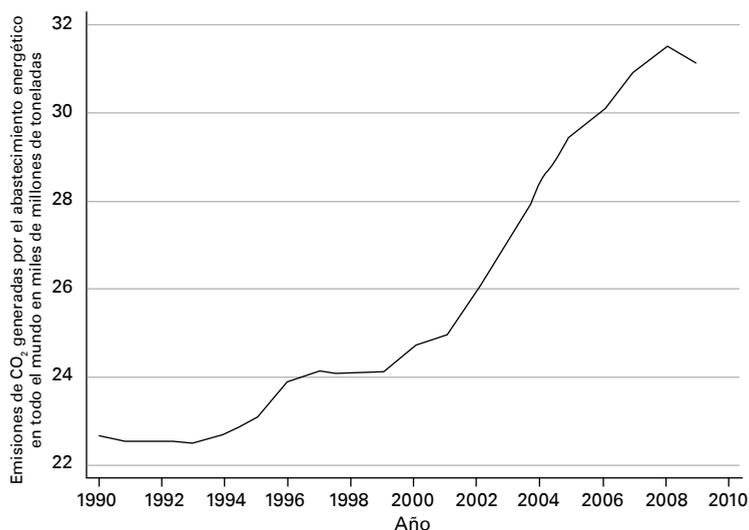
sentido, el trabajo que realizan los medios de comunicación puede ser de gran ayuda para la defensa del medioambiente y la lucha contra el cambio climático. La Economía Social de Mercado se fundamenta tanto en la Doctrina Social de la Iglesia como en el pensamiento del ordoliberalismo. De la Doctrina Social de la Iglesia se desprende el deber de preservar la Creación que debe perseguir una política democratacristiana. El pensamiento ordoliberal, a su vez, muestra que cuando se perfilan desarrollos que afectan negativamente el bienestar de las personas, la defensa del medioambiente y del clima debe regularse por la vía de la economía de mercado, por ejemplo a través de la política energética. Por ende, la labor de la Fundación Konrad Adenauer en las áreas de referencia también se guía por los principios básicos de la Economía Social de Mercado.

II. Lucha contra el cambio climático y política energética

Debemos reflexionar seriamente sobre los efectos que el cambio climático ya está generando. Los principales afectados por este cambio en las condiciones climáticas son los países en desarrollo, que hasta la fecha son los que menos han contribuido al cambio climático, por lo que este aspecto es particularmente candente. Por otra parte, no pueden predecirse qué otras dinámicas pondrá en marcha la mutación de las condiciones climáticas. El derretimiento de la capa de hielo en Groenlandia, una vasta desertificación de las selvas tropicales en la Amazonia o el debilitamiento de la Corriente del Atlántico Norte pueden modificar procesos básicos del sistema terrestre en detrimento del ser humano.

La causa del cambio climático antropógeno radica en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI); fundamentalmente, son producto de las actuales formas de abastecimiento energético. A pesar de que las causas son conocidas, hasta ahora no fue posible reducir la emisión global de GEI. La ligera reducción observada como consecuencia de la crisis económica y financiera no puede llamar a engaño en cuanto a que aún no se ha producido el punto de inflexión en las emisiones globales de CO₂.

Gráfico 1
Evolución de las emisiones de CO₂ producto del abastecimiento energético



Fuente: elaboración propia (datos obtenidos en www.bmwi.de).

Para evitar un cambio climático peligroso, es necesario reducir los GEI que impactan sobre el clima. No obstante, resulta sumamente difícil llevar esta noción a la práctica debido a que por ahora, el crecimiento económico está ligado a un mayor volumen de emisiones. En consecuencia, la reducción de emisiones tóxicas para el clima se relaciona con restricciones al crecimiento económico, algo que genera resistencias políticas.

En todo el mundo se procura impulsar desarrollos que contribuyan a reducir esta dependencia a través de gran cantidad de iniciativas globales nacidas al amparo de las Naciones Unidas, pero también de iniciativas bilaterales o multilaterales. A tal efecto se emplean conocimientos propios de la economía ambiental que, aplicando recursos de la economía de mercado, establecen incentivos para la reducción de emisiones de GEI perjudiciales para el clima. Actualmente ya existen sistemas de comercialización de emisiones y se asigna un valor económico a las prestaciones de diferentes ecosistemas, entre los que cabe destacar los bosques como sumideros de CO₂. Pese a que muestran el camino correcto a seguir, debe decirse que, por el momento, estos enfoques están aún en una etapa de

aprendizaje social, dado que si bien en teoría suenan muy tentadores, en la práctica no consideran adecuadamente las interacciones naturales, la falta de voluntad política para su efectiva implementación y, en muchos casos, no están dadas las necesarias condiciones institucionales, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

Además de los instrumentos destinados a prevenir el cambio climático, está el reclamo de alcanzar un consenso internacional sobre objetivos cuantitativos como los que se negocian regularmente en las conferencias globales sobre cambio climático. Una importante función cumplen los pioneros en política climática como la Unión Europea (UE). En este contexto, concita gran atención la nueva política energética encarada recientemente por Alemania, que prevé un abastecimiento basado fundamentalmente en energías renovables. Los países industrializados, emergentes y en desarrollo siguen muy de cerca este nuevo rumbo. Un abastecimiento energético basado fundamentalmente en fuentes energéticas renovables podría solucionar gran cantidad de problemas ambientales y económicos de orden global.

III. Energías renovables y mercado

Además del incremento en la eficiencia energética, las energías renovables son un elemento clave para un abastecimiento que preserve el medioambiente y facilite una economía sostenible. Gracias a sus propiedades ecológicas, son compatibles con la Creación en el análisis intergeneracional y, por ende, desde un punto de vista ético superiores a los combustibles de origen fósil. La sustitución gradual de las fuentes energéticas convencionales por fuentes de energía renovables y la permanente mejora de la eficiencia energética pueden contribuir a evitar dramáticos problemas ambientales y climáticos, y asegurarles a las futuras generaciones un medioambiente digno.

Actualmente, las energías renovables como el viento y el sol en muy pocos casos pueden competir comercialmente con las fuentes energéticas de origen fósil debido a su carácter volátil y a la falta de infraestructura en materia de redes y mantenimiento. Las fuentes de origen fósil se comercializan a precios más económicos que las energías renovables y, por lo tanto, son la alternativa más favorable para una industria privada expuesta al principio de la competencia.

Sin embargo, este mecanismo de mercado no considera los problemas ambientales y climáticos que ya se están visualizando hoy y la creciente importancia que significa la preservación de la Creación para el bienestar individual. Si estos aspectos se reconocieran como costos adicionales en los mercados y fueran adosados a los precios de las fuentes energéticas fósiles, en muchos casos las energías renovables seguramente serían hoy la alternativa más económica.

En Alemania, las energías renovables se ven beneficiadas por subsidios específicos. La Ley de Energías Renovables (EEG) garantiza la compra de las energías renovables ofrecidas. Pese a que estos subsidios suelen ser otorgados únicamente por un período determinado, constituyen un paso intermedio que tiene como objetivo de largo plazo permitir a las energías renovables ganar en competitividad económica frente a los combustibles de origen fósil y permitir así el abastecimiento con energía al menor costo.

El uso de fuentes de energía renovables muestra también una salida de la dependencia de los combustibles fósiles pasibles de agotarse. Para la economía global, surge así la posibilidad de ajustar su desarrollo a una senda de crecimiento sostenible, aprovechando en el más largo plazo ventajas competitivas. Para los países emergentes y en desarrollo se abren interesantes perspectivas de cooperación en el área de las energías alternativas o descentralizadas, principalmente en los grandes centros urbanos. En los países en desarrollo, las fuentes de energía renovables podrían ser un importante factor de crecimiento en el nivel comunal.

El aumento de la eficiencia energética y la creciente explotación de energías renovables también pueden contribuir a cubrir la demanda energética extremadamente alta de economías en rápido crecimiento y de los países industrializados.

IV. Ejemplos de la labor realizada en las áreas de medioambiente, clima y energía¹

En el trabajo práctico, la Fundación Konrad Adenauer aborda el tema medioambiente, clima y energía desde ángulos muy diferentes. Un elemento esencial es la cooperación con *partners* locales. En este marco, la KAS llevó a cabo el año pasado, junto con el South African Institute of International Affairs (SAIIA), el taller “África y la Geopolítica de Seguridad

Energética de la India” en Johannesburgo, basado en la relación geoestratégica entre India y África. Para 2030, India será el tercer país más importante del mundo en cuanto a demanda de energía y, por lo tanto, el país se ve enfrentado a la necesidad de asegurarse un creciente volumen de energía importada. Sudáfrica, por su parte, posee gran cantidad de recursos renovables, que la convierten en una variable estratégica esencial para la política exterior de India. En el taller realizado se debatieron las posibilidades de la India en interacción con los intereses sudafricanos. En ese marco se debatieron también las oportunidades que brinda una futura cooperación y las posibilidades de interconectividad existentes.² En diciembre de 2010, y a invitación de la KAS, tuvo lugar en México un encuentro de parlamentarios de siete países latinoamericanos para debatir las perspectivas en materia de políticas referidas al clima de América Latina con vistas a la XVI Conferencia Mundial sobre el Cambio Climático celebrada en Cancún (México). Coorganizadores del evento fueron las fundaciones Humanismo Político y Rafael Preciado Hernández así como la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), articulación regional de América de los partidos democratacristianos. Sobre el final de sus deliberaciones, los políticos aprobaron una declaración conjunta y decidieron la creación de una red sobre cambio climático.³ En Nanjing (China), la KAS organizó en febrero del año en curso, junto con su *partner*, el Instituto Chino-Germano de Ciencias Jurídicas, una conferencia técnica internacional sobre el intercambio científico en las áreas de derecho energético y ambiental. Profesores universitarios, científicos y estudiantes de Alemania y China presentaron las normas jurídicas con ayuda de las cuales ambos países procuran reducir la emisión de gases de efecto invernadero y, al mismo tiempo, garantizar un abastecimiento seguro con energía para la industria y la población. Discutieron ventajas y desventajas de la legislación actual y buscaron encontrar puntos en común a partir de los cuales aprender de las experiencias del otro país. Más allá del diálogo jurídico, elaboraron los requerimientos políticos para una reestructuración eficiente del sector energético chino. Entre estos requerimientos, cabe destacar un mayor uso de los mecanismos de mercado así como una limitación de la influencia de las grandes compañías estatales de energía.⁴

Otros puntos importantes en el trabajo de la KAS son la identificación local de problemas, por ejemplo mediante estudios recientemente publicados, la capacitación en el área de medioambiente y los actuales

desarrollos internacionales en materia de cambio climático y política energética. En el marco de la Academia Política, que desarrolla su labor en organizaciones políticas juveniles, se realizó en Varsovia (Polonia) la simulación “Cambio Climático en Europa”, con participación de un grupo integrado por alemanes y polacos. Un total de 40 participantes simularon una negociación sobre incremento de la eficiencia energética, fuentes de energía, reducción de las emisiones de CO₂ y, en general, sobre el diseño de una futura política energética europea común.⁵ Durante el seminario, los participantes no sólo tuvieron la posibilidad de conocer más acerca de la interacción entre política energética y cambio climático, sino que también tuvieron la oportunidad de adquirir o profundizar conocimientos relacionados con las dificultades inherentes al proceso de toma de decisiones en un sistema de varios niveles como es el europeo. En Macedonia se celebró un foro de debate con diversas mesas redondas sobre el tema “Cambio Climático y Europa”. El motivo del encuentro fue la última edición de la revista *Political Thought* con el título “Cambio climático y política energética”, que la KAS edita en colaboración con el Instituto para la Democracia en Skopje. El foro de debate puso de manifiesto la predisposición básica del gobierno de Macedonia a realizar una contribución para moderar el cambio climático. Alemania fue mencionada como un ejemplo por conjugar el medioambiente, la seguridad energética y el pensamiento económico. Del mismo modo, se hizo hincapié en la dimensión internacional del cambio climático. En la cooperación internacional, este tema goza de elevada prioridad. Por otra parte, se subrayó la relación entre pobreza y energía, así como el impacto de la pobreza energética sobre el nivel de vida. La región de los Balcanes se ve afectada por las condiciones climáticas (inviernos fríos/veranos calurosos) así como por un elevado índice de pobreza. La República de Macedonia tiene un importante potencial para la producción de energía eólica y solar que cabe aprovechar. El evento permitió agudizar la conciencia sobre esta temática, a la vez que brindó impulsos para una mayor cooperación.⁶ En una retrospectiva de los decepcionantes resultados de la mega-conferencia sobre cambio climático realizada en Copenhague en 2009, la KAS organizó una conferencia en Río de Janeiro (Brasil). El interrogante crucial planteado en el encuentro llevado a cabo conjuntamente con la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y que contó con el auspicio del Centro Brasileño de

Relaciones Internacionales (CEBRI), fue cómo seguir adelante con la protección del clima y la seguridad energética luego de la Conferencia de Copenhague. En su exposición de apertura de la conferencia, Branca Americano, secretaria de Estado para Cambio Climático y Calidad Ambiental en el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, se mostró decepcionada por los resultados de la Cumbre de Copenhague en cuanto a que no fue posible llegar a un acuerdo al que se sometieran todas las partes. No obstante, destacó que no podían desconocerse avances como la formulación del objetivo de no permitir que la temperatura aumente más de dos grados. El multilateralismo, apuntó Americano, sigue siendo la mejor forma de encontrar soluciones a los problemas globales, por ser la más democrática. Brasil demostró su voluntad de dar un buen ejemplo fijando objetivos voluntarios en materia de reducción. Brasil se abastece en un 46% a partir de fuentes de energía renovables, por lo que el país aspiraba a reducir el volumen de emisiones un 20% para 2010 (tomando como referencia el año 2005), principalmente limitando el proceso de deforestación. No obstante, Americano también destacó que los países industrializados obtuvieron el fuerte crecimiento económico del pasado a expensas del medioambiente y, por ende, deben asumir una responsabilidad mayor como pioneros en la lucha contra el cambio climático, sobre todo mediante transferencias tecnológicas y financieras a los países en desarrollo.⁷

Asimismo, la KAS realiza un importante número de eventos en Alemania que impulsan el diálogo internacional y nacional sobre medioambiente, clima y energía. En 2010, la Fundación tuvo la oportunidad de recibir en Alemania a la ministra de Relaciones Exteriores de Bangladesh, Dra. Dipu Moni. Bangladesh se cuenta entre los países de mayor densidad demográfica del mundo, lo que puede acarrear considerables problemas. El impacto del cambio climático agudiza esa situación, como señaló la Dra. Dipu Moni en Berlín: “El probable aumento del nivel del mar determina que desaparezcan campos y superficies de cultivo, con lo que perdemos la base de nuestra existencia”. Esto es tanto más dramático en la medida en que los habitantes ya padecen una escasez crónica de alimentos. Aun cuando el gobierno de Bangladesh ha encarado medidas para combatir el cambio climático, la Ministra aprovechó su visita a Alemania para reclamar más solidaridad de los países industrializados más desarrollados. “El mundo tiene que cambiar. No debemos permitir que el cambio climático nos

divida”, enfatizó la Dra. Dipu Moni. Bangladesh cifra grandes esperanzas en la energía solar y eólica. Espera obtener el *know how* necesario para el desarrollo de estas tecnologías en el exterior, en particular de Alemania.⁸ Las IV Jornadas Técnicas de Eichholz se constituyeron en un diálogo que reunió en particular a los actores de la política para el desarrollo en el área de medioambiente, clima y energía de Alemania. Fue el cuarto encuentro de una serie de reuniones anuales dedicadas a cuestiones fundamentales de la política de cooperación para el desarrollo. En esta oportunidad, el evento se centró en el debate acerca de una política de cooperación para el desarrollo, cuyo propósito es reducir el cambio climático. En el centro de capacitación Eichholz de la Fundación Konrad Adenauer se congregaron expertos de primer nivel de la esfera política, económica, eclesíástica, de medios de comunicación y de la sociedad civil. Luego de las palabras de bienvenida a cargo del Dr. Franz Schoser, miembro del Directorio y tesorero de la Fundación, y de Marie-Luise Dött, presidenta de la Federación de Empresarios Católicos, Hans-Jürgen Beerfeltz, secretario de Estado en el Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, inauguró las jornadas programáticamente. Alrededor de noventa invitados que cumplen actividades en las áreas de desarrollo y cambio climático aprovecharon la oportunidad, además, para mantener conversaciones al margen del evento.⁹

V. Conclusión

Resumiendo, podemos decir que la Fundación Konrad Adenauer desarrolla su labor en las áreas de medioambiente, clima y energía claramente sobre la base de un conjunto de valores cristianos. El objetivo de su labor es contribuir a superar la dependencia del crecimiento económico del consumo de recursos naturales. Su trabajo se centra en cuestiones que hacen a la relación entre cambio climático y política energética, priorizando la política comunal y la gestión ambiental, temáticas que guardan estrecha relación con otras áreas de trabajo de la Fundación. De este modo, la KAS realiza un importante aporte al desarrollo de las áreas mencionadas, tomando como referencia el rol pionero internacional que cumplen la política climática de la UE y el ingreso de Alemania en la era de las energías renovables.

Notas

1. El lector puede encontrar las descripciones de proyectos que ofrecemos en "Medio Ambiente, Clima y Energía" en la serie "KAS-International" (www.kas.de/wf/de/34.27/), de donde fueron transcritas. Los proyectos fueron seleccionados de conformidad con los objetivos estratégicos planteados.
2. KAS-International (3/2010 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_21556-544-1-30.pdf?110329103533.
3. KAS-International (3/2010 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_21556-544-1-30.pdf?110329103533.
4. KAS-International (1/2011 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_22467-544-1-30.pdf?110803213939.
5. KAS-International (2/2011 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_23416-544-1-30.pdf?110803213937.
6. KAS-International (2/2010 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_19913-544-1-30.pdf?101125095627.
7. KAS-International (2/2010 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_19913-544-1-30.pdf?101125095627.
8. KAS-International (3/2010 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_21556-544-1-30.pdf?110329103533.
9. KAS-International (2/2011 pág.18), www.kas.de/wf/doc/kas_23416-544-1-30.pdf?110803213937.

RESUMEN

La energía es una condición fundamental para el desarrollo económico y para el bienestar de una sociedad. El reverso del abastecimiento energético es el perceptible incremento de la contaminación ambiental en todo el planeta, que pone en peligro nuestro medioambiente y la Creación misma. El mandato cristiano de preservar la Creación exige del individuo un replanteo de su actitud frente al medioambiente, al cambio climático y a la política energética. El objetivo de la labor de la KAS es contribuir a superar la dependencia del crecimiento económico del consumo de recursos naturales. Su trabajo se centra en cuestiones que hacen a la relación entre cambio climático y política energética, tomando como referencia el rol pionero internacional que cumplen la política cli-

mática de la UE y el ingreso de Alemania en la era de las energías renovables.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

“Economía verde”: ¿la nueva fórmula mágica para el desarrollo sostenible?

Christoph Trusen

I. El concepto de “economía verde”

En 2012 se reunirán nuevamente los representantes de la comunidad mundial en Río de Janeiro para discutir sobre problemas globales, desarrollo sostenible y las correspondientes estrategias a seguir a partir del cambio fundamental que han experimentado las condiciones planetarias y sus desafíos ecológicos, económicos y sociales desde 1992. Al respecto señaló Achim Steiner, subsecretario general de las Naciones Unidas y Director Ejecutivo del PNUMA: “Río 2012 tiene como telón de fondo la rápida disminución de los recursos naturales y la aceleración del cambio ambiental –desde la pérdida de los arrecifes de coral y los bosques a la escasez de tierras productivas; desde la necesidad urgente de ofrecer alimento y combustible a las economías a las probables consecuencias de un cambio climático al que no se ha puesto freno”.¹

En la búsqueda de nuevos caminos para un desarrollo más sostenible, en los últimos años el concepto de “economía verde”² fue transformándose en un enfoque central que, se podría aventurar, también dominará temáticamente la Cumbre 2012 como nueva “fórmula mágica de desarrollo”: A lo

CHRISTOPH TRUSEN

Estudios de Ciencias Sociales y Economía (Universidad de Göttingen). Dr. en Agronomía. Trabajó para la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y fue director en la sede de Nicaragua (1993-1998). Consultor senior de la Cooperación Técnica Alemana en el Programa Internacional de la Conservación de los Bosques Tropicales de Brasil, ejecutado por el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil (1998-2008). Gerente de proyectos en la consultora GITEC (Düsseldorf).

largo de los dos últimos años, la idea de una “economía verde” ha abandonado el reducto especializado de la economía ambiental para penetrar en el discurso político dominante. Cada vez con mayor frecuencia, este concepto forma parte del vocabulario de jefes de Estado y ministros de Economía, aparece en los comunicados del G20 y se debate en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza (PNUMA, 2011a, pág. 1).

El punto de partida para la génesis de este nuevo paradigma de desarrollo fue la búsqueda de estrategias de solución para las múltiples crisis que sacudieron la comunidad internacional en los últimos años.³ Las consecuencias del cambio climático, la crisis de los alimentos, la reciente crisis económica y financiera y los avances poco satisfactorios en la lucha contra la pobreza fueron importantes catalizadores en la elaboración de este concepto al que contribuyeron en particular las Naciones Unidas y su programa ambiental PNUMA. El concepto aspira a volcar el primado político general del “desarrollo sostenible”, formulado en 1992 en Río de Janeiro, en una estrategia multidimensional concreta, cuyo elemento central es un cambio económico estructural.

El PNUMA considera que una *economía verde* debe *mejorar el bienestar de la población y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces en materia ecológica* (PNUMA, 2011a, pág. 2).

En su forma más básica, una economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente. En una economía verde, el aumento de los ingresos y la creación de empleos deben derivarse de inversiones públicas y privadas destinadas a reducir las emisiones de carbono y la contaminación, a promover la eficiencia energética así como en el uso de los recursos, y a evitar la pérdida de diversidad biológica y de servicios de los ecosistemas; utilización de nuevos instrumentos basados en el mercado; inversión pública dirigida al *enverdecimiento* de sectores clave; introducción de criterios ambientales en las adquisiciones públicas; y mejora y ejecución de normas y regulaciones que favorezcan el medio ambiente (PNUMA, 2011a, pág. 2).

II. La ruta hacia una economía verde

La transición hacia una economía verde se impulsará sobre todo a través de masivos programas de inversión pública y privada. Estos programas ya

están siendo aprovechados por muchos países como instrumentos para superar la reciente crisis económica y financiera.⁴ Un análisis de 20 programas coyunturales realizado en 2009 por el banco HSBC (Robins et al., 2009) mostró que de los 2,8 billones de dólares de recortes fiscales, de créditos y gastos extraordinarios, 15,6% fluyó en sectores que tienen una relación directa con la reducción de GEI: energías renovables, hidroeconomía y gestión de residuos y, sobre todo, eficiencia energética, con 68% de las inversiones. Alemania, por ejemplo, aplicó paquetes coyunturales por un monto de aproximadamente 105 mil millones de dólares, de los cuales 13% eran “inversiones verdes”, sobre todo en la construcción con eficiencia energética y en el bono ambiental, o sea, bono de desguace para vehículos viejos.

La transición a una economía verde, según PNUMA (2011b), es posible invirtiendo el 2% del PIB mundial (actualmente en torno a 1,3 billones de dólares) anualmente, a partir de ahora hasta 2050, para enverdecer sectores fundamentales como la agricultura, la construcción, la energía, la pesca, la silvicultura, la industria, el turismo, el transporte, el agua y la gestión de residuos. Sin embargo, estas inversiones deben ser estimuladas a través de reformas en las políticas nacionales e internacionales.

También la UE persigue el objetivo de crear hasta 2050 estructuras económicas competitivas y de bajo nivel de emisiones de CO₂. En tal sentido, proyecta reducir para 2050 sus emisiones internas en un 80%, en comparación con 1990. Hasta 2020 se prevé una reducción de las emisiones en un 20% que, dadas determinadas condiciones, podría incluso llegar a un 30% (Comisión Europea, 2011, pág. 4). Los objetivos correspondientes a diferentes sectores económicos están documentados en la Tabla 1. El logro de estos objetivos presupone la ampliación de sistemas energéticos y de transportes eficientes y de bajo nivel de emisión de dióxido de carbono, requiere enverdecer los sectores económicos industriales más importantes e implica, finalmente, considerables inversiones. “Este proceso requerirá una inversión sostenida sustancial: se calcula que, en los próximos cuarenta años, las inversiones públicas y privadas ascenderán a aproximadamente 270.000 millones de euros al año. Esta cifra, que representa una inversión adicional de alrededor del 1,5% del PBI de la UE al año, viene a sumarse a las inversiones globales actuales, que en 2009 constituyeron el 19 % del PBI” (Comisión Europea, 2011, pág.11).

Para facilitar a mediano y largo plazo una transición hacia una estrategia de crecimiento compatible con el medioambiente y una “economía

verde”, las inversiones no son suficientes por sí solas. Más bien, lo que se necesita es un paquete amplio de reformas políticas que cree los incentivos para que la producción y el consumo lleven a una transformación estructural orientada al medioambiente y al crecimiento, y que impulsen las innovaciones correspondientes (Trusen, 2011, pág. 20 ss.).

PNUMA (2011a, pág. 27 ss.) enuncia, además de las inversiones, los siguientes puntos:

- el establecimiento de marcos regulatorios sólidos;
- la limitación del gasto en áreas que agotan el capital natural;
- la aplicación de impuestos e instrumentos basados en el mercado para modificar las preferencias de los consumidores y estimular la inversión verde y la innovación;
- la inversión en desarrollo de capacidades y formación; y
- el fortalecimiento de la gobernanza internacional.

Áreas importantes que necesitan una *regulación o normativización* en materia de derecho ambiental son, por ejemplo:

- la construcción con eficiencia energética;
- los estándares en cuanto a emisiones para vehículos;
- el aumento del porcentaje de energías renovables en la mezcla energética de un país;
- la economía de los residuos y del reciclaje;
- el desarrollo urbano y los transportes;
- el etiquetado ambiental de productos.

Otro punto importante sería la *reducción de subsidios* otorgados a sectores o industrias responsables, entre otras cosas, de un alto nivel de emisión de gases de efecto invernadero. Los subsidios constituyen incentivos estructurales que llevan a una asignación equivocada de los recursos e impiden aplicar estrategias de crecimiento ecológicas. La reducción de estos subsidios constituiría una situación ventajosa tanto económica como ecológicamente. Los campos más importantes para una eliminación de los subsidios serían el agro o la producción y el uso de fuentes energéticas fósiles.

Además de la eliminación de los subsidios, sería conveniente implementar un sistema de *facilidades impositivas, derechos y normas* que, mediante una serie de incentivos positivos y negativos, fomente un crecien-

to ecológico y canalice el proceso de transformación. En tal sentido, los impuestos y los derechos deberían aplicarse directamente sobre impactos ecológicamente adversos, como son las emisiones de gases de efecto invernadero o la pérdida de biodiversidad.

Otras condiciones importantes en el camino hacia una economía verde se sitúan a nivel internacional: los *Acuerdos multilaterales ambientales (AMA)*, que establecen los marcos legales e institucionales para abordar los desafíos ambientales globales, que pueden tener un papel significativo en la promoción de la actividad económica verde. Sin lugar a dudas, el acuerdo multilateral con mayor potencial para influir en la transición a una economía verde es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A nivel mundial, la renovación de un acuerdo post- Kioto para el carbono será el factor clave en la determinación de la velocidad y la magnitud de la transición hacia una economía verde (PNUMA, 2011a, pág. 33).

Sin embargo, el camino hacia una economía verde no es similar para todos los países y deberá situarse en el contexto de las restantes dimensiones que hacen a un desarrollo sostenible: desarrollo social, justicia social y lucha contra la pobreza. A partir de ahí se desprende el principio de una responsabilidad compartida de los distintos países, pero tomando en consideración en qué medida éstos contribuyeron a la crisis climática. Según Khor (2011, pág. 70 s.), a partir de estas consideraciones debe deducirse un enfoque que se dirija de manera diferente a los distintos grupos de países:

- los países desarrollados deben asumir un rol pionero y modificar fundamentalmente sus patrones de producción y consumo;
- los países en desarrollo deben tener la posibilidad de alcanzar sus objetivos pero transitando por senderos sostenibles; y
- los países industrializados deben garantizar a los países en desarrollo una amplia ayuda financiera y tecnológica.

III. Los posibles efectos de una “economía verde”

En los últimos meses fueron publicados numerosos estudios que plantean, sobre la base de distintos modelos y escenarios, resultados económi-

cos, sociales y ecológicos netamente positivos, supuestamente vinculados con la implementación de una “economía verde”.

En tal sentido, el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA) para el asesoramiento de decisores políticos elaboró para la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible 2012 un estudio sobre el tema “economía verde” cuyos resultados acaban de ser presentados.⁵ Sirvió de base para el estudio el modelo de un posible proceso de transformación hacia una “economía verde” que fue comparado con un escenario de referencia (“hacer como si nada pasara”). Las conclusiones más importantes de este estudio quedan resumidas en los siguientes enunciados (PNUMA, 2011b):

- Enverdecer la economía no sólo genera crecimiento, especialmente en términos de capital natural, sino que también implica un crecimiento más elevado del PIB y del PIB per capita. En la simulación realizada para el informe sobre economía verde, bajo un escenario de inversión verde se alcanzan tasas de crecimiento anual más elevadas que el modelo actual en un plazo de 5-10 años.
- Una economía verde contribuye a aliviar la pobreza: el alivio a la pobreza está inevitablemente ligado a una gestión racional de los recursos naturales y los ecosistemas, ya que los flujos de beneficios del capital natural llegan directamente a los más desfavorecidos.
- En la transición a una economía verde se crearán nuevos puestos de trabajo que, a la larga, superarán la pérdida de empleo asociada a la “economía marrón”. La creación de empleo es especialmente evidente en los sectores de la agricultura, la construcción, la energía, la silvicultura y el transporte.

La Tabla 2 compara los efectos de ambos modelos. Además de los efectos positivos, mencionados más arriba, sobre el empleo y en especial sobre el crecimiento, los resultados presentan claras diferencias, primordialmente en lo concerniente a los indicadores de la infraestructura ecológica. En el escenario de una “economía verde”, el consumo de agua podrá ser reducido en un 21,6% respecto del modelo de referencia, en tanto que se preservaría un 21% más de los bosques naturales. La demanda de fuentes energéticas primarias se reduciría en casi un 40%, en tanto que la participación de las energías renovables aumentaría un 27% (respecto del actual 12%).

A resultados similares llega un estudio realizado para el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) que modela diferentes sendas de crecimiento para la UE (“*Green Growth*” y “*Business as Usual*”) comparando objetivos de reducción de emisiones del 20 y 30% respectivamente hasta 2020 (Jaeger et al., 2011). Los autores de este estudio concluyen que la adopción de objetivos climáticos más ambiciosos (30% en lugar de 20% para 2020) llevaría a tasas de crecimiento más altas, más inversiones y una mayor reducción del desempleo en la UE (Jaeger et al., 2011, pág. 9). En total se crearían hasta 6 millones de nuevos puestos de trabajo.

IV. Riesgos del concepto de una “economía verde”

Pese a la euforia que puede suscitar este escenario, no deberíamos perder de vista algunos riesgos,⁶ sobre los que advierten en particular los países en desarrollo:

- Existe el peligro de que el concepto de “economía verde” termine siendo un enfoque unilateral que destaque la dimensión ambiental sin considerar adecuadamente cuestiones que hacen al desarrollo social y económico.
- Otro temor es que el concepto se aplique de manera uniforme para todos los países. Sería necesario tomar en consideración particularidades regionales así como los diferentes niveles y prioridades de desarrollo.
- Otro riesgo potencial es un uso equivocado del concepto y sus implicancias prácticas a favor del proteccionismo comercial, como la introducción de determinados estándares de productos. No se puede ignorar que en muchos países no se disponen de determinadas “tecnologías verdes”.

V. Agro: dificultades y oportunidades en el camino hacia una “economía verde”

La complejidad, las dificultades, pero también las oportunidades propias del proceso de transición hacia una “economía verde”, pueden ilustrarse tomando como ejemplo el agro y la producción de alimentos.

En los próximos años, el desarrollo de la agricultura y ganadería se caracterizará globalmente por las tensiones determinadas por los siguientes factores, constituidos en un nudo gordiano cuya solución será uno de los principales desafíos globales:

- seguridad alimentaria global,
- lucha contra la pobreza,
- desarrollo económico,
- conservación de la infraestructura ecológica y de los ecosistemas y
- cambio climático

A. Desafíos que enfrenta el agro

Seguridad alimentaria global

La seguridad alimentaria global parece correr más peligro que nunca. El fuerte incremento en los precios internacionales de los alimentos básicos en los últimos años tiene graves consecuencias para los hogares más pobres en los países en desarrollo. Los precios actuales (junio 2011) se acercan a los máximos registrados en 2008 y numerosos países en desarrollo presentan tasas de inflación de dos dígitos en alimentos (Banco Mundial, 2011). Las razones de este incremento están tanto del lado de la oferta como del de la demanda.

Las principales causas que actúan en el largo plazo del lado de la demanda son (Ministerio Federal de Alimentación Agro y Defensa del Consumidor, 2008, pág. 10 y ss.):

- Cambio en la demanda cualitativa de alimentos. Los hábitos de alimentación en los grandes países emergentes se asemejan cada vez más a los patrones habituales en los países de la OCDE (mayor consumo de productos cárnicos y lácteos).
- Aumento cuantitativo en la demanda de alimentos y forrajes debido al crecimiento demográfico: las Naciones Unidas pronostican para 2050 una población mundial de 9.000 millones de habitantes,⁷ con lo que se prevé un aumento en la demanda de productos agropecuarios en el orden del 1,5% anual (Ministerio Federal de Alimentación Agro y Defensa del Consumidor, 2008, pág. 11).
- En los últimos años, muchos países en desarrollo descuidaron el sector agropecuario y apostaron a las importaciones.

- También aumenta la demanda de materia prima agraria para la generación de bioenergía, lo que incrementa la competencia por superficies de cultivo.

Del lado de la oferta, limitaron la disponibilidad de alimentos condiciones climáticas adversas, menores *stocks* globales y la prohibición de exportar determinados productos específicos (Ministerio Federal de Alimentación Agro y Defensa del Consumidor, 2008, pág. 9).

Lucha contra la pobreza

La crisis de los alimentos tiene un considerable impacto negativo sobre los esfuerzos por reducir el hambre y la pobreza. Incluso es posible que vuelvan a perderse los progresos alcanzados en cuanto a los objetivos de desarrollo del milenio. El incremento en los precios de los alimentos observado en 2006 y 2007 determinó que a los sectores afectados por el hambre y la desnutrición se agregaran otros 100 millones de personas (Ministerio Federal de Alimentación Agro y Defensa del Consumidor, 2008, pág. 8). El Banco Mundial estima que desde junio de 2010 la población global que vive en condiciones de pobreza se incrementó en 44 millones de personas, producto de la crisis de los alimentos. Un aumento en el índice de los precios de los alimentos que elabora el Banco Mundial en un 10% (base marzo de 2011) provocaría el empobrecimiento de otros 10 millones de personas y un incremento del 30% sumaría 35 millones más (Banco Mundial, 2011, pág. 7).

Desarrollo económico

En muchas regiones del mundo, el agro es un importante factor económico. El sector agropecuario y la silvicultura generan el 3% del PBI global. En países con bajos ingresos, este valor se ubica en promedio en 25%. Cerca de 2.600 millones de personas viven de las actividades agropecuarias y forestales, así como de la pesca (PNUMA, 2011c, pág. 38). La gran mayoría de ellas vive de la agricultura y ganadería tradicionales. El número de unidades productivas con menos de 2 ha de superficie útil se estima a nivel global en 404 millones (PNUMA, 2011c, pág. 41). En consecuencia, el desarrollo del sector agropecuario y, sobre todo, un aumento del empleo y de los ingresos en este sector, es el interés de muchos Estados y vastos sectores de la población mundial.

Conservación de la infraestructura ecológica y de los ecosistemas

La conservación de la infraestructura ecológica y las consiguientes prestaciones de los ecosistemas (conservación de la biodiversidad, provisión de agua o protección del clima) guarda relación directa con el desarrollo del agro y la silvicultura. En el pasado, la ampliación de las actividades agropecuarias y forestales fue la principal razón de la destrucción de los bosques y de la pérdida de biodiversidad. Asimismo, el agro es actualmente responsable del 70% del consumo mundial de agua, aun cuando en muchas regiones la provisión de agua es cada vez más crítica. La OCDE estima que para 2030 un 47% de la población mundial sufrirá considerables cuellos de botella en el abastecimiento de agua (OCDE, 2011, pág. 20), por lo que no parece posible un aumento significativo en el suministro de agua para el agro. En consecuencia, la infraestructura ecológica marca claros límites al desarrollo de un agro que siga los patrones convencionales.

Cambio climático

La producción agropecuaria es directamente responsable por un 13% a un 15% de la emisión global de gases de efecto invernadero. Éstos se componen sobre todo de gases de N_2O^8 (17%), consecuencia fundamentalmente del uso de fertilizantes químicos y de emisiones de CH_4^9 (14,3%) producidas por los procesos de fermentación en la ganadería. Este valor se incrementa incluso a 30% o 32% si consideramos los cambios en el uso de la tierra (deforestación, degradación de los suelos, etc.) causados por el agro y las consiguientes emisiones (Hoffmann, 2011, pág. 5). En Brasil, por ejemplo, la deforestación que acompañó la expansión del sector agropecuario es responsable de cerca del 55% de las emisiones de gases de invernadero del país. Considerando estos dualismos, las emisiones del agro son superiores a los gases tóxicos que emiten industrias intensivas en tecnología como la siderurgia y el sector químico. Según el IPCC (2007, pág. 63), las emisiones de gases de efecto invernadero del sector agropecuario podrían incrementarse para 2030 en hasta un 60% debido al crecimiento demográfico y cambios en los hábitos alimenticios (mayor consumo de productos cárnicos y lácteos).

El agro no sólo es un factor importante en el cambio climático, sino que también figura entre los sectores más afectados por las consecuencias de

este fenómeno, sobre todo en los países en desarrollo. Un aumento en las temperaturas, situaciones climáticas extremas y un cambio en el volumen de precipitaciones, con la consiguiente escasez de agua, afectan especialmente las actividades agropecuarias en África y en el sudeste asiático. Se estima que en estas regiones, la productividad agropecuaria se reduce entre el 15% y el 30% y que en algunos países este descenso incluso llega al 50% (Hoffmann, 2011, pág. 4). Por el contrario, el cambio climático podría tener hasta efectos positivos sobre el agro en Europa y en Estados Unidos debido al incremento en las temperaturas y tiempos de cultivo más prolongados, lo que podría impactar en las corrientes comerciales interregionales. En términos generales, los pronósticos anticipan una mayor dependencia de las importaciones de alimentos en el caso de los países en desarrollo, lo que puede contribuir a que continúen aumentando los precios de los productos agropecuarios (Hoffmann, 2011, pág. 5).

Considerando los aspectos señalados, podemos resumir los futuros desafíos que enfrentará el agro en estos términos: en las próximas décadas será necesario ampliar considerablemente la producción agropecuaria, un proceso que deberá estar acompañado por mejores posibilidades de ingreso y empleo. Los sectores más vulnerables deberán tener acceso a alimentos básicos a precios al alcance de sus posibilidades. Simultáneamente, deberá reducirse drásticamente el impacto negativo del agro sobre el medioambiente

B. Conceptos de un agro sostenible

En la antesala a la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible Río 2012, prácticamente todas las agencias y organismos multilaterales importantes trabajan en la elaboración de conceptos sectoriales destinados a propiciar una transición hacia una “economía verde”. En este contexto, cabe destacar como uno de los sectores clave al agro.

El programa ambiental de las Naciones Unidas asume¹⁰ que la solución de los desafíos esbozados (seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza, cambio climático, preservación de la infraestructura ecológica, etc.) sólo puede alcanzarse mediante una profunda transformación del sector agropecuario en una “agricultura verde”. Esto se aplica tanto a la agroindustria como a los pequeños productores rurales. Cuando se habla de “enverdecer la agricultura”, se hace referencia al uso de tecnologías y de métodos de cultivo que al mismo tiempo:

- preserven y aumenten la productividad y rentabilidad económica en los establecimientos agropecuarios y permitan una producción de alimentos sostenible;
- reduzcan externalidades negativas¹¹ y creen otras positivas;
- restablezcan los recursos ecológicos (agua, suelo, aire, etc.) mediante el uso de métodos de producción sostenibles adaptados al medio local, eviten la contaminación ambiental y permitan un aprovechamiento más eficiente de los recursos.

Otros aspectos centrales que contempla el informe del PNUMA (2011c) respecto del agro son:

- Necesidad de reducir ineficiencias y pérdidas de producción a lo largo de las cadenas de creación de valor. Estas ineficiencias reducen la cantidad de alimentos disponible en un 50%.
- “Enverdecer la agricultura” presupone redoblar los esfuerzos en materia de investigación y propiciar masivos programas de capacitación. Es necesario crear servicios de asesoramiento rural e intensificar la investigación.
- Diferentes modelos muestran que la “agricultura verde” está en condiciones de crear en los próximos 40 años 47 millones de nuevos puestos de trabajo.
- La transición hacia una “agricultura verde” genera un importante impacto ambiental positivo. Permite preservar y restaurar la infraestructura ecológica, pudiendo el sector agropecuario pasar de ser una actividad emisora de CO₂ a convertirse en un sumidero de carbono.
- Finalmente, el desarrollo de una agricultura verde presupone reformas e innovaciones políticas en el nivel nacional e internacional. En particular, es importante reorientar los subsidios al agro. Deberán considerarse externalidades negativas en la formación de precios como en los insumos del agro, en tanto que es importante retribuir positivamente externalidades que favorezcan el medioambiente. Otro aspecto es el procesamiento de productos agropecuarios en el nivel local.

Un camino similar propone la OCDE en su “Green Growth Strategy for Food and Agriculture” (OECD, 2011). Esta propuesta tiene como

objetivo garantizar de manera eficiente y sostenible un adecuado abastecimiento de alimentos: “Esto significa aumentar la producción mediante la gestión de los recursos naturales escasos, reduciendo la intensidad de carbono y los impactos ambientales adversos a lo largo de la cadena alimentaria, mejorando la prestación de servicios ambientales tales como absorción de carbono, el control de las inundaciones y las corrientes de aire, y conservando la biodiversidad” (OCDE, 2011, pág. 5).

Finalmente, la FAO propicia la iniciativa “Greening the Economy with Agriculture” (GEA). El objetivo es contribuir a implementar una “economía verde” movilizanddo el agro y la producción de alimentos. En particular la FAO quiere colaborar en la elaboración de una “Hoja de ruta 2050” a ser aprobada en Río 2012.

VI. Conclusión

Las actuales manifestaciones de crisis globales y los desafíos que enfrenta el desarrollo muestran claramente la necesidad de replantear la interpretación tradicional de desarrollo y de concretar y reorientar el concepto de “desarrollo sostenible”. En la antesala a la Cumbre para el Desarrollo Sostenible Río 2012 se cristaliza cada vez más el concepto de “economía verde” como la nueva “fórmula mágica” del desarrollo. En estos momentos, programas internacionales como PNUMA y FAO, pero también la OCDE y la Unión Europea, están trabajando en la confección de posibles rutas para su implementación. En esos documentos, los eventuales escenarios sociales económicos y ecológicos son descriptos en términos muy positivos. No obstante, tomando como ejemplo el agro, uno de los sectores clave de una “economía verde”, también se pone de manifiesto la magnitud de los desafíos que enfrenta una reorientación básica del sector. Pese a que parece imperioso desacoplar el imprescindible crecimiento de la producción de alimentos de un uso no sostenible de los recursos naturales, al menos en el más corto plazo esto evidencia ser muy difícil, habida cuenta de que deberán considerarse otras variables, como la lucha contra la pobreza y el crecimiento económico. Sin embargo, en el mediano y largo plazo no se vislumbran alternativas.

Tabla 1
Comparación del impacto de la asignación de un
2% adicional del PIB para enverdecer la economía
mundial respecto del 2% del modelo actual*

	2011	2015	2020	2030	2050				
		Modelo actual	Verde (%)						
PIB (en USD, Real)	69.344	79.306	-0,8	92.583	-0,4	119.307	2,7	172.049	15,7
PIB per capita	9.992	10.959	-0,8	12.205	-0,4	14.577	2,4	19.476	13,5
Empleo total (millones)	3.187	3.419	0,6	3.722	-0,6	4.204	-1,5	4.836	0,6
Calorías per capita	2.787	2.857	0,3	2.946	0,3	3.050	1,4	3.273	3,4
Superficie forestal (mil millones de hectáreas)	3,94	3,92	1,4	3,89	3,2	3,83	7,9	3,71	21,0
Demanda de agua (km ³ /año)	4.864	5.275	-3,7	5.792	-7,2	6.784	-13,2	8.434	-21,6
Rellenos sanitarios totales (mil millones de toneladas)	7,88	8,40	-4,9	9,02	-15,1	10,23	-38,3	12,29	-87,2
Proporción huella/ biocapacidad	1,51	1,60	-7,5	1,68	-12,5	1,84	-21,5	2,23	-47,9
Demanda de energía primaria (Mtep/año)	12.549	13.674	-3,1	15.086	-9,1	17.755	-19,6	21.687	-39,8
Porcentaje de la energía renovable en la demanda primaria (%)	13	13	15	13	17	12	19	12	27

*Todas las cifras en dólares representan valores de USD con valor nominal de 2010. La columna "verde" representa la diferencia porcentual (+/-) de la hipótesis de inversión verde con respecto a las previsiones para el modelo actual, donde se asigna un 2% adicional del PIB a la ampliación de las tendencias de inversión actuales, excepto en las filas en las que las unidades se expresan en porcentajes. En este caso la columna "verde" se refiere al valor porcentual en la hipótesis de inversión verde. Para obtener una explicación detallada de los escenarios del modelo actual y de inversión verde, se puede consultar el capítulo correspondiente en el *Informe sobre Economía Verde*.

Fuente: PNUMA 2011c, pág. 42.

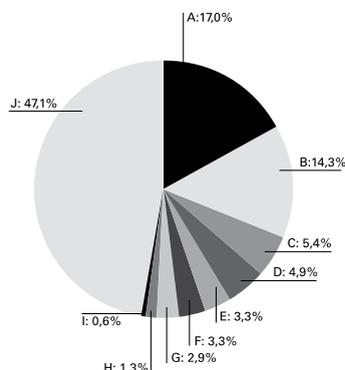
Tabla 2
Reducciones sectoriales de emisiones de gases de efecto invernadero en la UE

Reducciones de GEI con respecto a 1990	2005	2030	2050
Total	-7%	-40 a -44%	-79 a -82%
Sectores			
Electricidad (CO ₂)	-7%	-54 a -68%	-93 a -99%
Industria (CO ₂)	-20%	-34 a -40%	-83 a -87%
Transporte (incluida la aviación, excluido el transporte marítimo) (CO ₂)	+30	+20 a -9%	-54 a -67%
Residencial y servicios (CO ₂)	-12%	-37 a -53%	-88 a -91%
Agricultura (distintas de las de CO ₂)	-20%	-36 a -37%	-42 a -49%
Otras emisiones distintas de las de CO ₂	-30%	-72 a -73%	-70 a -78%

Fuente: Comisión Europea, 2011, pág. 6.

Gráfico 1
Fuentes de emisiones directas e indirectas de GEI derivadas de la agricultura* (valores estimados para 2005)

Sources		Mbn tons of CO₂-eq
Nitrous oxide emissions from soil	A	2,128
Methane from cattle enteric fermentation	B	1,792
Carbon emissions from biomass incineration	C	672
Methane from rice production	D	616
Methane emissions from manure	E	413
Carbon emissions from fertilizer production	F	410
Carbon emissions from irrigation	G	369
Carbon emissions from farm machinery	H	158
Carbon emissions from pesticide production	I	72
Carbon emissions from land conversion to agriculture e*	J	5,900
Aldirect and indirect sources		12,530



* Estos valores difícilmente incluyan las significativas emisiones de carbono derivadas de la reconversión de suelos de turba, pantanos y humedales. Según estimaciones de Montgomery (2007), aproximadamente un tercio del aumento del CO₂ en la atmósfera proviene de la descomposición de materia orgánica, incluidos suelos de turba, pantanos y humedales.

Fuente: Compilado sobre la base de Bellarby et al. (2008).

Notas

1. UNEP Press-Release del 21/02/2011: http://www.unep.org/greenecology/Portals/88/documents/ger/GER_press_sp.pdf.
2. Conceptos emparentados son: "Green Growth, Global New Green Deal, Low Carbon Economy Order, Low Carbon Society", etc.
3. Una descripción más exhaustiva de las crisis brinda Trusen (2010).
4. Cfr. Trusen, 2011, pág. 68 y ss. y otras referencias.
5. Véase informe PNUMA 2011c.
6. Respecto de las consideraciones que siguen, cfr. Khor, 2011, pág. 72 y ss.
7. La actual población mundial se estima en aproximadamente 6.900 millones de personas.
8. Su eficacia como GEI es 298 veces superior a la del CO₂.
9. Su eficacia como GEI es 25 veces superior a la del CO₂.
10. Cfr. capítulo "Agricultura", PNUMA, 2011c.
11. Externalidades negativas pueden ser impactos negativos de la producción agropecuaria que no se toman en cuenta en la formación de precios de los productos (p. ej., contaminación del agua).

Referencias bibliográficas

- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (2008). *Globale Ernährungssicherung durch Nachhaltige Entwicklung*, Abschlussbericht, Berlín.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, Bruselas.
- HOFFMANN, U. (2011). *Assuring Food Security in Developing Countries under the Challenges of Climate Change: Key Trade and Development Issues of a Fundamental Transformation of Agriculture*, UNCTAD (Ed.), Discussion Papers No. 201 Genf.
- IPCC (2007). *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Working Group III Report of the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- JAEGER, C. ET AL. (2011). *A New Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in the Low-Carbon Economy. Synthesis Report. European Climate Forum e.V. Potsdam A Study commissioned by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety*.

- KHOR, M. (2011). Challenges of the Green Economy Concept and Policies in the Context of Sustainable Development, Poverty and Equity, en *The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective. Report by a Panel of Experts to Second Preparatory Committee Meeting for United Nations Conference on Sustainable Development*, http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/research_products/UN-DESA,%20UNCTAD%20Transition%20GE.pdf.
- PNUMA (2011a). *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*, Nairobi.
- PNUMA (2011b). *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. Resumen de la conclusiones*, Nairobi.
- PNUMA (2011c). *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Nairobi.
- OECD (2011). *A Green Growth Strategy for Food and Agriculture – Preliminary Report*, Paris.
- ROBINS, N. - CLOVER, R. - SINGH, C. (2009). *A Climate for Recovery. The Colour of Stimulus goes Green*, HSBC Global Research, London.
- TRUSEN, C. (2010): “‘Green Economy’, ‘Green Growth’ y estrategias de crecimiento sustentables”, en Konrad Adenauer Stiftung (Ed.), *Clima, energía y medio ambiente*, Santiago de Chile.
- ____ (2011). Reflexiones estratégicas sobre un crecimiento económico compatible con el medio ambiente, Konrad Adenauer Stiftung (Ed.), México D.F.
- WORLD BANK (2011). *Food Price Watch*, Washington.

RESUMEN

Las actuales manifestaciones de crisis globales y los desafíos que enfrenta el desarrollo muestran claramente la necesidad de replantear la interpretación tradicional de desarrollo y de concretar y reorientar el concepto de “desarrollo sostenible”. En la antesala a la Cumbre para el Desarrollo Sostenible Río 2012 se cristaliza cada vez más el concepto de “economía verde” como la nueva “fórmula mágica” del desarrollo. Los eventuales escenarios sociales económicos y ecológicos son descriptos en términos muy positivos. No obstante, tomando como ejemplo el agro, también se pone de manifiesto la magnitud de los desafíos que enfrenta una reorientación

básica del sector. Pese a que parece imperioso desacoplar el imprescindible crecimiento de la producción de alimentos de un uso no sostenible de los recursos naturales, al menos en el más corto plazo esto evidencia ser muy difícil, habida cuenta de que deberán considerarse otras variables, como la lucha contra la pobreza y el crecimiento económico. Sin embargo, en el mediano y largo plazo no se vislumbran alternativas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Matriz energética y cambio climático: desafíos de América Latina para la sustentabilidad del desarrollo

Patricio Vallespín López *

I. Dimensión ética y política para la discusión sobre energía y medioambiente en América Latina en el marco del cambio climático

Para nadie es un misterio que el cambio climático es el efecto acumulado de siglos de historia cuyo origen está en la Revolución Industrial, que con su promesa de innovar y aumentar la eficiencia del proceso productivo generó una cadena de decisiones políticas para transformar la industria en el modelo de desarrollo que los países debían emprender para crecer económicamente y reducir los problemas de pobreza de las sociedades modernas.

Ahora, en 2011, viviendo ya en el tercer siglo de reinado del desarrollo de la industria y del mundo moderno de la mano de los combustibles fósiles, nos damos cuenta de que el desarrollo ha sido insustentable o directamente no sustentable. Las evidencias son claras; y si todos los actores,

PATRICIO VALLESPÍN LÓPEZ

Geógrafo. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Universidad Católica de Chile). Consultor Internacional en temas de planificación y gestión, descentralización y medioambiente para GTZ, Unión Europea, BID y PNUMA (1990-2005). Asesor de Empresas en Planificación y Gestión Estratégica (1991-2002). Director regional (Región Metropolitana) de la Comisión Nacional Medio Ambiente (1999). Director nacional del Programa Chile Barrio (2001-2002). Intendente de la Región de Los Lagos (2002-2004). Diputado de la República de Chile por el Distrito 57 (2006-2011).

pero especialmente los que estamos vinculados al mundo político, no lo queremos ver y no actuamos en consecuencia con los desafíos que ello implica para la humanidad, seremos responsables de las modificaciones y deterioros más significativos de nuestro medioambiente a escala planetaria.

En efecto, el cambio climático es la expresión del fracaso de nuestra forma de concebir el desarrollo de las naciones, donde, con independencia del modelo económico y político imperante, los resultados han sido los mismos: generación excesiva de gases de efecto invernadero que hoy amenazan la existencia humana tal como la hemos conocido. Nadie se libra de sus efectos y todos, tarde o temprano, seremos víctimas del proceso.

Quienes tenemos responsabilidades políticas en nuestros respectivos países latinoamericanos, no podemos quedarnos sólo esperando lo que resuelvan las grandes potencias económicas y políticas del mundo, quienes a pesar de ser los principales responsables del cambio climático, no han tenido la ética de la responsabilidad que la situación amerita. Por cierto, a pesar de que los países de la Unión Europea y otras naciones de ese continente han dado claras señales de preocupación y acciones concretas en la ruta correcta, otras grandes potencias, como Estados Unidos, China, Rusia, India, entre las principales, no han estado a la altura que las circunstancias merecen.

En este sentido, es especialmente destacable que un país de nuestro continente, como ha sido México, haya querido liderar la búsqueda de mayores avances en la Cumbre de Cambio Climático realizada en Cancún en diciembre de 2010 para enfrentar en forma más responsable y activa la reducción de los gases de efecto invernadero como mecanismo para atenuar los efectos del cambio climático. Sin embargo, y a pesar de ese esfuerzo que lleva a cabo un país latinoamericano, los acuerdos en dicho encuentro siguen siendo insuficientes e irrelevantes para la magnitud de la tarea que debemos ejecutar.

Por una parte, no me cabe duda de que si seguimos haciendo las mismas cosas que hemos realizado hasta ahora, no alcanzaremos el desarrollo sustentable y la aspiración de un mundo mejor, sin pobreza, con igualdad de oportunidades, con solidaridad, con emprendimientos responsables, con equidad y justicia para todos y para todas, será un imposible en nuestra América Latina. Por ello, creo que desde una mirada ética y valórica, que exprese responsabilidad con nuestro planeta y con las futuras generaciones, debemos avanzar, decididamente, hacia el desarrollo sustentable, pero sobre la base de un patrón de consumo sostenible, donde, por un lado, no necesitamos

consumidores obedientes sino ciudadanos conscientes y, por otro lado, no necesitamos autoridades complacientes y pasivas sino visionarias y activas, de manera de hacer las cosas de una forma diferente para reducir los efectos del cambio climático en nuestro continente. Para ello, parece ineludible reflexionar con respecto a cómo generamos la energía, cómo la usamos y cómo cuidamos el medioambiente para avanzar hacia la sustentabilidad.

Por otra parte, a nadie podrá extrañar que en este siglo, las exigencias y los parámetros para la medición del desarrollo se realizarán sobre la base de nuevas interrogantes y sobre variables de análisis antes no consideradas. Ya no será sólo el ingreso per cápita la forma de medir el avance de nuestros países, sino que también nos preguntarán: ¿cuál es la huella de carbono en todos nuestros procesos productivos?; ¿cuántos gases de efecto invernadero producimos? y ¿qué reducción de emisiones de estos gases nos comprometemos a alcanzar en nuestros procesos productivos y en qué plazos? La respuesta a estas preguntas y a otras que surgirán en el proceso no será posible eludirlas por mucho tiempo.

En virtud de ambas consideraciones, como autoridades políticas debemos promover la reflexión y la discusión con respecto tanto a la generación de energía y su aporte al desarrollo sustentable como al uso eficiente de ésta. Estoy convencido de que esta temática no podrá estar fuera de ninguna plataforma política seria y responsable de todas las fuerzas políticas que quieran gobernar nuestros países, pues el tema energético será fundamental en el futuro de nuestros pueblos, donde deberemos responder las preguntas: ¿energía para qué?, ¿para quiénes?, ¿sobre la base de qué tipo de fuente? y ¿a qué costo?

En este contexto, no me cabe duda alguna de que para avanzar en esta senda es necesario asumir dos desafíos esenciales: en primer lugar, abrir mayores espacios para la generación de energía a través de las energías renovables no convencionales (ERNC); y en segundo lugar, la eficiencia energética como prioridad de nuestras políticas públicas. Además, es pertinente señalar que ambos aspectos son parte de las recomendaciones del reciente encuentro del Panel de Expertos para el Cambio Climático (IPCC), realizado en mayo del 2011 en Abhu-Dhabi, donde se señala que “en 40 años, las energías renovables pueden cubrir cerca del 80% del consumo mundial de energía”,¹ como también la eficiencia energética debe ser la punta de lanza de las políticas energéticas de los países que quieran reducir los efectos del cambio climático.

El mundo científico ya habló y señaló el impacto que generará el cambio climático en nuestro planeta. El sector político está en deuda y las consideraciones económicas solas no nos darán las respuestas requeridas para este desafío. Quizás en muchos de los países será necesario repensar el rol del Estado e incluso, como continente, deberemos iniciar renovados procesos de integración, temas que, por cierto, dejo para otros especialistas, pues en este ensayo sólo busco mostrar que es posible avanzar hacia una matriz energética sustentable con un uso eficiente de ésta en los países de América Latina, continente que, al disponer de una diversidad de potencialidades energéticas inigualables, podría dar un ejemplo de compromiso para alcanzar el desarrollo sustentable como medio para enfrentar el cambio climático.

II. Atreverse a dar el paso

La célebre frase de Edmund Burke “lo único que se necesita para que triunfe el mal es que los hombres buenos no hagan algo” cobra una relevancia fundamental hoy en día para América Latina. Ha llegado el momento de que los gobiernos tomen decisiones que hasta ahora habían estado relegadas a un segundo plano, pese a que son de primera importancia.

Las políticas energéticas que como países latinoamericanos debemos ejecutar deben ir sin duda de la mano de un desarrollo sustentable y plenamente amigable con el medioambiente. Ha llegado el momento de que el continente sea un ejemplo para demostrar cómo podemos avanzar hacia la sustentabilidad del desarrollo, evitando la generación de gases de efecto invernadero, puesto que ese tema ya no sólo afecta a los países más desarrollados, a pesar de ser sus principales responsables, sino que nos involucra a todos y debemos asumir también cierto nivel de compromiso en su reducción.

En efecto, se espera que en 2017, naciones americanas como México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, entre los principales, pasen a ser parte de un grupo de países que, en conjunto, generarán gases de efecto invernadero en un volumen nada despreciable. De ahí la necesidad de avanzar hacia la modificación de la matriz energética tradicional, que hasta ahora está basada en combustibles fósiles, que tanto daño han generado a nuestro planeta.

“América Latina está lista para despegar”, dice Camila Ramos, quien dirige los trabajos de investigación de Bloomberg New Energy Finance en América Latina. La profesional destaca que “mientras las economías aquí se

vieron frenadas por la recesión, sigue habiendo una carencia de capacidad eléctrica básica que debe satisfacerse, y la mayoría de los países buscan depender menos del petróleo extranjero y el gas natural de Venezuela, Bolivia y demás proveedores. Se está registrando un nivel de compromiso sin precedentes con el sector, en forma de licitaciones de nuevas fuentes de energía y otro tipo de políticas y mandatos estatales. Esto debería disparar los niveles de inversión en los próximos años”.²

El estudio de Bloomberg señala que la estabilidad política y el crecimiento económico reciente se han combinado para generar una demanda de energía sin precedentes en toda América Latina. Desde 2005, cuando la inversión ascendía a US\$ 2.900 millones, ha trepado a una cifra de US\$ 18.000 millones en 2008. La región registró una caída en 2009, con un descenso a US\$ 16.000 millones debido a la recesión, pero se prevé una reactivación inminente. Con recursos naturales excepcionales, gobiernos estables y políticas favorables en la región, Bloomberg New Energy Finance proyecta un crecimiento sostenido de la inversión en energías limpias en Latinoamérica, en especial de la energía eólica.

Los expertos lo dicen. Es el momento de atreverse a dar el paso y cambiar los paradigmas que desde la Revolución Industrial nos han regido. Los efectos de años de inacción en esta materia nos están pasando la cuenta, y ha llegado el momento de poner un punto final al uso abusivo de los recursos naturales y del medioambiente.

III. Potencialidades de las energías renovables no convencionales (ERNC) y del uso eficiente de la energía

Como hemos señalado anteriormente, en el reciente encuentro realizado por el panel de expertos sobre el cambio climático a nivel mundial, se ratifica que en los próximos 40 años el mundo será capaz de generar el 80% de la energía para el funcionamiento de los sistemas productivos sobre la base de energías renovables no convencionales, y que cada vez más las energías tradicionales, es decir, aquellas que provienen de combustibles fósiles, irán en retirada, puesto que serán poco competitivas por las altas exigencias que deberán establecerse para su operación si se quiere de verdad enfrentar el cambio climático.

He ahí el punto de inflexión. Los especialistas dicen que ya es hora de que los gobiernos decidan dar el paso tanto a profundizar estrategias de ahorro de energía a través del uso eficiente de ésta, como también de que se atrevan a promover y/o a invertir en ERNC, y que el desafío de la sustentabilidad debería convertirse en una consigna de las naciones latinoamericanas.

Las potencialidades que existen en América en ERNC son únicas en el mundo. Tenemos kilómetros de costas y ríos, volcanes que están dentro de los más activos del mundo y de los cuales se puede aprovechar la geotermia. Tenemos vientos para generar energía eólica y sol para desarrollar energía solar.

Generar este tipo de energías, que son amigables con el medioambiente, obliga a un esfuerzo adicional de los países para invertir en investigación e innovación, que permita ir aumentando la autonomía energética y dejando la dependencia que tenemos de los combustibles fósiles.

En ese sentido, es preciso considerar las ERNC como un recurso no sólo marginal, sino como suministro de importancia para la red troncal y/o para los usuarios finales –en un esquema de generación distribuida– y reconocer el uso eficiente de la energía (UEE) no sólo como estrategia de ahorro, sino como un nuevo recurso energético generado a partir de la racionalización de la demanda y de la gestión eficiente en sectores y procesos.³

Esta opción permitirá, entre sus principales logros, los siguientes: a) diversificar el mercado energético para aminorar la actual concentración en la generación y en la distribución; b) aliviar la situación de vulnerabilidad energética; c) enfrentar la dependencia de combustibles fósiles; d) reducir la inseguridad del suministro; e) resolver el hecho de los costos en ascenso (precios y tarifas) y rentabilidades cada vez mejores del sector; f) hacer decrecer una matriz energética cada vez más “carbonizada” (en particular la matriz eléctrica); g) disminuir la emisión de gases de efecto invernadero; y h) promover la equidad en el acceso a la energía, todo lo cual aportará significativamente a la sustentabilidad y al dinamismo de las actividades energéticas.

El uso eficiente de la energía es otro desafío clave, pues no basta sólo con generarla sino que la dimensión del consumo responsable es parte relevante de la visión a alcanzar. No da lo mismo para América Latina y Chile lo que hagamos para evitar el derroche de energía. Debemos asumir objetivos claros de eficiencia energética para los próximos quince, lo que nos lleva a cambiar también el paradigma que ha marcado el negocio de la distribución eléctrica (más vendo, más gano).

Somos países que queremos crecer para llegar al desarrollo sustentable y eso implica una demanda energética importante, pero ello nos lleva a definir un objetivo de ahorro de valores entre 10 y 20% del consumo proyectado para nuestros países. El uso eficiente de la energía es la fuente más limpia, económica y accesible de contar con energía y contribuir simultáneamente a los objetivos de seguridad del suministro (reduce dependencia), de sustentabilidad (menos emisiones locales y globales) y de costos más bajos. Avanzar en este camino es urgente y requiere del compromiso de todos.

A. ¿Qué alternativas existen para este desafío?

En el entendido de que el uso eficiente de la energía será asumido en nuestras políticas públicas, me concentraré en la revisión de las alternativas que nos ofrece la matriz energética mundial en sus diferentes fuentes. En las manos de cada gobierno está decidir por cuál optamos. Sin embargo, creo que lo responsable es acoger aquellas que más aportan al desarrollo sustentable.

En efecto, para generar energía hidráulica se puede optar entre las mini o las mega-centrales hidroeléctricas. Sin duda, desde mi punto de vista, las más recomendables son las minicentrales. Resulta incomprensible que el agua que corre por nuestros cauces no se transforme en energía. Instalar minicentrales hidroeléctricas en esos cursos de agua, aprovechando la pendiente de parte importante de nuestro continente, podría ser la clave para diversificar la matriz energética. La construcción de pequeñas centrales contribuye a la seguridad energética y a la sustentabilidad, y evita a la vez insistir en las mega-centrales, que producen tanto conflicto social en los lugares donde deciden instalarse.

La energía generada en centrales termoeléctricas, tanto en Chile como en el resto de los países, no representa una buena alternativa, pues carbonizan la matriz energética. Pero estamos obligados a establecer un proceso de transición con reglas del juego claras tendientes a una incidencia cada vez menor en la matriz de nuestros países. Para que éstas puedan operar, mientras se desarrollan nuevas fuentes de energía, las empresas que generan energía térmica deberían acogerse a estándares de última generación similares a los de la Unión Europea, tratando de reducir al máximo la contaminación.

En Latinoamérica, la energía eólica tiene un potencial de desarrollo altísimo. Publicaciones indican que a finales de 2007, la capacidad mundial de los generadores eólicos fue de 94,1 gigavatios. En 2009, la eólica generó alrededor del 2% del consumo de electricidad mundial, cifra equivalente a la demanda total de electricidad en Italia, la séptima economía del mundo. En España, la energía eólica produjo un 11% del consumo eléctrico en 2008 y un 13,8% en 2009. En la madrugada del domingo 8 de noviembre de 2009, más del 50% de la electricidad producida en España la generaron los molinos de viento y se batió el récord total de producción, con 11.546 megavatios eólicos.⁴ La energía eólica es un recurso abundante, renovable, limpio y ayuda a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero al reemplazar las energías termoeléctricas a base de combustibles fósiles, lo que la convierte, como otras, en un tipo de energía verde.

La matriz también ofrece la energía solar, pero para ello, en el caso de Chile, necesitamos un nuevo rol del Estado que, asociado con los privados, pueda realizar una inversión significativa en el desierto con mayor radiación del mundo (el desierto de Atacama).

En este sentido, la energía generada mediante la captación de la luz y el calor emitidos por el sol a través de los paneles fotovoltaicos será también una alternativa para nuestros países. En efecto, según informes de Greenpeace, la energía solar fotovoltaica podrá suministrar electricidad a dos tercios de la población mundial en 2030.

La energía geotérmica, relacionada con la presencia de los volcanes, es una gran oportunidad para América Latina, que está inserta en el cordón de fuego del Pacífico, donde, por ejemplo, Chile tiene el 10% de los volcanes activos del mundo pero, sin embargo, poco o nada se hace para desarrollar la geotermia. Sus ventajas son importantísimas: es una fuente que evitaría la dependencia energética del exterior, los residuos que produce son mínimos y ocasionan menor impacto ambiental que los originados por el petróleo y el carbón. Así, este tipo de fuente es un sistema de gran ahorro, tanto económico como energético, no produce ruidos exteriores; los recursos geotérmicos son mayores que los recursos de carbón, petróleo, gas natural y uranio combinados. La geotermia no está sujeta a precios internacionales, sino que siempre puede mantenerse a precios nacionales o locales. El área de terreno requerido por las plantas geotérmicas por megavatio es menor que otro tipo de plantas. No requiere construcción de represas, tala masiva de bosques ni construcción de tanques de almacena-

miento de combustibles, y la emisión de CO₂ es inferior al que se emitiría para obtener la misma energía por combustión tradicional.

La generación de energía a través de las mareas es otra fuente aplicable en Latinoamérica, pero falta desarrollar mucha investigación para que sea aplicable en el corto plazo, por lo que debemos partir con experiencias piloto que nos permitan dimensionar su real potencial. Esta energía tendría la cualidad de ser renovable, en tanto que la fuente de energía primaria no se agota por su explotación, y es limpia, ya que en la transformación energética no se producen subproductos contaminantes gaseosos, líquidos o sólidos.

Y también está la opción de la energía nuclear, que, a juicio personal, es la menos viable, menos recomendable y más peligrosa para Chile y otros países de América Latina, producto de su alta sismicidad. Por ello, simplemente creo que no es pertinente ni necesaria, dados los riesgos que involucra frente a las otras posibles fuentes. Además, luego de la reciente experiencia del terremoto en Japón, estimo que pocos países deberían entusiasmarse con ella.

En todo caso, el desafío es no esperar hasta 2030 o 2040 para dar el paso y tomar nuevas decisiones en materia de política energética orientada a la sustentabilidad del desarrollo, sino que debemos comenzar ahora a investigar, a invertir y a propiciar las normas y mecanismos para que los privados, impulsados por gobiernos visionarios y comprometidos con reducir los efectos del cambio climático, decidan invertir en ERNC.

A mi modo ver, como autoridad del Poder Legislativo de Chile, este es un tema de decisiones políticas y de agenda país. No puede ser un tema más, sino que debe ser un tópico prioritario. No hay futura campaña presidencial alguna en América Latina que no pueda y deba abordar el desafío tanto de una política energética innovadora como los medios para avanzar hacia la sustentabilidad del desarrollo.

IV. Matriz energética mundial

De acuerdo con los datos proporcionados por la Agencia Internacional de Energía (AIE) 2010, los tipos de energía que más se utilizan en el mundo son los que se consideran más contaminantes. La matriz energética mundial está compuesta por un 5,5% de energía generada por el petróleo

y sus derivados. Un 40,8% es energía térmica a base de carbón; un 22,2% responde a energía proveniente del gas natural, un 0,3% es geotermia, un 0,1% es solar, un 13,5% es energía nuclear, un 1,3% es biomásica y residuos. El 16,2% corresponde a energía hídrica, mientras que un 1,1% es energía eólica.⁵

Como se puede ver, la mala noticia es que en esta materia la deuda es universal, pues el uso de ERNC es aún incipiente, pero la buena noticia es que existe un amplio espacio para crecer y un gran número de países están iniciando esta nueva senda. Las energías eólica e hidroeléctrica se han utilizado de manera conjunta en todo el mundo.

Si queremos ser países que aspiran al desarrollo sustentable, no podemos evadir esta definición, dado que el nivel de desarrollo de un país ya no se medirá sólo por el ingreso per cápita, sino que también por cuántas menos emisiones contaminantes ese país genera, por lo cual, tal como lo harán todos los países, debemos cambiar la distribución porcentual por tipo de fuente antes aludida.

V. El caso chileno

Chile, al igual que el resto de Latinoamérica, está en el momento de enfrentar nuevos desafíos en materia energética, acordes con los nuevos tiempos y con las exigencias que el cambio climático nos presenta.

Actualmente, la vulnerabilidad y dependencia de los combustibles fósiles está en niveles de alta peligrosidad. Nuestra matriz energética depende en un 80% del petróleo, la leña y el carbón, y un 19% es para electricidad.

Asimismo, el desarrollo energético está acompañado de indicadores críticos. Hay concentración en la generación, que está en manos de sólo tres grandes empresas e inversionistas cuyas utilidades, aun en períodos de crisis, son altísimas. Esto demuestra claramente que el marco regulatorio que nos rige no es el adecuado. A esto se suma que, como en toda América Latina, tenemos altas emisiones, puesto que gran parte de la matriz está vinculada a los combustibles fósiles.

Por otra parte, Chile carece de una política energética explícita, de eso no hay duda. En la actualidad se utiliza el sistema cortoplacista de “más vendo, más gano”, sin importar cómo se usa la energía y si se daña el

medioambiente. No existe, en definitiva, una priorización respecto de qué tipo de energía se quiere generar.

Bajo esta premisa, las principales soluciones a problemas y desafíos energéticos deben considerar, a mi juicio, ámbitos como el desarrollo urbano (cómo construimos nuestras viviendas y ciudades), el transporte que propiciamos y los procesos productivos que estimulamos. No se trata sólo de decir sí o no a tal o cual proyecto energético, sino que hay que considerar factores múltiples, ya que si continuamos con el mismo aparato productivo ineficiente en el uso de la energía, las posibilidades de avance son muy reducidas.

Sumemos a esto la inequidad que hay en el acceso a los servicios energéticos. En este punto, las cifras son elocuentes: el 70% de la energía eléctrica que se genera en Chile es distribuida hacia 50 grandes consumidores, y que son las mineras, metalúrgicas, plantas de celulosa y cementeras, entre las principales, las que son en muchos casos ineficientes en el uso de la energía.

A. Los grandes dilemas nacionales

En Chile, como en otros países de nuestro continente, tenemos distintos dilemas que debemos enfrentar y mitos que derribar. El primero es la estimación de la demanda energética futura, y la pregunta que se presenta es ¿asegurar el crecimiento económico o el desarrollo sustentable? La respuesta es clara: Chile funciona hoy con alrededor de 13 mil 500 mega watts, y ya están aprobados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 12 mil mega watts, que permiten garantizar energía para los próximos 15 años. Por lo tanto, utilizar este dato como excusa para implementar proyectos energéticos que sigan carbonizando nuestra matriz o grandes represas, como Hidroaysén, que sigan inundando el país, no es un buen argumento, pues es falso. El apagón en Chile no existirá, pues hay proyectos ya aprobados y en construcción que resolverán ese aspecto, por lo que no tiene sentido seguir aprobando este tipo de proyectos hasta que no definamos nuestra política energética y la matriz derivada de ello. Rechazo rotundamente argumentos falaces para construir proyectos que seguirán concentrando la oferta eléctrica en Chile.

El segundo dilema es que se dice que las ERNC son insuficientes para la demanda energética de Chile. Esto es absolutamente falso. Está claro

que tanto Chile como el resto de las naciones latinoamericanas deben hacer esfuerzos para invertir en ellas, desarrollarlas e investigar en sus usos, pero dando el paso que se requiere en el corto plazo, pues las ERNC pueden solventar demandas energéticas importantes.

El potencial energético del país, de acuerdo con cifras entregadas por especialistas, demuestran que las ERNC, si se generan con eficiencia, pueden satisfacer la demanda energética nacional. A modo de ejemplo, la geotermia tiene un potencial teórico de 16 mil Mw, mientras que su potencial aplicable es de 5 mil Mw. Las pequeñas y medianas centrales hidroeléctricas poseen un potencial teórico de 33 mil Mw, mientras que su potencial aplicable es de 10 mil Mw. La energía mareomotriz tiene un potencial teórico enorme, pero su desarrollo requiere una investigación importante, especialmente en el extremo sur del país. La energía solar, que tanto puede aportar en el norte de Chile, tiene un potencial teórico de 100 mil Mw, y uno aplicable de 5 mil Mw. La eólica tiene uno teórico de 5 mil Mw y de 2 mil aplicable, y la biomasa tiene un nivel teórico de 6 mil Mw y de 2 mil Mw aplicable.⁶ Lo que quiero reflejar con estos datos es que sólo considerando el potencial aplicable de las ERNC que se pueden desarrollar en Chile, y por qué no en Latinoamérica, si se complementa con políticas activas de eficiencia energética, se puede solventar la futura demanda energética.

El tercer dilema o mito a derribar es saber si la matriz energética que se genera es para el desarrollo sustentable o para los grandes consumidores. Y bien, cuando el 70% de la energía eléctrica que se genera en Chile está destinada a 50 grandes consumidores, se deja en claro que hoy la prioridad está en satisfacer esa demanda y no el desarrollo sustentable. Eso hoy tiene que cambiar, pues probablemente también se repita en otros países de América Latina. Son decisiones que como país y como naciones americanas no podemos seguir postergando.

En cuarto lugar, se dice que las ERNC son 3, 4, 5 o 6 veces más caras que las tradicionales, es decir, el carbón, otros combustibles fósiles y las megacentrales, y que por eso no se pueden ejecutar proyectos de ese tipo. Esta aseveración, a la luz de recientes antecedentes, también parece ser falsa. De acuerdo con estudios de la consultora Bloomberg New Energy Finance, algunas de las llamadas energías verdes o limpias, como la eólica, la geotérmica y las mini-hidroeléctricas, ya serían competitivas hoy; mientras que en 2020 se estima que otras, como la solar en sus diferentes modalidades, también lo serán, y en 2030 todas las energías renovables no convencionales serán más

económicas y convenientes que las tradicionales. El estudio indica que el aumento en el precio de los combustibles térmicos/fósiles y la baja en los costos de las ERNC, por múltiples causas, permitirá que varias tecnologías, como la eólica, la biomasa, la geotérmica, la solar y la de pequeñas hidroeléctricas serán opciones reales para las necesidades de nuestros países.

El informe de Bloomberg revela que, además de la discusión sobre el impacto ambiental de este tipo de energías, el futuro del negocio es muy promisorio. Es incalculable el impacto positivo de competitividad, porque son fuentes energéticas que no requieren grandes costos de operación, lo que aumentaría la competitividad de nuestro país y de nuestro continente, pero sobre todo en la generación de empleo.⁷

Asimismo, determinados factores externos, como la huella de carbono, la contaminación del aire y del agua y los efectos en el ecosistema, aumentan la competitividad de las ERNC.

Los resultados del estudio son una señal positiva para las energías renovables y deberían ser tomados en cuenta por los gobiernos a la hora de definir la futura política energética de nuestros países.

Anualmente se invierten en Chile 5 millones de dólares para desarrollar estudios vinculados a materias energéticas, insuficientes para las necesidades actuales del país. Por eso he propuesto la creación de un Fondo de Inversión y Desarrollo que establezca que se destinen al menos 300 millones de dólares al año para este tema. Eso pasa por decisiones políticas.

No obstante, es sabido que existen importantes barreras a la penetración de mercado de las ERNC. La más importante es la imposibilidad de establecer contratos de suministro de energía de largo plazo con los grandes consumidores. Esto es indispensable para atraer inversión en el sector.

Las ERNC son una alternativa viable, de eso no hay dudas. Negar este hecho es ir en sentido contrario de hacia donde se dirigen hoy todos los países desarrollados y muchos otros que entienden que no es posible seguir postergando este tipo de decisiones.

B. ¿Por qué no a Hidroaysén?

Este año las autoridades del gobierno de Chile, en contra de la gran mayoría de los ciudadanos, aprobaron el proyecto Hidroaysén, que se plantea como “la solución” a los problemas de abastecimiento eléctrico del país. La mega-central hídrica estará instalada en el centro de la Patagonia

chilena, un lugar lleno de riquezas naturales y que es rostro de Chile al mundo para el turismo sustentable.

Mi oposición al proyecto tiene fundamentos básicos. Creo que Chile no necesita Hidroaysén, pues tiene hoy cubierta su demanda energética para los próximos 15 años. Este es el punto de inflexión para decidir cuál será nuestra política energética y la matriz sustentable asociada a ella. El recurso hídrico debe ser, sin duda alguna, uno de sus componentes, pero hay que ser cauto a la hora de definir dónde se instalan centrales y su magnitud. Está claro que la inexistencia de una política energética adecuada a los desafíos actuales tiene una gran responsabilidad y eso es algo que en nuestro país hace más de 10 años no se aborda con la seriedad que se merece.

Hoy, Chile, en términos energéticos, es menos competitivo, más concentrado, más contaminado, menos sustentable y más vulnerable en el suministro que la gran mayoría de países de la zona. Si tenemos la energía más cara es porque el mercado eléctrico no es competitivo por las altas barreras de entrada, pero sobre todo por las enormes rentabilidades de las eléctricas. En paralelo, mientras el uso eficiente de la energía es la punta de lanza en todas las propuestas de desarrollo energético de los países de la OECD, en Chile poco y nada se hace en esta materia. Somos víctimas del paradigma política energética de corto plazo, donde da lo mismo la eficiencia energética y qué tipo de energía se desarrolle con tal de suplir la posible falta de ésta.

Debemos decidir qué tipo de desarrollo queremos construir: el sustentable para generaciones futuras o el económico para el beneficio tanto de las grandes empresas eléctricas como de las grandes mineras. Ese es el dilema ético.

Asimismo, en Chile la estimación de demanda de energía está sobredimensionada porque no se considera el uso eficiente, las nuevas tecnologías y el real aporte de las ERNC. Es falso decir que es difícil generar otro tipo de energía cuando Chile tiene el potencial geotérmico, de biomasa, solar, eólico, mareomotriz y de minicentrales hídricas como ningún otro país, pero si no establecemos cuánto puede aportar cada fuente estamos negando un mejor desarrollo.

Por lo anterior, este proyecto de megacentral hidroeléctrica que generaría 2.700 Mw no es necesario para Chile, pues: i) refuerza la concentración económica y eléctrica; ii) ambientalmente genera consecuencias e impactos negativos mayores en agua, cuenca, paisaje y otros servicios ambientales; iii) requiere de un tendido eléctrico de más de 2.000 kilómetros, que sería

el más largo y vulnerable del mundo; y, iv) impide la entrada de nuevas opciones del tipo energías renovables no convencionales.

C. ¿Por qué no a la energía nuclear en Chile?

En Chile, el debate sobre la generación de energía nuclear ha estado siempre presente. Sin embargo, no fue hasta el terremoto en Japón que el tema pasó a ser conversado más allá de cuatro paredes. Desde que asumió el presidente Sebastián Piñera, el gobierno ha firmado dos convenios de colaboración o intercambio de información (como deseen llamarle) con países que se abastecen de energía nuclear. Primero fue con Francia y luego con Estados Unidos. No está claro qué se busca con ellos.

En ese sentido, hay tres preguntas que cualquier autoridad responsable debe responder antes de optar por la energía nuclear. 1) ¿Cómo se depositan los residuos finales generados por la energía nuclear? Esto, hoy, no tiene respuesta satisfactoria en el mundo; no hay respuesta válida para la sustentabilidad del desarrollo, pues el confinamiento que se ha hecho de ellos, a pesar de su alto costo, sigue dañando y deteriorando el medioambiente a perpetuidad. 2) ¿Son seguras las plantas nucleares con la sismicidad de Chile? La respuesta es clara: no existe central nuclear segura para enfrentar la sismicidad de Chile y los maremotos que la naturaleza cada cierto tiempo nos presenta. Cualquier respuesta distinta es falaz y quiere vivir el mundo de fantasía. 3) ¿Disminuye la dependencia energética de Chile con la energía nuclear? Nuevamente, la respuesta obvia y categórica es no. Pasaríamos de una dependencia de los combustibles fósiles o hidrocarburos a la dependencia del uranio, que es aún más caro y más escaso. O sea, absurdo pensar en ese camino. Estas respuestas insatisfactorias muestran que no ganamos nada con la generación eléctrica con energía nuclear y sólo aumentamos el riesgo para el medioambiente y para la vida de las personas.

La experiencia en Japón demostró que, más allá de ser una energía contaminante, países como Chile no están preparados para generar energía nuclear. La sismicidad en Chile es mucho mayor que en Japón y no están dadas las condiciones geográficas para una planta nuclear, pues es insegura en aspectos geológicos y geopolíticos. Es negativa, además, porque instala una nueva dependencia tanto de un combustible escaso como de una tecnología con pocos proveedores. Asimismo, tiene otros inconvenientes como: altos costos de inversión y de la institucionalidad de control; un alto costo

en manejo de residuos (US\$ 113 mil millones en 50 años, Reino Unido) y aun insatisfactorio; y un uso intensivo del recurso agua. A esto se suma que impide la entrada de opciones sustentables y la diversificación de actores, pues impone una opción excesivamente centralizada y “militarizada”.

VI. Algunos desafíos para Chile y América Latina en materia de energía

Como se ha demostrado, las ERNC constituyen una componente relevante y de alto potencial para diversificación de la matriz energética nacional, contribuyendo a la seguridad y autonomía en el abastecimiento energético. Ello supone, además, incentivar la capacidad científica y tecnológica del país para mejorar la transferencia y adaptación de tecnologías, a través de redes, giras tecnológicas, consolidación de centros tecnológicos y fortalecimiento de actores proclives al emprendimiento que lideren las innovaciones y los quiebres tecnológicos.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología es la mejor respuesta para enfrentar los desafíos de la dependencia, la vulnerabilidad, la seguridad del suministro energético y el cuidado del medioambiente. Ello no sólo tendrá impactos en el ámbito de la energía, sino también en actividades de generación de valor, como el turismo, la agroindustria, la industria forestal, la pesca, la minería, la industria de manufacturas, entre otras.

La tarea que tenemos los países de América Latina es clara. El avance que debemos realizar debe estar asociado a reducir el uso del carbón y otros combustibles fósiles para generar energía, y aumentar la utilización e inversión en ERNC y en instalar la eficiencia energética como una tarea nacional a todo nivel. El uso de la ERNC y el uso eficiente de la energía deben ser la punta de lanza de todas nuestras propuestas.

A nivel nacional, debemos sentar las bases para una política energética integral, que sea limpia, segura, saludable y a costos razonables.

Además, deberíamos en Chile modificar la Ley 20.257, que introduce modificaciones a la Ley General de Servicios Eléctricos respecto de la generación de energía eléctrica con fuentes de energías renovables no convencionales, para que exija que el 20% de toda la energía sea generada a partir de la ERNC, para que el país pueda obtener ahorros adicionales de las tecnologías de ERNC que ya son competitivas y acelerar la viabilidad

económica de aquellas que, en el futuro, competirán en el mercado. La legislación actual no es suficiente, puesto que sólo establece una capacidad instalada de generación de energía de un 5% para los años 2010 a 2014, con un aumento de 0,5% anual a partir del año 2015. Esto, sin duda alguna, hay que mejorarlo. Esta senda es un camino que ya han tomado algunos países de la región y otros también deberían sumarse.

Crear unidades de energía ecológica certificadas, para que los clientes particulares puedan demostrar a sus mercados de destino que los productos que ofrecen cuentan con parámetros de “energía ecológica”, y de esta forma aumentar su competitividad, puede ser una alternativa viable que debemos favorecer.

Otra de las opciones es solicitar a las empresas mineras y a los grandes usuarios comerciales o industriales que compren un determinado porcentaje de energía renovable cada año o en relación con cualquier aumento en el consumo energético, a causa de operaciones nuevas o mejoradas.

Además, es fundamental que se propicie el desacople del Producto Interno Bruto (PIB) con respecto a la demanda energética. Los países que han avanzado hacia una política energética saludable han conseguido que la curva del crecimiento del PIB se desacople de la curva del consumo de energía, es decir, para generar más desarrollo consumen menos energía. Si los países latinoamericanos no logran ese avance, estaremos en un círculo vicioso, pues será imposible satisfacer la demanda energética.

Las naciones deberían priorizar una nueva política energética, que considere por cierto las fuentes renovables de energía, el uso eficiente de ésta, con exigencias mayores para los grandes consumidores. Respecto de este punto, estudios indican que si a las mineras y otros grandes consumidores de Chile se les exige un 2% de reducción del consumo de energía anual por un período de 10 años, se ahorrarían casi 3 mil Mw y no se necesitarían grandes proyectos como Hidroaysén u otros termoeléctricos que no están acordes con el desarrollo sustentable que debemos propiciar.

Por otra parte, es necesario también que nuestros gobiernos puedan realizar todos los estudios necesarios para establecer y concordar el real aporte que puede entregar cada una de las diferentes fuentes de generación de energía que hemos mencionado en este artículo, de manera de informar certeramente las decisiones que se deben tomar en la materia energética y así responder a la demanda de cada uno de nuestros países, definiendo, al mismo tiempo, el aporte que se puede hacer en términos de reducción

del consumo a través de la eficiencia energética. Al mismo tiempo, es pertinente tomar medidas para una mejor gestión de la demanda y acciones precisas de carácter estructural destinadas a cambiar patrones de consumo. Tenemos que generar las condiciones para que la ciudadanía pueda optar por consumir ERNC. Así, por ejemplo, si se adquiere una vivienda, tener la posibilidad de comprar una que posea paneles solares, la cual podría, incluso, con la legislación necesaria, aportar al sistema eléctrico de su respectiva ciudad la energía que no usa en el hogar, y recibir a cambio la debida retribución económica o compensación en futuro consumo.

Al mismo tiempo, se presenta como fundamental que los gobiernos de nuestros países puedan promover la entrada de nuevos actores a los mercados energéticos, desconcentrando la propiedad y aumentando su transparencia y competencia. Este es un desafío ineludible, pues debemos mejorar las reglas del juego de los mercados energéticos, cambiando el paradigma del más vendo más gano por el mejor uso la energía y la diversificación de la matriz para que ganemos todos.

Y qué duda cabe de que en Chile y Latinoamérica es necesario fortalecer el rol del Estado en la definición y regulación del sector energético, estableciendo claras responsabilidades políticas de sus autoridades. Con esto me refiero a que sea el Estado el que defina qué tipo de energías quiere desarrollar y dónde ejecutarlas, y que no espere que sean las empresas privadas las que presenten sus proyectos y que definan ellas dónde instalarse y sin importarles si dañan el medioambiente. El Estado debe dejar de ser un mero ente observador y fiscalizador para convertirse en actor fundamental del proceso, dejando de ser subsidiario, cuando corresponda, y pasando a tener un rol más activo en esta materia de creciente relevancia nacional, continental y mundial.

Nos corresponde, entre otras cosas, avanzar en la creación de incentivos tributarios/económicos para el uso de energías no contaminantes; definir normas específicas para las termoeléctricas y los combustibles para su operación; establecer, a través de una política nacional de ordenamiento territorial, las zonas susceptibles de acoger proyectos de generación de energía. De esta forma podemos construir y consolidar una nueva matriz energética que, garantizando la cantidad de energía que el desarrollo sustentable requiere, permita reducir los gases de efecto invernadero y la conflictividad social; y crear mecanismos para que la comunidad participe en forma efectiva e informada en los procesos de evaluación ambiental.

Más allá de las críticas, es hora de estar en una posición propositiva. No avanzamos si nos quedamos en sólo palabras. Es momento de actuar.

Llegó el momento de hablar en serio respecto del tipo de energía que usaremos para nuestro desarrollo, como países que quieren mirar el futuro con responsabilidad con las futuras generaciones.

Cualquiera sea la opción tecnológica que usemos y el tipo de fuente de generación de energía que propiciemos, deberemos repensar los mercados energéticos, modificando el imperante axioma de tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario hacia tanto Estado como sea posible y tanto mercado como sea necesario. Este es, a mi modo de ver, el desafío político de mayor significancia para nuestros países y espero que nuestro mundo político esté a la altura de lo que necesita nuestra sociedad actual y futura.

El verdadero desafío no es la opción entre el agua en mega-centrales y el petróleo o el carbón, porque también existen el viento, la pendiente de la montaña y el sol.

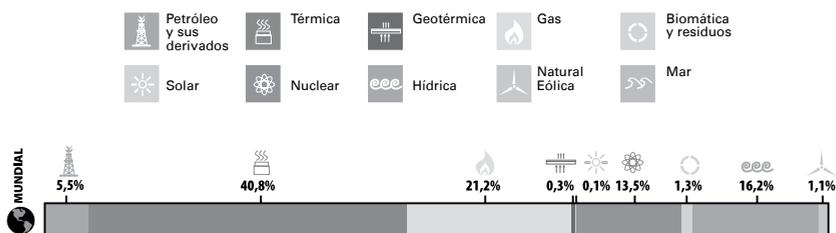
Tabla 1
Fuentes energéticas

Tipos de fuente	Inversión (MUS\$/Mw)	Costo generación (US\$/KWh)	Factor planta	Tiempo de construcción (años)
Gas ciclo combinado	5 a 6	6,0	0,9	4
Carbón	1,8	4,75	0,75	4
Eólica	1,9	1,6	0,25	1,5
Hidroeléctrica	1,2	2,5	0,6	3 a 6
Pequeñas centrales	3	3,5	0,5	1 a 2
Biomasa	1,9 a 3	4 a 5	0,85	1
Diesel	0,4 – 0,5	20 a 30	1	1 a 2
Geotermia	4 a 6	2,5	09	4 a 6
Termosolar	2,1	3,1	03	1
Solar FV	3,5	0,9	02	1

Tabla 2
Potencial energético de Chile

Tipo de energía	Potencial teórico Mw	Potencial aplicable Mw
Geotermia	16 mil	5 mil
Pequeña y mediana central	33 mil	10 mil
Mareomotriz	164 mil	➔ 50
Sol	100 mil	5 mil
Eólica	5 mil	2 mil
Biomasa	6 mil	2 mil

Gráfico 1
Matriz mundial



Notas

1. Conclusión del Panel de Expertos para el Cambio Climático que se reunió en Abhu-Dhabi entre el 5 y el 13 de mayo de 2011.
2. Extracto de *Latin America Clean Energy Market Outlook H1 2010*, de Bloomberg New Energy Finance.
3. En la Tabla 1 se podrán encontrar antecedentes más específicos que refuerzan esta tesis.
4. Información extraída del documento *Prospectiva del Sector Eléctrico 2008-2017*, elaborado por la Secretaría de Energía de México.
5. Datos extraídos de www.energiaparachile.cl. Ver Gráfico 3.
6. Ver Tabla 2.
7. El informe divulgado en Chile por la ONG Oceana utilizó la metodología que nivela los costos y el rendimiento de las diferentes tecnologías para producir energía, convirtiéndolas en una única cifra: el precio de una unidad de energía estándar conocida como megavatio-hora

(MWh). Este precio aplicado en el modelo financiero de “costo nivelado de energía” indica la cantidad de dinero que el propietario de una central eléctrica debe cobrar para recuperar sus costos y obtener una ganancia que, para el caso de este informe, fue del 10%.

Referencias bibliográficas

- ACERA (2010). “Rol de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC) a futuro en Chile: análisis, perspectivas y propuestas”, septiembre 2010, en www.acera.cl.
- _____ (2011). “Precios de Alternativas Energéticas”, abril 2011, en www.acera.cl.
- AGENCIA DE ENERGÍA INTERNACIONAL (AEI), Varios documentos de trabajo de los años 2009, 2010 y 2011.
- ARISTEGUI, JUAN PABLO (2009). “Regulación ambiental en relación con la Energía”, capítulo especial en *Seguridad energética y biodiversidad: Elementos claves para el desarrollo sustentable y para incrementar la competitividad de Chile*”, Santiago, Universidad Diego Portales.
- ASOCIACIÓN DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS (APEMEC) (2011). “El Aporte de las Mini Hidro a la meta del 10% de energías renovables no convencionales (ERNC)”, presentación a Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cámara de Diputados, Valparaíso.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (CNE) (2008). *Política energética: nuevos lineamientos. Transformando la crisis energética en una oportunidad*, Santiago, Chile.
- CONSEJO PARA LA DEFENSA DE RECURSOS NATURALES (NRDC) (2011). “El futuro de la energía limpia en Chile”, en nrdc.org/policy.
- FUNDACIÓN TERRAM, Minutas temáticas sobre Electricidad en Chile; Energías Renovables No Convencionales; Desafíos Energéticos para Chile, Santiago, Chile, 2010 y 2011.
- GREENPEACE (2010). *Por una propuesta energética para Chile... sin carbón*, documento de trabajo de Miguel Márquez, publicado por Greenpeace Pacífico Sur, Santiago, Chile.
- MALDONADO, PEDRO - MÁRQUEZ, M. (1994). *Energía y equidad*, División de Recursos Naturales y Energía, CEPAL, Santiago, Chile.
- MÁRQUEZ, M. - BAQUEDANO, M. - SOHR, R. (2009). *Análisis de los escenarios energéticos que amenazan a Chile*, Fundación H. Böll, Santiago, Chile.
- ROMÁN, ROBERTO - HALL, STEPHEN (2011). “El futuro energético de Chile está en la eficiencia energética y las energías renovables”, en www.futuro-renovable.cl.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA DE MÉXICO (2008). “Prospectivas del Sector Eléctrico 2008 – 2017”, en www.sener.gob.mx.

RESUMEN

Durante años, los gobiernos latinoamericanos han postergado los debates relacionados con la generación de energía y sus fuentes. Desconozco si fue por desidia o por falta de interés en el tema, lo cierto es que hoy, cuando los gases contaminantes y de efecto invernadero llegan a niveles graves para la salud, y cuando el cambio climático amenaza con destruir el planeta tal como lo conocemos, nos damos cuenta de que existe una situación pendiente. Será necesario tomar decisiones políticas audaces y en la misma senda de los países desarrollados, de manera de avanzar hacia la sustentabilidad del desarrollo y no sólo hacia el crecimiento económico. Generar energía a través de las energías renovables no convencionales, reducir el uso de los combustibles fósiles y mejorar la eficiencia energética son, sin duda alguna, desafíos que Latinoamérica deberá asumir.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

La urgencia de legislar para enfrentar el cambio climático

Alberto Cárdenas Jiménez

I. Cambio climático y vulnerabilidad

La temperatura media de la superficie terrestre ha subido más de 0,6°C desde los últimos años del siglo XIX. Científicos de la Agencia Atmosférica de la NASA (NOAA, por sus siglas en inglés) reportaron que 2010 ha sido el año más caliente de la Tierra desde que se cuenta con registros en el año 1880. Este año es también el año número 34 que en forma consecutiva la temperatura media anual ha estado por arriba del promedio del siglo XX. Se prevé que este incremento continúe hasta registrar entre 1,4°C y 5,8°C para el año 2100, lo cual representa un cambio rápido, profundo y catastrófico. Aun cuando al día de hoy se pudieran resolver las causas humanas del calentamiento, la inercia del sistema climático es tal que durante el siglo XXI tendríamos una temperatura que sería mayor que en cualquier siglo de los últimos 10.000 años, con consecuencias que ya comenzamos a experimentar para todos los ecosistemas y el desarrollo de la humanidad.

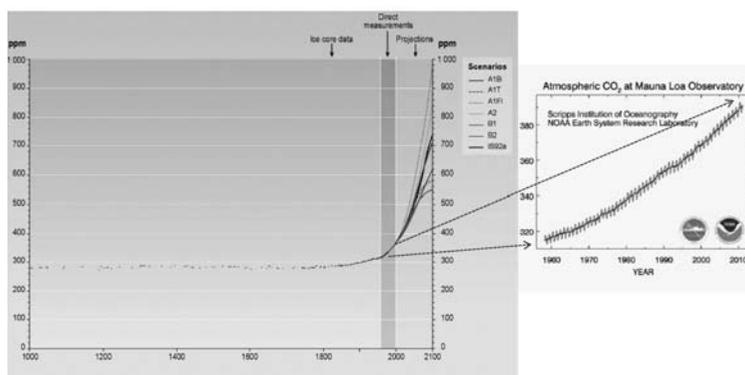
El proceso de industrialización, junto con el crecimiento económico y demográfico del último siglo y medio, y los niveles cada vez mayores de combustión de petróleo, gasolina y carbón, la tala de bosques y algunos métodos

ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ

Senador de la República por el estado de Jalisco. Miembro del Partido Acción Nacional. Ing. industrial (Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán). Gobernador del estado de Jalisco (1995-2001). Fundador y titular de la Comisión Nacional Forestal (2001-2003). Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2003-2005). Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2006-2009). Presidente de la Comisión Especial de Cambio Climático y secretario de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado.

de explotación agrícola son el motivo principal del aumento de la temperatura porque han provocado un incremento en los volúmenes atmosféricos de GEI (principalmente en forma de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso). Si bien su producción es natural e imprescindible para la vida en nuestro planeta –actúan como una barrera que impide que el calor solar vuelva al espacio y es gracias a los mismos que la Tierra no es un lugar frío y congelado–, cuando su volumen crece indiscriminadamente generan incrementos en la temperatura cuya consecuencia es la transformación del clima.

Gráfico 1 CO₂ en la atmósfera: últimos 1.000 años y proyecciones a 2100



Los aumentos de temperatura global y cambios en patrones climáticos de las últimas décadas sólo se pueden explicar por emisiones humanas

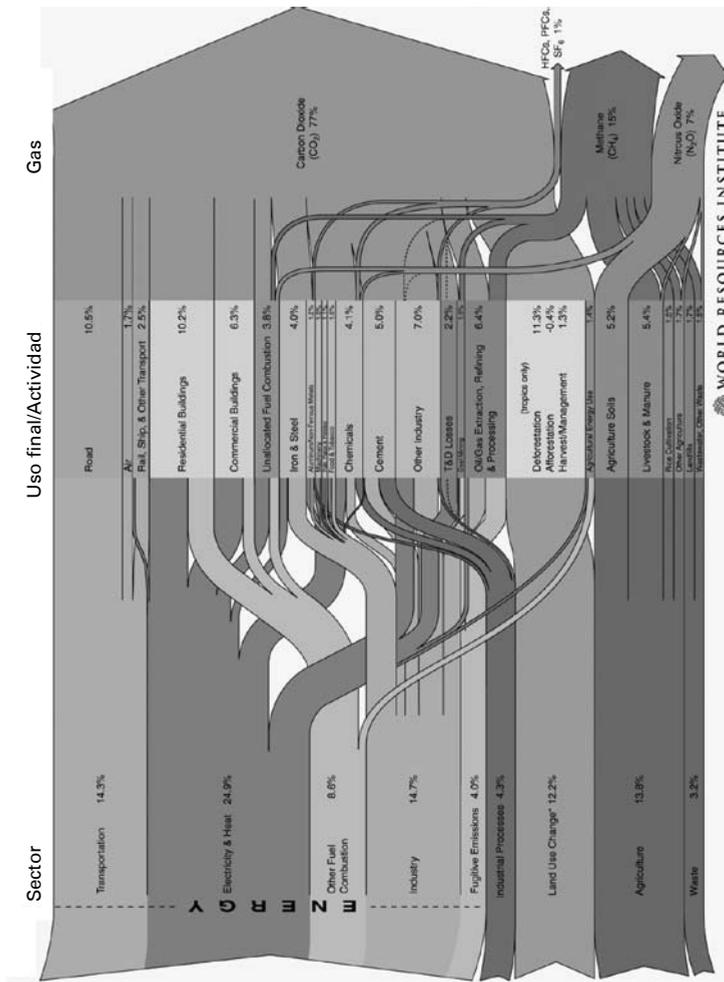
Fuente: Scripps Institution of Oceanographic NOAA Earth System Research Laboratory.

El Gráfico 2 indica, para el año 2005, en un solo “esquema de tuberías”, los sectores que originan las emisiones mundiales antropogénicas de GEI, las actividades específicas que los provocan y el tipo de gas con efecto invernadero que se emite expresado en toneladas equivalentes de bióxido de carbono.

La mayor parte de las emisiones las producen la combustión de carbón, petróleo y sus derivados y el gas natural (combustibles fósiles) usados como fuente de energía para satisfacer las necesidades humanas. Por actividad, la más relevante es el consumo energético en nuestros hogares y lugares de trabajo, la sigue el transporte e inmediatamente, las emisiones causadas por la deforestación (en este caso las emisiones provienen de la pérdida de bio-

masa forestal, la cual constituye un reservorio de carbón que al quemarse o talarse, eventualmente se transforma en CO₂ que se acumula en la atmósfera). En el ramo industrial, las mayores emisiones provienen de la industria del cemento. Su orden de magnitud es equivalente a las producidas por la pérdida de nitrógeno de los suelos agrícolas, estas últimas causadas en parte por el uso inadecuado de fertilizantes químicos.

Gráfico 2
Emisiones mundiales de GEI en 2005
Total 44,153 MtCO₂ eq



Fuente: World Resources Institute

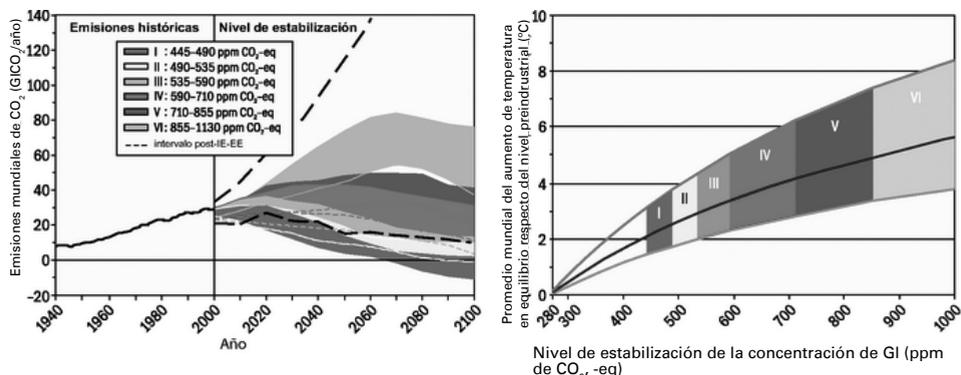
El Grupo Intergubernamental de Especialistas en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha señalado que para evitar situaciones peligrosas e incontrolables tendríamos que limitar el aumento de temperatura global a no más de 2°C.

Cabe señalar que dicho aumento ya representaría para México un serio problema, pues ocasionaría escasez crónica de agua, una mayor desertificación del país, mayor incidencia de fenómenos meteorológicos extremos y la proliferación de enfermedades y plagas actualmente bajo control, entre otros.

El esfuerzo requerido para reducir emisiones se muestra en el Gráfico 3. Solamente las trayectorias indicadas en la franja inferior podrían lograr que la temperatura no aumente más de 2°C. Dicha trayectoria implica emisiones a menos de la mitad de las actuales para mediados de siglo y prácticamente nulas para final de siglo.

Gráfico 3

¿Cuánto debemos reducir nuestras emisiones? Emisiones de CO₂ y aumentos de la temperatura en equilibrio para un abanico de niveles de estabilización



Sólo si logramos la trayectoria de reducción de emisiones en la parte inferior (450 ppm) u otra más agresiva, podremos esperar aumentos menores a los 2° C.

Fuente: IPCC, 2007: Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, pág. 66.

Varios estudios han demostrado que dichos cambios son técnicamente posibles y que el costo de la inacción es altísimo y lo será más en la medida en que dilatemos nuestras acciones para resolver el problema. Sin embargo, la falta de conocimiento y convencimiento sobre el problema y sus soluciones, la indolencia, la irresponsabilidad, la falta de solidaridad con los más vulnerables, y también los intereses económicos que acompañan nuestro patrón de desarrollo, basado en combustibles fósiles y en una explotación no sustentable de los recursos globales, han hecho imposible que hasta la fecha el concierto de naciones responda en la medida que el problema requiere.

Sin embargo, la falta de acción de otros, como lo ha mencionado el presidente Felipe Calderón H., no es excusa para que los mexicanos nos crucemos de brazos. Aunque hay que reconocer que para que el problema se resuelva se requerirá de una acción mundial concertada y que tal esquema requiere de avanzar con acuerdos y acciones mundiales; rápidamente, sí, pero necesariamente paso a paso.

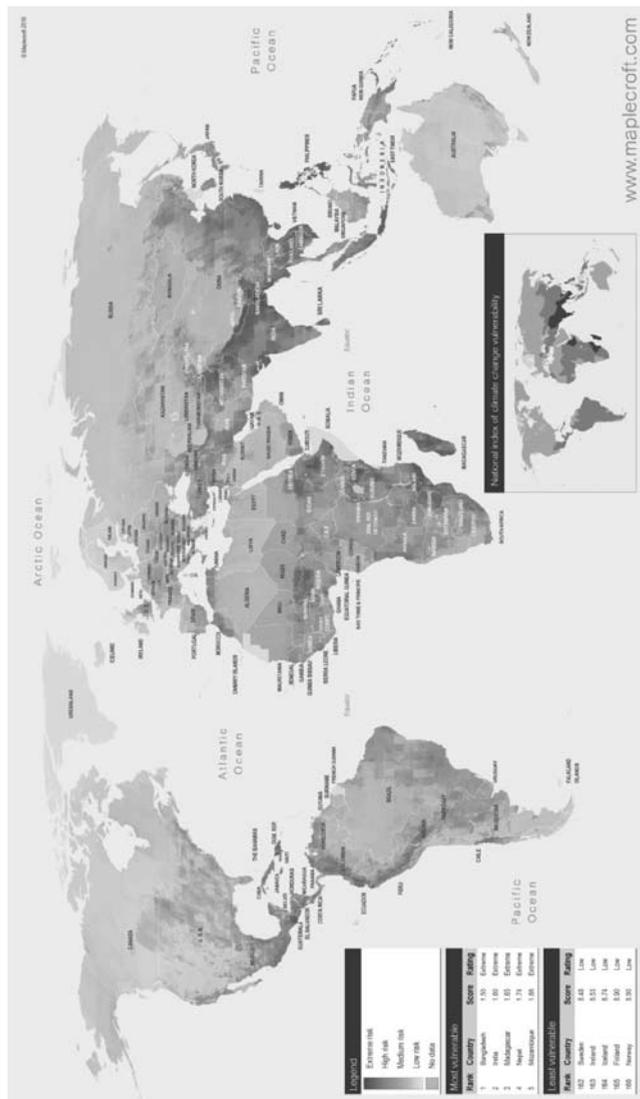
La actitud correcta y necesaria como ciudadanos y como país es responder con acciones que demuestren responsabilidad y resultados relevantes para mitigar nuestras emisiones y para adaptarnos al cambio climático.

Para resolver las causas del problema tendremos que cambiar nuestros patrones de consumo y producción hasta lograr una des-carbonización de nuestra economía a través de mejorar nuestra eficiencia, del uso de energías limpias, de revertir la pérdida de capital natural, de enverdecer nuestras ciudades y de reusar o eliminar nuestros desechos.

Este proceso, denominado “enverdecimiento de nuestra economía”, no es solo el único camino aceptable, sino que está demostrando que es capaz de generar mayor prosperidad, equidad, empleos y bienestar que el modelo “marrón”, insostenible, que actualmente tenemos.

México, por su situación geográfica entre dos océanos, en zona de ciclones, su orografía llena de cadenas montañosas, por su gran variedad de ecosistemas y biodiversidad y, finalmente, por sus carencias en infraestructura de sus asentamientos humanos así como por su desigualdad social, se vuelve particularmente vulnerable al cambio climático.

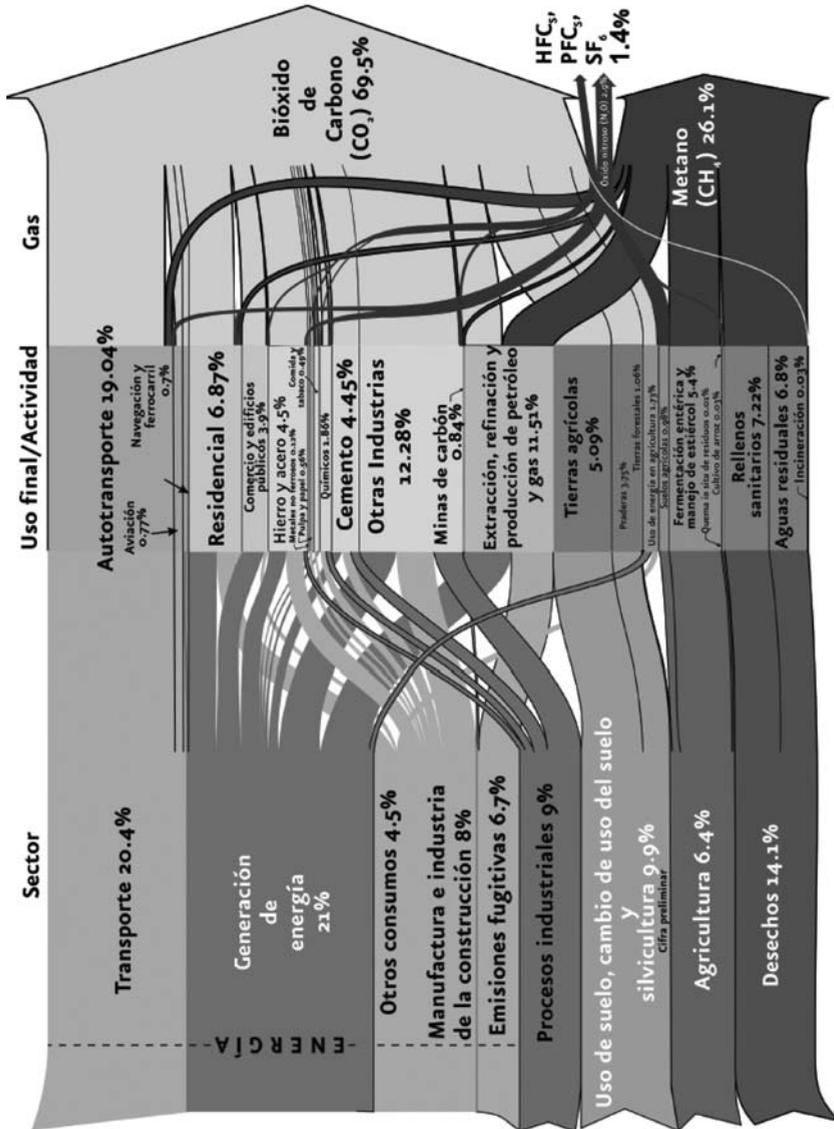
Gráfico 4 Estimación de la vulnerabilidad al cambio climático en el planeta



El Inventario Nacional identifica que los principales sectores que emiten GEI son: energía, incluido el transporte (60,7%), desechos (14,1%), cambio de uso de suelo y silvicultura (9,9%), procesos industriales (9%) y agricultura (6,4%).

Fuente: Maplecroft™.

Gráfico 5
Emisiones de GEI en México en 2006
Total 709 MtCO₂ eq



Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT con información del INE.

El total de esas emisiones del año 2009 representa un incremento del 40% con respecto al nivel de 1990. Ello indica que nuestro país necesita llevar a cabo acciones de mitigación que permitan el desacoplamiento de las emisiones de GEI del desarrollo económico. En comparación con el perfil de emisiones mundiales mostrado en el Gráfico 2, las emisiones nacionales muestran un mayor porcentaje de metano, proveniente del manejo de los desechos urbanos y de las operaciones de PEMEX. Esta diferencia de las emisiones de México con respecto a las mundiales marca adecuadamente dos campos de acción (manejo de desechos –municipales y agropecuarios– y emisiones fugitivas de PEMEX) en donde la oportunidad de implementar programas y proyecto para reducir nuestras emisiones son importantes y rentables.

El incremento de las emisiones de GEI del país ha estado acompañado con el de la temperatura. Al respecto, las observaciones instrumentales de 1971 a 2008 muestran que la temperatura media anual se ha elevado 0,6°C en promedio para el territorio mexicano. La media histórica del período se ubica en 20,9°C y muestra que las observaciones están por arriba de la media histórica después de 1990; en los últimos 10 años la tendencia indica un calentamiento acelerado de 0,7°C/decenio.

Como ya mencionamos, la ubicación geográfica, la desigualdad social, la falta de infraestructura, entre otros factores, hacen de México un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. En un escenario de incremento de la temperatura de 2°C se prevé que nuestro país experimente impactos de índole ambiental, social y económica estrechamente vinculados. Algunos de esos cambios son:

- Modificaciones en los patrones pluviales, con aumentos en el noroeste del país y el Caribe.
- Aumento en cantidad y fuerza de ciclones tropicales y huracanes.
- Merma de lluvias en Baja California, Pacífico Norte, Noroeste, Cuencas Centrales del Norte y Valle de México.
- Descenso en la productividad de la agricultura hasta llegar incluso a la pérdida de cosechas.
- Las actividades silvícolas enfrentarán la amenaza de incendios forestales y plagas.
- Descenso en la productividad en actividades pesqueras como consecuencia de la migración de especies.
- Disminución de las áreas destinadas a la actividad pecuaria por baja en las precipitaciones y recarga de acuíferos.

- Degradación de la capacidad de los ecosistemas para balancear el clima, la absorción de carbono, conservar la diversidad de flora y fauna, y proveer agua.
- Aumento de amenazas para especies en riesgo y de especies endémicas.
- Incremento de enfermedades vectoriales (dengue, malaria, paludismo).
- Aumento de morbi-mortalidad como consecuencia de distinto tipo de enfermedades, sobre todo en población de riesgo (enfermedades gástricas y respiratorias agudas y crónicas, olas de calor).
- Perjuicios para la infraestructura petrolera, vial y de transmisión de energía eléctrica.
- Crecimiento en los índices de pobreza debido a la producción decreciente de alimentos y los movimientos demográficos como consecuencia de desastres naturales por cambio climático.
- Desvío de fondos por parte de los gobiernos para poder afrontar las consecuencias del cambio climático y proveer ayuda a los damnificados.

Con dicho panorama mundial y nacional, queda claro que el cambio climático es el mayor reto que enfrenta la humanidad y que ignorarlo nos llevaría a costos inaceptables y a un grave retroceso en nuestro desarrollo. Es, por lo tanto, una urgencia que en México se legisle para enfrentar este problema.

II. Respuesta internacional

En 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se adoptó como base para una respuesta mundial al problema del cambio climático. Con sus 192 partes, cuenta entre sus miembros a casi todos los países del mundo. Su objetivo último es estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera para situarlas en un nivel que impida interferencias humanas nocivas en el sistema climático.

La Convención se complementa con el Protocolo de Kioto de 1997, que cuenta con 184 partes. En virtud de este tratado, 37 países industrializados y la Comunidad Europea se han comprometido a reducir sus emisiones un promedio del 5% para 2012 con respecto a los niveles de 1990. Los países

industrializados deben ante todo tomar medidas internas contra el cambio climático; pero el Protocolo les permite también cumplir parte de sus compromisos de reducción de las emisiones en el exterior a través de los llamados “mecanismos basados en el mercado”. Por ejemplo, uno de los mecanismos del Protocolo basados en el mercado, el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), permite a los países industrializados comprar Reducciones Certificadas de Emisiones (bonos de carbono) logradas por proyectos de desarrollo sostenible implementados en los países en desarrollo.

En los últimos años, la efectividad y credibilidad del proceso multilateral de la Convención y del Protocolo llegaron a un punto muy bajo después del fracaso de lograr un acuerdo vinculante universal que se intentó en la Conferencia de las Partes de la Convención y la Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto celebrada a finales de 2009 en Copenhague (COP15/MOP5). Con el liderazgo de México durante la COP16/MOP6 celebrada en Cancún a finales de noviembre de 2010, se logró relanzar el ímpetu de las negociaciones y se acordó un paquete de decisiones denominado “Acuerdos de Cancún”. Sin embargo, a la fecha, las propuestas planteadas para reducir los GEI siguen siendo insuficientes. Si se mantienen las tendencias actuales, aunque se cumplieren plena y puntualmente todas las promesas y planes actuales de reducción o limitación, las emisiones mundiales seguirían aumentando.

No podemos posponer mucho más la decisión de tomar medidas más rigurosas para reducir las emisiones de GEI, especialmente debido a cuestiones de equidad, capacidades nacionales y de volumen, en relación con la parte que corresponde a las naciones desarrolladas. De lo contrario, corremos el peligro de perder la oportunidad de mantener el incremento de la temperatura media mundial en 2 grados Celsius, y ya nunca podremos mantenerla en 1,5 grados.

Un aspecto particularmente preocupante son las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía de que en 2030 la demanda mundial de energía habrá aumentado un 55%. Esta misma agencia, en concordancia con sus predicciones, reportó que el año 2010 fue el de mayores emisiones históricas provenientes del sector energético.

En el período hasta 2030, la infraestructura mundial de suministro de energía requerirá una inversión total del orden de los 26 millones de millones de USD, de los cuales aproximadamente la mitad será necesaria en países en desarrollo. Si el mundo no consigue que esas inversiones sean respetuosas

con el medioambiente dirigiéndolas a tecnologías con bajas o nulas emisiones, en 2050 las emisiones globales habrán aumentado un 50% en vez de disminuir más de 50% como la ciencia nos exige (ver Gráfico 3).

Creemos que en el ámbito internacional nos toca la tarea como país, y en particular como senador de la República, de seguir insistiendo en la pronta implementación de los Acuerdos de Cancún, y en acelerar el paso para lograr una economía baja en carbono que permita avanzar hacia un acuerdo internacional vinculante que limite el calentamiento global a no más de 2° C y preferentemente por debajo de 1,5°C.

III. Acciones en México

Por lo que se refiere a las acciones a nivel internacional, el Senado reconoce el papel proactivo de nuestro país no sólo en implementar acciones para dar cumplimiento a los compromisos contraídos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kioto (PK), sino también en impulsar el avance de las negociaciones internacionales. Al respecto, menciono especial merecen las acciones siguientes:

- Firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el 13 de junio de 1992 y ratificación de la misma el 11 de marzo de 1993.
- Firma del Protocolo de Kioto (PK) el 9 de junio de 1998 y ratificación del mismo el 7 de septiembre de 2000. El Protocolo entró en vigor hasta el año de 2005, cuando se llegó a la ratificación de países desarrollados que sumados incluían por lo menos el 55% de las emisiones de 1990.
- Presentación de cuatro comunicaciones nacionales, en las que se incluye el Inventario Nacional de Emisiones de GEI. Actualmente está en proceso de elaboración la 5ª Comunicación Nacional, que presentará al Secretariado de la Convención en el año 2012.
- Asociación al Acuerdo de Copenhague en enero del año 2010 para presentar su propuesta de reducción de emisiones por acciones nacionales de mitigación apropiadas en el corto y mediano plazos, que respectivamente son: la reducción de hasta un 30% al año 2020 conforme al escenario tendencial y, a 2050, reducción del 50% con

respecto a las emisiones de 2000, sujeto a la recepción de asistencia económica y tecnológica. Estas metas fueron incorporadas oficialmente a la CMNUCC en Cancún.

- Organización, junto con el Secretariado de la CMNUCC, de la 16 Conferencia de las Partes de la CMNUCC y la Sexta Reunión de las Partes del PK (COP16-MOP6).
- Liderazgo del presidente Calderón y de la Canciller de México como Presidenta de la COP16-MOP6 para la adopción en diciembre de 2011 del paquete de decisiones conocido como “Acuerdos de Cancún”.

A nivel nacional, destacan las siguientes acciones y políticas:

- Integración de un Comité Intersecretarial para el Cambio Climático en 1997, con el objetivo de analizar la ratificación mexicana del PK y fijar su postura en las negociaciones internacionales.
- Reconocimiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de los efectos negativos de los GEI y el compromiso de promover medidas de mitigación de emisiones de esos gases.
- Establecimiento de un programa piloto de límites de emisión e intercambio virtual de emisiones entre las unidades productivas de Petróleos Mexicanos en 2001.
- Instalación de la Comisión Mexicana para Proyectos de Reducción de Emisiones de GEI (COMEGEI), quien funge como Autoridad Nacional Designada para Proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del PK, en enero de 2004.
- Establecimiento del Programa Nacional Voluntario de Contabilidad y Reporte de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, comúnmente conocido como Programa GEI México, en el año 2004. Hasta noviembre del año 2010, 86 empresas reportaban sus emisiones al registro.
- Establecimiento del Comité Directivo de la iniciativa Metano a Mercados, que forma parte de la iniciativa internacional para recuperar y aprovechar el metano como energía alternativa.
- Publicación en abril del año 2005 del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, que incorpora las funciones del COMEGEI y se encarga la elaboración de programas y estrategias nacionales contra el Cambio Climático.

- Implementación del Fondo Mexicano de Carbono (FOMECAR), que a la fecha apoya diversos proyectos de mitigación de emisiones de GEI.
- Suscripción de diez memoranda de Entendimiento con países Anexo I y con el Banco Japonés de Cooperación Internacional en el período 2004-2006, para apoyar el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones de GEI, susceptibles de adquirir certificados de reducción de emisiones.
- Alusión específica al cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje 4 “Sustentabilidad”. Éste incorpora dos objetivos de política nacional asociados al cambio climático: la reducción de las emisiones de GEI e impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.
- Presentación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático en mayo del año 2007.
- Publicación en el Diario Oficial de la Federación en agosto del año 2009 del Programa Especial de Cambio Climático. Éste establece las políticas, estrategias, objetivos y metas que la Administración Pública Federal se compromete a llevar a cabo durante la presente administración para mitigar las emisiones de GEI, reducir la vulnerabilidad y favorecer la adaptación a los efectos de este fenómeno. Al año 2012, la meta establecida de mitigación es de 50,6 Mt CO₂eq, lo que pone a México en una ruta adecuada para lograr la meta indicativa de reducción de 30% de sus emisiones con respecto a la tendencia en el año 2020.
- Registro de 127 proyectos en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto y se han otorgado a México 8.340.029 toneladas de CO₂ eq de Reducciones Certificadas de Emisiones (CERs), al 2 de julio del año 2011.

IV. El esfuerzo del Senado y el proceso legislativo

Senadores de prácticamente todas las fracciones parlamentaras coinciden en que la política nacional en materia de cambio climático adolece de disposiciones normativas concretas que coadyuven a enfrentar las múltiples

amenazas que se imponen a nuestro país y al mundo. Por ello, ya desde el año 2007 en el Senado se han presentado varias iniciativas legislativas para impulsar una ley que combata en forma integral el cambio climático. Sin embargo, a la fecha ninguna de ellas ha sido aprobada.

A partir de 2010, la Comisión Dictaminadora de Medio Ambiente inició un proceso de análisis de iniciativas como Proyectos de Decreto en el que consultó a diversas organizaciones de los sectores social, privado, académico, científico; a la Asociación Nacional de Autoridades Estatales Ambientales, a la Comisión de Medio Ambiente de la Comisión Nacional de Gobernadores, a las dependencias de la Administración Pública Federal que integran la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, las Comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Relaciones Exteriores, y de Organizaciones no Gubernamentales del Senado llevaron a cabo el foro de opinión “Agenda legislativa de cambio climático: retos y oportunidades para México”, en el que participaron expertos representantes de los tres órdenes de gobierno, organizaciones no gubernamentales, académicas y empresariales.

Como resultado de las consultas y del foro se recibieron comentarios, inquietudes, críticas y propuestas, entre los que se destacan los formulados por el Centro Mario Molina, el PNUD, el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF), The Nature Conservancy (TNC), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Pronatura A.C. y de los senadores integrantes de la Comisión Especial de Cambio Climático, particularmente la iniciativa con Proyecto de Decreto, por la que se expide la Ley General de Cambio Climático.

En lo que respecta a las dependencias y entidades del gobierno federal que remitieron por escrito su opinión, destacan las secretarías de Gobernación, Economía, Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Comisión Reguladora de Energía, el Instituto Nacional de Ecología, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y el Servicio Meteorológico Nacional. Asimismo, se recibieron comentarios y observaciones de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

El proyecto de decreto que actualmente se discute en la Cámara incluye cuatro propuestas legislativas sobre cambio climático. Para su redacción final, tomó como base la propuesta que el autor y varios senadores del grupo parlamentario del PAN presentamos en la sesión plenaria celebrada el 25 de marzo de 2010. Esta propuesta se consideró una pieza jurídica más amplia, cuya estructura da cabida, se complementa y fortalece con los contenidos de las otras tres iniciativas.

Para la elaboración de la propuesta que presentamos, su enriquecimiento y la elaboración del dictamen final, el autor, junto con su equipo de colaboradores y la Comisión Especial de Cambio Climático que preside (misma que por su estatus de “Especial” no tiene la facultad de dictaminar iniciativas), se realizaron más de 100 reuniones en forma de foros y talleres, en los que participaron organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades, cámaras empresariales, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y de organismos internacionales. Algunos de los participantes fueron: el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Greenpeace - México, Pronatura A.C., el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza, Environmental Defense Fund, The Nature Conservancy, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, el Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, Ecosecurities - México, el Centro de Ciencias de la Atmósfera, el Instituto de Ecología, el Programa de Investigación en Cambio Climático de la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Ciudad de México, el Instituto Nacional de Ecología A.C., el Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Protección al Ambiente de Nuevo León, la Universidad Iberoamericana A.C., la Fundación Humanismo Político y la Fundación Konrad Adenauer, entre otros. En dichas reuniones se escucharon y recibieron las preocupaciones, propuestas y opiniones de los participantes, la mayoría de las cuales se ven reflejadas en la propuesta de ley.

Destaca el apoyo recibido por la Fundación Konrad Adenauer, que patrocinó y co-organizó el foro “Ley General de Cambio Climático”, celebrado el 25 de mayo de 2010, y el Primer Encuentro Internacional de Legisladores Centro Humanistas sobre Cambio Climático “Posiciones frente a la COP16”, celebrado en México los días 28 y 29 de octubre de 2010; así como la organización de una interesante y aleccionadora gira a

Alemania en junio de 2010. En esta gira participaron, además del autor, legisladores mexicanos y chilenos. La gira consistió fundamentalmente en entrevistas con expertos, legisladores y funcionarios alemanes en temas de cambio climático y visitas a ejemplos destacados de instituciones e iniciativas sobre eficiencia energética y energías renovables.

El objeto de la propuesta de ley es:

- Definir la concurrencia de facultades de la Federación, las entidades federativas y municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas.
- Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Establecer las bases para la concertación con la sociedad.
- Favorecer la transición hacia una economía sustentable de bajas emisiones de carbono.
- El cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos y ratificados por México.

El actual dictamen con propuesta de decreto de la Ley General de Cambio Climático está aprobado por las comisiones dictaminadoras, y dispensado de su primera lectura por el Pleno del Senado en su última sesión del período que terminó en mayo pasado. El dictamen está en espera de su discusión y aprobación, con o sin modificaciones, o de su rechazo por el Pleno del Senado. Esto deberá ocurrir durante el próximo período parlamentario de sesiones ordinarias del Pleno del Senado, que tendrá lugar en los meses de septiembre a diciembre de 2011.

Para su aprobación se requiere del apoyo de los legisladores, particularmente los pertenecientes a la bancada del PRI, quienes todavía no se comprometen con la propuesta legislativa, que ya incluye las propuestas de tres partidos y la opinión de ciudadanos, funcionarios y legisladores conocedores del tema.

En caso de ser aprobado, la propuesta se remitirá a la Cámara de Diputados, quienes podrán aprobarla, modificarla y regresarla al Senado, o rechazarla. Si la iniciativa se devuelve al Senado, el Pleno podría aceptar los cambios propuestos o modificar dichos cambios y volver a enviarla a Diputados para su eventual aprobación o rechazo definitivo.

El objeto del proceso de aprobación es que, antes de que se envíe una propuesta de Ley al Ejecutivo (quien también tiene la facultad de vetarla), la mayoría de los legisladores estén de acuerdo con los contenidos de la misma.

La función del Ejecutivo sería la de publicar la propuesta de ley remitida por el Legislativo y que el propio Ejecutivo considere adecuada para su inmediata aplicación según los términos de la propia ley.

Con voluntad política, la presión de la sociedad a través de sus organizaciones y la de los líderes y conocedores del tema —que en un acto de responsabilidad debería de ser manifiesto debido a la urgencia y necesidad de que México cuente con una ley que ayude o fuerce la coordinación y eficacia para combatir el cambio climático—, la aprobación legislativa podría estar lista en el mismo septiembre y la publicación de la misma, antes de que termine el presente año.

V. La Ley General de Cambio Climático (LGCC)

El dictamen de la LGCC que se mencionó en el apartado anterior consta de 76 artículos organizados en siete títulos más 13 artículos transitorios.

A continuación se resumen los propósitos e implicaciones de cada título de la Ley:

Títulos de la Ley General de Cambio Climático

PRIMERO.- Disposiciones Preliminares

En este título se establecen definiciones y el objeto de la Ley ya mencionados anteriormente. Cabe la pena resaltar que la ley incluye la regulación de compuestos con efecto invernadero, que además de los GEI incluyen el hollín (*black carbon* en inglés), el cual, se ha demostrado en estudios recientes, que a pesar de su relativa corta estancia en la atmósfera tiene impactos muy importantes en el clima y particularmente en la salud.

SEGUNDO.- De la Distribución de Competencias

La Ley asigna facultades y responsabilidades concurrentes a los municipios, los estados, al gobierno federal y al Gobierno de la Ciudad de México, así como la obligación de legislar en la materia. Prácticamente no queda actividad importante de cualquier orden de gobierno que no tenga que implementar acciones para combatir el cambio climático.

TERCERO.- Del Instituto Nacional de Medio Ambiente y Cambio Climático (INMAC)

Los senadores llegamos a la conclusión de que resulta muy conveniente para el país contar con un grupo de especialistas al servicio del Estado y la sociedad en temas de medioambiente y cambio climático para que: realice estudios de impactos económicos y políticas públicas sobre medio ambiente y cambio climático; coordine la investigación y transferencia de tecnología; coadyuve en la preparación de recursos humanos; y realice análisis de prospectiva sectorial y colabore en la elaboración de estrategias, planes, programas, instrumentos y acciones.

Se partiría de las funciones, capacidades y experiencia que tiene el actual Instituto Nacional de Ecología para transformarlo en el INMAC bajo la figura de Organismo Público Descentralizado.

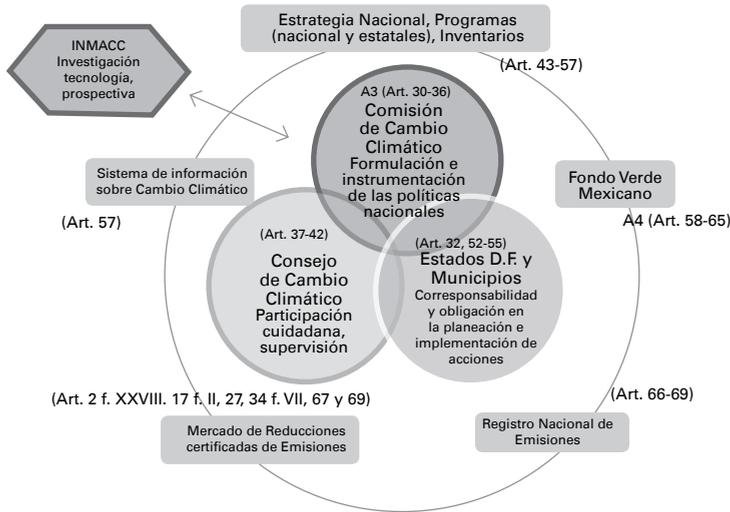
CUARTO.- Políticas Públicas de Adaptación y Mitigación

Este título contiene tres capítulos: el de Disposiciones Generales, el de Adaptación y el de Mitigación. Se describen las disposiciones, principios, objetivos, actividades y obligaciones específicas a las que ciudadanos, empresas e instituciones deberán sujetarse para combatir el cambio climático. Al aplicar los principios e indicaciones señaladas en el presente título y las metas que para algunas de estas actividades se señalan en los Artículos Transitorios, la sociedad y el gobierno mexicano serán capaces de transitar hacia una economía baja en emisiones y cumplir las ambiciosas metas que se requieren para minimizar los efectos del cambio climático.

QUINTO.- Sistema nacional para el Cambio Climático

Para lograr implementar las acciones de adaptación, las reducciones de emisiones y la capacitación, transferencia de tecnología y financiamiento de proyectos que se esbozan en la Ley, se requiere de un grupo de herramientas y disposiciones que hemos denominado el Sistema Nacional para el Cambio Climático. El Gráfico 6 muestra esquemáticamente los componentes de dicho sistema. Cabe destacar el Fondo Verde Mexicano, que daría transparencia a las acciones mexicanas en cambio climático poniendo mayor énfasis en proyectos de adaptación.

Gráfico 6
Sistema Nacional para el Cambio Climático
(Art. 26-69 LGCC)



SEXTO.- Transparencia y Acceso a la Información

En este título se ratifica el derecho a la información de todos los ciudadanos y se instruye a que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, en coordinación con el INEGI y el INMACC, elabore y desarrolle una página de Internet, que incluirá el informe anual detallado de la situación general del país en materia de cambio climático. También se establece la obligación de transparentar los fondos aplicados por los estados en la materia.

Para garantizar la necesaria participación y coordinación de la sociedad y todos los órdenes de gobierno en una materia tan importante y transversal, el acceso a la información y transparencia de los recursos utilizados, así como el informe sobre el cumplimiento de la Ley, debe ser total.

SÉPTIMO.- Sanciones

Se faculta a la PROFEPA para realizar actos de inspección y vigilancia a las personas físicas o morales sujetas a reporte de emisiones.

Se establecen multas en caso de no entregar la información en tiempo y forma. Se remite a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para los funcionarios que incumplan disposiciones de la Ley.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

En los artículos transitorios se fija una serie de metas muy importantes que, en conjunto con la aplicación de la demás disposiciones de la Ley, pondrá a México en el camino adecuado para transitar claramente hacia una sociedad sustentable de bajas emisiones en carbono, para minimizar los costos inevitables del cambio climático que ya estamos experimentando y para cumplir con nuestros compromisos internacionales.

Como podemos observar, la aplicación de la Ley General de Cambio Climático tendrá una serie de impactos prácticamente en todos los ámbitos de las actividades de la sociedad y programas de los tres órdenes del gobierno. Entre ellos destacan los siguientes:

- La LGCC presenta un esquema general y transversal para la adaptación y mitigación del cambio climático.
- Establece un marco de planeamiento de largo plazo que deberá de ser respetado por los tres órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto.
- Asegura continuidad y reforzamiento de acciones ya emprendidas.
- Crea instituciones con capacidades sobre adaptación y mitigación y refuerza las ya existentes.
- Establece un Fondo Verde para el financiamiento y apoyo a programas y proyectos de combate al cambio climático.
- Establece el Registro de Emisiones e institucionaliza los inventarios de emisiones para, en una forma transparente, medir reportar y verificar (MRV) las emisiones y avances de México en el tema.
- Crea mecanismos novedosos de mercado, probados con éxito en otros países, para impulsar proyectos de mitigación a través tanto del registro como de la compra de reducciones certificadas de emisiones (en el Registro Nacional) y un mercado de carbono para ser usado por los generadores de energía a base de combustibles fósiles.
- Prepara al país para que participe con liderazgo y autoridad moral en la necesaria implementación de acuerdos internacionales mucho más ambiciosos que los vigentes.

En resumen, la LGCC es una iniciativa integral que promueve el desarrollo sustentable, la transición hacia una economía verde baja en emisiones y nos prepara para minimizar los impactos del cambio climático, que ya comienzan a ser evidentes y que inevitablemente crecerán conforme

se calienta el planeta y en la medida en que no estemos preparados para afrontar dicho cambio.

Su aprobación es urgente para México. La dilación de su aplicación acabará causando costos innecesarios y pérdidas irreparables, afectando particularmente a los mexicanos más vulnerables, haciendo más difícil el combate a la pobreza y a la inequidad.

RESUMEN

Hasta la fecha, el concierto de naciones no ha respondido en la medida que el problema del cambio climático requiere. Sin embargo, aunque hay que reconocer que para que el problema se resuelva se requerirá de una acción mundial concertada y que tal esquema requiere de avanzar con acuerdos y acciones mundiales, la falta de acción de otros no es excusa para que los mexicanos crucen los brazos. La LGCC es una iniciativa integral que promueve el desarrollo sustentable, la transición hacia una economía verde baja en emisiones y nos prepara para minimizar los impactos del cambio climático, que ya comienzan a ser evidentes y que inevitablemente crecerán conforme se calienta el planeta y en la medida en que no estemos preparados para afrontar dicho cambio.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Cambio climático: políticas nacionales y bases institucionales

Juan Antonio Le Clercq

I. Introducción

El objeto de este artículo es analizar la importancia que supone el diseño de políticas nacionales de cambio climático. Este trabajo representa una propuesta aproximativa que busca arrojar luz sobre un tema que ha tenido una importancia secundaria en el debate político y especializado en comparación con problemas como la negociación internacional, la definición de escenarios de mitigación o la evaluación de costos económicos. Dividimos la argumentación en tres partes. En primer lugar, afirmamos que la efectividad de la respuesta global ante las amenazas del cambio climático depende de un acuerdo internacional vinculante al igual que del diseño de políticas nacionales. Posteriormente, analizamos las características de una política de cambio climático a partir de la definición de *política de políticas*. Finalmente, identificamos cinco elementos indispensables para el diseño de una política de cambio climático.

JUAN ANTONIO LE CLERCQ

Lic. y maestro en Ciencias Políticas (Facultad de Ciencias Políticas, UNAM). Especialización en gestión energética y medioambiental (FLACSO México). Impartió cursos de ciencias políticas y relaciones internacionales en la Univ. Iberoamericana y el Instituto Tecnológico de Monterrey. Colaboró en la Fundación Rafael Preciado Hernández (1995-2000), donde a partir de 1997 se desempeña como director académico. Director general de Análisis y Estrategia, Coordinación General de Comunicación Social, Presidencia de la República (2002-2003). Coordinador general de Asesores, Secretaría de Relaciones Exterior (2004-2006).

II. Las políticas nacionales de cambio climático más allá de la gobernanza global

El potencial destructivo del cambio climático representa uno de los problemas públicos más complejos que haya tenido que enfrentar la humanidad. Al alterar significativamente la composición de la atmósfera y rebasar los umbrales de resiliencia de ciclos y procesos naturales, ha quedado de manifiesto la capacidad de los seres humanos para acabar con la vida en la Tierra tal como la conocemos, posibilidad anteriormente sólo latente con la proliferación nuclear.

¿Por qué el cambio climático es un problema público tan complejo? La humanidad enfrenta ante el cambio climático al menos cuatro retos problemáticos en sí mismos. En primer lugar, se requiere estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) hacia mitad del siglo XXI para evitar un aumento en la temperatura por encima de los 2°C, lo cual, de acuerdo con proyecciones recientes, exige medidas cada vez más ambiciosas y difíciles de alcanzar.¹ En segundo lugar, es necesario acotar las consecuencias inevitables del calentamiento global a través de procesos de adaptación, en especial cuando los riesgos implican pérdidas irreparables de ecosistemas y especies, cambios en patrones de precipitación y aumento del nivel de los océanos, daños a la infraestructura económica y reducción en la capacidad para producir alimentos, incremento de la vulnerabilidad humana y pérdida de calidad de vida, así como el riesgo de conflictos sociales y políticos derivados de la escasez de recursos o de flujos migratorios fuera de control.² Tercero, en tanto este fenómeno trasciende las fronteras y ningún país puede resolver el problema por sí mismo, la construcción de políticas nacionales pasa por la firma de un acuerdo internacional justo, eficiente y efectivo. Lo cual implica un dilema de acción colectiva global, considerando la cantidad de países, agendas y perspectivas contrapuestas que están involucradas. Finalmente, no actuar oportunamente supone asumir graves pérdidas económicas y deterioro en los niveles de desarrollo humano. Sin embargo, implementar políticas de mitigación y adaptación también cuesta y debe hacerse sin poner en riesgo la viabilidad de políticas de desarrollo y la competitividad económica.³ Esto no es un equilibrio fácil de alcanzar y pasa por incorporar en las consideraciones el peso de factores como eficiencia, equidad, responsabilidad intergeneracional y riesgo de desastres naturales catastróficos.

Cuando se habla de la importancia de la “política climática”, el acento se pone en la definición de un acuerdo internacional vinculante que establezca obligaciones nacionales de mitigación y regule la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo. En otras palabras, la noción de política climática implica fundamentalmente “gobernanza climática global”.⁴ Es indiscutible que la firma de un acuerdo internacional vinculante tiene una importancia central para el diseño de políticas nacionales de cambio climático, en especial si aspiramos a que los países en desarrollo definan metas y objetivos puntuales de mitigación y adaptación. Sin un acuerdo que distribuya eficiente y equitativamente las bases de la cooperación y responsabilidad internacionales, es difícil pensar que la humanidad pueda estabilizar los niveles de emisiones y acotar el impacto de las consecuencias inevitables del calentamiento global. Sin un acuerdo internacional efectivo que permita coordinar la respuesta global, transferir recursos o compartir tecnología, tanto los países pobres como aquellos vulnerables por su situación geográfica quedarán en el desamparo y con la carga injusta de enfrentar por sí mismos, sin recursos y capacidades suficientes, escenarios caracterizados por eventos catastróficos, destrucción de infraestructura y ecosistemas y, por supuesto, pérdida de vidas humanas.

Un acercamiento al problema desde una interpretación dura de justicia global nos diría que el diseño de una política de cambio climático sólo es viable si se deriva de un acuerdo internacional que establezca obligaciones vinculantes para los países industrializados, en tanto sus emisiones históricas son la causa original del problema. Desde esta lógica, el problema principal consiste en construir un proceso de gobernanza global que defina primero responsabilidades más ambiciosas para los países industrializados y en segundo lugar, para los países en desarrollo. El énfasis es en un acuerdo eficiente y efectivo pero, fundamentalmente, equitativo.

Una segunda visión, más pragmática y que se refleja crecientemente en las estrategias negociadoras de los países en desarrollo durante las COP, parte de reconocer la dificultad de alcanzar un acuerdo global vinculante y entiende como problema central el acelerar la transferencia de recursos de los países industrializados hacia los países en desarrollo. El argumento en este caso consiste en que difícilmente habrá un acuerdo muy diferente a lo que ya existe y, por lo mismo, los países en desarrollo pueden comprometerse a definir políticas de mitigación y adaptación sólo si los países industrializados ponen cuanto antes recursos y tecnología sobre la mesa.

Una tercera lectura consiste en reconocer que si bien los países industrializados son responsables por las emisiones históricas, las potencias emergentes, y en especial China e India, tienen una contribución cada vez más significativa con los flujos actuales de emisiones. Desde esta perspectiva, tanto los países industrializados como las potencias tendrían que asumir mayores obligaciones en la definición de un acuerdo más equitativo y la responsabilidad de diseñar políticas nacionales ambiciosas con acciones medibles, verificables y reportables.

Estas visiones presentan condiciones necesarias pero no suficientes para entender la problemática del diseño de una política de cambio climático para un país en desarrollo. El error común es suponer que la firma de un acuerdo internacional vinculante incrementa por sí misma la capacidad de respuesta global ante el cambio climático y garantiza una implementación efectiva a nivel nacional. La experiencia de los programas para erradicar la pobreza en África, por ejemplo, ha demostrado que la existencia misma de tratados internacionales y la transferencia de recursos económicos no es garantía de resultados más eficientes de política pública y mejores niveles de vida para la población objetivo. De hecho, formular, implementar y evaluar políticas públicas o impulsar reformas para superar inercias institucionales representan problemas en sí mismos complejos para muchos países en desarrollo.⁵

Si bien una política efectiva ante el cambio climático tiene como punto de partida la definición de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y requiere necesariamente de la transferencia oportuna de recursos y tecnología hacia los países en desarrollo, su efectividad y resultados dependen del desarrollo de capacidades institucionales y la definición de instrumentos de política pública a nivel nacional coherentes en el largo plazo. El reto consiste en traducir el contenido de la arquitectura climática global en políticas nacionales con acciones relevantes en contextos en los que las políticas públicas suelen caracterizarse por ineficiencia, inequidad, déficit de implementación y ausencia de transparencia. La clave está en impulsar un acuerdo internacional más eficiente, efectivo y justo, pero simultáneamente establecer las bases institucionales para definir objetivos de mitigación, adaptación y transformación que reflejen necesidades y problemáticas nacionales.

Parafraseando los argumentos de Easterley, la posibilidad de éxito en la construcción de una política de desarrollo parece estar más relacio-

nada con la construcción de instituciones y autogobierno a nivel nacional que con la firma de tratados internacionales y la transferencia de recursos por sí mismos.

Las políticas nacionales para enfrentar el cambio climático pueden entenderse como programas de acción pública complejos que impactan en diversos ámbitos de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como local, y cuya instrumentación involucra múltiples costos de transacción y efectos distributivos derivados del proceso de toma de decisiones. Las acciones de mitigación y las políticas de adaptación no pueden entenderse simplemente como un conjunto de políticas que pueden ser instrumentadas rápidamente y a bajo costo gracias a la existencia de un acuerdo internacional. Aun materializando el mejor acuerdo internacional imaginable y garantizando transferencias generosas y expeditas de recursos económicos, los países en desarrollo siguen enfrentando el reto de formular políticas eficientes y equitativas, implementar coherentemente los objetivos y metas programados, crear sistemas robustos de incentivos, dirigir estratégicamente los recursos públicos hacia donde pueden generar mayor impacto, reformar sus sistemas institucionales, aumentar su capacidad regulatoria y rendir cuentas en forma transparente ante su población y hacia la comunidad internacional.

Una política de cambio climático tiene objetivos simultáneos, como reorientar los procesos de toma de decisiones, redefinir objetivos de las políticas públicas y desarrollar nuevas y mayores capacidades institucionales para poder enfrentar una amenaza sin precedentes y cuyas consecuencias son impredecibles. Los países en desarrollo enfrentan el reto de prepararse al mismo tiempo para reducir el consumo de combustibles fósiles, minimizar daños a su infraestructura, impulsar adaptación gradual ante el cambio en patrones climáticos, evitar pérdidas irreversibles de ecosistemas y especies, aprovechando para ello los mecanismos derivados de la arquitectura climática global y las oportunidades de la “economía verde”. Y deben lograr esto sin dejar de resolver problemas igualmente prioritarios como la erradicación de la pobreza, el combate a la inseguridad y la corrupción, garantizar el abasto de energía o mejorar la competitividad de sus economías. El dilema consiste en decidir qué tipo de capacidades institucionales desarrollar, qué prioridades establecer en la formulación de políticas, en qué tipo de incentivos robustos invertir y cómo garantizar continuidad en el largo plazo cuando los recursos son escasos y los problemas públicos, múltiples.⁶

Tampoco podemos perder de vista que la definición de una política de cambio climático no deriva de la simple elección o identificación de las alternativas más efectivas o de la voluntad de los actores políticos para reconocer la gravedad de las consecuencias del calentamiento global. En una sociedad democrática, la formulación de políticas involucra a una diversidad de actores sociales, estructuras de autoridad en diferentes niveles y agendas contrapuestas. Por esta razón, los resultados son un producto del conflicto, la cooperación y la negociación, lo cual implica que, dependiendo los grados de conflicto y el número de actores involucrados en la toma de decisiones, los resultados alcanzados pueden ser insuficientes, poco efectivos o francamente mediocres para hacer frente a los problemas que activaron en principio el proceso de cambio institucional.⁷

En resumen, la construcción de una política de cambio climático representa un problema de acción pública de doble dimensión: en primer lugar, es necesario resolver un dilema de acción colectiva global, el cual implica que la firma de un tratado climático eficiente, justo y efectivo depende del esfuerzo agregado y la participación de todos los miembros de la comunidad internacional; pero en segundo lugar, aun cuando el dilema anterior se resuelva, cada país en lo particular debe resolver problemas de acción pública y dilemas de acción colectiva para establecer las bases institucionales y los lineamientos de una política de cambio climático. Una respuesta efectiva ante el cambio climático puede fracasar ante la imposibilidad de superar la dinámica de dilema del prisionero que caracteriza las negociaciones internacionales en la materia, pero también puede hacerlo como resultado de la incapacidad de los países en desarrollo, el vínculo más débil, para definir e implementar políticas con metas relevantes, medibles, reportables y verificables.⁸

III. ¿Qué distingue a una política cambio climático? Aproximaciones a una política de políticas

Hasta ahora hemos argumentado que la definición de un acuerdo internacional no es suficiente para garantizar acciones efectivas ante el cambio climático y que la formulación e implementación de políticas y la reforma institucional suelen ser procesos altamente problemáticos por sí mismos para los países en desarrollo. Una política de cambio climático no

es cualquier tipo de política pública, y por ello es importante identificar su especificidad y comprender los retos que esto supone para el diseño institucional y la definición de políticas públicas.

Entendemos que lo característico de una política de cambio climático es que se formula como una *política de políticas* que en forma *fronteriza* redefine, orienta y dota de un sentido “climático” diferentes políticas públicas, las cuales: 1) son complejas y transversales en sí mismas; 2) tienen objetivos y metas propias más allá del cambio climático; 3) cuyos objetivos y metas no son necesariamente compatibles entre sí; 4) son diseñadas e instrumentadas por estructuras de autoridad en diferentes niveles de gobierno; 5) e integran múltiples costos de transacción y producen efectos distributivos desiguales.

En otras palabras, la complejidad de una política de cambio climático consiste en que no tiene necesariamente un territorio o ámbito propio, sino que ocupa una posición *fronteriza* entre múltiples políticas, nacionales y locales, en sí mismas complejas y transversales, buscando reformularlas o intervenirlas de acuerdo con objetivos de mitigación, adaptación y transformación ante el cambio climático.

La segunda característica central de una política de cambio climático consiste en que su formulación no puede separarse de la incertidumbre implícita en el análisis y los escenarios relacionados con el cambio climático. En este mismo sentido, para Nordhaus es indispensable incorporar el impacto de la incertidumbre al evaluar la viabilidad de cursos de acción ante el cambio climático: “¿A qué nos referimos con incertidumbre? En el contexto presente, tenemos un sistema complejo al que entendemos imperfectamente en el sentido de que no estamos seguros cómo evolucionará en el futuro. La incertidumbre se basa en conocimiento incompleto sobre variables externas y sobre el sistema mismo. En primer lugar, hay fuerzas externas o exógenas (como población o concentraciones de GEI, por ejemplo) que pueden ser medidas, tal vez en forma imperfecta, hacia el pasado, pero que sólo pueden ser proyectadas con errores en lo que respecta al futuro. En segundo lugar, los sistemas natural y societal toman estas influencias exógenas y generan variables importantes como salidas, emisiones, cambio climático e impactos. Las formas de estas ecuaciones y sus parámetros no son completamente conocidos y en algunos casos, como por ejemplo sus impactos, tal vez nunca sean comprendidos.”⁹

Una política de cambio climático responde a un fenómeno cuyas consecuencias son inevitablemente inciertas y se nutre de evidencia científica

en la que existen altos grados de incertidumbre. Hay múltiples preguntas cuya respuesta es incierta y que, sin embargo, afectan el diseño una política de cambio climático. ¿Cuál es la relación entre el aumento de las emisiones de CO₂ y el incremento en la temperatura? ¿Doblar los niveles de GEI en comparación con los niveles preexistentes antes de la Revolución Industrial implica duplicar la temperatura promedio de la Tierra? ¿De qué forma impactan los efectos de retroalimentación los escenarios previstos? ¿Cuál es la tasa de descuento óptima al transferir recursos para acciones de mitigación y adaptación? ¿Cuál es el precio real de una tonelada de CO₂? ¿Contribuirá el cambio tecnológico a estabilizar las emisiones antes de 2050? ¿Cómo debe incorporarse al análisis la probabilidad de desastres naturales altamente catastróficos? ¿Podrá alcanzar la comunidad internacional un acuerdo global eficiente y equitativo en los próximos años? ¿Cumplirán las partes sus compromisos adquiridos en tiempo y forma? ¿Tienen los países en desarrollo capacidad real para enfrentar eventos catastróficos reiterados, degradación de tierras cultivables y temporadas largas de sequía? ¿En qué grado incrementa el cambio climático el potencial de conflictos sociales y el riesgo de guerra entre naciones por el control de recursos naturales?

Retomando estas dos primeras características, podemos señalar que responder a las posibles consecuencias del cambio climático significa construir decisiones y soluciones a problemas anidados con el potencial para derivar en cascadas de consecuencias e implica responder a través de la redefinición de políticas a un fenómeno altamente incierto, cuyos impactos pueden tener un efecto multiplicador y que pueden activar procesos de retroalimentación impredecibles.

En tercer lugar, esta *política de políticas* depende estrictamente de una visión de largo plazo. No es posible diseñar una nueva política de cambio climático cada vez que cambia la composición de un gobierno. Se requiere establecer procesos de planeación y establecer metas para obtener resultados verificables sólo en el largo plazo. La impaciencia por obtener resultados inmediatos y la volatilidad de la implementación pueden traducirse en perder un margen reducido de oportunidades e incrementar los costos económicos y sociales de la toma de decisiones. Esto deriva en un dilema importante: si bien es fundamental mantener altos grados de coherencia en la implementación en el largo plazo, al mismo tiempo deben evitarse procesos de planeación extremadamente rígidos que no permitan adaptarse a condiciones cambiantes, en especial ante un problema caracterizado por la

incertidumbre; mientras que, por otra parte, la competencia característica de una economía de mercado y la dinámica de los ciclos electorales de un sistema democrático no son necesariamente compatibles con procesos de planeación de largo plazo.¹⁰

Relacionado con lo anterior, una política de cambio climático supone costos económicos inmediatos para obtener resultados diferidos e inciertos, beneficios que en todo caso se podrán alcanzar en muchos años y serán visibles para generaciones que todavía no nacen. Lo cual explica que a pesar de que se reconozca la gravedad del problema, existe resistencia entre diferentes sectores a invertir recursos en medidas de mitigación y adaptación y a pagar para evitar daños futuros probables, en especial cuando coexiste una agenda de problemas nacionales igualmente urgentes. Esto tiene una implicación importante: el riesgo de estallido de conflictos sociales no se limita a aquellos producidos por eventos catastróficos o relacionados con la escasez de recursos. Existe también potencial para el conflicto en los efectos distributivos desiguales que para los diferentes actores políticos y sociales tienen los procesos de toma de decisiones, la formulación e implementación de políticas y la puesta en marcha de reformas institucionales.

La definición de relaciones intergubernamentales representa otro elemento central para la formulación de una política de cambio climático. Tanto sus objetivos como sus metas pueden ser definidos por una autoridad central a nivel nacional, pero su implementación y sus resultados dependen de la coordinación entre ámbitos de gobierno con agendas contrapuestas. De aquí la importancia de identificar cómo se articulan y entran en conflicto decisiones de carácter nacional, regional, estatal y municipal, como también a nivel de la comunidad. Elinor Ostrom ha puesto especial énfasis en este problema al destacar la ventaja de un enfoque *policéntrico* para comprender la importancia de los esfuerzos institucionales en múltiples escalas y no sólo los resultados de una negociación a nivel global.¹¹ Sin embargo, este proceso puede entenderse tanto como una virtud institucional cuando tiende a la gobernanza, y como un proceso conflictivo entre niveles de gobierno cuando la apropiación de ámbitos de competencia paraliza la implementación de una política que depende de su coherencia a lo largo del tiempo.¹²

Finalmente, no puede ignorarse que a pesar de la magnitud de sus posibles consecuencias y el reconocimiento público de la gravedad del problema, el tema en realidad está lejos de ser una prioridad tanto para las autoridades de gobierno como para los ciudadanos. Independientemente

de la preocupación que se expresa en el discurso, los tomadores de decisiones no están necesariamente dispuestos a pagar los costos políticos que implica defender una reducción agresiva de emisiones, el retiro de subsidios al consumo de energía o establecer un impuesto verde. Tampoco se puede perder de vista que la necesidad de implementar acciones urgentes para estabilizar emisiones en las próximas décadas ocurre en un contexto caracterizado por una cultura de hiperconsumo y la predominancia de un modelo de desarrollo en el que crecimiento económico y competitividad son una prioridad que deja poco espacio para sustentabilidad ambiental. A pesar de las buenas intenciones plasmadas en los modelos de desarrollo sustentable, el crecimiento económico y el hiperconsumo no son necesariamente compatibles con criterios de sustentabilidad.¹³

IV. Los *building blocks* de una política de cambio climático

A partir de los elementos característicos y la complejidad de lo que hemos definido como una política de políticas, es difícil pensar que exista una fórmula o modelo únicos que permitan afirmar que existe una “mejor respuesta” ante el cambio climático. Cada política nacional debe tomar en consideración sus grados de vulnerabilidad, la estructura de costos que enfrenta, las características de su configuración institucional y el marco de oportunidades que se le presenta. Sin embargo, también es absurdo suponer que una política de cambio climático se determina sólo por su especificidad nacional y, por lo tanto, que no es posible compartir experiencias, comparar resultados y trasladar prácticas exitosas de un caso a otro.

Como de una propuesta aproximativa, destacan cinco elementos generales o *building blocks* que necesariamente entran en juego al momento de discutir el diseño de una política de cambio climático: principios, mecanismos internacionales, instrumentos de política pública, policentricidad y reforma institucional. La idea consiste en que cada política de cambio climático representa una configuración particular entre variantes de estos elementos e independientemente de su especificidad, es importante que estén presentes.

El primer elemento es la interpretación de principios normativos. Responder ante las amenazas del cambio climático involucra una dimensión

ética más allá de la definición de costos u oportunidades económicas. Los principios representan guías políticas o morales que informan, conducen o califican el diseño institucional y la elección de las políticas, y que derivan de las interpretaciones de valores y disputas entre concepciones del bien que coexisten y son afirmados en una sociedad. La complejidad del cambio climático plantea la importancia de definir principios alrededor de cinco valores fundamentales: precaución, justicia global, justicia distributiva, responsabilidad intergeneracional y sustentabilidad.¹⁴

Precaución significa ponderar cuánto riesgo estamos dispuestos a aceptar y cuánta información científica se requiere al momento de tomar decisiones. La justicia global implica definir niveles de responsabilidad entre naciones ante las causas originales y las consecuencias probables del problema, pero también distribuir obligaciones de mitigación, adaptación, financiamiento y transferencia tecnológica. La justicia distributiva responde a la necesidad de repartir derechos, cargas y beneficios de la cooperación social y establecer las obligaciones del Estado y los ciudadanos frente a los sectores más vulnerables o en desventaja. La responsabilidad intergeneracional pone sobre la mesa la necesidad de garantizar recursos naturales y la obligación de proteger derechos de generaciones futuras. Mientras que la sustentabilidad, valor que está necesariamente en el corazón de la política ambiental, puede entenderse desde la capacidad para generar riqueza sin degradar el medioambiente, el impacto de las actividades humanas en los sistemas naturales, hasta la integración armoniosa de la economía, el medioambiente y los sistemas sociales.

Cada uno de estos valores puede generar interpretaciones contradictorias y derivar en diferentes conjuntos de principios, los cuales, a su vez, no necesariamente concurren en forma armoniosa, y vincularlos a las definiciones de política requiere hacer sacrificios o *trade offs* entre ellos. Por ejemplo, no tiende a haber coincidencia en la definición de qué corresponde a las actuales generaciones frente a la responsabilidad con quienes aún no han nacido. De igual forma, el equilibrio entre justicia y sustentabilidad no es automático y, de hecho, a partir de una misma aspiración se han generado modelos de desarrollo sustentable no compatibles entre sí. Sin embargo, e independientemente de la formulación específica que se haga de un conjunto de principios, al momento de definir una política de cambio climático se está asumiendo una interpretación específica sobre la importancia de estos valores y se establece una relación de prioridad entre

ellos. No discutir el significado que tienen los principios para calificar una política de cambio climático, o no integrarlos explícitamente en el diseño de la política, supone una interpretación y toma de posición implícitas.

El segundo elemento a considerar son los mecanismos derivados de la arquitectura climática global. Lo relevante en este caso no es la existencia en sí de un conjunto de mecanismos para facilitar la implementación de acciones de mitigación o adaptación, la clave es la capacidad de los países en desarrollo para incorporarlos como instrumentos de su propia política nacional. Esto no sucede en forma automática. La experiencia del Mecanismo para Desarrollo Limpio establecido en el Protocolo de Kioto demuestra que este ha sido aprovechado en forma muy desigual por los países en desarrollo. En junio de 2011, ocho países habían registrado el 86% de los 3.207 proyectos aprobados y solamente China representaba el 44,87% de los mismos.¹⁵ Si bien puede coincidir en la importancia de impulsar la descarbonización de potencias emergentes como China, India y Brasil, este tipo de mecanismos también tiene como objetivo contribuir al desarrollo de modelos sustentables de generación y consumo de energía en los países en desarrollo en general, algo que difícilmente va a ocurrir de mantenerse estas tendencias.

El riesgo latente es que el peso de las potencias emergentes se mantenga también en el acceso a los mecanismos que están en proceso de definición actualmente, como REDD-plus o el mecanismo para la transferencia tecnológica, con lo cual se estarían generando nuevos tipos de inequidades en la distribución de los beneficios de la arquitectura climática global.

El tercer elemento consiste en la selección de los instrumentos de política pública. Entendemos por instrumentos el conjunto de herramientas, técnicas y medios a través de los cuales se materializa la acción de gobierno, se ejecutan decisiones de autoridad y se implementan las políticas. Los instrumentos son las tuercas y tornillos de una política y de su selección y combinación depende la calidad de los resultados. Por lo mismo, diversos autores han destacado que la elección de distintos tipos de instrumentos es una decisión altamente estratégica.¹⁶

A pesar de que existen diferentes formas de clasificar los diferentes tipos de instrumentos, el debate se ha centrado en contraponer las virtudes de los instrumentos de mercado (mercado de carbón, incentivos, impuestos, subsidios) versus la regulación estatal (comando-control, reglas, derechos, responsabilidades, sanciones, redefinición de competencias

y atribuciones). Esto representa un error de apreciación, en primer lugar, porque cualquier política implica establecer un equilibrio entre instrumentos de mercado y regulación, hacer un balance entre los palos y la zanahorias. Y en segundo lugar, la selección de principios no se agota en esta dicotomía; de hecho, la política de cambio climático requiere de combinar eficazmente instrumentos de mercado, regulación y al menos tres tipos adicionales de instrumentos.

Instrumentos para la evidencia y difusión de información. Este tipo de instrumento se articula en una doble relación, en primer lugar los flujos de información del Estado hacia la sociedad, los cuales abarcan el discurso de gobierno y su impacto para definir la agenda de prioridades públicas, la incorporación del desarrollo sustentable y el cambio climático en la currícula escolar y la divulgación de información hacia el público en general sobre el fenómeno, sus consecuencias y las decisiones de política pública; en segundo lugar, la evidencia que corre de la sociedad hacia el Estado y retroalimenta la formulación de las políticas, lo cual incluye tanto la evidencia científica generada en universidades y centros de investigación como la “evidencia social” manifestada en forma de participación y opinión ciudadana.

Instrumentos para la rendición de cuentas: si bien en este caso también suponen flujos de información, se refieren a la existencia de sistemas de indicadores, procesos de evaluación y reglas de transparencia a través de los cuales es posible exigir cuentas a quienes toman o dejan de tomar decisiones. Hay que reconocer, sin embargo, que la rendición de cuentas ante el cambio climático es un proceso complicado y que requiere ser analizado en profundidad. A pesar de que sus consecuencias afectan a diferentes generaciones y los costos económicos suponen grandes sacrificios al momento de definir prioridades en tanto este es un problema global, su solución no depende de la acción de un grupo aislado de países y es difícil establecer causalidad entre acciones específicas y consecuencias agregadas en el largo plazo. También es complicado establecer responsabilidades directas para quienes toman decisiones, y en especial para quienes deben formular las políticas de cambio climático en países en desarrollo.

El presupuesto público como instrumento de asignación estratégica de prioridades. Finalmente, no todos los recursos pueden entenderse como un mecanismo de mercado. El presupuesto público y la distribución entre niveles de gobierno son algunos de los instrumentos más efectivos para reorientar

estratégicamente prioridades, para establecer sistemas de incentivos y para desarrollar capacidades básicas. La clave está en la asignación eficiente de recursos públicos hacia objetivos que tengan un efecto multiplicador o hacia ámbitos en los que no se puedan establecer mecanismos de mercado.

El cuarto elemento consiste en integrar un criterio policéntrico a la toma de decisiones. Esto significa dos cosas: no es suficiente resolver la negociación global y no todas las decisiones pueden ser definidas e implementadas a nivel nacional. Siguiendo a Ostrom, existen beneficios potenciales al considerar la definición de acciones de mitigación, la protección de ecosistemas o la distribución de responsabilidades en múltiples escalas, desde el ámbito nacional, pasando por el nacional, regional y hasta lo local. La clave en este caso consiste en construir procesos de gobernanza entre niveles de gobierno y grupos de ciudadanos, al mismo tiempo que se establecen criterios de coordinación efectivos entre ellos.¹⁷

Definir un modelo eficaz de relaciones intergubernamentales como parte de la política de políticas que hemos definido implica reconocer una configuración institucional en donde convergen procesos contrapuestos: 1) la complejidad del problema hace necesario establecer un proceso de planeación y coordinación centralizado pero capaz de impulsar acciones descentralizadas a través de sistemas de incentivos; 2) por la gravedad de sus consecuencias, hay elementos del diseño que requieren políticas de Estado o decisiones jerárquicas, pero que sólo pueden funcionar si paralelamente se activa un proceso de consulta y participación *bottom-up* y se implementa en forma de redes verticales (entre ámbitos de gobierno) y horizontales (entre sectores). Lo cual significa que si bien la policentralidad puede entenderse como un objetivo altamente deseable, al mismo tiempo representa un tipo de configuración institucional conflictiva y potencialmente contradictoria.

Finalmente, el último elemento permite ordenar los cuatro anteriores. Una política de cambio climático requiere de reformas institucionales para mejorar las reglas del juego, aumentar capacidades organizativas y humanas y para superar inercias estructurales que dificultan articular una respuesta efectiva ante un problema complejo.

En sus comunicaciones nacionales ante la CMNUCC, las Partes No Anexo 1 identifican la adopción de mejores marcos institucionales como una necesidad equivalente al acceso a recursos financieros o el fomento de capacidades técnicas. Bajo esta lógica, el fortalecimiento institucional

implica, primero, mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación entre instituciones y los organismos “para facilitar la integración de las cuestiones del cambio climático en los procesos de formulación de políticas” y, segundo, incrementar “la capacidad de los coordinadores nacionales del cambio climático y de las instituciones nacionales para administrar y coordinar los programas relativos al cambio climático”.¹⁸ En otras palabras, el marco institucional, los mecanismos de coordinación entre niveles de autoridad y los fundamentos de las políticas públicas en los países en desarrollo no son los más adecuados para enfrentar un problema de la magnitud y complejidad del cambio climático y requieren pasar por procesos de reforma.

La debilidad de las instituciones existentes se traduce también en falta de capacidades para que las Partes No Anexo 1 puedan cumplir las obligaciones mínimas que establece la Convención, como por ejemplo la elaboración de inventarios de emisiones, el análisis costo-beneficio de medidas y opciones disponibles para reducir emisiones, la evaluación de vulnerabilidad y el diseño de estrategias de adaptación, la investigación sistemática del cambio climático y el diseño de programas de educación y sensibilización del público ante la magnitud y consecuencias del calentamiento global.¹⁹

No es casual que en sus reportes especializados sobre cambio climático, la OCDE, el PNUD o el Banco Mundial incorporen recomendaciones puntuales sobre reformas institucionales dirigidas a facilitar el desarrollo de capacidades, mejorar los procesos de toma de decisiones, fortalecer la coordinación en los procesos de formulación e implementación de políticas desde el nivel local hasta el nacional, generar y difundir conocimientos y abrir espacios para la participación de la sociedad civil.²⁰ De igual forma, el Millennium Ecosystem Assessment (MA) destaca la importancia de los factores institucionales y culturales en una doble dimensión, primero como conductores indirectos que influyen en el cambio de los sistemas de la tierra²¹ y segundo, como marcos de gobernanza ambiental de los que depende la administración efectiva de los ecosistemas.

El mensaje parece ser claro: ante el cambio climático, la calidad y el desempeño de las instituciones importan, e importan mucho. En palabras del Banco Mundial: “Atender los determinantes institucionales de una política climática puede asegurar la efectividad y sustentabilidad de las intervenciones, maximizar el impacto del financiamiento y la tecnología y generar beneficios adicionales para el desarrollo”.²²

En este sentido, la reforma institucional es un componente prioritario para la formulación de una política de cambio climático, pues permite ordenar en una configuración coherente los otros elementos. Sin embargo, esto es un proceso difícil y costoso para los países en desarrollo, en tanto implica enfrentar actores con capacidad de veto y resistencia entre agentes que ven en el cambio una amenaza a sus privilegios o que temen enfrentar efectos distributivos desiguales como resultado del proceso de reforma. La definición de una política climática efectiva pasa necesariamente por superar la *inercia institucional*: “Las instituciones tienden a ser pegajosas –una vez establecidas y aceptadas pueden limitar el cambio en las políticas y las elecciones futuras”. A pesar de todas las dificultades e inercias, articular un proceso de reforma institucional que permita integrar elementos y sentar las bases de una política de cambio climático es indispensable si a lo que se aspira es a aterrizar la arquitectura climática global y con ello mejorar la capacidad de respuesta de los países en desarrollo.

Notas

1. En este caso, entre los múltiples trabajos existentes puede consultarse Carlo Carraro y Emanuele Massetti (2010), “El objetivo improbable de 2°C de calentamiento global”, en *Punto de Acuerdo* n. 2, México, enero-febrero 2010, págs. 21-25; Nicholas Stern (2009), *Action and Ambition for a Global Deal in Copenhagen*, Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, United Nations Environment Programme (UNEP) 6 de diciembre de 2009, y M.G.J den Elezen et al. Ver: <http://www.unep.org/pdf/climatechange/actionandambitionforglobaldealincopenhagen.pdf>. Recientemente, la Agencia Internacional de Energía (IEA) advirtió que la emisión de CO₂ rompió cualquier umbral anterior en 2010 y que el 80% de las emisiones proyectadas originalmente para el sector energético hacia 2020 ya está en la atmósfera, ver “Prospect of limiting the global increase in temperature to 2°C is getting bleaker”, 30 de mayo de 2011, [http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959].
2. Ver The World Bank (2010), *Development and Climate Change*, World Development Report 2010; y Halvard Buhaug, Nils Petter Gleditsch y Ole Magnus Theisen (2008), *Implications of Climate Change for Armed Conflict*, The World Bank, págs. 20-23, http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_Conflict.pdf.

3. En este caso, los puntos de partida son los trabajos de Nicholas Stern y William Nordhaus, Para una revisión sobre las diferentes posiciones dentro de la economía climática, ver Richard S.J. Tol (2008), *The Economic Impact of Climate Change*, Economic and Social Research Institute (ESRI), Working Paper 255, Dublin, septiembre, <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20080922144128/WP255.pdf>; Stéphanie Jamet y Jan Corfee-Morlot (2009), *Assessing the Impacts of Climate Change. A Literature Review*, OECD Economic Department Working Papers 691, OECD, <http://www.sourceoecd.org/vl=8128779/cl=22/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5kskt91qt1bp.pdf>; Luis Miguel Galindo (coord.) (2009), *La economía del cambio climático en México. Síntesis*, SHCP y SEMARNAT, Gobierno Federal, México, <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Publicacion/Sintesis2009cambioclimatico.pdf>.
4. Ver, por ejemplo, Richard Tol (2010), "Larga vida al Protocolo de Kioto", *Punto de Acuerdo* n. 2, México, enero-febrero 2010, págs. 37-40; Scott Barret y Michael Toman (2010), *Contrasting Future Paths for an Evolving Global Climate Regime*, Policy Research Working Paper 5164, The World Bank, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/01/04/000158349_20100104141358/Rendered/PDF/WPS5164.pdf; y Helm, Dieter y Hepburn, Cameron (2009), *The Economics and Politics of Climate Change*, Oxford.
5. Véase en especial la crítica al diseño y operación de programas para erradicar la pobreza en África, desarrollada por William Easterly (2007), *The White Man's Burden*, Oxford University Press, New York.
6. Para el caso del diseño de una política sobre cambio climático consideramos que es sumamente importante entender la historia específica del ciclo de las políticas, su efectividad e impacto, en tanto esta historia enmarca la construcción de capacidades institucionales nuevas. En especial cuando la historia habla de fracaso previo de capacidades institucionales e implementación de políticas públicas. Un estudio importante es Waterbury, John (2009), *Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey*, Cambridge University Press, New York.
7. Sobre el impacto del conflicto en los procesos de cambio institucional, ver Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, New York; y Tsebelis, George (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation-Princeton University Press, New Jersey.
8. Aquí seguimos a Scott Barret (2007), *Why Cooperate? The Incentives to Supply Public Goods*, Oxford University Press, New York.
9. Nordhaus, William (2008), *A Question of Balance*, Yale University Press, New Haven, págs. 123-124.

10. Sobre los problemas para mantener metas coherentes en el largo plazo véase Ascher, William (2009), *Bringing in the Future. Strategies of Farsightedness and Sustainability in Developing Countries*, The University of Chicago Press, Chicago. Sobre la importancia de vincular metas de largo plazo a incentivos robustos, ver Nemet, Gregory (2010), *Robust Incentives and The Design of a Climate Change Governance Regime*, La Follete School of Public Affairs, La Follete Working Paper 2010-006.
11. Para Elinor Ostrom (2009), la ventaja de un enfoque *policéntrico* consiste en que se ponen en juego esfuerzos institucionales en múltiples escalas y no sólo se esperan resultados a nivel global, ver *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, Policy Research Working Paper 5095, The World Bank.
12. La demanda democratizadora desde el ámbito local no siempre es compatible con la necesidad de mantener altos niveles de coordinación desde el nivel nacional. Las transiciones a la democracia en Europa del Este ejemplifican la dificultad de armonizar grandes objetivos nacionales como la construcción de instituciones y mecanismos propios de un sistema de mercado con las políticas de descentralización de decisiones hacia las regiones. Ver, Elster, Jon - Offe, Claus - Preuss, Ulrich K. (1998), *Institutional Design in Post-communitis Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, New York.
13. Sobre la incompatibilidad entre altas aspiraciones éticas y la lógica del consumo, véase en especial Bauman, Zygmunt (2010), *Mundo consumo*, Paidós Contextos, Barcelona. Una crítica a las contradicciones conceptuales propias del desarrollo sustentable se encuentra en Daly, Herman E. (1990), "Sustainable growth: An impossibility theorem," en Dryzek, John. S. - Schlosberg, David (Eds.) (1998), *Debating the Earth*, Oxford University Press, New York, págs. 285-289. Para una discusión más amplia sobre posibilidades y límites del principio de sustentabilidad, ver Dresner, Simon (2002), *The Principles of Sustainability*, Earthscan, London.
14. Cada vez es más extensa la literatura que analiza la dimensión ética del cambio climático. Al respecto puede verse: Gardiner, Stephen M. (2011), *A Perfect Storm. The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford University Press, New York; Vanderheiden, Steve (2008), *Atmospheric Justice. A political Theory of Climate Change*, Oxford University Press, New York; Posner, Eric A. - Weisbach, David (2010), *Climate Change Justice*, Princeton University Press, New Jersey; y Gardiner, Stephen M. et al. (2010), *Climate Ethics. Essential Readings*, Oxford University Press, New York.
15. Además de China, India representa el 21,11%, Brasil 6,02%, México 3,96%, Malasia 2,90%, Indonesia 2,15%, Vietnam 1,87% y República de Corea 1,81%. CMNUCC, Estadísticas del Mecanismo de Desarrollo Limpio, consultadas el 28/06/2011, <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>.

16. Sobre la importancia de la selección de instrumentos de política pública, ver Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México; Bemelmans-Videc, Marie-Louise - Rist, Ray C. - Vedung, Evert (2007), *Carrots, Sicks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction Publishers, New Jersey; y Helm, Dieter (ed.) (2000), *Environmental Policy. Objectives, Instruments and implementation*, Oxford University Press, New York.
17. Ostrom, op. cit.
18. CMNUCC (2005), *Sexta Recopilación y Síntesis de las Comunicaciones Nacionales Iniciales de las Partes No Incluidas en el Anexo I de la Convención*, Órgano Subsidiario de Ejecución, 23° período de sesiones, Montreal, 28 de Noviembre a 6 de diciembre de 2005, pág. 23.
19. Ibídem, págs. 23-26.
20. OECD (2010), *Cities and Climate Change*: Paris: OECD, p. 251-274; World Bank, World Development Report, Op. Cit (2010), págs. 321-348.
21. Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press, págs. 64-65.
22. The World Bank (2010), op. cit, pág. 321.

RESUMEN

La efectividad de la respuesta global ante las amenazas del cambio climático depende de un acuerdo internacional vinculante al igual que del diseño de políticas nacionales, que se formulan en cada caso como una *política de políticas*. Así, la reforma institucional es un componente prioritario para la formulación de una política de cambio climático. Sin embargo, esto es un proceso difícil y costoso para los países en desarrollo, en tanto implica enfrentar actores con capacidad de veto y resistencia entre agentes que ven en el cambio una amenaza a sus privilegios o que temen enfrentar efectos distributivos desiguales como resultado del proceso de reforma.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Crecimiento económico y sustentabilidad ambiental

Mauricio Lisa

I. Contexto y conceptos: el tiempo global

Si consideramos la globalización como un proceso social, cultural, económico, financiero, comercial, tecnológico y multi-comunicacional, de alta complejidad relacional y que nos abarca indefectiblemente, el primer interrogante que se nos presenta es si el proceso nos “determina” o solo nos “condiciona” como sociedad, fundamentalmente a aquellas comunidades que deben recorrer un obligatorio camino de crecimiento económico, para que importantes segmentos de la misma salgan de la pobreza e indigencia en la que se encuentran.

Creemos que entender este proceso, la globalización, de manera determinista, nos sitúa en la imposibilidad de orientarla y también de valorarla como oportunidad, como bien lo expresa la nueva encíclica del Papa Benedicto XVI *Caritas in Veritate*: “La globalización es un fenómeno multidimensional y polivalente, que exige ser comprendido en la diversi-

MAURICIO LISA

Ingeniero mecánico (UTN Facultad Regional Santa Fe). Maestrando en Impacto y Gestión Ambiental (Universidad Católica de Santa Fe). Diplomado Internacional en Teoría Política y Gestión Pública. Director provincial de Medio Ambiente y Ecología del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2004-2007). Asesor de la Jefatura de Bloque del PJ en la Cámara de Senadores de la Pcia. de Santa Fe. Director del Instituto de Políticas Socio-Ambientales de la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP). Asesor Ambiental del Municipio de la ciudad de Esperanza, provincia de Santa Fe, y consultor ambiental público y privado.

dad y en la unidad de todas sus dimensiones, incluida la teológica. Esto consentirá vivir y orientar la globalización de la humanidad en términos de relacionalidad, comunión y participación”.

Debemos reconocer, no obstante, que desde una mirada global aparecen ciertos aspectos determinantes, fundamentalmente en los aspectos económicos-financieros y tecnológicos, que nos imponen uniformidad para la competitividad. Uno de ellos es el sistema de libre mercado o economía de mercado, que parece conjugar perfectamente estos procesos y que constituye el desafío sustancial en cuanto a su relación con el verdadero desarrollo humano y con la responsabilidad hacia el ambiente. Dice Benedicto XVI: “El proceso de globalización, adecuadamente entendido y gestionado, ofrece la posibilidad de una gran redistribución de la riqueza a escala planetaria como nunca se ha visto antes; pero, si se gestiona mal, puede incrementar la pobreza y la desigualdad, contagiando además con una crisis a todo el mundo. Es necesario corregir las disfunciones, a veces graves, que causan nuevas divisiones entre los pueblos y en su interior, de modo que la redistribución de la riqueza no comporte una redistribución de la pobreza, e incluso la acentúe, como podría hacernos temer también una mala gestión de la situación actual”.

Podríamos caer en un error si entendiéramos que la globalización es uniformidad determinante. El sociólogo colombiano Hugo Fazio Vengoa lo expresa con claridad cuando afirma que “no hay nada más lejano a la globalización que la homogeneidad y uniformidad”, quizás la única homogeneidad y uniformidad sea “el tiempo” en el que ocurren los procesos, lo que él llama “tiempo global” y la manera en que se producen las “sincronicidades, resonancias y encadenamientos”. Desde este análisis, aparece uno de los principales desafíos de la globalización: la contemporaneidad, que nos sumerge en una cultura de la inmediatez y de la preocupación por la instantaneidad, es decir, “se desgarran del discurso actual el pasado y el futuro” (Fazio).

Este “tiempo global” en el que sincroniza perfectamente la economía de mercado radicalizada no compatibiliza correctamente los tiempos de la pobreza y el medioambiente, que se vehiculizan de manera mucho más lenta que los tiempos de la tecnología y las finanzas. Nos preguntamos entonces cómo construir “una economía con valores” y “modelos de desarrollo económico sustentables ambientalmente” en este contexto y cómo se construye o se contagia la utopía social de largo plazo en un mundo invadido por la inmediatez.

Un aspecto fundamental en esta disyuntiva parece ser cómo “acortar” los tiempos de la pobreza y el medioambiente y cómo “alargar” los tiempos de la economía y de las finanzas. Quizás la modificación de los parámetros de desarrollo económico, hoy considerados como índices de prosperidad social, por otros ligados al concepto de sustentabilidad ambiental, pueda ayudar en este aspecto. “Competitividad económica vs. performance ambiental”, todo parece indicar que la modificación de los modelos económicos actuales en función de estas definiciones es un camino válido para compatibilizar estos desfases temporales.

Pero cuando hablamos de la reformulación de los modelos económicos no nos referimos solamente a la necesidad teórica de nuevos planteos, sino, fundamentalmente, a superar las barreras de la mentalidad economicista del sistema cultural actual y articular, por otro lado, los reflejos defensivos de la inmensa mayoría que se ve perjudicada en su capacidad y necesidad de desarrollo cuando no se aplican políticas sustentables en lo ambiental y social. Para ello hace falta desarmar la trampa economicista revisando los esquemas mentales y culturales más profundos.

Pobreza y degradación ecológica son caras de la misma moneda y afectan más a los más débiles, en todo el mundo. La pobreza, además, debe considerarse ya no solo como un aspecto ético a resolver que exige un replanteo desde los valores para la formulación de políticas, hasta las virtudes dirigenciales para la acción política. A estas razones humanitarias o de concepción ideológica doctrinaria deben agregárseles la gran influencia que tienen los procesos de migración, narcotráfico y seguridad, que se presentan como un problema de “todos” en “todos los lugares”. El problema es que, a esta altura, ya no solo muchos especialistas, sino los seres humanos en general, se han acostumbrado también a buscar explicar la realidad a partir de “ese pensamiento de la cantidad, que hace que no pueda percibirse como existente nada que no sea cuantificable”. Con lo cual la propia capacidad de comprenderla se ve muy debilitada. “Más amplia y profundamente hay en el espíritu tecno-burocrático incapacidad para percibir y también para concebir lo global y lo fundamental, la complejidad de los problemas humanos. El pensamiento mutilado que se considera experto, y la inteligencia ciega que se considera racional, siguen reinando” (Morin, 1993).

La Iglesia expresa reiteradamente en sus documentos la necesidad del “fin social del capital” como uno de los valores necesarios para que el crecimiento económico aporte verdaderamente al desarrollo integral

de las personas, y así lo expresa Benedicto XVI en su encíclica *Caritas in Veritate* cuando dice: “La actividad económica no puede resolver todos los problemas sociales ampliando sin más la lógica mercantil. Debe estar ordenada a la consecución del bien común, que es responsabilidad sobre todo de la comunidad política. Por lo tanto, se debe tener presente que separar la gestión económica, a la que correspondería únicamente producir riqueza, de la acción política, que tendría el papel de conseguir la justicia mediante la redistribución, es causa de graves desequilibrios”.

Como actores de estos “cambios de paradigmas”, según el concepto de Halliday que compartimos, los mecanismos que nos ofrecen el Estado y el mercado resultan insuficientes. Es por esto que la sociedad civil, entendida como las instituciones organizadas que la componen y los ciudadanos, que participan de distintas maneras en las relaciones globales más allá de los Estados, deben diseñar conjuntamente nuevos mecanismos que permitan enfrentar los nuevos desafíos.

II. ¿Es factible la ética en la economía de mercado?

Es importante considerar aquí “qué o quiénes” constituyen el “mercado”. Una institución que representa aspectos corporativos de distintos productores industriales o rurales, ¿pertenecen a una organización de la sociedad o a una organización representativa del mercado? ¿Quiénes escriben las “leyes del mercado”?

La respuesta parece estar en que el mercado “no tiene rostro” pero está fuertemente conformado por ciertos comportamientos de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos. El mercado como “mano invisible” se constituye y personifica en cada uno de nosotros como proveedores o consumidores de bienes o servicios y en los cada vez más eficientes *lobbies* de las organizaciones corporativas, que aparecen de forma institucional como representantes de ciertos sectores sociales, con derechos legales de los plexos normativos institucionales y apegados a las “leyes del mercado” en cuanto a la ética del rédito económico.

Podemos definir el mercado como una entelequia de la sociedad civil y sus instituciones, considerando que la definición del *Diccionario de la Real*

Academia Española define entelequia como “realidad plena alcanzada por algo”. Este diccionario define “mercado” como:

- a) Conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público.
- b) Conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes.
- c) Plaza o país de especial importancia o significación en un orden comercial cualquiera.
- d) Conjunto de consumidores capaces de comprar un producto o servicio.
- e) Estado y evolución de la oferta y la demanda en un sector económico dado.

Más allá de las distintas definiciones de mercado, resulta interesante entender el mismo como el ambiente social (o virtual) que propicia las condiciones para el intercambio de bienes o servicios. Debe interpretarse como la organización social (¿institución social?) a través de la cual los oferentes, ya sean productores o vendedores, y los demandantes, ya sean consumidores o compradores, de un determinado bien o servicio, entran en una estrecha relación comercial con el fin de realizar transacciones y bajo estas condiciones establecer el precio del mismo. Es decir, el mercado aparece como una realidad plena alcanzada por “algo”, ese algo lo constituye la serie de comportamientos de la sociedad civil y sus instituciones, ya sea como oferta, demanda, consumidores o comportamientos corporativos. El mercado es una realidad construida por “nosotros” y que “prende” con inusitada fuerza en nuestra voluntad colectiva, desarrollando ciertos comportamientos que se caracterizan fundamentalmente por responder a esas leyes “no escritas del mercado” y que se contradicen casi la totalidad de las veces con los valores que decimos profesar o, mejor dicho, generando actos que nada tienen que ver con estos valores (recordemos que la cultura radical del liberalismo se destaca por un lógico individualismo, rechazo por el otro, desconfianza colectiva y exclusión social).

Pero sigamos más allá, indagando en el proceso de construcción del mercado ligado a nuestra inteligencia y voluntad, es decir, qué “sentimientos” o “pensamientos” movilizan la materialización del mercado como realidad plena construida por el hombre. ¿Es el deseo de progreso social lo que impulsa el estímulo? ¿Es el egoísmo y la avaricia por tener más?

Estas preguntas nos podrían llevar a pensar que nada bueno puede construirse desde un “sistema” (economía de libre mercado) que se impulsa con un “motor” (el crecimiento económico) que se alimenta con un “combustible” que se inspira en el egoísmo y la avaricia de los individuos. Aquí parece que radica la génesis primigenia de los problemas del radicalismo liberal. Es donde pierde de vista la trascendencia de la persona humana como ser social, para caer en la inconciencia del individualismo como objetivo y dar lugar a que la mentalidad economicista y consumista se instale como marco de valores en las personas. Si el combustible es solamente la avaricia, el rédito inmediato y fácil, el deseo irrefrenable de tener más dinero, seguramente estaremos construyendo un pésimo modelo económico del cual no se puede esperar un verdadero desarrollo humano integral y sustentable.

Al respecto, resulta de especial interés lo que expresa el Dr. Rodolfo Llinás, director del Departamento de Fisiología y Neurociencia de la Universidad de Nueva York, en una nota que le hiciera la revista *Dinero* en el año 2009: “El negocio de la vida es la vida, no el negocio”. Rodolfo Llinás es uno de los científicos más importantes de Colombia, considerado uno de los padres de la neurociencia, y refiere que la economía “no es una ciencia, es casi un estado de fe que uno le puede tener a un proceso social” y que el problema “de asignar valores ficticios a determinados bienes es bastante complejo y grave, porque el sistema nervioso tiene que asumir valor, y lo asume con la misma cuchara con que asume el odio o el amor. Ese es el problema que tiene y ha tenido la economía”.

También expresa Llinás, coincidentemente con el razonamiento que estamos haciendo, que las crisis económicas son crisis hechas por el hombre y no crisis reales, como puede ser un terremoto que deja víctimas. Las crisis económicas resultan, entonces, organizadas y generadas por los humanos, por sus comportamientos. Concluye analizando los sentimientos que motorizan la economía de mercado diciendo: “En este momento la situación egoísta tiene que calmarse mucho, porque está basada en el hecho de que la mayoría de la gente no tiene ese nivel tan sumamente desarrollado de egoísmo que tienen algunas de las gentes que viven de la transacción de dinero. Entonces, quizás esa voracidad va a tener que ser momentáneamente inhibida para poder establecer de nuevo un estado social, un estado de equilibrio”, y luego expresa con claridad que el modelo liberal, que supone que cada persona persigue sus intereses individuales para llegar a un supuesto equilibrio social (teoría neoliberal

del derrame), plantea una hipótesis equivocada, y es que no hay que controlar al mercado, para concluir que “el capitalismo no controlado es la muerte del capitalismo”.

Algunas respuestas podríamos buscarlas en el hecho de que la globalización como fenómeno catalizador de la economía de mercado genera “cultura” desde una especie de “industria cultural” que penetra y domina sutilmente los aspectos valóricos importantes que modifican los comportamientos, que a la luz del pragmatismo del mercado parecen lógicos y normales, pero que significan un gran retroceso en las conductas sociales y en la construcción de identidades colectivas contenedoras e inclusivas, es decir, en el diseño de los modelos de desarrollo. Este es un gran desafío a superar, tal como alerta Benedicto XVI en su encíclica *Caritas in Veritate*: “Si el mercado se rige únicamente por el principio de la equivalencia del valor de los bienes que se intercambian, no llega a producir la cohesión social que necesita para su buen funcionamiento. Sin formas internas de solidaridad y de confianza recíproca, el mercado no puede cumplir plenamente su propia función económica. Hoy, precisamente esta confianza ha fallado, y esta pérdida de confianza es algo realmente grave”.

En la misma sintonía se expresa Josef Thesing en su libro *Política, economía y ética* cuando afirma que no se debería comprender la economía como un mecanismo para satisfacer solamente las necesidades y que los hombres son actores económicos. La economía no puede quedar definida en cifras solamente, sino que implica el concepto que manejamos sobre el hombre desde la visión del humanismo cristiano. Es allí donde aparece la dignidad humana como un eje obligatorio a tomar en cuenta en toda consideración económica. Afirma, además, que si bien el orden económico puede ser concebido a partir del trabajo a través del dinero, debe ser también concebido a partir del hombre. Si parte de él, debe considerar lo que llamamos hoy el concepto de calidad de vida y desarrollo integral de la persona humana, que implica elementos como, por ejemplo, el cuidado del ambiente. Si tenemos en cuenta esto, podemos comprender los límites de la mentalidad economista-consumista y desde aquí oponernos a prácticas que incrementarían el dinero pero afectarían la calidad de vida. Afirma finalmente Thesing que “es aquí donde aparece la ética económica: ella entiende que el hombre vive en una sociedad y está determinado por la interacción de sus actores”.

La construcción de ciudadanía, el retroceso de los procesos de negación del otro, el respeto por las identidades colectivas, la implementación

de modelos de desarrollo inclusivos y equitativos, la correcta relación y complementación de lo local y lo global, la ralentización de los tiempos de las finanzas, el respeto por el ambiente, la discusión de los modelos de desarrollo económico, serán, por lo tanto, mucho más factibles de plasmarse en una globalización con “otro” sistema económico. Y no ponemos en duda aquí el carácter de motor del desarrollo que tiene la economía de mercado, pero sí afirmamos que es preciso impregnarla de conceptos que generen “otros” comportamientos. Estos conceptos tendrán que ver, entonces, con la necesidad de compatibilizar los tiempos de la pobreza y el medioambiente con los de las finanzas, y en un necesario control e intervención del Estado en las reglas de la economía que la humanicen, modificando para ello conductas individuales y sociales. La máxima alemana sobre su modelo económico renano “social y ecológico” de mercado expresa en pocas palabras lo que queremos explicar: “Tanto mercado como sea posible, pero tanto Estado como sea necesario”.

Es necesario también aclarar aquí que no es cualquier Estado el que puede cumplir con este rol de regular e intervenir en el mercado. Este Estado debe responder a modelos virtuosos, que no caigan en totalitarismos ni en populismos degradantes. Debe responder a modelos democráticos que incorporen el respeto a la institucionalidad complementado por un marco axiológico, que estén alejados estructuralmente de la corrupción y decididos a discutir políticas de largo plazo.

Tal como lo señalamos anteriormente, un camino es la inclusión de la sustentabilidad en la formulación de la economía, es decir, la incorporación de la dimensión social y ambiental en el diseño de los mismos. Quizás el “espanto” nos lleve a este resultado, el miedo ponga los límites a la economía, es decir, el miedo a poner en peligro la especie humana por causa de los problemas ambientales, y entonces sí, como dice Lester Brown, “los indicadores de sustentabilidad cambiaron a los indicadores actuales de éxito económico”.

III. Señales positivas en el mercado: RSE y REP

En cuanto a la consideración ambiental, y sobre la responsabilidad del fin social del capital, se ha acuñado un nuevo término sobre el rol de las

empresas: la responsabilidad social empresaria (RSE) o corporativa, concepto que rompe la hegemonía del rédito como único fin empresarial.

Muchas veces, este concepto está ligado en la práctica a un marketing vacío de contenido de las empresas hacia la sociedad, que promueve acciones sencillas y de impacto publicitario como pintar escuelas, donar computadoras, entregar vestimenta deportiva, auspiciar eventos. Sin despreciar estas actitudes, nosotros entendemos que el verdadero rol que les cabe para ser “empresas responsables” es no solo participar a sus empleados de las ganancias, sino preocuparse por el verdadero desarrollo integral de todos ellos, aportar al desarrollo de la comunidad que los contiene e incorporar la mirada trans-generacional de responsabilidad con el ambiente.

Analicemos desde este criterio lo que dice Benedicto XVI en su encíclica *Caritas in Veritate* cuando expresa: “Las actuales dinámicas económicas internacionales, caracterizadas por graves distorsiones y disfunciones, requieren también cambios profundos en el modo de entender la empresa. Antiguas modalidades de la vida empresarial van desapareciendo, mientras otras más prometedoras se perfilan en el horizonte. Uno de los mayores riesgos es sin duda que la empresa responda casi exclusivamente a las expectativas de los inversores en detrimento de su dimensión social. La gestión de la empresa no puede tener en cuenta únicamente el interés de sus propietarios, sino también el de todos los otros sujetos que contribuyen a la vida de la empresa: trabajadores, clientes, proveedores de los diversos elementos de producción, la comunidad de referencia”.

Es por ello que debemos entender el concepto de responsabilidad social empresaria desde esta óptica y no como suele entenderse o analizarse en algunas ocasiones. Por ejemplo, son comunes los estudios de “opinión” que se hacen en la actualidad para “medir” la responsabilidad social de las empresas y corporaciones en cuanto a su desempeño ambiental, calidad de servicios, inserción social y otros aspectos comunitarios. Si bien es particularmente interesante la utilización de estas herramientas y el análisis de los resultados obtenidos, no hay que caer en el error de creer que estos indicadores de opinión son los que verdaderamente miden el concepto último o trascendente de lo que verdaderamente significa la RSE. La opinión de los consumidores muchas veces se sustenta en la percepción y no en la información necesaria para evaluar aspectos específicos.

Un ciudadano percibe, ya sea por publicidad o por simpatía con una marca o un producto, ciertos comportamientos empresariales, pero ¿qué

puede saber verdaderamente este ciudadano sobre la *performance* ambiental comunitaria de dicha empresa? ¿Sobre el verdadero cumplimiento de las normas ambientales? ¿Tendrá el ciudadano suficiente información para juzgar el desarrollo integral de los trabajadores de la empresa?

Una empresa o corporación podrá acreditar “responsabilidad social” verdaderamente si sus trabajadores pueden desarrollarse integralmente en comunidad, si tienen salarios suficientes para educar a sus hijos, si no tienen jornadas agobiantes y pueden pasar tiempo con su familia y amigos, si pueden encargarse de su salud sin pensar en endeudarse, si tienen acceso al crédito y a la vivienda digna. En definitiva, si pueden desarrollarse integralmente como personas en comunidad.

Pero además, la empresa deberá acreditar el cumplimiento de todas las normas ambientales existentes en el lugar de emplazamiento y, si no las hubiera, la garantía efectiva de su responsabilidad con el medioambiente según normas internacionales.

Son estos los verdaderos indicadores de responsabilidad social empresarial que el Estado debería brindar a la comunidad para que ésta sepa si tal o cual empresa o corporación aportan al desarrollo armónico e integral de la misma.

En este sentido, debemos destacar que hay avances importantes en lo que respecta a la forma de entender los negocios. Y es por ello que ya han aparecido normas ISO sobre RSE que, si bien no son normas de cumplimiento voluntario, constituyen un instrumento que los empresarios reconocen como valor agregado a su actividad y que poco a poco van desencadenando otro tipo de actitudes empresariales y corporativas.

Resulta también necesario destacar la labor del *Global Reporting Initiative* (GRI), que es una organización que establece un marco para informes sobre memorias de sostenibilidad en las organizaciones, muy difundido en la actualidad. Esta organización sistematiza informes estructurados objetivamente que se pueden utilizar para medir y auditar desempeños económicos, ambientales y sociales de empresas y corporaciones. Es una metodología muy impuesta en Europa, pero más resistida en las empresas y corporaciones americanas.

Este desarrollo del concepto de responsabilidad social empresarial tiene su correlato en una nueva definición respecto de la mirada sobre el impacto no medido de los negocios en el ambiente, llamado por los economistas “externalidades” de los procesos. Este nuevo concepto que se suma al de

RSE es el de “responsabilidad extendida del productor” (REP), y se refiere a considerar en los análisis de costos de los productos, bienes o servicios esas externalidades que antes no se tenían en cuenta. La REP no solamente debe “extenderse” a un posible daño ambiental en la extracción de materias primas o procesos contaminantes de fabricación, sino que debe atender todo el ciclo de vida del producto, incluido su reciclado, tratamiento o disposición final sin afectar el ambiente.

Esta nueva definición implica una mirada diferente sobre las actitudes y modalidades de consumo, ya que no solo habrá que considerar los costos de un proceso de fabricación y tratamiento final sustentable, sino que necesariamente se complementa con nuevos hábitos de los consumidores, que también tendrán responsabilidades a la hora de deshacerse de ciertos bienes o productos. Es decir, el consumo será tanto más costoso cuanto menos sustentables resulten sus procesos de fabricación y tratamiento, pero además, la responsabilidad del “consumidor” también deberá estar en consideración sobre todo a la hora de querer desechar el producto. Es por ello que también se habla de responsabilidad extendida compartida del productor o, también, de responsabilidad extendida individual del productor, para que ciertos gravámenes incidan solamente en cuanto a la participación de ese actor en una parte determinada de la cadena de valor del producto o servicio.

La nueva legislación ambiental en los países de Latinoamérica comienza recién a incorporar este concepto que creemos fundamental a los fines de un futuro de crecimiento económico con sustentabilidad.

IV. ¿Cómo prepararse para una economía sustentable?

A. Democracia y medioambiente

Cuando hablamos de economía y sostenibilidad ambiental debemos entender, como ya lo hemos señalado, que nos enfrentamos al desafío de desarmar la mentalidad económica del lucro exclusivo y sin límite. La responsabilidad individual en cuanto a desarticular la genética del modelo liberal radical de mercado es fundamental, ya sea que nos encuentre como consumidores o empresarios.

La necesidad de entender que no todo en la vida es consumo y diversión (aspectos sobresalientes de la cultura liberal), que el ser humano está llamado y concebido a desarrollarse en comunidad, armónicamente en sociedad, que no hay manera de encontrar la felicidad si no es construyendo comunidades solidarias y equitativas, es hoy una urgencia que debe estar presente en el debate sociocultural.

Desde aquí, el primer interrogante que debemos resolver como sociedad es: ¿qué tipo de desarrollo queremos?, interrogante que es válido tanto para una mirada global como local y regional. La discusión de los modelos de desarrollo que nos aseguren sustentabilidad ambiental y social solo podrá darse en un marco institucional determinado, con un Estado que cumpla un rol determinado.

El Dr. Horacio Rosatti, en su libro *Derecho Ambiental Constitucional*, lo expresa claramente en el Capítulo V, “Biodiversidad y sistema político”, cuando se refiere a la relación entre democracia y desarrollo. Nos señala que la democracia es un régimen basado en la tolerancia política, entendida como la aceptación de la diversidad de pensamiento y de ciertas conductas (diferenciándola de los totalitarismos como regímenes intolerantes en donde no tiene lugar la diversidad de pensamiento), pero que esto no siempre ha significado un respeto a la diversidad biológica, ya que sobran ejemplos de democracias que “han devastado la cadena biológica y el equilibrio ambiental”. Refiere luego a dos tipos de democracia. La “axiológica”, que supone un consenso sobre valores que posteriormente generan un acuerdo sobre los procedimientos para alcanzarlos, y la “procesal”, que supone un consenso sobre los procedimientos o métodos que van definiendo luego prioridades que se asumen como valores.

Ambos modelos no son excluyentes. Muy por el contrario, deben ser complementarios para permitir el desarrollo sustentable, ya que una “democracia con buenos mecanismos procesales pero que no tenga un fin valioso, se transforma en un juego social sin sentido” (democracia procesal no axiológica), que puede subordinarse fácilmente al liberalismo radical económico (mercado liberal utilitario) y resultar, por lo tanto, absolutamente funcional a la “anti-diversidad biológica”.

Una democracia con buenos valores pero que no contemple participación, debate y consenso en cuanto a los modelos de desarrollo (democracia axiológica no procesal) se transforma en un régimen paternalista

que impone los modelos de desarrollo y que no propicia el debate sobre las decisiones ambientales. “Sólo un sistema democrático completo, axiológico y procesal, que propicie la participación de todos y se proponga la consecución de fines valiosos, será capaz de comprender la complejidad del tema ambiental y su vinculación directa con la calidad de vida social actual y futura”, concluye Rosatti.

Afirmamos, entonces, que solamente desde un sistema democrático completo, axiológico y procesal podremos configurar un Estado que asegure la institucionalidad adecuada para discutir y decidir sobre los modelos de desarrollo equitativos y sustentables.

B. Normativa ambiental para el desarrollo sustentable

Acercándonos a aspectos más concretos, debemos considerar ahora los modelos normativos. No expresamos nada nuevo si afirmamos que la legislación es la herramienta “base” de gestión pública, porque es a partir de la promulgación de normas que se estructuran las políticas públicas que impactan sobre los modelos de desarrollo de los pueblos. Como lo hemos dejado expresado anteriormente, en nuestros países la necesidad de desarrollo económico para combatir la pobreza no siempre va de la mano de la sostenibilidad ambiental, y mientras se sostenga esta mirada coyuntural será difícil promover el verdadero desarrollo humano integral y sustentable de nuestros pueblos.

Trataremos de aportar una mirada crítica sobre las características de los nuevos esquemas normativos ambientales, tomando como base nuestra opinión sobre la legislación en Argentina, pero entendiendo que es muy similar a lo que ocurre en otros países de Latinoamérica en lo que respecta a su importancia y sus dificultades en cuanto a fomentar un crecimiento económico con sostenibilidad ambiental.

La legislación ambiental experimentó un importante avance en estos últimos años y seguirá en permanente reforma y adecuación a medida que nuevos desafíos así lo requieran. Nos preguntamos, entonces, cuáles son los principales inconvenientes que se presentan en estos nuevos esquemas legislativos a la hora de su implementación como políticas públicas concretas.

Tal como lo expresa Fabio Quetglas, un aspecto que parece repetirse en toda la legislación ambiental de nuestros países es el esquema de “leyes muy rígidas de cumplimiento flexible”, en contraposición a los esquemas legales

de los países desarrollados, que se fundan en el postulado “leyes flexibles de cumplimiento rígido”, respondiendo de esta manera a un esquema mucho más moderno y abarcador a la hora de implementar políticas públicas que favorezcan la sustentabilidad.

La nueva normativa ambiental incluye por lo general demasiados aspectos técnicos, que en todo caso deberían considerarse en las reglamentaciones, pero no en los textos de la ley. La incorporación de parámetros e indicadores de estándares que no contemplan el principio de gradualidad necesario para la implementación de modelos de desarrollo sustentable le dan, por un lado, una rigidez al texto que no es el adecuado a los tiempos actuales, pero además las estructuran muchas veces como inaplicables.

Otro inconveniente de las leyes excesivamente reglamentaristas es que se constituyen en una verdadera “antigüedad” frente al concepto de producción más limpia (P+L). Este concepto, que significa posar la mirada no en el final del proceso ni en el control de parámetros o estándares de volcamiento o métricas de residuos o emisiones sino en los procesos de generación de los mismos, muchas veces pone en jaque la actual legislación ambiental, ya que objetivas mejoras en la *performance* ambiental de las empresas pueden significar claramente peores parámetros finales en cuanto a calidad de emisiones, residuos o efluentes. El ejemplo se entiende claramente cuando imaginamos una empresa que se propone ahorrar agua en su proceso productivo y lo logra, aunque ello signifique una concentración de contaminantes en los efluentes. Una legislación moderna debe prever estos aspectos, como también la preservación integral de los recursos que no son iguales en distintas eco-regiones, como por ejemplo la capacidad de dilución de un pequeño arroyo no es la misma que la de un río caudaloso, por lo que una norma que establezca parámetros rígidos de vuelco de efluentes resultará inapropiada para muchos casos.

Cabe analizar también el tratamiento que se les da a las leyes marco o generales. Es importante considerar que las mismas deberían referir o alcanzar recursos en general, por ejemplo, aire, suelo, tierra y algunos aspectos específicos de los mismos, como la biodiversidad, sostenibilidad, etc. No siempre es así, ya que existen leyes generales en algunos países que muestran un formato “demasiado específico”, incluso algunos solo abarcan un tipo de contaminante, como por ejemplo PCB, o un tipo de residuos como los domiciliarios, tal el caso en Argentina. Obviamente, esto tiene un

correlato directo sobre los modelos de gestión pública y las características específicas de las políticas públicas.

Debemos analizar también en los modelos legislativos su aplicabilidad en el territorio. Muchas veces, la diversidad de situaciones, ya sea ambientales, sociales, económicas o culturales de las distintas regiones que componen un país, se transforma en un inconveniente difícil de sortear a la hora de complementar los marcos normativos hacia lo regional y local. Por ejemplo, ciertas normas nacionales, que en Argentina se definen como de presupuestos mínimos, si se redactan con demasiados aspectos de reglamentación pueden incluir estándares que resulten insuficientes a la hora de proteger cierto recurso en una región determinada o bien demasiado exagerados en otras.

La correcta redacción e interpretación de un marco normativo general exige además el esfuerzo de la complementariedad de los marcos regionales y locales, para definir modelos de gestión pública y privada que respondan efectivamente a los criterios de sustentabilidad, configurando además un esquema claro para las inversiones.

Debemos contemplar además el factor de inter-jurisdiccionalidad que puede existir en nuestros países, sobre todo aquellos que son federales, con regiones o provincias con cierta autonomía institucional, como lo es Argentina. Aquí aparecen inconvenientes en compatibilizar las legislaciones regionales, que pueden llegar a ser arbitrarias y poco compatibles, por ejemplo entre provincias vecinas. Este problema se potencia cuando se observa que no en todas las regiones hay posibilidades de tratar todos los tipos de residuos y efluentes peligrosos o especiales. Esto limita las posibilidades de inversiones y genera inequidad entre regiones vecinas, además de ocasionar un perjuicio real al ambiente por la rigidez de un determinado marco normativo.

C. Un Estado distinto en un mundo distinto

Hemos considerado al comienzo de este ensayo la necesidad de acortar los tiempos de las soluciones de los problemas de la pobreza y del ambiente que se producen por ese desfase con los tiempos de la economía y de las finanzas, en donde todo acontece con inimaginable rapidez. Resulta complicado diseñar un contexto de solución con un Estado plagado de defectos, que no se limitan solamente a cuestiones de formalidad institucional.

Estamos ante un desafío de fondo estructural que involucra, por supuesto, las formas de organización del Estado que mejor cohesionen con los modelos de desarrollo social sustentables, pero que necesariamente requerirá de dirigentes distintos.

Estos dirigentes deben ser capaces de entender, comprender y abarcar la trans-disciplinarietà de los problemas de desarrollo de la actualidad, que seguirán vigentes y se acrecentarán en el futuro. Deberán ser capaces de desarrollar una normativa “flexible de cumplimiento rígido” que permita el desarrollo de una economía sustentable, que seguramente tendrá nuevos requerimientos, a la vez que asegure el cuidado permanente del ambiente para las generaciones actuales y futuras. Deberán entender que necesitan políticas públicas de nuevos diseños que se adapten fácilmente a los cambios tecnológicos y productivos, resguardando los recursos y permitiendo el crecimiento de la economía.

Tendrán el deber de incentivar desde el Estado la investigación para el desarrollo de eco-productos y de nuevas tecnologías que permitan tratar y reciclar adecuadamente los residuos, efluentes y emisiones gaseosas que se produzcan en los modelos productivos imperantes en sus países o regiones.

En definitiva, se requerirá de dirigentes formados en los valores que aseguren una conducción virtuosa del Estado, pero también capacitados para los nuevos desafíos y exigencias que conllevan los nuevos modelos de desarrollo.

D. Educación para la acción hacia la sustentabilidad social y ambiental

Cultura, educación, conciencia, sensibilización, participación, solidaridad, subsidiariedad, construcción de ciudadanía para la vida comunitaria, son conceptos implícitos en la definición de desarrollo sustentable y que deben estar presentes en todos los diseños de políticas públicas y privadas específicas.

El mayor desafío en este sentido para dirigentes, empresarios y ciudadanos estará dado por la necesidad de internalizar conceptos en materia ambiental que nos permitan “un cambio de actitudes” para minimizar los impactos sobre la naturaleza. Es decir, en un primer paso la educación como herramienta de sensibilización y concientización, y en un segundo paso, la educación como herramienta para la participación en la acción. La

educación, y en especial la educación sobre aspectos ambientales, permite recorrer la transversalidad del conocimiento técnico y científico y desde allí estimular la voluntad de participación para actuar en la búsqueda de soluciones ante conflictos ambientales. La educación, además, estimula la responsabilidad social e individual sobre el medioambiente y es el camino para cambiar conductas personales y sociales egoístas.

El Pbro. Lic. Gerardo Galetto, en una nota escrita para el diario *El Litoral* de Santa Fe en el mes de agosto del año 2007, expresa claramente que “el desarrollo en términos culturales significa discernir entre valores y antivalores”, y puntualiza algunos elementos que sirven como criterio para medir la capacidad de progreso de una comunidad (indicadores):

- Cultura del trabajo: desarrollo significa superar la cultura de prebendas.
- Cultura del riesgo y la responsabilidad: desarrollo significa superar la anticultura del lucro sin riesgo en inversiones improductivas.
- Cultura de la solidaridad: el desarrollo no se da en aislamiento e implica superar la cultura del “sálvese quien pueda”, “todos contra todos” o del “me salvo solo”.

Humildemente, a esta excelente reflexión nos permitimos sumarle otros rasgos culturales:

- Cultura democrática: desarrollo significa construcción del diálogo y respeto por el disenso en la construcción de una democracia plena.
- Cultura de la sustentabilidad ambiental: el desarrollo con respeto al ambiente, a los bienes que son de todos.

Para forjar personas y comunidades capaces de intervenir activamente en su propio desarrollo y en el de su entorno hay que “educar para el desarrollo”, concluye Galetto, expresando que “la educación para la creatividad, flexibilidad espiritual, imaginación para innovar, firmeza en las convicciones, contracción al trabajo, son precondiciones para superar el subdesarrollo”. En este sentido deben estar orientados los aspectos sobresalientes de una verdadera “política de Estado” que promueva el desarrollo integral, económico, equitativo y sustentable de los miembros de nuestras comunidades.

Referencias bibliográficas

- BENEDICTO XVI (2009). Encíclica *Caritas in Veritate*, Vaticano.
- BOISIER, SERGIO (2004). *Desarrollo: ¿de qué estamos hablando?, Manual del Diplomado en teoría política y gestión pública*, Organización Demócrata Cristiana de América ODCA, Chile.
- CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Pontificio Consejo Justicia y Paz, Buenos Aires.
- ENCÍCLICAS SOCIALES, Documentos de la Iglesia, Ediciones Paulinas, Chile, 1989.
- GROSS, PATRICIO - ULLOA, JESSICA - ARRUE, RODRIGO (eds.) (2005). *Gestión ambiental a nivel local. Ediciones Surambiente*, Confederación ambiental del Sur, Fundación Konrad Adenauer, Chile.
- GUTIÉRREZ, TOMÁS - ANAYA, LUIS (2004). *Juan Pablo II, La cuestión ecológica y la Declaración de Río*, Editorial de la UCA, Universidad Católica de Santa Fe, Buenos Aires.
- HASSE, R. - SCHNEIDER, H. (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado*, KAS.
- LISA, MAURICIO (2006). *Aportes para la gestión ambiental local, Mauricio Lisa: coordinador general*, Darío Zeballos: director de investigación. Konrad Adenauer Stiftung, Asociación Civil de Estudios Populares, Buenos Aires.
- LLAMBIÁS, MARGARITA (204). *De los laberintos... se sale por arriba*, Asociación Civil de Estudios Populares, Konrad Adenauer Stiftung KAS, Buenos Aires.
- QUETGLAS, FABIO. fabioquetglas.blogspot.com.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario panhispánico de dudas*, en www.rae.es.
- ROSATTI, HORACIO D. (2004). *Derecho Ambiental Constitucional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.
- THESING, JOSEF (2009). *Política, economía y ética*, KAS-Instituto de Estudios Cristianos, Perú.
- URRUTIA BURNS, MARCELO, (ed.) (2003). *Ecología, sociedad y desarrollo: las bases medioambientales de ODCA*, Organización Demócrata Cristiana de América, Chile.

RESUMEN

Pretendemos analizar a la luz de los principios y valores del humanismo cristiano los aspectos que deben incorporarse en los modelos económicos para posibilitar que el camino del desarrollo

integral de las personas se transite con sustentabilidad ambiental. Resaltamos en este análisis las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia, fundamentalmente sobre la base de la encíclica de Benedicto XVI *Caritas in Veritate*, que ofrece una visión acorde a los nuevos desafíos del mundo actual. También se analizan los aspectos positivos que el mercado viene ofreciendo en cuanto a nuevos conceptos para la labor empresarial, que permiten conjugar beneficios económicos, sociales y ambientales. Para finalizar, se analizan los esquemas normativos, los nuevos roles del Estado y se puntualizan propuestas, tratando de remarcar aquellos errores que nos alejarían de la posibilidad de equilibrar el crecimiento económico necesario para combatir la pobreza de nuestros pueblos con el correspondiente cuidado del ambiente.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Energía: una cuestión de justicia*

Reinhard Marx

El actual debate público sobre el futuro abastecimiento energético en Alemania es demasiado reduccionista y gira fundamentalmente en torno al temor a una eventual catástrofe nuclear. Esta reacción es más que comprensible, considerando los dramáticos accidentes de Fukushima y Chernobil y la falta de solución para la disposición final de los desechos radioactivos. Otro tanto puede afirmarse respecto del justo reclamo de abandonar la energía nuclear lo antes posible. Lo que este debate no tiene adecuadamente en cuenta es que la llamada revolución energética no puede consistir solamente en una huida a ciegas de una forma energética llena de riesgos y, en última instancia, irresponsable.

El tema presenta múltiples aristas. Además de la discusión acerca de si los alemanes quieren seguir cargando con los riesgos que entraña la energía nuclear, vuelven a ocupar la escena otros procesos: uso excesivo de recursos fósiles como carbón, petróleo y gas natural, creciente amenaza del cambio climático global con el consiguiente aumento de catástrofes naturales extraordinarias, ni que hablar de la demanda energética en rápido crecimiento

* Extraído de <http://www.faz.net/artikel/C30189/energie-eine-frage-der-gerechtigkeit-30370196.html>?. El informe "Der Schöpfung verpflichtet" ("Obligados con la Creación") está disponible en Internet en <http://www.dbk.de/nc/>.

REINHARD MARX

Arzobispo de Munich y Freising y miembro de la Comisión de Ética "Abastecimiento energético seguro" del gobierno alemán. Premio Economía Social de Mercado 2011, con el que la Fundación Konrad Adenauer distingue a personalidades de gran mérito en relación con la Economía Social de Mercado por su actuación en el campo empresario, pero también por su responsabilidad social.

de los países emergentes y en desarrollo. Cada vez resulta más urgente abordar las cuestiones ambientales y políticas en todas sus facetas. La sociedad alemana debe asumir esta tarea sin ignorar la complejidad del tema ni dejarse acobardar por los niveles de exactitud y diferenciación que exige el debate.

Dos años atrás, la Comisión de Asuntos Sociales de la Conferencia Episcopal Alemana resolvió darle un extenso tratamiento al tema de la política energética. Al momento de iniciar el trabajo no podía preverse que el resultado de este pronunciamiento llegaría en momentos en los que el futuro del abastecimiento energético mantiene en vilo al mundo. Esta coincidencia también explica por qué el informe “Obligados con la Creación: sugerencias para una gestión energética sostenible”, elaborado por expertos y publicado ahora por la Conferencia Episcopal Alemana, no es una toma de posición respecto de la energía nuclear, como podría llegar a pensarse. El horizonte de la Iglesia no está, precisamente, encasillado dentro del tema de la energía nuclear. Nos interesan fundamentalmente las bases éticas de un abastecimiento sostenible: la ética ambiental se fundamenta en la fe en la Creación. Por otra parte, el tema energético es esencialmente una cuestión de justicia.

Acierta el Papa Benedicto XVI en su importante encíclica Social *Caritas in Veritate* cuando señala que el abastecimiento con energía es uno de los máximos desafíos para el desarrollo de la civilización humana. Un uso abusivo de recursos escasos y la amenaza del cambio climático provocado por el consumo de fuentes energéticas de origen fósil vulneran la justicia global, intergeneracional y ecológica. Por otra parte, un sector importante de la humanidad sigue sin tener un acceso pleno a la energía a precios acomodados. De esta manera, falta la base necesaria para el desarrollo de condiciones de vida dignas.

En Europa Occidental, la luz eléctrica es algo tan sobrentendido e indispensable que nos resulta inimaginable vivir sin esta conquista. El acostumbamiento a lo excesivamente sobrentendido nos ha hecho olvidar que la energía es un bien muypreciado para el ser humano. El acceso a este bien constituye la base del avance económico y social, del bienestar y de la paz social. Por el contrario, la carencia de energía es el problema central de la pobreza. Los principales afectados son los países en desarrollo. La falta de energía conlleva múltiples problemas, muchas veces básicos, que son difíciles de comprender en un mundo electrificado: la falta de energía retarda el desarrollo económico en el sector de la agricultura

no menos que en el área de las comunicaciones. Pero no sólo están en juego las posibilidades de desarrollo económico. En algunos casos se trata de asegurar la mera supervivencia. Al no poder hervirse adecuadamente el agua, se carece de agua potable, a la vez que tradicionales formas de cocinar a fuego abierto con leña y estiércol son fuentes de graves enfermedades. Por lo tanto, la máxima de un manejo sostenible de la energía tiene que ser el acceso a la energía de todos los sectores de la población.

Estrechamente ligada al tema de un acceso directo a la energía está la protección del clima. La creciente amenaza del cambio climático afecta cada vez más las condiciones de vida en todo el planeta y perjudica en especial a los países en desarrollo. Un problema ético fundamental consiste en que los responsables del alto consumo de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero no son idénticos a aquellos otros que sufren las consecuencias de esta conducta. En tal sentido, la cuestión social del siglo XXI está unida a la tarea de distribuir en forma globalmente justa los costos ecológicos consecuencia del uso energético según el principio contaminador-pagador.

En 1997 se reconoció en el Protocolo de Kioto que los miembros de la comunidad de Estados tienen diferentes cuotas de responsabilidad. Especialmente obligadas están las naciones industrializadas que han trasladado los costos energéticos al medioambiente y que siguen emitiendo la mayor parte de los gases de efecto invernadero. La futura política energética deberá estar enfocada al logro de una justicia global. Esta responsabilidad exige abogar por el derecho de los países emergentes y en desarrollo al crecimiento económico y al bienestar.

El dilema fundamental de la política climática y energética, esto es, que los beneficiarios y las víctimas no son idénticos, no sólo involucra a la actual comunidad mundial. La cuestión de la justicia se plantea sobre todo de cara a la relación entre las generaciones actuales y futuras. El manejo que hagamos hoy de la energía impactará mucho más allá de nuestro horizonte de vida. Toda forma de generación de energía actual y futura deberá orientarse en función del parámetro de la justicia intergeneracional y global. A tal efecto, las futuras generaciones necesitan estar dotadas de una suerte de derecho a voz y voto. La Tierra que nos ha dado Dios debe preservarse para ellas y para todas las criaturas como una “casa de vida” que se proyecta hacia el futuro. Para que se les abran oportunidades de bienestar asimilables, es necesario compensar el consumo de fuentes energéticas agotables por formas de energía renovables dentro de lo posible.

Asegurar el abastecimiento es apenas un aspecto entre otros de la problemática energética. También es necesario considerar los efectos colaterales de la generación de energía, sobre todo el impacto sobre la Creación y la vida humana. La protección del clima y del medioambiente son mandamientos de justicia ecológica que requieren formas de vida y de conducta caracterizadas por la moderación y la solidaridad. Debemos replantearnos seriamente nuestro estilo de vida y nuestro planteo económico. Ni el individuo, ni la sociedad, ni el Estado pueden ser indiferentes ante los daños que ocasionan los actuales modelos.

Todas las decisiones de la política energética se sitúan en un triángulo de tensiones formado por la protección del clima y del medioambiente, un abastecimiento energético seguro y adecuados niveles de eficiencia y competitividad. Esta tensión guarda relación con la ponderación que se haga de los aspectos sociales, económicos y ecológicos y las consiguientes prioridades que se fijen. Es primordialmente una tarea de la política establecer un equilibrio entre estos objetivos, tomando como parámetro el principio de la sostenibilidad.

Ante este marco de referencia, cobra especial interés una valoración ética de la energía nuclear. Un abastecimiento energético seguro, la protección del clima y la eficiencia son objetivos importantes a los que la energía nuclear puede realizar un aporte, en particular considerando que debemos asumir un continuo aumento de la demanda de electricidad. No obstante, el uso de la energía nuclear es un tema que hace mucho tiempo viene siendo cuestionado.

Los obispos alemanes han reflexionado en más de una oportunidad sobre la valoración ética que merece la energía nuclear. En su declaración “Futuro de la Creación – Futuro de la humanidad”, señalaron ya en 1980 que aun cuando se pudieran encontrar caminos éticamente aceptables para facilitar y aprovechar la energía nuclear, seguía siendo riesgoso embarcarse en una planificación limitada esencialmente a un sola fuente de energía. Mejor que trabajar sobre la expansión de una sola fuente de energía, condicionando durante mucho tiempo tecnológicamente el futuro de amplios sectores de la humanidad y quitándoles a futuras generaciones el margen de maniobra necesario para tomar sus propias decisiones, era seguir diferentes caminos que se complementarían. Esta declaración se hizo bajo el impacto que causó el debate generado desde comienzos de la década del 70 sobre los límites del crecimiento como consecuencia de la sobreexplotación

de los recursos naturales y la destrucción del hábitat. La crisis del petróleo desatada entonces condicionó en cierta medida el rumbo que siguió el debate a partir de ahí. Sin embargo, los obispos no consideraron en aquel momento que era su tarea elaborar un concepto energético y ambiental. En cambio, entonces como hoy, se sintieron obligados a formular parámetros que pudieran servir de guía a la política, la industria y la tecnología.

Con motivo de este pronunciamiento, el entonces presidente de la Conferencia Episcopal Alemana, cardenal Joseph Höffner, disertó en otoño de 1980 sobre el tema “El hombre y la naturaleza en la era tecnológica”. La disertación concitó un amplio eco debido a las objeciones básicas formuladas por el Cardenal de Colonia contra la energía atómica. Para Höffner, la cuestión de la seguridad era definitoria. Dado que el uso de la energía atómica era la “tecnología de mayor riesgo” y el peligro de “una calidad especial”, la protección de la humanidad ante la energía nuclear era “tarea de todos los Estados”. En sus consideraciones, el cardenal instó a la ciencia y la tecnología a buscar nuevas formas de generación de energía, en lo posible compatibles con el medioambiente y de menor riesgo. Höffner nunca depositó grandes esperanzas en el uso pacífico de la energía nuclear. En el mejor de los casos, la consideró una tecnología de transición a condición de que se buscaran seriamente formas energéticas alternativas. Al mismo tiempo, destacó que no se debía ceder en los esfuerzos de reducir los riesgos de seguridad remanentes.

En su valoración ética de la energía nuclear, el documento “El cambio climático: foco de la justicia global, intergeneracional y ecológica”, elaborado por expertos y publicado durante la Conferencia Episcopal Alemana 2006, llegó a la conclusión de que el uso de esta forma de energía no era una solución sostenible en el tiempo. Debido a la cuestión irresuelta de la disposición definitiva de los residuos radioactivos, la posibilidad de catástrofes de grandes dimensiones y de ataques terroristas, los obispos consideraron, ya cinco años atrás, que el uso de la energía nuclear no era sostenible. Esta posición en nada ha variado. Por eso, la velocidad con la que se encara una era de las energías renovables debe acelerarse, del mismo modo en que debe darse por terminada lo antes posible la generación de energía nuclear. Al margen de la vida útil remanente de las centrales nucleares hoy en funcionamiento, es absolutamente urgente encontrar soluciones para la eliminación de los residuos radioactivos. Los residuos existentes y futuros necesitan ser eliminados en forma segura y social y ambientalmente inocua.

Se requiere de una política energética coherente no sólo a nivel nacional. Es necesario llevar a cabo negociaciones internacionales sobre las respectivas condiciones marco. Sin duda, por el momento numerosos Estados seguirán utilizando la energía nuclear. Del principio de responsabilidad global se desprende la obligación de hacer aportes sustanciales desde los organismos internacionales a la seguridad de las centrales nucleares, a la solución de la problemática de la disposición transitoria y final de los residuos, así como del abandono de la energía nuclear. En ese sentido, la decisión de Alemania de salir de la energía nuclear puede ser una señal. El objetivo del cambio en la política energética no puede ser pretender destacarse moralmente. Todo nuestro esfuerzo debe estar destinado a desarrollar alternativas para el futuro y seguir reduciendo los conflictos que existen entre los objetivos de abastecimiento seguro, eficiencia y sostenibilidad. El mundo seguirá de cerca los pasos a seguir por Alemania como país industrializado y de alto nivel tecnológico en su tránsito responsable por este camino.

En la discusión ética también deben considerarse las consecuencias de un abandono de la energía atómica. No se trata de una política del “ahora y a cualquier precio”, sino de una política que minimice en lo posible los efectos secundarios negativos. Sin duda, en Alemania se fijó hace tiempo ya el rumbo para una reconversión del sector. Pero hasta ahora el foco se concentró en la reorientación de la generación energética. Quedó rezagada la planificación de la infraestructura necesaria para la reconversión. En consecuencia, abandonar la energía atómica presupone necesariamente inversiones en investigación y expansión de las vías de transporte y de las tecnologías de almacenamiento.

Un rol difícil de subestimar en una valoración ética responsable de las diferentes estrategias de abastecimiento de energía desempeña la ponderación de los diferentes riesgos. Las nuevas formas de generación de la energía también entrañan riesgos y plantean objetivos en conflicto: un ejemplo son las turbinas eólicas en altamar, que afectan el ecosistema, el cultivo de ciertas plantas para la obtención de energía que compiten con el cultivo de alimentos o los riesgos de la geotermia, sólo posible en lugares geológicamente aptos. Es absolutamente necesario percibir los riesgos en todas sus ramificaciones. Por eso, el resultado de una ponderación responsable de los riesgos no es la minimización absoluta de cualquier amenaza. Una buena política consiste en evitar un umbral crítico de riesgos y aumentar las posibilidades de solución de los problemas.

De todos modos, la salida de la energía nuclear debería realizarse bajo la premisa de un simultáneo abandono de las fuentes energéticas de origen fósil. Esta demanda exige un cambio de rumbo en más de un sentido: obtener electricidad sin recurrir a la energía atómica no implica de por sí un punto de inflexión en el tema energético. Un manejo sostenible de la energía y un cambio en el abastecimiento energético pueden obtenerse por tres caminos diferentes, a los que también hizo referencia el Papa Benedicto XVI en su encíclica *Caritas in Veritate*. En primer lugar, es preciso reducir el consumo de energía a través del ahorro correspondiente. Un uso ahorrativo de la energía exige un nuevo sentido de responsabilidad de los consumidores y un cambio en el estilo de vida. En segundo lugar, es importante un uso más eficiente de las formas de energía convencionales. Este incremento de la eficiencia puede alcanzarse por vía de ahorros en el área de la aislación térmica, de la movilidad o del consumo de electricidad, entre otros, pero también mediante innovaciones técnicas para incrementar el rendimiento de la producción energética. En tercer lugar se impone un cambio a favor de energías renovables. Este desarrollo debe ser impulsado desde las compañías generadoras de energía y empresas de uso intensivo de energía, además de las instituciones de investigación. Asimismo, es indispensable impulsar una promoción tecnológica abierta y la expansión, muchas veces cuestionada, de la respectiva infraestructura. No sólo la política, la industria y la ciencia tienen que transitar por estos tres caminos. Para que pueda producirse un cambio paradigmático se necesita la voluntad del individuo de cambiar su estilo de vida. Así también quedaría evidenciado que este cambio no es un retroceso, sino que impulsa una nueva idea de progreso sostenible comprometida con una “nueva síntesis humanista”, como la que reclama el Papa Benedicto XVI en *Caritas in Veritate*.

“Obligados con la Creación. Sugerencias para un manejo sostenible de la energía” es un aporte a la discusión social sobre los requerimientos de una política energética responsable. La discusión no gira tanto en torno a las cuestiones técnicas como a las complejas ponderaciones éticas entre las diferentes exigencias de seguridad, responsabilidad frente a la Creación y desarrollo social y económico. Se impone un giro en la política energética por razones de solidaridad y de justicia.

La Comisión Ética “Abastecimiento energético seguro” instituida por el gobierno alemán tiene como cometido llegar a un consenso social sobre la futura proyección de la demanda de energía. Una de sus principales tareas

es presentar un resultado que perdure más allá de los períodos legislativos, que trascienda los límites partidarios, otorgue seguridad de planificación a empresas y compañías oferentes de energía y, al mismo tiempo, ponga de manifiesto que se trata de una tarea comunitaria. No se trata de un ejercicio sencillo y no termina con la entrega de un informe. Tengo muy en claro que la política energética es una de las grandes cuestiones de nuestro país que requieren un amplio consenso, como el que se logró en el caso de las bases de la política social y exterior de nuestro país.

Tampoco para los obispos alemanes el tema concluye con la publicación del informe “Obligados con la Creación”. Hemos planteado a la sociedad pretensiones que también nos servirán de parámetro a nosotros. La Iglesia está dispuesta a asumir esta multifacética tarea en el diálogo social y en sus propias acciones a partir de las bases que proporciona la Doctrina Social Cristiana.

RESUMEN

El solo hecho de generar electricidad sin necesidad de recurrir a la energía atómica no marca todavía un punto de inflexión en el tema energético. Cualquier avance genuino implica minimizar los riesgos de todas las formas de generación de energía. Por otra parte, se requiere llegar a un equilibrio entre diferentes objetivos como son la protección del clima, el abastecimiento energético seguro y una adecuada competitividad en función de los parámetros del mercado global.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Atenuación del cambio climático: cooperación energética brasileña-alemana

Emilio Lébrea La Rovere
Dirk Assmann

I. Introducción

Las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) crecieron entre 1970 y 2004 un 70%, del cual el 24% corresponde al período que va desde 1990. Las emisiones de CO₂ –que configuran el 77% del total de emisiones generadas en 2004– aumentaron un 80% en ese mismo lapso (28% desde 1990). La explicación radica en que la reducción en la intensidad de uso de energía para la economía internacional (-33%) no contrarrestó el crecimiento del PIB (77%) y de la población (69%), por lo

EMILIO LÉBRE LA ROVERE

Profesor del Programa de Planeamiento Energético del Instituto de Investigación y Post Graduación en Ingeniería (Universidad Federal de Río de Janeiro, PPE/Coppe/UFRJ) y coordinador ejecutivo de CentroClima – Centro de Estudios Integrados sobre Medio Ambiente y Cambios Climáticos de Coppe/UFRJ. Autor de diversos informes científicos del Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC), contribuyó a la obtención en 2007 del Premio Nobel de la Paz para el IPCC, conjuntamente con Al Gore.

DIRK ASSMANN

Doctor en Ciencias Sociales y Económicas (Universidad de Osnabrück) y formado en ingeniería y tecnología energética (Universidad de Stuttgart). Actualmente se desempeña como coordinador de programas de la GIZ en el área de “Energías Renovables y Eficiencia Energética” en Brasil. Autor de varias publicaciones, entre ellas *Renewable Energy* (Earthscan, 2006).

que se produjo un incremento del 145% de las emisiones procedentes del uso de combustibles fósiles.

Los países industrializados que concentran el 20% de la población mundial acumularon en 2004 el 57% del PBI y emitieron el 46% del total de los GEI. En caso de que no se implementen políticas adicionales para restringir las emisiones, se calcula una expansión de ese índice de 25% a 90% para 2030. En esa hipótesis, la liberación de CO₂ por la quema de combustibles fósiles crecería del 45% al 110% hasta entonces. La mayor parte de ese aumento corre por cuenta de los países en desarrollo. Por el contrario, sus emisiones medias de CO₂ per cápita seguirían estando por debajo de las de los países industrializados (de 2,8t a 5,1t CO₂ per cápita contra 9,6t a 15,1t CO₂ per cápita). Si las emisiones de gases continuaran aumentando de acuerdo con las tendencias actuales, se estima que la temperatura de la superficie del planeta aumentaría entre 2°C y 4,5°C sobre el final de presente siglo (IPCC, 2007).

El objetivo principal de la Convención del Clima es estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel seguro, que no comprometa la seguridad alimentaria y permita la adaptación natural de los ecosistemas dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Por ahora es imprecisa la extensión de los impactos del cambio climático en el ámbito regional, lo que torna difícil definir cuál sería exactamente el índice seguro de concentración. Sin embargo, los estudios muestran que los impactos del cambio climático crecen fuertemente a partir de un aumento de la temperatura de entre 2°C y 3°C. Sobre la base de estos datos, inicialmente entidades ambientalistas como Greenpeace y posteriormente un gran número de gobiernos como el de Brasil o la Unión Europea y mismo Estados Unidos a partir de la administración Obama, pasaron a defender un límite aceptable de un máximo de 2°C.

La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero implica que sus emisiones anuales se mantengan constantes en niveles que puedan ser absorbidos por los océanos. En 2004 el planeta emitía aproximadamente 33 billones de toneladas de CO₂ por año, de las cuales 7,3 billones de toneladas se depositaban en los océanos, 7,3 billones en los bosques y 18,3 billones invadían la atmósfera. Con todo, en el largo plazo los océanos apenas serán capaces de absorber en forma permanente este carbono. En 2004, 25,6 billones de toneladas de CO₂/año terminaron concentrándose en la atmósfera, lo que aumentó el cú-

mulo de gases de efecto invernadero e indujo al calentamiento global. El mayor problema es que todo indica que esa propiedad de los océanos puede verse reducida en un futuro como consecuencia de la progresiva acidificación del agua de mar. Desde esta perspectiva, se calcula que las emisiones actuales deben ser reducidas en por lo menos un 80% para posibilitar una estabilización de la concentración de los gases de efecto invernadero en la atmósfera. No obstante, éstas siguen aumentando. En efecto, los últimos datos disponibles indican que en 2008 se superaron los 40 billones de toneladas de CO₂ por año, debido al incremento en el uso del carbón mineral que superó al petróleo como mayor fuente de emisiones de CO₂.

Naturalmente, cuanto más ambiciosa sea la meta de limitación del calentamiento global, más temprano deberán comenzar a declinar las emisiones globales y mayores serán los costos de una disminución de las emisiones. La solución de ese problema en el corto plazo exigirá, no obstante, inversiones inviables para la economía mundial. De esa forma, los escenarios de estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero consideran hipótesis que inicialmente permiten un aumento de las emisiones mundiales a tasas descendentes hasta un determinado año en el que alcancen un máximo y pasen a decaer gradualmente hasta situarse en un nivel entre un 10% y un 20% de las emisiones actuales. Esta es una trayectoria factible para la curva de emisiones de GEI, a través de un ajuste de la economía mundial en un plazo que posibilite la introducción progresiva de tecnologías limpias y a costos razonables. Cuanto más agresiva sea la meta de limitación del calentamiento global, tanto más rápidamente será necesario que las emisiones globales sean reducidas y mayores serán los costos de su reducción (La Rovere, 2009).

II. La evolución de las emisiones y los objetivos voluntarios de Brasil

Brasil ya viene haciendo esfuerzos hace algún tiempo para limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido, la principal contribución es la disminución de las emisiones procedentes de la considerable deforestación que se verifica en Amazonia en los últimos años, ya que se

trata de la fuente actualmente predominante en el total de las emisiones de GEI en el país, según ilustra la Tabla 1.

Tabla 1
Emisiones y remociones antr opicas de gases de efecto invernadero en Brasil

Emisiones de GEI (M t CO₂eq / año)	1990	1994	2000	2005	Var. % 90/05	Part. % 1990	Part. % 2005
Agro	347	378	401	487	41%	25,4%	22,1%
Energía	215	256	328	362	68%	15,8%	16,4%
Procesos industriales	27	29	35	37	39%	2,0%	1,7%
Residuos	28	32	41	49	77%	2,0%	2,2%
Cambios en el uso de la tierra y los bosques	746	790	1.247	1.268	70%	54,8%	57,5%
Total	1.362	1.485	2.052	2.203	62%	100%	100%

Fuente: MCT, 2009.

El análisis de las estimaciones de las emisiones brasileñas de gases de efecto invernadero a lo largo del período 1990-2005, presentada en los valores preliminares divulgados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) (2009), muestra un lento crecimiento de las emisiones procedentes de las actividades agropecuarias, energía, procesos industriales y residuos. A lo largo de todo el período, el valor total de las emisiones se vio fuertemente influido por las fluctuaciones en las emisiones provenientes de los cambios en el uso de las tierras y los bosques. En particular, la deforestación de la Amazonia y de la región del Cerrado es determinante en el establecimiento de la tendencia de aumento o reducción del valor total de las emisiones

anuales. La brusca elevación de la deforestación causó un salto en las emisiones brasileñas de 1,5 a casi 2,5 billones de toneladas de CO₂eq en 1995. Entre 1996 y 2001, las emisiones totales fluctuaron ligeramente alrededor de los 2 billones de toneladas CO₂eq/año. A partir de 2002 se registró una tendencia ascendente hasta que las emisiones brasileñas alcanzaron en 2004 su máximo absoluto, ligeramente por encima de los 2,5 billones de toneladas CO₂eq/año. Desde entonces, el valor preliminar para 2005 suministrado por el MCT y las estimaciones efectuadas por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) para las emisiones totales tendieron a estancarse gracias a la notable reducción de las emisiones provenientes de la deforestación, seguidas por una estabilización en las emisiones agropecuarias. Así, en 2007 el valor estimado para las emisiones nacionales volvió a un nivel semejante al que se registró 10 años antes, en 1997, conforme ilustra la Tabla 2.

Para el futuro, el Plan Nacional de Cambios Climáticos (PNMC) estableció una meta de drástica reducción en la deforestación de la Amazonia. Luego de la reciente revisión del plan, se estableció la ambiciosa meta de reducir hasta 2020 en un 80% la deforestación verificada en la Amazonia en el período entre 1996 y 2005, que fue de 19.500 km² por año. Entre tanto, los resultados de los últimos años mostraron que esta meta es factible, siempre que el gobierno tome las medidas necesarias para disciplinar el uso del suelo en Amazonia. En verdad, los niveles observados en 2007 ya cayeron a 12 mil km²/año, hasta ubicarse cerca de un 40% por debajo de la media histórica. Esto permitió reducir entre 2005 y 2007 en casi 500 Mt CO₂/año las emisiones de gases de efecto invernadero como consecuencia del cambio en el uso de la tierra y los bosques. En 2008 la cifra fue aún menor, cerca de 7 mil km²/año, el mínimo de toda la serie temporal desde que comenzó la medición hace 21 años.

Esta meta del PNMC ayudó a definir el anuncio el 13 de noviembre de 2009 de los objetivos voluntarios de limitación de emisiones de GEI presentados por el Brasil en la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático (COP15) en la ciudad de Copenhague, resumidos en la Tabla 2.

Tabla 2
Emisiones y medidas de reducción
de Brasil hasta 2020

Emisiones/ medidas de atenuación M t CO ₂ eq / año	2007 Est. MMA	2020 Escen. tend.	2020 Escen. reducción	Reducción (tend. - red.) en 2020 M t CO ₂ eq	Reducción sec- tor / total escen. tend. en 2020 (%)
Uso de la tierra	770	1.084	415	669	24,7%
Red. defor. Amazonia				564	20,9%
Red. defor. Cerrado				104	3,9%
Agro	479	627	461 - 494	133 - 166	4,9 - 6,1%
Recuperación de pasturas				83 - 104	3,1 - 3,8%
ILP* - Integr. agric/ ganad.				18 - 22	0,7 - 0,8%
Siembra directa				16 - 20	0,6 - 0,7%
Fif. biol. Nitrógeno				16 - 20	0,6 - 0,7%
Energía	381	901	694 - 735	166 - 207	6,1 - 7,7%
Eficiencia energética				12 - 15	0,4 - 0,6%
Increm. biocombustibles				48 - 60	1,8 - 2,2%
Expansión hidroeléctrica				79 - 99	2,9 - 3,7%
FAE (PCH, biom., eól.)				26 - 33	1,0 - 1,2%
Otros	60	92	82 - 84	8 - 10	0,3 - 0,4%
Procesos industriales	33				
Residuos	27				
Carbón vegetal				8 - 10	0,3 - 0,4%
Total	1.690	2.703	1.652 - 1.728	975 - 1.052	36,1 - 38,9%

* ILP = integração lavoura/pecuária = integración cultivo de la tierra/ganadería.

Fuente: MMA, MAPA, MME, MF, MDIC, MCT, MRE, Presidencia (Casa Civil), 2009 MMA, 2009 (valores estimados para 2007).

El escenario tendencial simula el mantenimiento de la media histórica de deforestación en la Amazonia registrada entre 1996 y 2005, en tanto que el escenario de reducción o atenuación cuantifica las emisiones evitadas a partir del logro del objetivo fijado por el PNMC en 2020.

Además, el gobierno agregó como objetivo evitar en el uso de la tierra emisiones derivadas de la deforestación de la región del Cerrado gracias al monitoreo y la vigilancia de este bioma, medidas éstas que deberán ser intensificadas. El resultado final es que el país se compromete voluntariamente a reducir más de las dos terceras partes de sus emisiones producto del cambio en el uso de la tierra y de las selvas para 2020, en relación con el nivel observado en 2005, un objetivo ciertamente muy ambicioso pero factible, considerando el buen desempeño de 2007 y 2008 en este sector.

Complementariamente, el gobierno presentó un escenario tendencial para los demás sectores emisores de GEI y que servirá de línea de base para los objetivos sectoriales en cuanto a limitación del crecimiento de las emisiones. Así, las premisas de ese escenario son cruciales para analizar el alcance de los objetivos voluntarios propuestos por Brasil. Pocos días después, el MCT difundió los valores preliminares del inventario de emisiones y remociones antrópicas de gases de efecto invernadero hasta 2005 (ver Tabla 1), que pasaron a formar parte de una base de comparación más elaborada que las estimaciones anteriores, efectuadas por el MMA para 2007 (representadas en la Tabla 2). La Tabla 3 compara para cada sector los valores observados en el período que va desde 1990 hasta 2005 con las proyecciones elaboradas por el gobierno para el escenario tendencial y para el escenario de disminución de las emisiones hasta el año 2020.

A diferencia de la proyección de las emisiones provenientes de los cambios en el uso de la tierra y de las selvas, las proyecciones de los demás sectores no se basaron en valores medios históricos, sino en la hipótesis de evolución futura de las emisiones de esa fuente. El escenario tendencial de las emisiones del sector agropecuario proyecta un aumento del 29% entre 2005 y 2020, por debajo del 41% registrado en el período anterior, comprendido entre 1990 y 2005. Es interesante destacar que en valores absolutos, el aumento proyectado para las emisiones del sector entre 2009 y 2020 es exactamente igual al aumento verificado entre 1990 y 2005 de 140 M t CO₂eq/año. En otras palabras, se trata de una proyección de crecimiento lineal y no exponencial de las emisiones del sector hasta 2020, manteniendo el mismo ritmo de los 15 años anteriores.

Tabla 3
Evolución histórica y escenarios futuros de las
emisiones de gases de efecto invernadero en Brasil

Emisiones de GEI (M t CO₂eq / año)	1990	2005	2020 tend.	2020 reduc.	Var % 90/05	Var % 2005/20 tend.	Var % 2005/2020 reduc.
Cambios en el uso de la tierra y de la selva	746	1.268	1.084	415	70%	-15,5%	-67,3 %
Sector agropecuario	347	487	627	461 - 494	41%	28,7%	-5,3 a +1,4 %
Energía	215	362	901	694 - 735	68%	148,9%	91,7 a 103 %
Otros (Ind. + Res.)	55	86	92	82 - 84	39%	7,0%	-4,6 a -2,3 %
TOTAL	1.362	2.203	2.703	1.652 - 1.728	62%	22,7%	-25 a -21,6 %

Fuente: MMA, MAPA, MME, MF, MDIC, MCT, MRE, Presidencia (Casa Civil), 2009 MCT, 2009.

Esta proyección puede ser discutible, pero lo más importante es observar que en el escenario de reducción el país mantendrá las emisiones de ese sector en el año 2020 en el mismo nivel observado en 2005. Se trata de un objetivo voluntario ambicioso, dado el reciente dinamismo de las exportaciones de granos y de carne del país. No obstante, ya existen alternativas de reducción económicamente viables que tienen un gran potencial (recuperación de pasturas degradadas e integración del cultivo de la tierra y de ganadería (ILP), por ejemplo, dada la bajísima relación media de 0,5 cabezas por hectárea de nuestra ganadería), algunas con una historia reciente de rápida expansión en su adopción (fijación biológica del nitrógeno y área cultivada con técnicas de siembra directa, que ya supera 20 millones de hectáreas en el país).

Las emisiones derivadas de procesos industriales y de la disposición de residuos se agruparon en el rubro “Otros sectores” por su menor contribución al total. A título de ejemplo, cabe señalar que para el sector agropecuario, en el escenario tendencial se proyectó un crecimiento menor que en el período anterior, además del compromiso voluntario de mantener constante el subtotal de las emisiones de esos sectores. Nuevamente, existen opciones de reducción interesantes (como la captación, quema y/o

aprovechamiento energético del biogás de rellenos sanitarios) que pueden viabilizar el logro de ese objetivo.

III. Panorama del sector energético brasileño

El caso del sector energético requiere especial atención. En el país vienen creciendo significativamente las emisiones derivadas del uso de energía fósil, en forma de derivados de petróleo, gas natural y carbón mineral. Estos combustibles desempeñan un papel fundamental en la motorización de los sectores modernos de la economía brasileña como son la industria y los transportes, además del sector agropecuario y de los rubros zona residencial, comercio y servicios. También fue creciente su participación en la generación de energía eléctrica en el país, complementando el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico brasileño, que es la fuente energética predominante para generación de electricidad. De este modo, las emisiones de gases de efecto invernadero producto del uso de la energía, principalmente el dióxido de carbono (CO₂) resultante de la quema de combustibles fósiles, presentaron una alta tasa de aumento sectorial en el período entre 1990 y 2005, situándose en 2005 en un nivel de un 68% por encima del valor de 1990. De hecho, el crecimiento económico, la urbanización creciente y el predominio del transporte por carretera en la matriz del transporte de cargas en Brasil son factores determinantes en el aumento del consumo de energía fósil y de las emisiones de CO₂ asociadas.

De esta manera, se verifica que el país se encamina en el más largo plazo a una situación análoga a la del resto del mundo, ya que, con raras excepciones, estas emisiones son las más importantes en todos los países, y son responsables por la mayor parte de la intensificación del efecto invernadero. La anomalía de la situación brasileña es producto de la excesiva contribución de la deforestación a las emisiones totales del país. En caso de que, como se espera, estas emisiones puedan ser controladas en el futuro, el desafío será la construcción de un estilo de desarrollo sostenible con un perfil menos intensivo en el uso de energía fósil: una sociedad de baja emisión de carbono (La Rovere, 2009).

Así, a diferencia de otros sectores, el escenario tendencial proyectado por el gobierno plantea un significativo crecimiento en las emisiones de-

rivadas del consumo de energía fósil hasta 2020: un aumento de casi un 150% en relación con 2005, o sea, prácticamente multiplicando por 2,5 el valor de las emisiones de ese sector entre 2005 y 2020. Este aumento es muy superior al registrado en el período precedente de los 15 años entre 1990 y 2005, que fue de un 68%. Parte de esa diferencia se explica por la preocupación del gobierno en evitar que los objetivos voluntarios de limitación de emisiones generen cualquier restricción al crecimiento de la economía brasileña. Como premisas de las proyecciones se asumieron tasas medias del crecimiento del PIB de 4 a 6% por año a lo largo de todo el período hasta 2020.

Otro factor que explica una proyección tan elevada es de orden conceptual. El gobierno adoptó la postura de que partes significativas de los programas de expansión de generación hidroeléctrica, el aumento de la eficiencia en el uso de energía eléctrica y la producción de etanol a partir de la caña de azúcar en el país deben ser considerados medidas tendientes a reducir las emisiones. En el escenario tendencial, la hipótesis para la expansión del programa ProÁlcool incluye solamente el aumento de la producción de alcohol anhidro para mantener el agregado del 25% al volumen creciente de gasolina consumida, y que se mantenga constante la producción de etanol hidratado en los niveles de 2008. El escenario tendencial para la hidroelectricidad sumó a los niveles de 2007 la generación de nuevas usinas eléctricas ya licitadas (subastas de energía nueva). El nivel de eficiencia energética en el uso de electricidad se mantendría constante en los niveles de 2005. El restante aumento en la demanda de electricidad y de combustible vehicular proyectada hasta 2020 en el escenario tendencial sería cubierto por energía derivada de combustibles fósiles (gas natural y gasolina, respectivamente), lo que elevaría el nivel de emisiones de CO₂ en este escenario.

En el escenario de reducción, en cambio, fueron incluidos los niveles de generación hidroeléctrica, de eficiencia energética y de producción de alcohol proyectados en el plan de expansión a 10 años (PDE) para 2020 (EPE, 2009). Además de eso, fueron incluidas como medidas tendientes a reducir las emisiones la producción y el uso de biodiesel mezclado en una proporción del 5% con diesel (B5) en los niveles de demanda proyectados para 2020 y el incremento de generación de electricidad por medio de otras fuentes renovables, como pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH), biomasa (principalmente bagazo de caña de azúcar) y energía

eólica, conforme a lo proyectado en el PDE. Aun así, las emisiones totales en el escenario de reducción alcanzan el doble del nivel de las emisiones derivadas del uso de combustibles fósiles en el país en 2005.

Se espera que los aspectos metodológicos de la construcción de los escenarios y el detalle de las medidas de reducción incluidas en los objetivos voluntarios de limitación de las emisiones brasileñas de gases de efecto invernadero sean desarrollados próximamente. Por cierto, el país tiene un enorme potencial en reducción de emisión de GEI a través de fuentes renovables de energía gracias a la magnitud de sus recursos naturales. La evolución reciente del sistema energético en Brasil apunta en esa dirección, según ilustran los siguientes factores:

- Expansión significativa de la producción de etanol a partir de la caña de azúcar: en 2008 hubo un aumento del 20% en relación con 2007, hasta alcanzar el nivel de 27 billones de litros de alcohol por año; este incremento se debe a la fuerte expansión del consumo doméstico de etanol gracias a la gran penetración en el mercado de los vehículos que pueden funcionar con diferentes combustibles (flex-fuel), además de crecientes exportaciones.
- Se retomó la licitación de grandes proyectos hidroeléctricos, destacándose la central de Belo Monte, sobre el río Xingú, con más de 11 mil Mw de capacidad instalada, cuyo estudio ambiental fue recientemente aprobado, y 4 nuevas usinas en la cuenca del río Teles Pires, también en Amazonia, con una capacidad total cercana a los 3 mil Mw. La licitación de estos emprendimientos tuvo lugar en 2010.
- El significativo aumento en la producción de biodiesel (fabricado principalmente a partir del aceite de soja), que pasó de 0,4 billones de litros en 2007 a 1,2 en 2008, y a más de 1,5 en 2009, gracias a la obligación de agregar un 3% de biodiesel al gasoil a partir del segundo semestre de 2008 y del 4% a partir del segundo semestre de 2009.
- La exitosa subasta de energía eólica realizada en diciembre de 2009, que derivó en la contratación de 753 Mw medios procedentes de 71 emprendimientos eólicos con una capacidad instalada total de 1.806 Mw. Esta capacidad es tres veces superior a todo el parque eólico actualmente en operación en el país (602 Mw). Además de eso, se registró un elevado nivel de competencia y baja concentración (por usina se contrataron en promedio 10,6 Mw medios).

IV. Perspectivas para la reducción posterior a 2012

El anuncio de los objetivos voluntarios de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero marca una evolución en la posición del gobierno brasileño en relación con este tema, respaldada en su credibilidad por la discusión previa con representantes de diversos segmentos de la sociedad (comunidad científica, industria, organizaciones no gubernamentales) promovida en el ámbito del Foro Brasileño de Cambio Climático. En consecuencia, su importancia trasciende las fronteras nacionales y puede significar el inicio de una nueva postura de los países emergentes en la negociación de acuerdos con los países industrializados sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con posterioridad a 2012.

V. La cooperación internacional con Brasil

Hace mucho tiempo que Brasil viene trabajando con socios internacionales en la reducción de las tasas de deforestación y un aprovechamiento sostenible de sus bosques. En ese sentido, Brasil tiene importantes socios, como el Banco Mundial y la Unión Europea. Más recientemente se agregaron otros países, como Noruega, deseosos de contribuir con recursos relevantes para el Fondo Amazonia. Alemania siempre desempeñó un importante papel en este sector y continúa siendo el principal socio de Brasil en los esfuerzos que se vienen realizando. Tanto el Ministerio Alemán de Cooperación Económica (BMZ) como, más recientemente, el Ministerio Alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores (BMU), realizan un importante trabajo de cooperación técnico-financiera a través de sus agencias ejecutoras: Agencia Alemana para la Cooperación internacional (GIZ) y Banco Alemán de Reconstrucción (KfW).

Además del área prioritaria en que se insertan las selvas tropicales, en el año 2008 surgió una nueva área de interés prioritario en la cooperación germano-brasileña: energías renovables y eficiencia energética. Ningún otro país ni ninguna organización internacional se ocupan tan intensa y ampliamente de esta área temática. Se trata de un dato contundente en

la medida en que la participación del sector energético en las emisiones brasileñas de CO₂, de acuerdo con los escenarios descritos más arriba, se ubicará por encima del 50% en el año 2020.

La cooperación germano-brasileña en el sector energético sigue la filosofía de una cooperación entre iguales, o sea que se trata de socios con iguales derechos que cooperan para vencer juntos los desafíos globales (por ejemplo, cambio climático), guiándose, simultáneamente, por los intereses económicos de ambas partes.

En ocasión de una visita oficial del entonces presidente Lula da Silva a Alemania, se acordó entre la Comisión de la Unión Europea y Brasilia mantener un diálogo permanente en el área de la política energética. Más allá de este sector, la Unión Europea concentra sus actividades en la protección de las selvas tropicales. En ese sentido, la Embajada Británica en Brasilia está implementando una serie de acciones menores que tienen como principal finalidad dar una mayor difusión a la temática de la protección del clima. A la vez, Francia, con una presencia frecuente del presidente Sarkozy, busca promover la venta de centrales nucleares a Brasil.

Un socio importante de Brasil en el área energética es Estados Unidos. Los dos países se consideran socios estratégicos, principalmente en el sector de los agrocombustibles. Además, Estados Unidos posee un programa implementado por USAID en el área de energías renovables, a través del cual son financiados proyectos aislados de pequeña magnitud por organizaciones no gubernamentales o por la iniciativa privada. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), finalmente, concentra su atención en el financiamiento de grandes proyectos, tales como centrales térmicas y unidades de producción de biocombustibles. Recientemente se incorporó al área de energía solar apoyando una central solar fotovoltaica de 1 Mw de la empresa MPX en Tauá.

VI. La cooperación brasileña-alemana en el sector energético

La cooperación brasileña-alemana en las áreas de energías renovables y de eficiencia energética plantea un enfoque estratégicamente nuevo. En esta cooperación, Brasil y Alemania, hermanados por la igualdad de dere-

chos, buscan encontrar soluciones a problemas de naturaleza global como el cambio climático, interpretándose como importantes socios en el área de la cooperación técnica, económica y científica.

Este hecho se reflejó en las negociaciones gubernamentales entre Brasil y Alemania en el año 2007, cuando se estipularon como nueva prioridad las “energías renovables y la eficiencia energética”. El 14 de mayo de 2008, en ocasión de la visita oficial de la primera ministra Angela Merkel a Brasil, fue firmado el Acuerdo Energético Germano-Brasileño, que fija las prioridades arriba mencionadas. Se trata de un instrumento de derecho internacional que sirve de acuerdo marco para la cooperación bilateral, y que fue ratificado por el Congreso Nacional Brasileño en diciembre de 2009. Al mismo tiempo, fue renovado el acuerdo nuclear entre Brasil y Alemania, que data de 1975. El 3 de diciembre de 2008, el Memorando de Entendimiento sobre Protección Climática corroboró la cooperación estratégica.

Debajo del paraguas de estos documentos bilaterales se desarrolla la cooperación propiamente dicha entre ambos países. Por el lado alemán se observa el compromiso de una serie de ministerios (Ministerio Alemán de Investigación y Educación (BMBF), Ministerio Alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores (BMU), Ministerio Alemán de Cooperación Económica (BMZ), donde se destaca que tanto los proyectos financiados por el BMZ como por el BMU se destinan exclusivamente a las áreas de energías renovables y eficiencia energética.

En este contexto, la GIZ, en nombre del gobierno alemán, apoya los esfuerzos brasileños destinados a la revalorización de temas en las áreas de energías renovables y eficiencia energética.¹ Los siguientes mecanismos son tomados en consideración en el trabajo realizado por esa agencia alemana: cooperación con el sector privado (PPP), formación de redes con instituciones alemanas en las áreas de tecnología e investigación así como proyectos que involucran cursos de capacitación y reconversión de mano de obra. El Banco de Reconstrucción KfW, responsable por la cooperación financiera del gobierno federal alemán, financia proyectos destinados al uso de energías renovables, tales como centrales hidroeléctricas, usinas de generación de energía eólica y fotovoltaica.² La GIZ y el KfW trabajan en forma complementaria con el fin de lograr un mayor grado de eficiencia.

Los principales socios brasileños de la GIZ y del KfW son compañías de suministro de energía (por ejemplo: Electrobrás, la mayor compañía del sector en América Latina), instituciones públicas (ministerios y secretarías estatales, reparticiones públicas, etc.), bancos, asociaciones de empresas, así como instituciones de capacitación y reconversión de mano de obra. Por la parte alemana, la cooperación se da, en primer lugar, a través de empresas (incluida la Cámara de Comercio Brasileño-Alemana en San Pablo y en Río de Janeiro); en segundo lugar se integra en el área científica y finalmente trabaja con fundaciones políticas (por ejemplo, Fundación Konrad Adenauer y GIZ: realización conjunta de seminarios internacionales sobre seguridad energética, protección climática y cuestiones relativas a los recursos naturales). De este modo, la GIZ se constituye en una suerte de puerta de acceso a la tecnología alemana de punta para empresas brasileñas, así como en una puerta de entrada al mercado brasileño para empresas alemanas.

Notas

1. V. GIZ 2010, <http://www.GTZ.de/de/weltweit/lateinamerika-karibik/625.htm>.
2. V. KfW 2010, <http://www.kfw-entwicklungsbank.de>.

Referencias bibliográficas

- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE) (2009). *Plano Decenal de Expansão*.
- HELLER, T. (2009). *Finance and investment: economy toward low carbon society, presentation of Project Catalyst: Carbon Finance after Copenhagen at the Low Carbon Society Network*, Bologna, 12 October 2009.
- IPCC (2007). *Climate Change 2007: The Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, New York/London.
- LA ROVERE, E. (2009). A mitigação das mudanças climáticas e a contribuição do Brasil, Seminário Mudanças Climáticas, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Palácio Itamaraty, Río de Janeiro, 19 de novembro de 2009 (texto finalizado em 30 de outubro de 2009).
- MCT (2009). *Inventario Brasileiro de Emissiones y Remociones Antrópicas de Gases de Efecto Invernadero. Informaciones Generales y Valores Preliminares*, Brasilia, 24 de noviembre de 2009.

MMA (2009). *Estimación de las Emisiones Brasileñas de Gases de Efecto Invernadero hasta 2007*, Ministerio de Medio Ambiente, Brasilia, 27 de octubre.

MMA, MAPA, MME, MF, MDIC, MCT, MRE, Casa Civil (Presidencia) (2009). *Escenarios de la propuesta brasileña de reducción de emisiones*, San Pablo, 13 de noviembre.

RESUMEN

El anuncio de los objetivos voluntarios de limitación de las emisiones de GEI marca una evolución en la posición del gobierno brasileño en relación con este tema. Su importancia trasciende las fronteras nacionales y puede significar el inicio de una nueva postura de los países emergentes en la negociación de acuerdos con los países industrializados sobre la reducción de las emisiones de GEI luego de 2012. Alemania siempre desempeñó un importante papel en este sector y continúa siendo el principal socio de Brasil en los esfuerzos que se vienen realizando para encontrar soluciones a problemas de naturaleza global como el cambio climático, hecho que se refleja, por ejemplo, en la firma del Acuerdo Energético Germano-Brasileño, un instrumento de derecho internacional que sirve de acuerdo marco para la cooperación bilateral y que fue ratificado por el Congreso Nacional Brasileño en diciembre de 2009.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVIII - Nº 3 - Septiembre, 2011

Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*

Comisión Europea

1. Principales desafíos de Europa

La Unión Europea proporciona a sus Estados miembros un marco general a largo plazo para abordar el problema de la sostenibilidad y los efectos transfronterizos de fenómenos que no pueden solucionarse solo a nivel nacional. Se sabe desde hace tiempo que el cambio climático constituye uno de los factores determinantes a largo plazo que requieren una acción coherente de la UE, tanto dentro como fuera de ella.

La Comisión propuso recientemente la iniciativa emblemática de la estrategia Europa 2020 “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”¹ y en ese marco presenta ahora una serie de planes políticos a largo plazo en ámbitos tales como el transporte, la energía y el cambio climático. La presente Comunicación establece los elementos clave que deberían estructurar la acción climática para que la UE pueda convertirse en una economía hipocarbónica competitiva de aquí a 2050. El enfoque se basa en la idea de que se re-

quieran soluciones innovadoras para movilizar inversiones en energía, transporte, industria y tecnologías de la información y la comunicación y de que es preciso hacer mayor hincapié en las políticas de eficiencia energética.

La estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador incluye cinco objetivos principales que ponen de manifiesto cuál debería ser la situación de la UE en 2020. Uno de ellos se refiere al clima y la energía: los Estados miembros se han comprometido a reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), aumentar un 20% la parte de las energías renovables en la combinación energética de la UE y lograr el objetivo del 20% de eficiencia energética de aquí a 2020. En estos momentos, la UE está en vías de alcanzar dos de esos objetivos, pero no logrará su objetivo de eficiencia energética si no se realizan mayores esfuerzos.² Por tanto, la prioridad sigue siendo alcanzar todos los objetivos establecidos para 2020.

* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 8-3-2011. Extraído de http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_es.pdf.

Para contener el cambio climático por debajo de los 2°C, el Consejo Europeo reafirmó en febrero de 2011 el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y un 90% de aquí a 2050 respecto a los niveles de 1990, en el contexto de las reducciones que, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, son necesarias por parte del conjunto de los países desarrollados.³ Este objetivo concuerda con la posición pactada por los líderes mundiales en los Acuerdos de Copenhague y Cancún.

Esos acuerdos incluyen el compromiso de presentar estrategias para un desarrollo hipocarbónico a largo plazo. Algunos Estados miembros ya han dado pasos en esa dirección o están en vías de hacerlo, incluido el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones para 2050.

Junto con el *Libro Blanco del Transporte y el Plan de Eficiencia Energética*, la presente Comunicación es uno de los principales resultados derivados de la iniciativa emblemática sobre la eficiencia de los recursos. Presenta una hoja de ruta para una posible actuación hasta 2050 que permita a la UE reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con el objetivo acordado del 80%-95%. Describe los objetivos intermedios que permitirían indicar si la UE está en vías de alcanzar su objetivo, los retos políticos y las necesidades y oportu-

nidades de inversión en los diferentes sectores, teniendo en cuenta que el objetivo de reducción del 80%-95% de la UE debe alcanzarse en gran parte a nivel interno.

2. Objetivos intermedios hasta 2050

La transición hacia una economía hipocarbónica competitiva supone que la UE debe prepararse para reducir sus emisiones *internas* un 80% de aquí a 2050 respecto a 1990.⁴ La Comisión ha realizado un análisis exhaustivo mediante el establecimiento de modelos con varias hipótesis posibles en las que se indica el modo de conseguirlo, como se describe en el recuadro que figura a continuación.

El análisis de las distintas hipótesis muestra que la vía económicamente ventajosa sería una reducción de emisiones internas del orden del 40% y del 60% respecto a los niveles de 1990 de aquí a 2030 y 2040, respectivamente. En este contexto, indica asimismo reducciones del 25% en 2020, lo que queda ilustrado en el Gráfico 1. Esa vía tendría como resultado una reducción anual, respecto a 1990, del orden del 1% en la primera década hasta 2020, el 1,5% en la segunda década de 2020 a 2030 y el 2% en las dos últimas hasta 2050. El esfuerzo aumentará con el tiempo a medida que se disponga de un conjunto más amplio de tecnologías rentables.

Modelos para la hoja de ruta de aquí a 2050

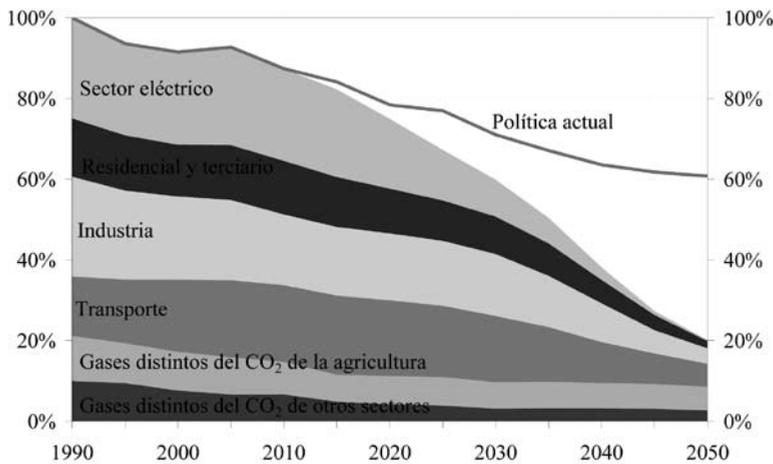
Los resultados y conclusiones que figuran en la presente Comunicación se basan en un análisis completo de hipótesis y modelos a nivel mundial y de la UE sobre la manera en que Europa podría pasar a una economía hipocarbónica de aquí a 2050 en un contexto caracterizado por un crecimiento demográfico constante, un aumento del PIB y una variación de tendencias en términos de acción climática, energía y evolución tecnológica, todo ello a escala mundial.

Mediante una serie de proyecciones mundiales, se llevó a cabo un estudio del impacto de la acción climática a nivel mundial y la manera en que se relaciona con el sector de la energía, la agricultura y la deforestación. Por otra parte, se estimaron las repercusiones sobre los sectores competitivos de la UE para evaluar los riesgos que pueden derivarse de una actuación ambiciosa en el contexto de una acción mundial fragmentada en materia de clima.

Se realizaron proyecciones detalladas a escala de la UE en una gran variedad de posibles hipótesis futuras, centrándose en la sensibilidad de las hipótesis en relación con la evolución del precio de los combustibles fósiles y el ritmo de innovación tecnológica a escala mundial para analizar la contribución sectorial, incluida la de la agricultura y otros usos del suelo. Aunque las proyecciones a largo plazo siempre presentan un grado de incertidumbre, se ha dado mayor solidez a los resultados mediante la elaboración de una gran variedad de hipótesis con diferentes supuestos.

En futuras mejoras de los modelos se podría tener en cuenta una representación más adecuada del propio cambio climático, así como soluciones en materia de almacenamiento de energía y redes inteligentes para la generación distribuida.

Gráfico 1



El Gráfico 1 ilustra la vía hacia una reducción del 80% de aquí a 2050, en etapas de cinco años. La proyección de “referencia” en la parte superior de la figura indica cómo evolucionarían las emisiones internas de gases de efecto invernadero con las políticas actuales. Una hipótesis coherente con una reducción interna del 80% muestra, a continuación, la manera en que podrían evolucionar las emisiones globales y sectoriales si se aplicaran políticas suplementarias, teniendo en cuenta las opciones tecnológicas disponibles con el tiempo.

Según las estimaciones, las emisiones, incluidas las de la aviación internacional, se si-

tuaron en 2009 un 16% por debajo de los niveles de 1990. Si se aplicaran plenamente las políticas actuales, la UE estaría en vías de conseguir una reducción interna del 20% en 2020 respecto a los niveles de 1990, y del 30% en 2030. Con las políticas actuales, sin embargo, de aquí a 2020 solo se alcanzaría la mitad del objetivo del 20% de eficiencia energética.

Si se aplicaran las políticas actuales, incluido el compromiso de lograr un 20% de energías renovables y un 20% de eficiencia energética de aquí a 2020, la UE podría superar el objetivo actual de reducción de emisiones del 20% y conseguir una reducción del 25% para 2020.

Para ello se requeriría la aplicación íntegra del Plan de Eficiencia Energética⁵ presentado junto con esta Comunicación, que define las medidas suplementarias que serían necesarias para alcanzar el objetivo de eficiencia energética. La cantidad de compensaciones actualmente permitida no se vería afectada.⁶

El análisis indica, asimismo, que una vía menos ambiciosa podría bloquear inversiones intensivas en carbono, lo que daría lugar a unos precios del carbono más altos posteriormente y a unos costes globales mucho más elevados durante todo el período. Además de ello, resisten una importancia crucial la I+D y la demostración y el rápido despliegue de tecnologías, como las diversas formas de fuentes de energía hipocarbónicas, la captura y el almacenamiento de carbono, las redes inteligentes y las tecnologías de vehículos eléctricos e híbridos, a fin de garantizar su penetración de una manera rentable y a gran escala más adelante. Resulta indispensable la plena aplicación del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética, que requiere una inversión adicional de 50.000 millones de euros en I+D y demostración en los diez próximos años. Los ingresos derivados de las subastas y la política de cohesión constituyen

opciones de financiación que los Estados miembros deberían aprovechar. Además, la mejora de la eficiencia de los recursos, en particular mediante el reciclado y una mejor gestión de los residuos, los cambios de comportamiento y el refuerzo de la resiliencia de los ecosistemas, puede desempeñar un papel fundamental. Asimismo será necesario seguir intensificando la investigación en el ámbito de las tecnologías de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático.

3. Innovación hipocarbónica: una perspectiva sectorial

En el análisis de la Comisión se han explorado, asimismo, distintas vías respecto a los sectores clave. Se han considerado diversas hipótesis con diferentes supuestos en cuanto a ritmos de innovación tecnológica y precios de los combustibles fósiles, y se han obtenido resultados en gran parte convergentes respecto a la magnitud de las reducciones necesarias en cada sector en 2030 y 2050, como se indica en la Tabla 1. En el desarrollo de las diferentes posibilidades de actuación a nivel sectorial deberán abordarse de una manera más exhaustiva los costes, los compromisos y las incertidumbres.

Tabla 1

Reducciones de GEI respecto a 1990	2005	2030	2050
Total	- 7 %	- 40 a - 44 %	- 79 a - 82 %
Sectores			
Electricidad (CO ₂)	- 7 %	- 54 a - 68%	- 93 a - 99 %
Industria (CO ₂)	- 20%	- 34 a - 40 %	- 83 a - 87 %
Transporte (incluida la aviación, excluido el transporte marítimo) (CO ₂)	+ 30%	+ 20 a - 9 %	- 54 a - 67 %
Residencial y servicios (CO ₂)	- 12%	- 37 a - 53 %	- 88 a - 91 %
Agricultura (distintas de las de CO ₂)	- 20%	- 36 a - 37 %	- 42 a - 49 %
Otras emisiones distintas de las de CO ₂	- 30%	- 72 a - 73 %	- 70 a - 78 %

**Un sector eléctrico seguro,
competitivo y totalmente
descarbonizado**

La electricidad desempeñará un papel fundamental en la economía hipocarbónica. El análisis indica que es posible eliminar prácticamente todas las emisiones de CO₂ de aquí a 2050 y sustituir parcialmente los combustibles fósiles en el transporte y la calefacción. Aunque la electricidad se utilizará cada vez más en esos dos sectores, el consumo eléctrico global debería seguir aumentando de acuerdo con las tasas de crecimiento históricas, gracias a las mejoras constantes en materia de eficiencia.

Según las estimaciones, la parte de las tecnologías hipocarbónicas en la combinación energética pasaría de alrededor del 45% actual al 60% aproximadamente en 2020, en particular gracias a la consecución del objetivo de energías renovables, al 75%-80% en 2030, y a casi el 100% en 2050. De ese modo, y sin prejuzgar las preferencias de los Estados miembros en materia de combinación energética de acuerdo con sus circunstancias nacionales específicas, el sistema eléctrico de la UE resultaría más seguro y diversificado.

Será necesario un despliegue generalizado de toda una serie de tecnologías existentes, incluidas las tecnologías más avanzadas, como las fotovoltaicas, que irán abaratándose y, por tanto, serán más competitivas en el futuro.

En la hoja de ruta Energía 2050 se estudiarán hipótesis específicas en este ámbito y los medios de conseguir la descarbonización prevista, garantizando al mismo tiempo la seguridad energética y la competitividad, sobre la base de la actual política energética de la UE y la estrategia Europa 2020.

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE) será determinante para la introducción en el mercado de toda una serie de tecnologías hipocarbónicas, de manera que el propio sector eléctrico pueda adaptar sus estrategias operativas y de inversión a la evolución de los

precios energéticos y de la tecnología. A fin de que el RCDE pueda desempeñar ese papel en la vía definida hasta 2050, es preciso disponer de previsiones a largo plazo y de una señal del precio del carbono suficiente. En este sentido, deben preverse las medidas necesarias, incluida la revisión de la reducción lineal prevista del límite máximo del RCDE.⁷ Para que el sector de la electricidad contribuya plenamente a la reducción de emisiones, puede justificarse asimismo el recurso a otros instrumentos, como la fiscalidad de la energía y el apoyo tecnológico.

Dado que el papel central que desempeña la electricidad en la economía hipocarbónica exige un uso significativo de las renovables, muchas de las cuales tienen una producción variable, se necesitan inversiones cuantiosas en redes para garantizar la continuidad del suministro en todo momento⁸. La inversión en redes inteligentes es un factor clave para un sistema eléctrico hipocarbónico para facilitar, en particular, la eficiencia de la demanda, una cuota mayor de renovables y la generación distribuida y permitir la electrificación del transporte. Por lo que respecta a las inversiones en redes, los beneficios no siempre revierten en el operador de la red, sino en el conjunto de la sociedad (los consumidores, los productores y la sociedad en general: mayor fiabilidad de la red, seguridad energética y reducción de emisiones). En este contexto, los trabajos que se realicen en el futuro deberían considerar de qué manera el marco político puede promover esas inversiones a escala local, nacional y de la UE e incentivar la gestión de la demanda.

**Movilidad sostenible mediante
la eficiencia en el consumo de
combustible, la electrificación y el
establecimiento de precios adecuados**

La innovación tecnológica puede facilitar la transición a un sistema europeo de transporte más eficiente y sostenible, basándose en tres factores principales: la efi-

ciencia de los vehículos mediante nuevos motores, materiales y diseño; el recurso a una energía más limpia mediante nuevos combustibles y sistemas de propulsión; una mejor utilización de las redes y un funcionamiento más seguro mediante los sistemas de información y comunicación. El *Libro Blanco del Transporte* ofrecerá una serie de medidas completas para aumentar la sostenibilidad del sistema de transporte.

Es probable que, hasta 2025, el factor principal para invertir la tendencia al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en este sector sea una mayor eficiencia en términos de consumo de combustible. Las emisiones procedentes del transporte por carretera, ferrocarril y vías navegables podrían volver a situarse, de hecho, por debajo de los niveles de 1990 en 2030, si se combinaran medidas tales como la introducción de regímenes de tarificación para hacer frente a la congestión y la contaminación atmosférica, cánones por utilización de infraestructuras, planificación urbanística inteligente y mejora del transporte público, garantizando al mismo tiempo una movilidad asequible. Una mayor eficiencia y una mejor gestión de la demanda, promovidas mediante normas sobre las emisiones de CO₂ y sistemas fiscales inteligentes, permitirían también impulsar el desarrollo de tecnologías de motores híbridos y facilitar la transición progresiva hacia la penetración a gran escala de vehículos más limpios en todos los modos de transporte, incluidos los vehículos eléctricos e híbridos recargables (equipados con baterías o pilas de combustible) en una fase posterior.

Las sinergias con otros objetivos de sostenibilidad, como la reducción de la dependencia del petróleo, la competitividad de la industria europea del automóvil y los beneficios sanitarios, en particular una mejor calidad del aire de las ciudades, constituyen argumentos indiscutibles para que la UE redoble sus esfuerzos a fin de acelerar el desarrollo y el despliegue rápido de la electrificación y, en general, de combustibles y

métodos de propulsión alternativos en todo el sistema de transporte. En este sentido, tampoco sorprende que la industria automotriz de Estados Unidos, Japón, Corea y China aumente también sus inversiones en tecnologías de pilas y acumuladores, vehículos eléctricos y pilas de combustible.

Los biocombustibles sostenibles podrían utilizarse como combustibles alternativos, sobre todo en aviones y camiones, previniéndose un fuerte crecimiento en esos sectores a partir de 2030. Si no se generalizara la electrificación, los biocombustibles y otros combustibles alternativos deberían desempeñar un papel más importante para lograr el mismo nivel de reducción de emisiones en el sector del transporte. Por lo que respecta a los biocombustibles, esto podría dar lugar, directa o indirectamente, a una disminución de los beneficios netos en relación con los gases de efecto invernadero y a un aumento de la presión sobre la biodiversidad, la gestión del agua y el medio ambiente en general, lo que acentúa la necesidad de avanzar en el desarrollo de biocombustibles de segunda y de tercera generación y de continuar con el trabajo en curso en materia de cambio indirecto en el uso de la tierra y de sostenibilidad.

Sector de la construcción

Los edificios ofrecen oportunidades baratas y a corto plazo de reducir las emisiones, ante todo mediante la mejora de su rendimiento energético. El análisis de la Comisión indica que las emisiones en este ámbito podrían reducirse un 90% aproximadamente de aquí a 2050, es decir, una contribución superior a la media a largo plazo. Ello pone de manifiesto la importancia de alcanzar el objetivo de la Directiva refundida relativa a la eficiencia energética de los edificios⁹, según la cual los nuevos edificios construidos a partir de 2021 tendrán un consumo de energía casi nulo. Este proceso ya está en marcha, dado que muchos Estados miembros aplican normas más estrictas en este ámbito.

Teniendo en cuenta el objetivo principal de la UE, el 4 de febrero de 2011 el Consejo Europeo decidió que, a partir de 2012, todos los Estados miembros debían incluir normas de eficiencia energética en los contratos públicos para los edificios y servicios públicos pertinentes. A finales de 2011, la Comisión presentará una comunicación sobre construcción sostenible, en la que se establecerá una estrategia para estimular la competitividad del sector y mejorar al mismo tiempo su comportamiento ambiental y climático.

Los esfuerzos en este ámbito deberán reforzarse de manera significativa. Hoy en día, los nuevos edificios deben diseñarse como edificios inteligentes con un consumo energético bajo o casi nulo. El coste suplementario que esto genere puede recuperarse mediante el ahorro de combustible. La renovación del parque de edificios existentes plantea, sin embargo, un desafío mucho mayor, en particular la manera de financiar las inversiones necesarias. Algunos Estados miembros ya están recurriendo a los Fondos Estructurales. Según el análisis, en la próxima década será necesario aumentar hasta 200.000 millones de euros las inversiones en equipos y componentes que permitan el ahorro energético en edificios. Varios Estados miembros ya han puesto en marcha sistemas de financiación inteligente, como tipos de interés preferenciales, para impulsar las inversiones del sector privado en edificios más eficientes.

Deberán estudiarse otros modelos de financiación privada.

Como ocurre en el sector del transporte, el paso del consumo de energía a la electricidad hipocarbónica (incluidas las bombas de calor y los calentadores de acumulación) y a las energías renovables (por ejemplo, energía solar, biogás, biomasa), también en los sistemas de calefacción urbana, contribuiría a proteger a los consumidores frente al aumento de los precios de los combustibles fósiles y reportaría beneficios sanitarios significativos.

Sectores industriales, incluidas las industrias con alto consumo de energía

El análisis de la Comisión muestra que las emisiones de gases de efecto invernadero del sector industrial podrían reducirse entre un 83% y un 87% en 2050. La utilización de equipos y procesos industriales más avanzados en materia de recursos y de eficiencia energética, el aumento del reciclado y las tecnologías de reducción de las emisiones distintas de las de CO₂ (por ejemplo, óxido nitroso y metano) podrían contribuir de manera significativa a que los sectores con alto consumo energético redujeran las emisiones a la mitad o más. Dado que las soluciones son específicas de cada sector, la Comisión considera necesario elaborar hojas de ruta en colaboración con los sectores afectados.

Además de la utilización de equipos y procesos industriales más avanzados, también sería necesario generalizar la captura y el almacenamiento de carbono después de 2035, especialmente para reducir las emisiones de los procesos industriales (por ejemplo, en los sectores del cemento y del acero), lo que requeriría una inversión anual de más de 10.000 millones de euros. En un mundo que lucha contra el cambio climático, esto no debería plantear problemas de competitividad. Pero si los principales competidores de la Unión Europea no se comprometen del mismo modo, la UE tendrá que considerar la manera de reducir aún más el riesgo de fuga de carbono derivado de esos costes suplementarios.

A medida que la UE desarrolle su política climática, será necesario seguir controlando y analizando los impactos de esas medidas sobre la competitividad de las industrias de alto consumo de energía en relación con los esfuerzos realizados por terceros países y prevenir las medidas adecuadas en caso necesario. El análisis de la Comisión confirma los resultados anteriores según los cuales las medidas vigentes proporcionan garantías adecuadas en el contexto actual y toma nota de las con-

clusiones de la Comunicación de mayo de 2010 sobre las opciones para hacer frente a las fugas de carbono, en particular la inclusión de las importaciones en el RCDE.¹⁰ Seguirá examinándose de cerca la suficiencia de las garantías existentes, en términos de adecuación a los esfuerzos realizados por terceros países. La Comisión sigue vigilante para mantener una base industrial sólida en la UE y continuará actualizando la lista de sectores que corren el riesgo de fuga de carbono, de conformidad con la Directiva del RCDE de la UE.¹¹ Evidentemente, la mejor protección contra el riesgo de fuga de carbono sería una acción eficaz a nivel mundial.

Aumentar la productividad del uso de la tierra de una manera sostenible

El análisis de la Comisión indica que, de aquí a 2050, el sector de la agricultura puede reducir sus emisiones distintas de las de CO₂ entre un 42% y un 49% respecto a 1990. El sector ya ha logrado una reducción significativa y será posible reducir aún más las emisiones en las dos próximas décadas. Las políticas agrícolas deberían centrarse en opciones tales como el incremento de la eficiencia, la utilización eficiente de abonos, la metanización de abono orgánico, una mejor gestión del estiércol, mejores forrajes, la diversificación y comercialización locales de la producción y un mayor rendimiento ganadero, así como la maximización de los beneficios de la agricultura extensiva.

La mejora de las prácticas agrícolas y forestales puede aumentar la capacidad del sector de preservar el carbono y secuestrarlo en los suelos y los bosques. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante la adopción de medidas específicas para mantener los prados, restaurar las zonas húmedas y las turberas, reducir la labranza o suprimirla, reducir la erosión y permitir el desarrollo de los bosques. La agricultura y la silvicultura proporcionan asimismo los recursos para la bioenergía y la producción de materia prima para la industria, contribución que deberá aumentar aún más.

Esos elementos se abordarán en detalle en las propuestas legislativas sobre la Política Agrícola Común previstas para 2013, cuyo impacto positivo aún no se ha tenido en cuenta en el análisis, y en la futura comunicación sobre la bioeconomía.¹²

Después de 2030, podría disminuir el ritmo de reducción de emisiones en el sector de la agricultura, en parte debido al aumento de la producción agrícola como consecuencia del crecimiento de la población mundial. No obstante, cabe señalar que, de aquí a 2050, la agricultura podría suponer, según las estimaciones, un tercio de las emisiones de la UE, es decir, el triple de lo que representa actualmente. Por tanto, debería aumentar la importancia de este sector en términos de política climática: si no consigue reducir las emisiones de acuerdo con las previsiones, otros sectores tendrán que reducirlas aún más, lo que tendría costes elevados. Podría existir, asimismo, algún riesgo de fuga de carbono en el sector agrícola, de manera que convendría que los cambios en los modelos de producción y comerciales no comprometan, en el futuro, la reducción de las emisiones.

El análisis considera, asimismo, las implicaciones para el sector agrícola y forestal en una perspectiva mundial. En 2050, el planeta tendrá que alimentar a unos 9.000 millones de personas. Al mismo tiempo, habrá que preservar los bosques tropicales como componente esencial de la lucha contra el cambio climático y de la conservación de la biodiversidad mundial. Por otra parte, se prevé que los esfuerzos de mitigación aumenten la demanda de bioenergía al mismo tiempo que la creciente demanda existente de piensos, madera y materias primas para la producción de papel y las bioindustrias. Los dos desafíos que representan la seguridad alimentaria mundial y la acción en materia de cambio climático deben abordarse conjuntamente. Para hacer frente a las crecientes exigencias en materia de uso del suelo a escala mundial y de la UE, será necesario seguir aumentando la productividad

de los sistemas agrícolas y forestales (intensivos y extensivos) a un ritmo rápido y sostenible, especialmente en los países en desarrollo. Deberán gestionarse atentamente los impactos negativos en otros recursos (agua, suelo y biodiversidad). La rapidez del cambio climático, sin embargo, podría poner en peligro esas mejoras de productividad si las acciones mundiales para hacer frente a este problema son insuficientes.

Esta eventualidad subraya asimismo la necesidad de considerar todos los usos del suelo de una manera holística y tener en cuenta el uso de la tierra, los cambios en el uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en la política climática de la UE. La Comisión está preparando una iniciativa sobre esta cuestión para este mismo año. Además, para reducir la presión sobre el uso de la tierra, deberá intensificarse la reutilización y el reciclado del papel y los productos derivados de la madera.

El análisis efectuado tiene en cuenta la tendencia mundial al aumento de la parte de productos animales en la alimentación. Sería conveniente invertir la tendencia actual al desperdicio de productos alimenticios y reorientar el consumo hacia una alimentación menos intensiva en carbono.

4. Inversión en un futuro hipocarbónico

Un aumento sustancial de las inversiones de capital

Varias formas de fuentes de energía hipocarbónicas y sus sistemas e infraestructuras de apoyo, que incluyen las redes inteligentes, las viviendas pasivas, la captura y el almacenamiento de carbono, los procesos industriales avanzados y la electrificación del transporte (incluidas las tecnologías de almacenamiento de energía), son algunos de los elementos clave que están empezando a formar la espina dorsal de lo que serán los sistemas energéticos y de transporte eficientes e hipocarbónicos de 2020 en adelante. Este proceso re-

querirá una inversión sostenida sustancial: se calcula que, en los próximos cuarenta años, las inversiones públicas y privadas ascenderán a aproximadamente 270.000 millones de euros al año. Esta cifra, que representa una inversión adicional de alrededor del 1,5% del PIB de la UE al año, viene a sumarse a las inversiones globales actuales, que, en 2009, constituyeron el 19% del PIB.¹³ Se trataría de volver a los niveles de inversión previos a la crisis económica.

Las inversiones de hoy determinarán la competitividad de las economías de mañana. En este contexto, es interesante mencionar que la proporción del PIB dedicada a la inversión en 2009 fue mucho mayor en países como China (48%), India (35%) y Corea (26%),¹⁴ lo que revela la necesidad de las economías emergentes de desarrollar infraestructuras, pero también su potencial para avanzar hacia una economía hipocarbónica competitiva.

El despliegue del potencial de inversión del sector privado y de los particulares supone un gran desafío. Aunque la mayor parte de esta inversión adicional daría sus frutos con el tiempo gracias a la reducción de la factura energética y a una mayor productividad, los mercados tienden a descontar los beneficios futuros y a desatender los riesgos a largo plazo. Así pues, es esencial plantearse cómo crear, a través de medidas políticas, las condiciones de base para favorecer tales inversiones, incluso con nuevos modelos de financiación. En la aplicación del objetivo del 20% de eficiencia energética, la Comisión deberá supervisarlos efectos de las nuevas medidas en el RCDE a fin de preservar los incentivos de este régimen, que recompensa las inversiones en tecnologías hipocarbónicas y prepara a los sectores sujetos al régimen para que emprendan las innovaciones necesarias en el futuro. A este respecto, debe considerarse la adopción de iniciativas adecuadas, incluido el reajuste del RCDE reservando una cantidad correspondiente de derechos de emisión de la parte por su-

bastar en el período 2013-2020 en caso de que se adopte una decisión política en este sentido. De esta manera quedaría garantizada al mismo tiempo la rentabilidad de la contribución al objetivo de la eficiencia energética, tanto en los sectores sujetos al RCDE como en los demás.

Es esencial implantar mecanismos adicionales de financiación pública y privada para paliar los riesgos de la financiación inicial y los problemas de liquidez. La financiación pública mediante instrumentos de financiación innovadores –fondos rotatorios, tipos de interés preferenciales, regímenes de garantía, instrumentos de distribución de riesgos y mecanismos combinados– puede movilizar y dirigir la financiación privada necesaria, en particular de las PYME y los consumidores. De este modo, la limitada financiación pública puede potenciar una multitud de inversiones del sector privado.¹⁵ El Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y otras fuentes de financiación específica del próximo marco financiero plurianual deberán desempeñar su labor en la financiación adicional de tecnologías hipocarbónicas y eficientes desde el punto de vista de la energía. El aumento de las inversiones internas ofrece una valiosa oportunidad para incrementar la productividad, el valor añadido y la producción en una gran variedad de industrias manufactureras de la UE (por ejemplo, en los sectores de la automoción, la generación eléctrica, los equipos industriales y de redes, los materiales de construcción eficientes energéticamente y la construcción), esenciales para el crecimiento y la creación de empleo en el futuro.

Aparte de su beneficio principal –la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero–, la transición hacia una economía hipocarbónica aportará un buen número de ventajas esenciales en otros ámbitos.

Reducción de la factura energética de Europa y de su dependencia respecto a las importaciones de combustibles fósiles

Se estima que la eficiencia energética y la transición hacia fuentes de energía hipocarbónicas y producidas en el ámbito interno reducirán los costes medios del combustible de la UE por un valor de entre 175.000 y 320.000 millones de euros anuales en el conjunto del periodo de cuarenta años considerado. El ahorro de costes efectivo dependerá de la adopción de medidas a escala mundial en materia de cambio climático. En la hipótesis de una acción mundial en este ámbito, disminuirá la cantidad de combustibles fósiles que será preciso importar en la Unión Europea y bajará el coste de las importaciones que aún sean necesarias. Si el resto del mundo no adoptara medidas coordinadas, la actuación de la UE, con todo, aportaría la gran ventaja de proteger a economía frente al alza de los precios de los combustibles fósiles. El análisis efectuado, junto con las perspectivas energéticas mundiales para 2010 preparadas por la AIE (*World Energy Outlook 2010*), apunta sin lugar a dudas a una subida considerable de los precios de los combustibles fósiles en la hipótesis de una actuación mundial limitada. No se trata meramente de un problema a largo plazo. Incluso tras la recesión de la economía occidental, los precios del petróleo duplican los de 2005. La AIE ha estimado que la factura de las importaciones de la UE registró una subida de 70.000 millones de dólares estadounidenses de 2009 a 2010 y que, probablemente, se producirán más subidas en un futuro previsible. Tal como pudimos comprobar en los años setenta y ochenta, las crisis petrolíferas pueden generar inflación, lo que a su vez aumenta el déficit comercial, reduce la competitividad y eleva el desempleo.

En 2050, el consumo total de energía primaria en la Unión Europea podría situarse cerca de recursos energéticos internos, en concreto más energías renovables. Las im-

portaciones de petróleo y gas se reducirían a la mitad respecto a las cifras de hoy, lo que reduciría considerablemente las repercusiones negativas de los vaivenes que pueda sufrir el precio de esos dos combustibles. De lo contrario, si no se interviniera, el precio de las importaciones de petróleo y gas se duplicaría con respecto a los niveles actuales, lo que representaría una diferencia de cerca de 400.000 millones de euros anuales de aquí a 2050 o, dicho de otro modo, del 3% del PIB actual.¹⁶

Puestos de trabajo nuevos

La inversión temprana en la economía hipocarbónica estimularía un cambio estructural gradual de la economía y puede crear puestos de trabajo nuevos, en términos netos, tanto a corto como a medio plazo. Las fuentes de energía renovables tienen un sólido historial de creación de empleo. En solo cinco años, la industria de las energías renovables ha pasado de 230.000 a 550.000 empleos. Las inversiones en tecnologías hipocarbónicas también ofrecen grandes oportunidades para el empleo a corto plazo en el sector de la construcción. Con unos 15 millones de empleos en la Unión Europea, este sector se ha visto gravemente afectado por la crisis económica. Se podría impulsar de manera notable su recuperación si se redoblaran los esfuerzos para acelerar la renovación y la construcción de viviendas eficientes desde el punto de vista energético. El Plan de Eficiencia Energética confirma el enorme potencial que representa para la creación de empleo la promoción de inversiones en equipos más eficientes.

A largo plazo, la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo dependerán de la capacidad de la Unión para liderar el desarrollo de nuevas tecnologías hipocarbónicas mediante medidas de educación y formación, programas para fomentar la aceptación de las nuevas tecnologías, I+D e iniciativa empresarial, así como mediante la creación de condiciones económicas de base

que favorezcan la inversión. En este contexto, la Comisión ha insistido en los beneficios que puede suponer para el empleo la utilización de los ingresos de la subasta de derechos de emisión del RCDE y de la fiscalidad del CO₂ para reducir los costes laborales, cuyo potencial de creación de empleo se cifra en 1,5 millones de puestos de trabajo de aquí a 2020.

A medida que la industria aprovecha las oportunidades económicas que ofrece la economía hipocarbónica, se hace más apremiante la necesidad de contar con una mano de obra especializada, sobre todo en el sector de la construcción y en las profesiones técnicas, la ingeniería y la investigación. Para ello será necesario garantizar que la mano de obra existente reciba formación profesional específica que facilite el acceso a las oportunidades de “empleo ecológico”, abordar los problemas emergentes de penuria de competencias e impulsar la integración de esas competencias en los sistemas educativos. La Comisión está evaluando cómo incide en el empleo la ecologización de la economía mediante, por ejemplo, la aplicación de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos.

Mejora de la calidad del aire y de la salud

Las iniciativas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero serían un complemento importante de las medidas sobre calidad atmosférica vigentes y previstas, lo que redundaría en una disminución considerable de la contaminación atmosférica. La electrificación del transporte y la expansión del transporte público podrían mejorar espectacularmente la calidad del aire de las ciudades europeas. El efecto combinado de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de las medidas sobre calidad atmosférica permitirá reducir más de un 65% los niveles de la contaminación del aire en 2030 con respecto a los niveles de 2005. Para 2030, los costes anuales del control de

los contaminantes atmosféricos tradicionales podrían reducirse en más de 10.000 millones de euros y, en 2050, podrían ahorrarse cerca de 50.000 millones de euros al año. Además, esta evolución reduciría la mortalidad, lo que generaría unos beneficios que, según las estimaciones, podrían alcanzar hasta 17.000 millones de euros en 2030 y hasta 38.000 millones en 2050. Por su parte, la sanidad pública mejoraría al abaratare el coste de la atención sanitaria e infligirse menos daño a los ecosistemas, las cosechas, los materiales y los edificios. La revisión exhaustiva de la política de la UE en materia de calidad atmosférica prevista para 2013 a más tardar, cuyo objetivo consiste en maximizar los beneficios comunes a la política sobre el clima y minimizar los efectos negativos, atribuirá también la debida importancia a estas ganancias.

5. Dimensión internacional

La Unión Europea, con algo más del 10% de las emisiones mundiales, no estará en condiciones de combatir el cambio climático por sus propios medios. La única manera de resolver el problema del cambio climático es avanzar en el ámbito internacional, y la Unión debe seguir implicando a sus socios. Gracias a la formulación y aplicación de políticas internas ambiciosas en materia de cambio climático durante más de diez años, la Unión ha logrado que muchos otros países se sumen a esta labor. La situación actual es radicalmente distinta de la de finales de 2008, cuando la UE adoptó con carácter unilateral su paquete sobre el clima y la energía. En la COP15 de Copenhague, los líderes del mundo convinieron en que la temperatura media mundial no debería elevarse más de 2°C. Hoy en día, un buen número de países que representan más del 80% de las emisiones globales se ha fijado objetivos nacionales en el marco de los Acuerdos de Copenhague y Cancún. En algunos países, el cumplimiento de esos compromisos exigirá medidas más contundentes que las previstas actualmente.

Esta acción concreta, a veces más ambiciosa de lo que los países estarían dispuestos a asumir en el ámbito internacional, se ve condicionada en una medida considerable por otras agendas internas: acelerar la innovación, reforzar la seguridad energética y la competitividad en sectores clave en fase de crecimiento y reducir la contaminación atmosférica. Algunos socios esenciales de Europa, como China, Brasil y Corea, han asumido estos retos, en un principio mediante programas de estímulo y ahora, cada vez más, mediante planes de acción concretos para promover la “economía hipocarbónica”. La inacción supondría perder terreno en importantes sectores de la industria manufacturera de Europa.

La aplicación de esos compromisos será, en los años venideros, un paso esencial en la mundialización de las políticas sobre cambio climático. La Unión debería aprovechar esta oportunidad para fortalecer la cooperación con sus socios internacionales, lo que implica el desarrollo gradual de mercados del carbono de dimensión mundial a fin de respaldar los esfuerzos de los países desarrollados y los países en desarrollo en la aplicación de estrategias de desarrollo hipocarbónicas y garantizar que la financiación en el ámbito del clima contribuye íntegramente a materializar oportunidades de desarrollo “a prueba de cambio climático”.

Con todo, la rapidez en la aplicación de los compromisos asumidos desde Copenhague no permitiría alcanzar más que una parte de las reducciones necesarias. En un informe reciente del PNUMA se estimaba que su aplicación completa apenas permitiría alcanzar el 60% de las reducciones de emisiones necesarias de aquí a 2020. Si no se adoptan medidas firmes a escala mundial contra el cambio climático, las temperaturas podrían subir más de 2°C en 2050 y más de 4°C en 2100. A fin de evitar que se cumpla este pronóstico, estudios científicos señalan que, de aquí a 2050, las misiones mundiales de gases de efecto invernadero deben reducirse por lo menos un 50% respecto a los

niveles de 1990. Con la preparación de la presente hoja de ruta, la UE está adoptando una iniciativa nueva para estimular las negociaciones internacionales en la fase preparatoria de Durban. Así, esta hoja de ruta forma parte integrante de una estrategia más amplia, a saber, la de cumplir el objetivo de que la temperatura media mundial no aumente más de 2°C respecto de los niveles de la era preindustrial. En la cooperación con sus socios, la Unión debería adoptar un planteamiento global, intensificando los compromisos bilaterales y multilaterales en toda la gama de aspectos transversales que inciden en la política sobre el clima.

6. Conclusiones

El análisis detallado efectuado por la Comisión sobre las vías más rentables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050 ha arrojado algunos resultados importantes.

La presente hoja de ruta indica que, de cara a la consecución del objetivo de reducir entre el 80% y el 95% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero ante el horizonte de 2050, una transición gradual rentable exigiría reducir a nivel interno el 40% de las emisiones en 2030 y el 80% en 2050 respecto a 1990. Con el fin de consolidar los logros alcanzados hasta la fecha, la Unión Europea debe empezar ahora a preparar las estrategias adecuadas para avanzar en esa dirección, y todos los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deberían diseñar lo antes posible su hoja de ruta nacional hacia una economía hipocarbónica. La Comisión está dispuesta a proporcionar algunas de las herramientas y políticas necesarias al efecto.

En segundo lugar, el análisis revela que las políticas actuales permitirán a la Unión alcanzar el objetivo de reducir el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel interno para 2020. Si el Plan de Eficiencia Energética se aplicara en su totalidad y con eficacia, la Unión podría rebasar el objetivo actual del 20% de reducción de

las emisiones y alcanzar una reducción del 25%. La presente Comunicación no propone fijar objetivos nuevos para 2020 ni afecta a la oferta formulada por la UE en las negociaciones internacionales de asumir el objetivo de reducir las emisiones un 30% de aquí a 2020, siempre y cuando las condiciones sean favorables. Ese debate prosigue sobre la base de la Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2010.¹⁷

En tercer lugar, además de atenuar la amenaza de un cambio climático perjudicial en el marco de una acción mundial ambiciosa, la reducción drástica de las emisiones de la UE puede aportar beneficios en términos de ahorro en las importaciones de combustibles fósiles y de mejoras de la calidad atmosférica y de la sanidad pública.

En cuarto lugar, la presente hoja de ruta establece una serie de metas, en intervalos de reducción de las emisiones hasta 2030 y 2050, para algunos sectores clave de la economía. A fin de conseguir estos objetivos de la manera más rentable posible y de maximizar los beneficios para las industrias manufactureras de la Unión, reviste una importancia crucial la aplicación del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética. Considerando sus importantes implicaciones para el mercado laboral, la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos deberá respaldar el proceso de transición.

La Comisión quiere utilizar esta hoja de ruta como punto de partida para el desarrollo de iniciativas políticas y hojas de ruta sectoriales, tales como la hoja de ruta Energía 2050 y el próximo *Libro Blanco del Transporte*. A tal fin, iniciará los diálogos sectoriales correspondientes. Asimismo, seguirá velando por que el RCDE de la UE se mantenga como un instrumento clave para incentivar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas en condiciones económicamente ventajosas y permanecerá vigilante frente al riesgo de fugas de carbono para garantizar a la industria unas condiciones equitativas.

Por otro lado, en el contexto de la preparación del próximo marco financiero plu-

riannual, la Comisión examinará también de qué manera la financiación de la UE puede servir para respaldar los instrumentos e inversiones necesarios para promover la transición hacia una economía hipocarbónica, tomando en consideración las características específicas de los distintos sectores, países y regiones.

La Comisión hace un llamamiento a las demás instituciones europeas, a los Estados miembros, a los países candidatos y candidatos potenciales y a las partes interesadas para que tomen en consideración la presente hoja de ruta en el desarrollo futuro de las políticas de la Unión y de las políticas nacionales y regionales con miras a la consecución de una economía hipocarbónica de aquí a 2050. En el ámbito internacional, la Comisión presentará la hoja de ruta a sus socios mundiales para estimular las negociaciones internacionales en torno a una acción concertada de dimensión mundial y promoverá la cooperación con los países vecinos de la Unión Europea en relación con las medidas de fomento de una economía hipocarbónica sólida.

Notas

1. COM(2011)21, véase: <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe>.
2. Plan de Eficiencia Energética, COM (2011) 109.
3. Teniendo en cuenta los esfuerzos necesarios por parte de los países en desarrollo, se conseguirá una reducción global de emisiones del 50% de aquí a 2050.
4. Esto significa reducciones internas reales de las emisiones de la UE y no por compensación mediante el mercado del carbono.
5. Plan de Eficiencia Energética, COM (2011) 109.
6. De conformidad con las disposiciones de la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión (modificada por la Directiva 2009/29/CE), y de la Decisión 406/2009/CE, sobre la distribución del esfuerzo.
7. La Directiva 2003/87/CE, modificada por la Directiva 2009/29/CE, prevé una reducción lineal del límite máximo de 1,74 puntos porcentuales al año. Esa reducción debe mantenerse después de 2020.
8. Véase también la Comunicación "Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020 – Esquema para una red de energía europea integrada", COM(2010) 677.
9. Directiva 2010/31/UE.
10. COM (2010) 265.
11. Artículo 10 *bis*, apartado 13, de la Directiva 2003/87/CE, modificada por la Directiva 2009/29/CE.
12. Programa de trabajo de la Comisión 2011, Estrategia europea y Plan de acción hacia una bioeconomía sostenible para 2020.
13. Eurostat, cuentas nacionales.
14. Banco Mundial, indicadores.
15. En caso de ser constitutiva de ayuda estatal, la financiación pública debería ajustarse a las normas relativas a la compatibilidad de las ayudas estatales.
16. El alcance de la reducción de la factura relativa a las importaciones de combustibles fósiles dependerá de la evolución futura del precio de dichos combustibles y de la diversificación de las fuentes de abastecimiento.
17. COM(2010) 265.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

El decisionismo transicional de Néstor Kirchner y la recuperación argentina. Respuesta a Marcos Novaro

Javier Flax

I. Algunas cuestiones metodológicas previas

Poder debatir en la actualidad constituye una rareza, razón por la cual celebro la iniciativa de DIÁLOGO POLÍTICO de abrir un espacio de discusión. En lo personal, mi intención es mejorar la comprensión de un proceso político en desarrollo y el debate debería ayudar a ese fin. Se trata de cruzar argumentos sustentados en información rigurosa, discutir “en serio” —como diría K.O. Apel—, de modo tal que el debate y el sustento de los argumentos en fuentes accesibles posibilite, eventualmente, revisar el modo de enfocar correctamente una problemática que nos afecta y nos involucra de manera ineludible. Creo que en esta oportunidad ese cruce apenas ocurrió y que más bien se trata de dos exposiciones paralelas en torno a la comparación del ejercicio decisionista del poder durante los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner.¹

Como esas vías apenas se cruzan, se requiere un contrapunto. Así es que discutiré el texto de Marcos Novaro, con todo respeto por mi colega, con las limitaciones de tiempo, de espacio y las propias, inspirado en la expresión aristotélica “Soy amigo de Platón, pero soy más amigo de la ver-

JAVIER FLAX

Doctor en Filosofía del Derecho (Universidad de Buenos Aires). Actualmente es profesor regular e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la de Buenos Aires, a cargo de las asignaturas Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, Fundamentos Filosóficos del Pensamiento Político, Económico y Social y Economía y Derecho de los Medios.

dad”. No porque pretenda tener la verdad, sino porque creo que hay que afinar aún más la aproximación al proceso político que nos convoca.

Debo comenzar expresando que las lecturas que realizamos uno y otro sobre el ejercicio decisionista del poder de ambos presidentes aparecen como diametralmente opuestas. Si ello es así, o bien tenemos una diferencia en el significado que atribuimos a las categorías que constituyen nuestro marco conceptual o bien manejamos información diferente, o ambas cosas. También podría ocurrir que el marco epistémico desde el cual nos posicionamos frente a estas cuestiones fuera diferente. El marco epistémico –en el sentido que le brinda el científico y epistemólogo Rolando García– no sólo supone un marco conceptual, sino que supone una clarificación y acuerdo sobre las valoraciones que están en juego en la investigación, porque de ello dependerá nuestra configuración de los hechos.² Llegar a un acuerdo sobre el marco epistémico requeriría un trabajo conjunto previo de clarificación antes de comenzar la investigación, y aun así no queda claro que esto fuera posible, atendiendo a que no existe una neutralidad valorativa en ciencias sociales, como ya lo señalara Max Weber. Por lo demás, con el término “*Wertfreiheit*” Weber no se refiere a una neutralidad valorativa, sino, por el contrario, a una libertad de valoración o pluralismo valorativo (Cf. Weber, 1984, pág. 71 y ss.). Por ello, en una discusión se requiere que se autoclarifiquen y reconozcan los propios juicios de valor, para lo cual el propio Weber propone una metodología (Weber, 1984, pág. 118 y ss.). De ese modo, al menos minimizaríamos los desacuerdos y alcanzaríamos una mejor comprensión.

Por razones de espacio obviaré presentar mis argumentaciones publicadas en el número anterior de DIÁLOGO POLÍTICO y solicito al lector se remita allí, porque las presentes reflexiones no las reemplazan, sino que las toman como punto de partida (Flax, 2011, págs. 169 y ss.). Así es que estableceré directamente un contrapunto con los argumentos que presenta Novaro, quien afirma que en el caso de Menem nos encontramos ante un *decisionismo instrumental*, mientras que en el caso de Kirchner nos encontramos ante un *decisionismo programático*. Examinaré la adecuación o inadecuación de esas categorías y, por último, presentaré unas consideraciones finales, provisionales, en las cuales reiteraré que el decisionismo de Kirchner fue efectivamente transicional –recuperando los propios argumentos de Novaro– y posibilitó la recuperación argentina.

II. La lectura de Marcos Novaro

En su artículo “Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina”, Novaro considera que el decisionismo de Menem fue un *decisionismo instrumental*. En esto coincidimos, pero le damos un significado muy diferente al término “instrumental”, pues a nuestro juicio se trató de una técnica de dominación que aprovechó la excepcionalidad para implantar, mediante una política de *shock*, una matriz neoliberal en Argentina. Por su parte, considera que el decisionismo de Kirchner no fue transicional sino *programático*, es decir, que pretendió instalar un régimen arbitrario o discrecional. Para analizarlo recurre en primer lugar a una comparación con el gobierno de Menem mediante el recurso a una serie de datos empíricos discutibles –que contrastaremos– y, en segundo lugar, realiza una comparación con otros presidentes latinoamericanos a los que subsume bajo la categoría de “populismo radical”. En esa línea, considera que el decisionismo tiene un carácter sistémico, porque no responde ya meramente a la lógica de la excepcionalidad, propia de las anomalías que genera una crisis.

A. La tesis de Novaro: reglas de juego y autolimitación de Menem

Trataremos de seguir el planteo de Novaro de la forma más fiel posible, es decir, citando textualmente sus afirmaciones. Por supuesto, el espacio nos obligará a ser selectivos, pero lo seremos con el mayor respeto por su hilo conductor y con la certeza de que no agotaremos el debate.

Novaro presenta su hipótesis de la siguiente manera: “Al comparar el decisionismo de Kirchner y el de Menem es posible adoptar cualquiera de las siguientes tres posiciones: identificarlos (que es lo que hace en términos generales Iazzetta (2007), diferenciarlos para sostener que el kirchnerista es más moderado, más justificado, en suma, ‘mejor’ (tal como plantean Flax, en su trabajo publicado en este mismo volumen; Cheresky, 2006; Nazareno, 2010; etc.) o, también, diferenciarlos, pero para destacar los perjuicios particularmente graves e ‘innecesarios’, es decir, no forzados por las circunstancias, que se han derivado y continúan derivando de este último. Esta última es la posición que en lo que sigue desarrollaremos”.

Y continúa: “El argumento básico será el siguiente: mientras que el decisionismo menemista fue *instrumental*, es decir, fue el recurso escogido para instrumentar una política que en sí misma apuntaba a crear y consolidar reglas de juego institucionales y económicas estables, lo que significaba propender a desconcentrar y despersonalizar el poder porque se reducía en el tiempo el margen de libertad para el ejercicio del arbitrio de los gobernantes, el decisionismo kirchnerista es *programático*, es decir, es parte esencial y constitutiva del orden que el proyecto gubernamental aspira a instaurar, en detrimento tanto de los mercados como de otras formas institucionales de regulación como ser los pactos corporativos, los mecanismos de competencia y acuerdo intra e interpartidaria, y más en general el Estado de derecho y la división de poderes republicana” (Novaro, 2011, págs. 196-197).

Para sustentar su perspectiva, Novaro se refiere a políticas y medidas que implementaron ambos gobiernos, para intentar inferir de ellas si un decisionismo es instrumental o es programático. Así lo expresa Novaro: “Empecemos por Menem. Él inició su primera presidencia con un estilo fuertemente decisionista, y se podría decir que lo hizo tanto por necesidad como por elección. La crisis fiscal, económica y social en medio de la que asumió duró dos largos años y estuvo signada por déficits fiscales muy elevados, picos hiperinflacionarios, estallidos sociales en provincias, intensos conflictos dentro del partido de gobierno y con los gremios, etc. Menem eligió además un tipo de políticas para hacerle frente a este contexto que exigía concentrar al máximo el poder de decisión en sus manos: reformas aceleradas en todo el Estado y la economía al mismo tiempo, y planes de shock para contener los desequilibrios fiscales y monetarios. La delegación de facultades legislativas, la emisión masiva de decretos y el desconocimiento de límites legales e incluso constitucionales a sus decisiones fueron una marca característica de las iniciativas escogidas. También lo fueron la asignación discrecional de premios y castigos, en la forma de oportunidades de negocios, por ejemplo concesiones y privatizaciones, o de compensaciones de otro tipo a sectores empresarios y gremios, etc., con la que se buscó crear aliados y desactivar o dividir a posibles adversarios.

Pero una vez que la emergencia fue quedando atrás, comenzó a tomar forma otro rasgo esencial de esas iniciativas de reforma: como parte de este marcado decisionismo de la gestión, se puso el acento en el ‘autoatamiento’ del gobierno a nuevas reglas de juego (Palermo, 1990; Palermo - Torre,

1992; Palermo - Novaro, 1996). En general, este atamiento significó la puesta en vigencia y el fortalecimiento de reglas extremadamente exigentes y muy difíciles de cambiar. Este fue el caso paradigmático de la ley de convertibilidad. Pero también, antes de que ella se pusiera en vigencia, en abril de 1991, se ensayó esta pauta de ‘reglas rígidas y exigentes’ en los marcos regulatorios de los servicios públicos y, tal vez lo que fue más significativo, en los pactos fiscales. En todos esos terrenos, el gobierno nacional, usando instrumentos decisionistas, autolimitó sus posibilidades futuras de tomar decisiones autónomas, es decir, de seguir ejerciendo el poder en forma discrecional” (Novaro, 2011, págs. 197-198).

B. Un primer comentario nuestro

Como bien dice Novaro, las políticas adoptadas mediante el recurso al *shock* no fueron producto meramente de la necesidad, sino por elección. Es decir, podrían haber sido de otro modo. Como expresaba Enrique Zuleta Puceiro en un lúcido trabajo de aquellos años, si bien se justifica el empleo intensivo de facultades extraordinarias y una política de *shock* para estabilizar las variables económicas en un proceso de hiperinflación, “las políticas de reforma estructural son esencialmente diferentes. Procuran introducir cambios definitivos en la estructura económica y social. Implican por ello procesos más amplios y posiblemente irreversibles en mapas sociales y en la distribución de poder (...) Las políticas de privatización, desregulación y apertura de la economía constituyen ejemplos claros de este segundo tipo de iniciativas” (Zuleta Puceiro, 1994, págs. 23-24). Claramente, una cosa es restituir la estabilidad y otra cosa es transformar un orden mediante un uso abusivo del poder concentrado.

Por su parte, considerar que la convertibilidad “significó la puesta en vigencia y el fortalecimiento de reglas extremadamente exigentes y muy difíciles de cambiar” que ataron al gobierno es tan cierto como indeseables sus consecuencias previsibles *a priori*. Menem implementó las reglas de juego del Consenso de Washington dos años antes de establecer la convertibilidad y con la convertibilidad no sólo se detuvo la inflación, sino que el Estado se quedó sin un recurso estratégico como es poder manejar la política monetaria. Esto dejó de ser posible por la convertibilidad y porque se cambió la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, estableciendo la “autonomía” de esa institución monetaria, que pasó a ser

meta-regulada por el FMI, como el resto de la política económica. Lejos de ser una iniciativa de Menem –como afirma Novaro–, la autonomía del BCRA fue una exigencia del FMI en los países donde intervino. La política fiscal se orientó en un sentido regresivo, aumentando el Impuesto al Valor Agregado. Pero además, la presión tributaria se realizó sobre los pequeños contribuyentes y se desmanteló la capacidad recaudatoria de la Dirección General Impositiva mediante el denominado “retiro voluntario”.

Con respecto a los marcos regulatorios de las privatizaciones, difícilmente los pueda considerar reglas de juego rígidas porque fueron incumplidos sistemáticamente y las autoridades de aplicación, en muchos casos, hicieron caso omiso de los mismos. Para profundizar este punto puede verse el ya clásico libro de Adolfo Vispo *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, donde realiza un pormenorizado análisis de la creación de los entes reguladores de las empresas privatizadas y sus debilidades (Cf. Vispo, 1999).

C. Menem: el “último decisionista”: Reglas de juego y neopatrimonialismo

Es interesante que Novaro exprese que “Menem debiera ser, para los promotores del programa, para sus beneficiarios y sus evaluadores externos e internos con poder de veto, el ‘último decisionista’: debía dar paso a un orden de reglas fijas cuya eficacia se descontaba y que necesitarían en el futuro de gobiernos fuertemente limitados, mientras más limitados mejor. El repudio de la ‘autonomía de la política’ presuponía así una apuesta por la ‘normalidad republicana’, que si toleraba alguna autonomía, era la de los actores particulares y externos capaces de sancionar en forma inmediata comportamientos irresponsables de ‘los políticos’, en los que nunca se debería volver a confiar en demasía” (Novaro, 2011, pág. 200).

Nuestro comentario: queda claro, entonces, que se trataba de imponer las políticas neoliberales de mercados autorregulados en las que el Estado tuviera poco que hacer. Pero quiero detenerme en esta referencia al “último decisionista”. Por aquellos tiempos se decía que las privatizaciones eran “el último gran acto de corrupción” para terminar con la corrupción (Cf. Thwaites Rey, 1996). La referencia al dispositivo de corrupción durante el menemismo y el “robo para la corona” merecería un artículo independiente. Pero creemos necesario realizar algunas referencias que permiten

mostrar que ni siquiera eso fue así. Precisamente, uno de los mayores casos de corrupción probados fue el referido a la informatización de la DGI y la banca pública, para lo cual se sancionó un decreto de necesidad y urgencia para realizar una contratación directa con la UTE IBM-Banelco, de modo de sortear la Ley de Contabilidad, que exigía la realización de una licitación. Se aducía que no había tiempo. Sin embargo, el decreto se prorrogó en tres oportunidades (en 1993, en 1994 y en 1995).³

Como expresa el ex fiscal Luis Gabriel Moreno Ocampo, reelaborando la conocida fórmula de Robert Klitgaard, la corrupción es igual al monopolio de la decisión en una esfera de competencia, más la discrecionalidad que deriva de la misma y de la falta de transparencia ($C = M + D - T$) (Moreno Ocampo, 1993, pág. 171 y ss). Eso es lo que ocurrió durante el ejercicio decisionista del poder del menemismo. En ese sentido, se podría pensar que si hubo un “decisionismo programático”, se dio en el contexto de ese neopatrimonialismo o cleptocracia menemista. Con lo cual no queda claro qué se entiende por “normalidad republicana” en el contexto del gobierno de Menem.

La referencia apunta directamente a la presunta solidez de las reglas de juego neoliberales. Es relevante reiterar cuantas veces sea necesario lo que expresa Francis Fukuyama en su libro autocrítico de las políticas del Consenso de Washington *La construcción del Estado*. A su juicio, fue el neopatrimonialismo o corrupción lo que llevó al fracaso las políticas neoliberales, incluidas las que llevaron al desastre a la Argentina (Fukuyama, 2004, págs. 34-36). Por eso cita un comentario que realizara Milton Friedman en el año 2001: “Antes recomendaba tres cosas: privatizar, privatizar y privatizar. Pero me equivoqué –añadió–. Seguramente el Estado de derecho sea más importante que la privatización” (Moreno Ocampo, 1993).

Está clara la necesidad de calidad institucional y que la misma no existió durante el menemismo, pero no está claro que las políticas del Consenso de Washington fracasaron solamente por las razones que expresa Fukuyama. La convertibilidad en Argentina fue parte del dispositivo neoliberal que nos condenaba al fracaso.⁴ Pero puede afirmarse que las políticas neoliberales no fracasaron para sus promotores. Como expresa Joseph Stiglitz: “La ideología del libre mercado resultó ser una excusa para nuevas formas de explotación. ‘Privatización’ significó que los extranjeros pudieran comprar minas y campos petrolíferos en los países en desarrollo a bajo precio. También significó que pudieran embolsarse enormes beneficios de

monopolios o casi monopolios, como ocurrió con las telecomunicaciones. ‘Liberalización del mercado financiero y de capitales’ significó que los bancos extranjeros pudieran obtener retornos altísimos por sus créditos, y cuando los créditos iban mal, que el FMI obligase a socializar las pérdidas, apretando las clavijas de poblaciones enteras para devolver los préstamos a los bancos extranjeros” (Stiglitz, 2010, pág. 266).

D. La transformación discrecional de la matriz agropecuaria argentina

También, se las puede considerar, como lo hace John Gray, parte de un nuevo proyecto político de división internacional del trabajo. Según Gray, el neoliberalismo instala una “nueva Ley de Gresham” en la economía internacional, según la cual el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo. Al no hacerse cargo de las consecuencias indeseables sociales y ambientales, el mal capitalismo obtiene ventajas competitivas espurias que traccionan el mercado global hacia la pérdida de derechos sociales y al deterioro del ambiente (Cf. Gray, 2000, pág. 103 y ss.).

En lo que tiene que ver con esa división internacional del trabajo, durante el segundo gobierno de Menem –etapa que Novaro considera no decisionista– se aprobó mediante sendas resoluciones discrecionales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca el uso de la soja RR, prohibida en muchos países del mundo. Mediante la Resolución 115 de marzo de 1996 se estableció el método de solicitud de autorizaciones para “la experimentación o liberación de la semilla de soja transgénica”. Mediante la Resolución 167, del 3 de abril de 1996, autorizó a producir y comercializar la semilla y los productos y subproductos de la soja “tolerante al herbicida glifosato”. Es decir, en menos de un mes, sin cumplir los protocolos correspondientes y sin someterlo al escrutinio público.

La vuelta al modelo agroexportador ya la proponía desde la Fundación Mediterránea Domingo Cavallo, desde los ochenta. Propuso “volver al modelo agroexportador que tuvo la Argentina en el pasado”. Cavallo lo llamó “agro petropower”. Sin abrir un juicio en este trabajo sobre la sojización transgénica, sus beneficios para la economía y sus daños para la salud, para el empleo y para el ambiente, claramente responde a un esquema de división internacional del trabajo por las ventajas comparativas que tenemos. Pero significó una transformación de la matriz agropecuaria y de la

matriz productiva en general, que se orientó hacia una reprimarización de la economía, el corrimiento temerario de la frontera agrícola, desempleo para nueve de cada diez trabajadores rurales, riesgo de inseguridad alimentaria, aumento de las enfermedades en las zonas expuestas al glifosato, etc., etc., etc.

La pregunta es si una decisión con tamañas consecuencias puede dejarse manos de pseudotecnócratas que sustraen sus decisiones del escrutinio del público, generando toda clase de consecuencias indeseables previsibles, cuyos daños son evitables si se elabora interdisciplinaria y participativamente una política integral. Queda claro que la disminución de decretos de necesidad y urgencia (DNU) en el segundo período de Menem no lo hacen menos decisionista.

Asimismo, Menem quiso perpetuarse en el poder, para lo cual no sólo forzó una reforma constitucional —que gracias al Pacto de Olivos superó la mera reelección e incluyó instituciones para mejorar la calidad de la república—, sino que también pretendió una re-reelección, mediante una lectura original de la reforma constitucional y las cláusulas transitorias.

E. La calificación del decisionismo kirchnerista como “programático”

Novaro expresa que “Kirchner asumió en medio de una profunda crisis, pero ella no fue estrictamente una ‘crisis de gobernabilidad’” (Novaro, 2011, pág. 202). Queda claro que —a pesar de lo que opina Novaro— Kirchner asume en un contexto en el que está en jaque la gobernabilidad, no porque lo diga yo, sino porque surge de los documentos de la época. Se venía de la implosión de los partidos políticos y el “Que se vayan todos” de 2001, y de la deslegitimación de origen del gobierno al no presentarse Menem a la segunda vuelta. Al respecto, en su nota editorial del diario *La Nación* del 15 de mayo de 2003, el vicepresidente de ese diario, José Claudio Escribano —quien le presentara a Kirchner un pliego de condiciones el 5 de mayo anterior— expresaba: “Convendrá decir, ante todo, que el problema de la gobernabilidad es preexistente al de la decisión de Menem (...). El hecho de que Kirchner se instale en la Casa Rosada con sólo el 22 por ciento de los sufragios acentúa, en principio, el problema de la gobernabilidad, pero está lejos de crearlo (...) El *Consejo para las Américas* estaba reunido en Washington cuando el lunes 28 se hacían los últimos cómputos

provisionales de las elecciones. Es un cuerpo que congrega a cuantos tienen en los Estados Unidos una opinión de peso que elaborar, tanto en el campo político como empresarial, sobre los temas continentales. Desde Colin Powell a David Rockefeller. ¿Qué pudieron esos hombres haberse dicho sobre la Argentina, después de conocer los resultados del escrutinio y, sobre todo, los ecos de la infortunada noche de Menem en el hotel Presidente? Primero, se dijeron que Kirchner sería el próximo presidente. Segundo, que los argentinos habían resuelto darse un gobierno débil. Podríamos pasar por alto una tercera conclusión, porque las fuentes consultadas en los Estados Unidos por quien esto escribe difieren de si se trata de la opinión personal de uno de los asistentes o de un juicio suficientemente compartido por el resto. Sin embargo, la situación es tal que vale la pena registrarla: la Argentina ha resuelto darse gobierno por un año”.⁵

Parece claro, entonces, que la excepcionalidad existía y se justificaba un decisionismo transicional si se quería hacer algo más que seguir la corriente a los poderes fácticos. Ahora bien, para considerar programáticos y no transicionales “los gobiernos kirchneristas” Novaro ya no se refiere a la concentración de los diferentes poderes del Estado, sino que desplaza la cuestión a la reasignación de los excedentes presupuestarios –posibilitada por las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso cada año– que derivan de la expectativa de crecimiento en el momento de elaborar el presupuesto y el crecimiento real del PBI, con los consiguientes ingresos fiscales. Se refiere a la utilización de esos fondos en términos de “decisiones que premien y castiguen a unos u otros actores políticos y sectoriales, según su disposición a colaborar con el vértice del poder; esto es, necesita de la creación de más y más oportunidades para la intervención particularista del vértice del poder en la economía, para la acumulación de recursos fiscales en dicho vértice, y la distribución discrecional de esos recursos entre los actores sociales, económicos y políticos” (Novaro, 2011, pág. 197).

Al respecto, ya nos referimos en el artículo anterior a que ni para su primer crítico –Rodolfo Terragno cuando era jefe de Gabinete– se puede asimilar la reasignación de partidas a las arbitrariedades a que pueden dar lugar los DNU. Pero querríamos agregar algunos elementos que se dan por supuestos y parecen no considerarse como parte de la calidad institucional. En primer lugar, sobre las estimaciones de crecimiento existe un doble discurso. Al momento de considerarse el crecimiento de la economía, gurús de la *city* y de la oposición realizan estimaciones menores o iguales a las del

gobierno. Pero al momento de considerarse el presupuesto, se considera que existe una subestimación para disponer de recursos extraordinarios. En cualquier caso, si bien la reasignación de excedentes presupuestarios no es un invento de “los gobiernos kirchneristas”, es cierto que se requiere que aquellos que no tengan que ver con situaciones de emergencia pasen por el Congreso. Ahora bien, debería reconocerse que esto no resulta de fácil trámite, atendiendo a que en buena medida, convertir parte de los recursos no coparticipables en recursos coparticipables supone también revisar la Ley de Coparticipación debido a varias inequidades, incluidas la baja de puntos durante la reforma realizada durante el gobierno de Raúl Alfonsín para la mayor provincia argentina, la provincia de Buenos Aires. Hoy por hoy, esa ley en general no se la quiere tratar porque es una caja de Pandora. Cabe destacar que durante el gobierno de Menem, una de las soluciones “pactadas” fue el Fondo del Conurbano de \$650 millones de pesos convertibles, los cuales eran manejados discrecionalmente por el gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Para comenzar con las comparaciones, es cierto que Kirchner firmó 270 DNUs, lo cual es indeseable si efectivamente no hubiera existido necesidad ni urgencia para evitar el tratamiento parlamentario y no se hubieran generado consecuencias indeseables al hacerlo. Pero también durante su gobierno se promulgó la Ley 26.122, en julio de 2006, la cual reglamenta la norma constitucional –de manera insuficiente a mi juicio, dado se necesita de la mayoría de las dos cámaras para derogarlos. Pero los gobiernos anteriores no hicieron nada al respecto. Ahora pasan por la comisión bicameral todos los DNUs. Evidentemente, cuando haya plenas condiciones de normalidad hay que cambiar la Ley 26.122, que le da tamaña capacidad legislativa al Ejecutivo. Ahora bien, si Novaro se refiere a “los gobiernos kirchneristas”, cabe señalar que durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner bajó drásticamente el recurso a los DNUs, a un punto tal que en lo que va de su mandato –que está finalizando– firmó sólo 29 DNUs, lo cual es especialmente valorable cuando –como veremos más adelante– a partir de 2009 no tuvo mayoría en el Congreso, sino un obstruccionismo sistemático.⁶ Uno de esos decretos, precisamente el DNU 206/09, constituyó un “Fondo Federal Solidario”, mediante el cual se envía a las provincias directamente el 30% de la recaudación de fondos no coparticipables por derechos de exportación de soja y sus derivados.

Asimismo, los economistas Alfredo Iníguez y Ramiro Manzanal muestran que la evolución de las remesas automáticas del Estado nacional a las provincias pasaron de ser un promedio del 6% del PBI en los noventa, a tener una incidencia mayor al 8% desde 2005 y llegaron al 9,4 en 2010. Asimismo, las transferencias automáticas en concepto de coparticipación se elevaron desde 1993 a 2010 del 3,4% al 5,6 % del PBI, con un incremento del PBI a razón del 9% en los últimos 6 años (Iníguez - Manzanal, 2011).

Pero ello no es óbice para que se intente avanzar en el tratamiento parlamentario de los excedentes presupuestarios si ello no deviene paralizante y no se pone en riesgo la acumulación de reservas en el Banco Central, que sustentan el conjunto de la economía nacional y la preservan de ataques especulativos y de crisis financieras como la que está viviendo el planeta.

Parecería que el superávit fiscal, el equilibrio de las cuentas, las reservas, fuera un resultado natural, como si se tratara del famoso viento de cola insensible al timón de las políticas, al estímulo, a la promoción. Llama la atención que –cuando en general gurús de la *city* y oposición consideraron que el megacanje fracasaría– ni siquiera se reconozca el mérito que tuvo el canje de la deuda que redujo sensiblemente la deuda pública argentina y se lo atribuya a la política de George W. Bush (Cf. Novaro, 2011, pág. 204). Probablemente también se podría llegar a considerar que decirle a Bush en la cara que el Mercosur no integraría el ALCA fue también una iniciativa de Bush. El megacanje de los bonos fue un éxito y la deuda pública actual es compatible con el crecimiento. Lo cierto es que las posibilidades pueden estar, pero no todos los gobernantes saben, pueden o quieren aprovecharlas.

III. La recuperación política y económica de la Argentina

El valor del “centralismo fiscal” de los gobiernos kirchneristas evitó subordinar la economía a las reglas de juego de los pseudo-mercados autorregulados. Está claro que Néstor Kirchner entendió que se necesitaba eliminar el déficit fiscal. Entre otras razones, porque ya no había financiamiento externo luego del *default*. Además, se requería disponer de reservas suficientes, una vez que se salió de la devaluación, para evitar maniobras especulativas sobre el peso. Pero también para tener un piso donde apoyar todas las políticas. Un piso que no

fuese la ficción de la convertibilidad, sino un piso firme y de larga duración. Este suelo se logró cambiando las reglas de juego establecidas por las meta-regulaciones del FMI al pagar en una sola vez U\$S 9.810 millones a ese organismo con reservas del Banco Central, para que no siga incidiendo en nuestra economía con el único interés de cobrar intereses, como afirma Joseph Stiglitz. Es así que Argentina está en uno de los tres períodos más largos de crecimiento sostenido de la historia argentina, con reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Aunque es tal la polarización y la desintegración social generadas por las políticas neoliberales, que queda mucho por hacer.

La previsión de reservas y la baja drástica de la deuda pública se puso en evidencia en la crisis internacional del año 2008, cuando encontró un auténtico blindaje para nuestra economía y no se vivió un caos, porque se lo pudo prever.⁷ La pregunta que muchos deberían hacerse es si esto se podría haber construido sin una férrea conducción capaz de eludir los boicots de aquellos que pretendían imponerle otra agenda al gobierno.

IV. ¿Avanzó Kirchner sobre los otros poderes del Estado?

Hasta ahora, la argumentación de Novaro giró en torno al uso discrecional que los gobiernos kirchneristas habrían realizado de los fondos no coparticipables y de excedentes presupuestarios generados por la diferencias entre el crecimiento estimado y el crecimiento real, lo que en la jerga periodística se denominó “superpoderes”, cuando en rigor estaban autorizados por las leyes de presupuesto.

Cabe preguntarse si, además, se puede hablar de concentración del poder en el sentido de avance sobre los otros poderes del Estado. En este punto encuentro algunos problemas conceptuales en el trabajo de Novaro, de los que difícilmente puedan derivarse análisis correctos.

Novaro afirma con respecto al gobierno de Kirchner que “pese a no contar inicialmente con una bancada legislativa mayoritaria y cohesionada”, logró que le aprobaran las leyes de presupuesto (Novaro, 2011, pág. 203). Pero más adelante afirma: “Flax agrega que Néstor Kirchner ‘no contó con una mayoría automática en el Congreso, ni mucho menos una justicia adicta’. El primer punto es francamente insostenible: Kirchner lograría la aprobación ‘a libro cerrado’ de la mayor parte de sus proyectos de ley,

y dentro de ellos de los fundamentales, las leyes de presupuesto, algo que Menem nunca había conseguido, ni siquiera en el caso proyectos esenciales para su programa de gobierno” (Novaro, 2011, págs. 207-208).

Resulta evidente que ambos enunciados no son consistentes entre sí, con lo cual lo que resulta insostenible es lo que afirma Novaro. Pero la inconsistencia lógica no es la dificultad argumentativa más importante.

Está claro que no tenía una mayoría propia en el Congreso quien asumió con un 22% de los votos—porque las legislativas son simultáneas—hasta las elecciones de medio término en el año 2005. Que se aprobaran las leyes no deriva de tener mayoría propia, sino que leyes como la de presupuesto se aprobaron como un requisito para facilitar la gobernabilidad cuestionada, con las negociaciones que hicieran falta como en las democracias más avanzadas del mundo. Y si durante el gobierno de Cristina Fernández, en el año 2010, no se aprobó la Ley de Presupuesto para el año 2011, no fue por voluntad del PE para manejarse con discrecionalidad—como sostiene Novaro—, sino porque fue sistemáticamente bloqueada por una oposición heterogénea incapaz de erigirse en alternativa de poder, como se observa frente a las elecciones presidenciales y legislativas del año 2011. Y si remotamente ganaran las elecciones, son tales las diferencias programáticas internas que comenzaría una puja que terminaría muy probablemente hegemónizada por los representantes de los poderes fácticos neoliberales.

A. La nulidad de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida

Reconoce Novaro que luego de las elecciones de 2005, a partir de 2006 bajó la cantidad de DNUs de Kirchner, pero fue reemplazada por la imposición de la mayoría legislativa, incluso realizando reformas retroactivas. Al respecto afirma: “El primer ejemplo que encontramos de ‘reforma retroactiva’ es en verdad bastante anterior: data del comienzo del ciclo kirchnerista, cuando se encaró la cuestión de la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, con el objeto de reabrir los juicios por violaciones a los derechos humanos. Esta era una cuestión muy controvertida entre los constitucionalistas y los jueces, pero la mayoría de ellos se inclinaba a sostener que la vía adecuada era la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema. Sin embargo, el Ejecutivo, y por su influjo el Parlamento, se apresuró a tomar la iniciativa y se dictó una ‘ley de nulidad’ de efectos retroactivos. Este fue un

primer motivo de tensión entre el kirchnerismo y la nueva Corte, aunque dado el amplio consenso social y político existente respecto a la inconstitucionalidad de las leyes dictadas en tiempos de Alfonsín, la cuestión no pasó a mayores” (Novaro, 2011, págs. 208-209).

Efectivamente, como expresa el propio Novaro, no se trató de una ley retroactiva sino de una declaración de nulidad que, como tal, tiene efectos retroactivos. Aunque por razones de facticidad no tiene tantos efectos retroactivos como es deseable. Además, se sancionó cuando Kirchner no tenía mayoría propia. Debe quedar en claro que esa declaración de nulidad puede realizarla directamente el Congreso sin ninguna declaración previa de inconstitucionalidad, porque ello está entre sus atribuciones constitucionales. Pero además, el sistema argentino tiene un control de constitucionalidad *difuso*, por el cual cualquier juez puede declarar la inconstitucionalidad. En este caso, la Ley 25.779, sancionada en agosto de 2003, que declara “insanablemente nulas” las Leyes de Obediencia Debida (Ley 23.521) y de Punto Final (Ley 23.492), fue precedida por declaraciones de inconstitucionalidad desde el año 2001.

Lo que debe quedar claro conceptualmente es que esas leyes eran nulas *ab initio*, no sólo por la materia –el delito de genocidio es imprescriptible– sino porque fueron arrancadas por la fuerza al gobierno de Raúl Alfonsín por militares sublevados. Del mismo modo, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal estableció la nulidad *ab initio* de leyes sancionadas durante el régimen nacionalsocialista, por ser contrarias a derecho, considerando además que nunca adquirieron eficacia aunque estuvieran en vigencia y fueran practicadas durante varios años. Robert Alexy expresa al respecto: “El no-derecho impuesto que viola manifiestamente los principios constitutivos del derecho no se vuelve derecho por ser aplicado u obedecido”.⁸

Ahora, si además tenemos en cuenta quiénes votaron a favor de la misma, en el Senado hubo 41 votos a favor, 7 en contra, 4 abstenciones y 16 ausentes. De quienes votaron a favor, sólo 11 pertenecían al oficialista Frente para la Victoria, 22 al Partido Justicialista, 3 de la UCR (que mayoritariamente se abstuvo), 1 del FREPASO y 4 de partidos provinciales. En la Cámara de Diputados votó a favor el 84% de los diputados, incluyendo también diputados del ARI, del Partido Socialista, del Partido Intransigente y otras fuerzas.⁹

A pesar de ello, Novaro considera que se “creó un antecedente decididamente perjudicial para el respeto de los derechos adquiridos y la li-

mitación de la voluntad de cambio, voluntad que con alcance retroactivo el oficialismo pondría muy pronto en juego en otros terrenos, donde los ‘derechos adquiridos’ afectados resultaron ser mucho más legítimos y mucho más extensos que los de los represores del Proceso” (Novaro, 2011, pág. 209).

B. Conflicto normativo: la recuperación de los fondos jubilatorios

Luego se refiere Novaro a otras dos leyes que tienen efectos retroactivos: “Dos proyectos de ley impulsados por el oficialismo y aprobados en 2008 vienen a cuenta a este respecto: el primero fue el de re-estatización del sistema previsional, que implicó no sólo obligar a los asalariados a enviar nuevamente sus aportes a la ANSES, sino que retroactivamente expropió los fondos acumulados hasta entonces en las cuentas individuales, violando derechos de propiedad de varios millones de aportantes al sistema; el segundo, la nueva ley de servicios audiovisuales, que violando los derechos adquiridos por las empresas de medios a través de las licencias hasta entonces concedidas por el Estado, dispuso un plazo de un año para que ellas se acomodaran a la nueva norma y ‘desinvertieran’, es decir, vendieran o cedieran las emisoras de radio o televisión que hubieran adquirido o creado bajo el régimen anterior. Desde el oficialismo se ha presentado este alcance retroactivo de sus reformas como una manifestación del alcance de su voluntad de cambio y un camino para fortalecer las nuevas reglas, aunque a la luz de sus efectos bien puede considerarse que, una vez más, lo que resulta fortalecido es sólo el imperio de su voluntad, en detrimento del gobierno de la ley” (Novaro, 2011, pág. 209).

El punto es que Novaro –y no sólo él– remite abstractamente el asunto sólo al estadio inmediatamente anterior y no las toma como respuestas a problemas cuyo origen se remonta a modificaciones previas, sumamente discutibles en lo abstracto, pero con consecuencias nefastas constatables que se deberían incluir en un debate en serio que mire más allá, tanto hacia el pasado como hacia el futuro. En ambos casos no se está lesionando un derecho, como considera Novaro, sino que se trata de “casos difíciles” o casos de conflictos entre derechos fundamentales que requieren establecer una priorización. Para no entrar en teorías más complejas, en el ordenamiento jurídico argentino esa priorización sigue el principio de *favor debilis*.

Veamos el caso de la *Ley de estatización del sistema jubilatorio*, la Ley 26.222. No nos queda claro si Novaro critica el *qué* o el *cómo*. Está claro que cualquier *cómo* será discutible porque hay muchos afectados y muchas variables en juego. En primer lugar, hay que aclarar que se trata de una re-estatización, pues hasta el gobierno de Menem, el sistema de jubilaciones y pensiones argentino fue un sistema de reparto de solidaridad intergeneracional. Es decir: operó así durante décadas, mientras que el sistema individual de capitalización funcionó sólo unos pocos años. Además, si se presenta la cuestión en términos de lesión al derecho de propiedad y no en términos de derecho de los trabajadores, como figura en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, se está mirando la Constitución con un solo ojo, no digo cuál. Ese artículo establece que el seguro social obligatorio, jubilaciones y pensiones deben estar “a cargo de entidades nacionales o provinciales”. Quienes miran sólo el art. 14 y el derecho de propiedad, en general –no creo que sea el caso de Novaro– están defendiendo el derecho de propiedad de las privadas AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), que se apropiaban del 25% de los aportes, constituyendo la más deleznable patente de corso otorgada por el menemismo. Reitero, para quienes no viven en Argentina: de cada 100 pesos que aportábamos, las AFJP se quedaban con 25 en concepto de gastos administrativos. También se habían reducido los aportes patronales. Asimismo, se desfinanciaba el sistema jubilatorio, porque las AFJP se habían creado con el pretexto de generar un mercado de capitales y para que el Estado no echara mano a esos fondos, como históricamente ocurrió. Pero las AFJP terminaron comprando bonos del Estado por presión del mismo ministro privatizador, Domingo Cavallo. El reemplazo del sistema solidario intergeneracional –con problemas cuya exposición excede el marco de este artículo– por el de cuentas individuales profundizó la crisis del sistema previsional, por el destino de los aportes y porque el contexto de desempleo del menemismo impedía a muchos trabajadores realizar sus aportes, por lo cual luego no se podían jubilar. Incluso antes de que se diera de baja el sistema individualista, por la desconfianza que generaba el sistema, se había producido un pasaje masivo a Nación AFJP, la única que contaba con garantía estatal.

Hablando del art. 14 bis, referido a los derechos de los trabajadores, durante los gobiernos kirchneristas se pudieron jubilar 1.300.000 personas que no habían podido hacerlo antes por las fallas del sistema y el desempleo.

Asimismo, volvió la movilidad jubilatoria –a mi juicio desde un piso muy bajo que debería elevarse–, volvieron los convenios colectivos de trabajo, y el salario mínimo vital y móvil logró en las negociaciones un piso realista –que debería tenerse en cuenta para el piso jubilatorio. Todos derechos contemplados por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Pero además, con el sistema, lejos de financiar los gastos corrientes del Estado –como en períodos de déficit fiscal– se pudo financiar la implementación de programas universales como la Asignación Universal por Hijo. Y con parte de la plata que se les regalaba a las AFJP también se financian planes de Empleo Joven de seis meses para aquellos jóvenes denominados ni-ni (ni estudian ni trabajan), que en la última medición eran, sólo en el conurbano bonaerense, unos 350.000, de modo que se capaciten y se inserten laboralmente. También se utilizan para el Plan Conectar Igualdad, para que todos los estudiantes secundarios puedan acceder a la alfabetización digital mediante *netbooks* y nuevos programas de enseñanza, mejorando la igualdad de oportunidades. Todo eso con recursos que se utilizaban de manera especulativa invirtiéndose en diversos títulos y acciones, sin garantía por esos fondos, salvo en el caso de Nación AFJP, del Estado nacional y pagando una comisión del 25%.

Como vemos, las cosas no son tan simples, sino que había un conflicto entre derechos fundamentales –y no una situación de inconstitucionalidad– y una serie de problemas que atender. Cabe señalar que en la Cámara de Diputados obtuvo una enorme mayoría: 162 votos a favor, 75 en contra y 2 abstenciones. En el Senado también fue muy amplia la mayoría, incluidos partidos de la oposición. Tuvo 46 votos a favor: apoyaron el proyecto el bloque kirchnerista, el socialismo, el Movimiento Popular Neuquino, ARI de Tierra del Fuego y la radical K Dora Sánchez (Corrientes); 18 votos en contra, particularmente de la UCR y el peronismo disidente; una abstención y seis ausentes.

Por lo cual, expresar que “una vez más, lo que resulta fortalecido es sólo el imperio de su voluntad, en detrimento del gobierno de la ley”, debo decirlo con pesar, constituye una retórica descalificatoria, impropia para un artículo con pretensiones de objetividad, cuando se trata de leyes que, además, no fueron votadas meramente por una mayoría circunstancial.

De todos modos, en Argentina se puede decir cualquier cosa de la Presidente –y se dicen barbaridades– porque impera la libertad de expresión e incluso se eliminaron las figuras penales de calumnias y de injurias del Código Penal en cuestiones referidas a funcionarios en el contexto de

cuestiones de interés público, alcanzándose estándares de libertad de expresión de los que John Stuart Mill estaría orgulloso. Esa figura penal que se derogó durante el gobierno de Cristina Fernández fue utilizada permanentemente por el presidente Menem para acallar a algunos periodistas y disciplinar al resto (Blanco - Germano, 2005, pág. 243 y ss.).

C. Protección y promoción del derecho a la información y a la expresión

En cuanto a la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, era una deuda de la democracia. La vigencia de la Ley de Radiodifusión de la dictadura no sólo era una rémora autoritaria (además obsoleta atendiendo a las nuevas tecnologías que no preveía), sino que era un obstáculo para la democratización de la democracia. Muy pocas voces podían expresarse, contra lo que recomendaba el informe de la UNESCO coordinado por MacBride, “Un solo mundo, múltiples voces” (Cf. MacBride, 1993).

El informe del PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, del año 2004, expresa: “La constitución de esta nueva alianza político-mediática se aprecia en toda su dimensión en los países subdesarrollados y es claramente visible en América Latina, donde rige la ecuación democracias débiles corporaciones mediáticas poderosas” (PNUD, 2004). En Argentina, la situación era (y sigue siendo por los incumplimientos existentes) particularmente grave. Ya la dictadura había favorecido mediante una maniobra incalificable a tres diarios (*Clarín*, *La Nación* y *La Razón*) con una extraña transferencia de acciones que les dio una ventaja competitiva espuria al tener una precio diferencial para su papel y mucho más caro para los otros diarios. Pero al sancionarse la Ley de Reforma del Estado en 1989 se aprobó que los medios gráficos pudieran adquirir medios audiovisuales, comenzando a formarse los conglomerados multimedia a partir de las privatizaciones por decreto que –delegación legislativa mediante– aprobó Menem desde ese mismo año (Blanco - Germano, 2005, pág. 43 y ss.). Cabe señalar que las licencias que podían tenerse durante la ley de la dictadura eran 4. Menem las llevó a 24. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual las baja a 10 y las restantes deben devolverse. Sin embargo, se incumplen sistemáticamente otros artículos. Estos multimedia siguieron siendo favorecidos por otros gobiernos, lo cual debería indagarse al momento de afirmar “los derechos

adquiridos”, atendiendo a que hay incumplimientos previos, como por ejemplo, que el Decreto 527/05, que suspende los plazos de las licencias por 10 años –y por eso las siguen teniendo– exige un plan de digitalización que no se cumplió.

La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual recoge los 21 Puntos de la Coalición por una Radiodifusión Democrática –constituida muchos años antes de que se presentara el proyecto oficial–, la cual nuclea organizaciones de la sociedad civil y a casi todas las universidades nacionales. También retoma decenas de proyectos de ley elaborados durante la democracia y, en buena medida, su base es el último proyecto enviado al Congreso por el gobierno de la Alianza en el año 2001.¹⁰ Además, se sometió a audiencias públicas y obtuvo una serie de mejoras que la hacen la ley pluralista que es. Su arquitectura normativa garantiza el pluralismo, no sólo porque abre el espectro radioeléctrico a las organizaciones sin fines de lucro, sino porque sus principales instancias se componen con miembros de la primera, segunda y tercera minorías parlamentarias, entre otras previsiones. Asimismo, es deber del Estado respetar, garantizar, proteger y promover todos los derechos fundamentales, incluidos la libertad de expresión y el derecho a la información. Con esta ley se protegen y promueven ambos derechos para aquellos que no tenían voz ni la posibilidad de brindar y recibir información. El único art. de la ley que la Corte Suprema consideró observado es el art. 161, referido a la desinversión, planteando que la misma se haga en un plazo razonable. Actualmente, el cambio tecnológico y la multiplicación de frecuencias digitales igual permitirá avanzar en la democratización del espectro radiotelevisivo mediante el otorgamiento de nuevas licencias y autorizaciones a organizaciones sin fines de lucro, universidades y medios locales privados.

Cabe señalar que la votación excedió holgadamente los votos del oficialista Frente para la Victoria “de los Kirchner”, que ya había dejado de tener mayoría en el Congreso. Es decir, fue votada por muchos legisladores de partidos de la oposición que no especularon si los sacaban de las páginas de los diarios por quitarles privilegios a los multimedia. En el Senado tuvo el 62% de los votos y la votaron las siguientes fuerzas: el oficialista Frente para la Victoria no la votó en pleno, el Partido Socialista en pleno, senadores de la UCR, de Unidad Federalista, del ARI (Afirmación por una República Igualitaria) y varios partidos provinciales. En la Cámara de Diputados tuvo el 58% de votos a favor, incluyendo diputados del partido

oficialista, casi todos los diputados de los opositores Socialismo y Ari, diputados de la UCR y de otros partidos.¹¹ Lo llamativo es que hubo casi un 40% de ausentes –en su mayoría radicales y del peronismo federal– porque no bajaron al recinto. Probablemente porque tenían miedo de que los invisibilizaran mediáticamente como al senador radical Ricardo Lafferriere cuando impulsó el derecho a réplica.

Como puede verse, en los casos planteados por Novaro, no hubo mayorías automáticas ni disciplinadas, ni arbitrariedad, pues ni todos los oficialistas votaron los proyectos y, a su vez, los proyectos tuvieron un amplio acompañamiento de legisladores de la oposición. Con lo cual, habrá que buscar otra explicación. Quizás que se trata de leyes fundamentales para una democracia constitucional tanto con respecto a los derechos civiles, como en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales y con respeto evidente por los procedimientos.

V. Algunas consideraciones finales: “momento populista o decisionismo transicional”

En el apartado final de su trabajo, Novaro se refiere a los “populismos radicales” y subsume el gobierno de “los Kirchner” en esa categoría tan imprecisa de populismo.¹² No es mi intención discutir al respecto porque siempre consideré que ese tipo de categorías son tipos puros, a la manera weberiana, que a lo sumo sirven para realizar alguna aproximación. En todo caso, a “los Kirchner” también se los podría considerar en algunos aspectos liberales, en otros republicanos y, siempre, profundamente democráticos y plenamente respetuosos del Estado de derecho. Por eso nos conformaremos con considerar el propio planteo de Novaro, en el cual incluye el decisionismo como una característica del populismo, distingue entre un “régimen populista” y un “momento populista” y, finalmente, admite que puede ser necesario un momento populista y que distinguir entre uno y otro es aún una cuestión abierta. No se comprende, entonces, por qué afirma hasta acá, de manera categórica, que el kirchnerismo es un decisionismo programático. Al respecto expresa: “Si comparamos ahora los gobiernos kirchneristas con otros gobiernos latinoamericanos de la última década, podemos hallar fuertes similitudes entre aquellos y los que se de-

nominan habitualmente populismos radicales, y diferencias en cambio con los de otras orientaciones políticas, como la izquierda moderada o socialdemócrata, y los de centro-derecha. Esta comparación permite, por lo tanto, confirmar algunas de las hipótesis que hemos venido planteando respecto al carácter fuertemente decisionista de los experimentos populistas, y en particular su tendencia a extender en el tiempo y ampliar en su alcance el ejercicio discrecional del poder presidencial, es decir atribuirles una función estructural o programática, más allá de situaciones de emergencia que pudieran inicialmente justificar los recursos de excepción”. Y agrega: “El experimento kirchnerista, dado que hasta ahora no ha dado lugar a una reforma [constitucional] de este tipo, podría considerarse una versión moderada de los populismos radicales, aunque ciertamente se ha ido radicalizando en los últimos años, siendo difícil determinar en qué punto habrá de detenerse este proceso” (Novaro, 2001, pág. 210). Luego expresa: “También partiremos de la premisa de que el populismo, hoy igual que en el pasado, cumple una función esencial en momentos de crisis, como mecanismo de agregación de actores heterogéneos detrás de un liderazgo personalizado, en contextos poco institucionalizados y dominados por la inestabilidad. Pero también advertiremos que los ‘momentos populistas’ deben distinguirse de los ‘régimenes populistas’, que buscan perpetuar en el tiempo esos recursos de excepción (...)” (Novaro, 2011, pág. 211). Finalmente afirma: “Que estos populismos radicales sean ‘momentos’ y, por lo tanto, sólo transiciones, o den lugar a régimenes más o menos permanentes, es, para todos los casos, aún una pregunta abierta” (Novaro, 2011, pág. 214).

Precisamente, si es así, no puede afirmarse de manera consistente que el de “los Kirchner” sea un “decisionismo programático”. En todo caso, que sea programático o transicional es una cuestión abierta. En tanto el propio Novaro considera el gobierno de los Kirchner como una continuidad, ese proceso político no finalizó. En consecuencia, no se puede afirmar que sea programático y no transicional. Por ello, no entendemos la fecundidad heurística del concepto al aplicarse a un proceso en desarrollo.

Los elementos que pude exponer en este trabajo más bien indican una diferencia entre los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández. El gobierno de Néstor Kirchner fue un decisionismo transicional, en el que se ganó mucho en términos de estabilidad política y económica, reducción de la deuda externa, acumulación de reservas para frenar ataques

especulativos, Corte Suprema independiente, política de derechos humanos, cumplimiento de los derechos fundamentales, decreto de Acceso a la Información Pública (1.132/03), etc.

Pero a esa etapa debía seguirla una etapa de mayores cambios institucionales y consolidación de la democracia constitucional. A saber, la que preside Cristina Fernández de Kirchner, quien no es meramente la esposa de Néstor Kirchner, sino una dirigente política con trayectoria propia, cualidades peculiares y una forma republicana de concebir el gobierno que puede constatarse en sus iniciativas como legisladora.

A meses de asumir, estallaron una crisis internacional y una crisis nacional. La crisis financiera internacional casi no afectó a la Argentina porque la encontró sólida e independiente. Hoy es una de las voces que se escuchan en el G-20.¹³

La crisis nacional fue el conflicto con el campo en el año 2008, apenas asumiera. Se realizó un *lock out* patronal que desabasteció de alimentos y pretendió poner en jaque al gobierno de Cristina Fernández.¹⁴ El periodista —y ex funcionario dictatorial— Mariano Grondona, en su programa de televisión, le preguntaba de manera destituyente a un dirigente ruralista si el gobierno llegaba a fin de año y el dirigente decía que creía que no. Se estaba nuevamente frente a un intento de hacer capitular a un gobierno democrático, como con los cinco puntos que el 5 de mayo de 2003 le presentarían a Néstor Kirchner.

De hecho, luego de la crisis con el sector agropecuario, el oficialismo perdió las elecciones de medio término y tuvo que gobernar con un Congreso con mayoría opositora, pero con una oposición heterogénea. Sin embargo, si atendemos a los argumentos de Novaro —como ya mostramos—, en su gobierno mejoró la distribución automática de los recursos hacia las provincias y firmó a la fecha, casi terminando su mandato, sólo 29 DNU.

En Argentina se cumple con todos los indicadores formales de la democracia constitucional: hay libertad de asociación, funcionan los partidos políticos, no hay proscripción, hay plena libertad de prensa y expresión. Se está avanzando en políticas inclusivas para mejorar los derechos sociales, económicos y culturales, es decir, en aquellas condiciones sustantivas que posibiliten la mejora de la calidad de vida en términos de capacidades y posibiliten la participación política efectiva.¹⁵ Para lo cual se requiere seguir mejorando la distribución primaria, a través de la generación de empleo de calidad, y la distribución secundaria a través de planes sociales universales.

En la Argentina, hoy por hoy no parece existir una alternativa sólida al actual partido de gobierno, lo cual no es bueno. No es bueno porque en una república, la alternancia agrega autocontrol al control y contrapesos, tanto al oficialismo como a la oposición. Porque en un sistema presidencialista como el argentino, tener un Congreso elegido de manera proporcional puede conducir a una situación de parálisis, como se confirmó efectivamente en la elección de medio término de 2009.¹⁶ El oficialismo perdió la mayoría propia, pero los partidos de la oposición no pudieron ponerse de acuerdo para construir una alternativa. Afortunadamente hubo cierto consenso para votar una nueva ley electoral que incluye internas abiertas, simultáneas y obligatorias que debería posibilitar disminuir la fragmentación política, si se la aprovechara. Pero a la fecha, ello no ocurrió por las propias dificultades de la oposición para aglutinarse detrás de un programa de gobierno o de un liderazgo.

La prevalencia del oficialismo en Argentina no es el resultado de un decisionismo programático, sino que deriva, al menos hasta ahora, de la falta de aptitud de la oposición para constituirse como alternativa de gobierno. Pero la democracia argentina es una democracia nueva, en proceso de acelerado aprendizaje.

Notas

1. El debate al que hago referencia aparece en la sección *Discusión de Diálogo Político*, Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung.
2. Rolando García expresa: "La separación tajante entre el 'contenido cognoscitivo' y el 'contenido normativo' de la ciencia que realizan algunos autores no pueden sostenerse. Y es precisamente a partir de un análisis epistemológico (sociogenético) que es posible poner al descubierto las raíces ideológicas de teorías científicas que se presentan como 'conocimiento objetivo' de la realidad." García, R. (1991).
3. Puede verse al respecto el informe elaborado por la Comisión Especial Investigadora de los contratos de IBM con el Estado Argentino de la Cámara de Diputados de la Nación, publicado por el diputado Jesús Rodríguez (1998).
4. Puede verse al respecto Keifman, S. (2004), págs. 25-34.
5. Editorial del 15 de mayo de 2003 del diario La Nación: http://www.la-nacion.com.ar/nota.asp?nota_id=496350.

6. Debe tenerse en cuenta que algunos se refieren a cambios de fecha de feriados, otros a reorganizaciones ministeriales, otro a la creación de la Asignación Universal por Hijo, otro se refiere a la creación del fondo del bicentenario para el desendeudamiento y la estabilidad (DNU 2010/09) que fue derogado por otro DNU y reemplazado por el DNU 298/10 para la Creación del Fondo del Desendeudamiento Argentino. Otro, el DNU 18/10 para relevar al Presidente del Banco Central de la República Argentina, quien se negaba a utilizar excedente de reservas –por las cuales el Estado argentino recibe un interés del 1% anual– para pagar deuda. Por el contrario, pretendía que el Estado argentino tomara nueva deuda al 14% anual. Los 4.280 millones de dólares utilizados fueron recuperados en unos pocos meses, ahorrándole a la Argentina unos 600 millones de dólares por año en concepto de intereses. Fuente: Asociación por los derechos civiles, “Cada voto con su nombre”; www.adclegislativo.org.ar/verdecretosporano.php?iddocumento=2010&idpresidencia=13.
7. En el libro citado anteriormente, Stiglitz (2010) expresa: “El 15 de septiembre de 2008, fecha de quiebra de Lehman Brothers, puede ser para el fundamentalismo del mercado (la idea de que los mercados dejados a su libre albedrío pueden proporcionar prosperidad y crecimiento) lo que fue para el comunismo la caída del muro de Berlín (...) Hoy sólo los ilusos (incluidos los conservadores estadounidenses, pero muchos menos en el mundo en desarrollo) afirmarían que los mercados se autocorrijen (...)” Pág. 264.
8. Al respecto puede verse Alexy, R. (1991, pág. 16), donde examina un fallo del Tribunal Constitucional Federal alemán, BVerfGE, 23, 98 (106).
9. Fuente: Asociación por los Derechos Civiles, “Cada voto con su nombre”; www.adclegislativo.org.ar/vervotosdiputados.php?iddocumento=711&distribucion=partido.
10. Cf. LÓPEZ, G. (2009), pág.80 y ss.
11. Fuente: Asociación por los Derechos Civiles, “Cada voto con su nombre”: www.adclegislativo.org.ar/verley.php?iddocumento=9259.
12. Puede verse al respecto una perspectiva alternativa a la de Novaro en Follari, R. (2010).
13. Stiglitz, J. (2010) expresa: “Cuando estalló la crisis económica, quedó claro que el viejo club no podía resolverla solo. Con la reunión del G-20 en Washington –incluyendo nuevos países emergentes como China, India y Brasil– en noviembre de 2008, se visualizó que las viejas instituciones estaban agonizando.” (pág. 257).
14. El conflicto con “el campo” no sólo se trataba de una puja por las rentas extraordinarias. Se trata de instalar un modelo productivo diferente, en el cual se avance hacia una economía diversificada en un proceso de reindustrialización, basado en la mejor educación y en la investiga-

ción científica y tecnológica, cuyos presupuestos y planes aumentaron considerablemente en los gobiernos kirchneristas, desde la Ley de Financiamiento Educativo, la Ley Nacional de Educación, la creación del Ministerio de la Producción y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Pero la anterior Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca pasó también a tener rango ministerial, porque lo que se trata es, reitero, de tener una economía diversificada y equilibrada. No se pretende plantear –como se hacía antaño– una falsa antinomia entre el modelo agro exportador y el industrialista. Se trata de no someterse a una división internacional del trabajo en la que volviéramos a ser nuevamente meros productores de materias primas, tener empleo de baja calificación y un innecesario desempleo.

15. Cf. al respecto Dahl, R. (2008, pág. 26 y ss.).
16. En general, el sistema presidencial con congreso proporcional es el sistema más desaconsejado por la politología. Por eso en otros países la gobernabilidad se garantiza con el sistema *first past the post* o FPTP: el primero gana y se lleva la mayoría o sistema mayoritario uninominal a primera vuelta. Así ocurre en el parlamentarismo inglés o en el presidencialismo norteamericano. En el parlamentarismo europeo, hay sistema proporcional pero parlamentario. En algunos países se combinan la RP y el FPTP, como es el caso de Alemania. Cf. Dahl, R. (1999).

Referencias bibliográficas

- ALEXY, R. (1991). *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa.
- BLANCO, D. - GERMANO, C. (2005). *20 años de medios & democracia en la Argentina*, Fundación Konrad Adenauer-La Crujía, Buenos Aires, 2005.
- DAHL, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus.
- _____ (2008), *La igualdad política*, Buenos Aires, FCE.
- FLAX, J. (2011). "El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner", Buenos Aires, en *Diálogo Político*, Año XXVIII - N° 2 - Konrad Adenauer Stiftung, págs.169-194.
- FOLLARI, R. (2004). *La alternativa neopopulista (el reto latinoamericano al republicanismo liberal)*, Rosario, Homo Sapiens.
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado*, Buenos Aires, Ediciones B.
- LAZZETTA, OSVALDO (2007). "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia", en Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.) *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Prometeo.

- INIÉGUZ, ALFREDO - MANZANAL, RAMIRO (2011). "Entre los dichos y los hechos en la relación Nación-Provincias, *Revista Entrelíneas de la Política Económica* N° 28, Año 5, CIEPYC, Universidad Nacional de La Plata.
- KEIFMAN, S. (2004). "Auge y derrumbe de la convertibilidad", en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* N°19, Flacso-Ecuador, págs. 25-34.
- LÓPEZ, GUSTAVO (2009). *Las industrias culturales en la legislación argentina*, Centro Cultural de la Cooperación-UNQUI, Buenos Aires, 2009.
- MORENO OCAMPO, L. (1993). *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MACBRIDE, S. (et al.) (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, FCE.
- NOVARO, M. (2011). "Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina", Buenos Aires, en *Diálogo Político*, Año XXVIII - N° 2 - Konrad Adenauer Stiftung.
- RODRÍGUEZ, J. (1998). *Fuera de la ley*, Buenos Aires, Planeta.
- STIGLITZ, J. (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Buenos Aires, Taurus.
- THWAITES REY, M. (1996). "Corrupción y ética política: apuntes sobre un mal estar contemporáneo", en *Doxa* N°15, Buenos Aires.
- VISPO, A. (1999). *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, Buenos Aires, Norma-Flacso.
- WEBER, M. (1984). "Los juicios de valor en ciencia social" y "La objetividad del conocimiento en las ciencias y políticas sociales", en *Ensayos metodológicos*, Barcelona, Península.
- ZULETA PUCEIRO, ENRIQUE (1994). "Modelos de partidos políticos y transformaciones socio-culturales", en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N°2, Buenos Aires, INAP.

RESUMEN

En el espacio de discusión "Decisionismo político en Argentina y América Latina" que abriera *Diálogo Político* en su número anterior, Marcos Novaro y quien suscribe comparamos los decisionismos de las presidencias de Carlos Menem y de Néstor Kirchner. Allí sostengo que Menem aprovecha la excepcionalidad como una técnica de dominación para implementar mediante políticas de *shock* una transformación de la matriz económica y social argentina en un sentido neoliberal, inaceptable de otra manera. Por el contrario, el decisionismo de Kirchner es transicional, no concentra los pode-

res del Estado y se justifica para recuperar la iniciativa política en la construcción de la agenda pública. Para Novaro el decisionismo de Menem es instrumental y el de Kirchner es programático, lo cual a mi juicio es teórica y empíricamente insostenible. Por ello, respondo a los argumentos de Novaro y muestro que el decisionismo de Kirchner es efectivamente transicional y, además, posibilitó la recuperación Argentina.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Opinión pública y política exterior: la Argentina en perspectiva comparada

Pablo Ava
Federico Merke

I. Introducción

Este artículo persigue dos objetivos. El primero es comparar los datos obtenidos en tres estudios de opinión pública y política exterior realizados en la Argentina, España y Estados Unidos durante 2010. Estos trabajos fueron elaborados, respectivamente, por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el Real Instituto Elcano (REI) y el Chicago Council on Global Affairs (CHCGA). El segundo objetivo es analizar en profundidad los resultados del trabajo del CARI, no sólo analizando el informe de 2010 sino comparando éste en relación con las tres ediciones anteriores (1998, 2002 y 2006).

El artículo se encuentra organizado en cuatro secciones. La primera presenta un conjunto de observaciones conceptuales acerca de la relación entre opinión pública y política exterior que sirva para comprender mejor

PABLO AVA

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Belgrano) y abogado (Universidad de Buenos Aires). Master in Law and Economics (Universidad Torcuato Di Tella). Becario Fundación Ortega y Gasset (España) y Baker Institute for Public Policies-Rice University fellow (EEUU). Profesor de Sociología del Derecho y las Instituciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

FEDERICO MERKE

Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Master of Arts (Universidad de Warwick, Reino Unido) y doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO). Investigador del CONICET y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés.

los resultados presentados. La segunda parte compara los resultados obtenidos en los tres estudios realizados durante 2010. La comparación fue hecha tomando aquellas preguntas que fueron formuladas de un modo similar en cada uno de los países, ofreciendo una base de comparación. La tercera parte profundiza las tendencias centrales observadas en la opinión pública de la Argentina en materia de política exterior. Finalmente, la conclusión presenta un conjunto de observaciones e interrogantes acerca de la relación entre opinión pública y política exterior.

II. Los estudios de opinión pública y su importancia para la política exterior

La relación entre elite y masas sigue siendo un tema ampliamente discutido a la hora de comprender de qué modo esta relación afecta las políticas públicas, incluyendo la política exterior. Un primer abordaje, el liberal o pluralista, sostiene un enfoque “de abajo hacia arriba” en donde la sociedad hace valer sus preferencias y orientaciones y, por lo tanto, la elite suele seguir a las masas. Un segundo abordaje, el realista o centrado en el Estado, sostiene un enfoque “de arriba hacia abajo”, en donde es la elite la que fija las preferencias para luego “bajarlas” a la sociedad y, por lo tanto, las preferencias de las masas suelen ser las preferencias previamente establecidas por las elites. En todo caso, opiniones encontradas a nivel de la sociedad reflejarán las opiniones encontradas dentro de la propia elite (Risse, 1991, págs. 479-80).

Los realistas suelen afirmar que la idea de que las masas siguen a las elites es particularmente relevante en el caso de la política exterior. Primero, el interés de la sociedad en general por los temas de política exterior o de defensa suele ser bajo. Casi siempre la discusión sobre temas económicos, sociales, etc. suele estar por encima de la agenda de política exterior. Segundo, el conocimiento de los asuntos internacionales de la sociedad en general también suele ser bajo, en parte por el hecho de que no son vistos como temas cruciales o que afecten el día a día de sus vidas. Tercero, se sabe que la opinión pública es volátil y que puede cambiar en pocas horas de acuerdo con eventos muy precisos. Esto hace que la opinión pública no sea la mejor instancia para resolver temas que se supone tienen que ver con los intereses nacionales de largo alcance, con la seguridad nacional o con el bienestar de toda una población. Si los primeros dos elementos trabajan a favor de un público menos

intrusivo en asuntos externos, el tercero trabaja a favor de una elite poco dispuesta a que la opinión pública fije posiciones de conducta externa.

Estos supuestos, sin embargo, enfrentan evidencia empírica que los pone en duda. Diversos estudios (Robinson, 2008; Foyle y Van Belle, 2010) señalan el aumento del interés del público en general por los temas de política exterior y, por lo tanto, el aumento en general de la información que manejan los ciudadanos sobre diversos temas internacionales. La internacionalización de la economía, la integración regional y la globalización de la cultura han trabajado a favor de un público más atento a lo que ocurre en otras partes del planeta y cómo afectan a sus respectivos Estados. Más allá, otros estudios revelan que las preferencias de la opinión pública sobre temas internacionales no cambian de manera drástica de un tiempo a otro y suelen permanecer más estables que sus preferencias sobre cuestiones domésticas o coyunturales.

La literatura divide aguas entre quienes consideran que las preferencias del público son independientes de las elites políticas y, por lo tanto, pueden influir sobre ellas y quienes consideran, más en clave realista, que las preferencias del público son un reflejo de las preferencias de los grupos dominantes en política exterior (Robinson, 2008). Otros estudios, finalmente, consideran que la influencia de la opinión pública en la política exterior está sujeta a otras variables intervinientes y, por lo tanto, aunque la opinión pública permanece relativamente poco influyente, en determinados momentos puede convertirse en un asunto crucial que los gobiernos no pueden dejar de lado (Powlick - Katz, 1998). Se podría decir, entonces, que la tendencia general es que la opinión pública se vea influida en temas de política exterior por la opinión de las elites. La hipótesis sería que el consenso en la elite generaría un consenso en la opinión pública. Sin embargo, cuando hay intereses materiales en juego que afectan directamente a un subconjunto de ciudadanos, la opinión pública puede tener mayor autonomía de la elite y hacer pesar sus propias preferencias.

La Argentina conoció dos casos importantes que mostraron esta última dinámica. El primero tuvo que ver con las movilizaciones organizadas por distintos movimientos sociales, políticos y sindicales para oponerse a las negociaciones por el acuerdo de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). El momento de mayor visibilidad de esta oposición ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata, en noviembre de 2005. La presencia significativa de organizaciones sociales de toda la región, sumada a la presión de sectores

sindicales y comerciales argentinos, influyó en parte en la postura mostrada por Néstor Kirchner frente a su par norteamericano George Bush.

El segundo caso tuvo que ver con la instalación de una pastera en la margen oriental del río Uruguay, en Fray Bentos, frente a la ciudad argentina de Gualeguaychú. Se trató de un prolongado conflicto que tuvo como actor protagonista a la Asamblea de Gualeguaychú, organizada y movilizada exclusivamente para protestar contra la instalación de la pastera en Uruguay. Con el tiempo, la Asamblea se convirtió en un actor de veto en las negociaciones, además de un actor con poder para decidir quién cruzaba o no el puente que une ambas ciudades. La encuesta 2006 del CARI mostró que los ciudadanos de Entre Ríos, en un 44%, estaban en contra de la papelerera. Pero muy cercanos, en un 40%, estaban quienes aceptaban la papelerera con la condición de que hubiera un control ambiental conjunto, precisamente lo que ambos países acordaron luego de tres años de conflicto. Dicho de otro modo, incluso en Entre Ríos no estaba claro que la postura en contra de la papelerera fuera dominante. Esta observación gana más peso cuando se observan los datos a nivel país. La encuesta del CARI mostró que el 54% de los líderes de opinión estaba a favor de la instalación, con la condición del control ambiental conjunto. Por su parte, el 49% de la población general era de la misma idea. Así, la opción por el “no a las papeleras” fue menor que en Entre Ríos, siendo del 37% para la población y del 26% para líderes de opinión.

¿Qué sugieren estos datos? Primero, que la opinión de la Asamblea no era la mayoritaria a nivel nacional pero sí era levemente mayoritaria a nivel provincial. No contamos con datos desagregados como para ver qué opinaban los ciudadanos de Gualeguaychú. Es probable que acá, la opinión contraria a la instalación de la papelerera haya sido mucho más dominante. Segundo, que a veces no importa entonces si la mayoría de la opinión pública es favorable a algo. Lo que importa a veces es si una minoría organizada puede movilizar recursos y convertirse en un actor de veto a ser tomado en cuenta por quienes toman decisiones. Tercero, que los ciudadanos que se perciben más afectados en términos materiales (en este caso la sustentabilidad de la región) serán, entonces, quienes se movilicen para resolver el problema.

En estos dos casos, por ejemplo, el rol de los medios de comunicación en activar o desactivar la opinión pública ha sido crucial. Dada la ausencia de una experiencia directa personal con las realidades externas, los me-

dios de comunicación sirven como vehículos entre lo externo y lo interno, acercando a la vida diaria situaciones externas o problemas internacionales en donde el país se encuentra involucrado. Así, la magnitud y resonancia con que los medios abordan asuntos de política exterior influye de modo sustantivo en las percepciones del público (Wanta et al., 2004). Aunque Powlick y Katz (1998) reconocen que durante la mayor parte del tiempo la opinión pública permanecerá latente en temas de política exterior, el argumento es que la opinión pública por lo menos limitará el rango de opciones disponibles en la toma de decisiones. Más allá, una opinión pública “activada”, como fue el caso de Gualeguaychú, puede incluso alterar o impedir decisiones de política exterior.

Para comprender la opinión pública, sin embargo, no sólo alcanza con analizar el rol que juegan los medios en activarla, sino también de qué modo los medios a su vez se alimentan de discursos provenientes de las elites políticas. Esto significa que cuanto más enfrentadas estén las elites políticas sobre un asunto de política exterior, más notoriedad tendrán en los medios y, así, más relevante puede ser la opinión pública en política exterior.

III. Opinión pública y política exterior en la Argentina, España y Estados Unidos. Algunas comparaciones

Esta sección compara los resultados obtenidos en tres estudios de opinión pública sobre política exterior. El primero es la edición 2010 del CARI.¹ El segundo es la edición 2010 del estudio que el Chicago Council on Global Affairs realiza periódicamente desde 1974.² El tercero es la edición de diciembre 2010 del *Barómetro* del Real Instituto Elcano.³ Se presentan a continuación algunas conclusiones de los resultados de estos tres estudios. La similitud de las metodologías utilizadas (muestras estratificadas con cuestionarios estructurados aplicados con entrevistas directas) permite la comparabilidad de los resultados.

A. La agenda de la política exterior

Al momento de analizar los tres primeros temas que deberían ser incluidos para la opinión pública en una agenda de la política exterior de

cada uno de los tres países, se observa un primer denominador común en los estudios de Argentina, EEUU y España: la importancia del factor económico como eje de la política exterior.

Cuadro 1 **Principal tema de la agenda** **para la política exterior del país**

Argentina	1 Incrementar el comercio internacional + integrarse con los países de la región
	2 Lucha contra el narcotráfico
	3 -
EEUU	1 Proteger el trabajo de los ciudadanos de los EEUU
	2 Reducir la dependencia del petróleo extranjero
	3 Prevenir la proliferación nuclear
España	1 Crisis financiera internacional
	2 Terrorismo Internacional
	3 Desarrollo de armas nucleares en Iran

Sin embargo, existen matices. Para la opinión pública argentina, se trata de incrementar el comercio internacional y de la promoción de las exportaciones, que debe priorizarse como factor económico destinado a impactar sobre el desarrollo económico local. En los EEUU, el problema económico se traduce en una demanda de protección del empleo de los norteamericanos, esto es, el uso de la política exterior y sus instrumentos comerciales para generar barreras o promocionar el empleo de los trabajadores americanos. En el caso de España, el problema se introduce en la agenda como una demanda de respuestas a la crisis financiera internacional y la dependencia de España en este caso de las condiciones económicas internacionales para el desarrollo de su mercado interno. En todos los casos se reconoce en la política exterior un instrumento para el impulso o la defensa de las economías locales de acuerdo con los principales problemas que estas enfrenten: generación de divisas, generación de empleo o estabilidad financiera. De este modo, aunque la economía parece estar en el primer lugar de los argentinos, los norteamericanos y los españoles, las motivaciones

son ciertamente distintas y reflejan preocupaciones más generales sobre la economía de estos tres países. Estos datos sugieren una importante correlación entre la agenda de la política interna y la política exterior, asumiendo que esta última es un instrumento más al momento de considerar las respuestas necesarias a las demandas locales.

Como temas secundarios de la agenda se presentan, en el caso de los EEUU, la reformulación de la matriz energética y la reducción de la dependencia del petróleo extranjero. Por último, las agendas de los EEUU y de España dirigen también su atención a los temas vinculados al terrorismo y la proliferación nuclear. A ambos lados del Atlántico, el terrorismo sigue siendo una preocupación de primer orden. Mientras la amenaza del terrorismo transnacional sigue vigente en ambos países, a España se le agrega el terrorismo local, conectado a su vez con el internacional. Estos asuntos aparecen relegados en el estudio de la Argentina, en donde la integración regional y la lucha contra el narcotráfico ocupan más relevancia.

B. El impacto de la globalización

Los tres estudios evalúan las percepciones del público sobre los efectos de la globalización y el aumento de la interdependencia. En la evaluación general del impacto del proceso de globalización sobre la economía argentina, un 43,7% de la población considera que la Argentina se beneficia de este proceso, valores similares a los de la medición del año 2006, y sólo un 5% de los argentinos percibe a la globalización como algo perjudicial. Los líderes de opinión tienen una visión aún más favorable que la población, con un 63,5% que cree que la globalización beneficia a la Argentina.⁴ En cambio, si bien para un 54,9% de los españoles la globalización es un proceso beneficioso, el rechazo a este proceso alcanza valores cuatro veces superiores (19,3%).

En el estudio del CHCGA para los EEUU, la pregunta implica la evaluación de diversos tipos de impactos del proceso de globalización sobre los componentes de la economía norteamericana. Resulta de esta visión una evaluación favorable del impacto del proceso para el ciudadano como “consumidor”. Sin embargo, es percibida con impactos negativos sobre la “seguridad en los empleos” (65%) y en la “generación de empleos” (60%). El valor intermedio se encuentra en la valoración del impacto sobre la economía de los EEUU. Para un 50% de la opinión pública, el impacto es desfavorable y para un 46% es favorable.

Gráfico 1
Visiones sobre la globalización
Percepción sobre el impacto de la globalización
de la economía sobre la Argentina

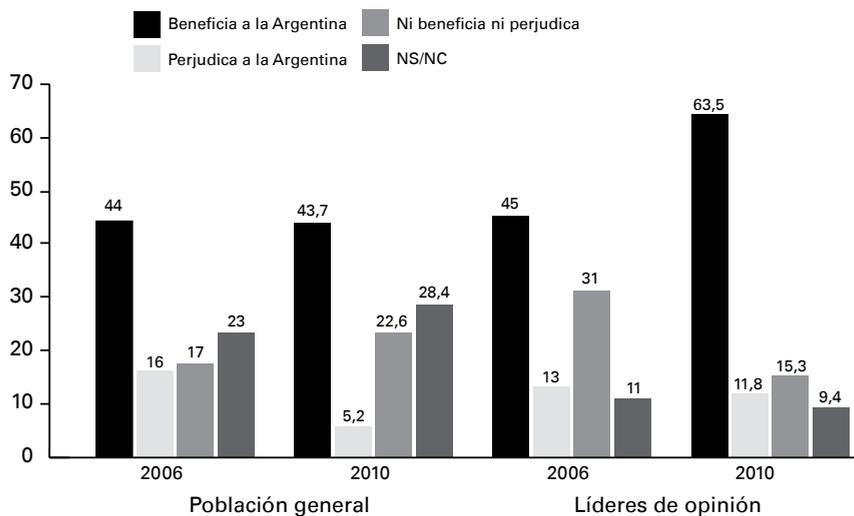
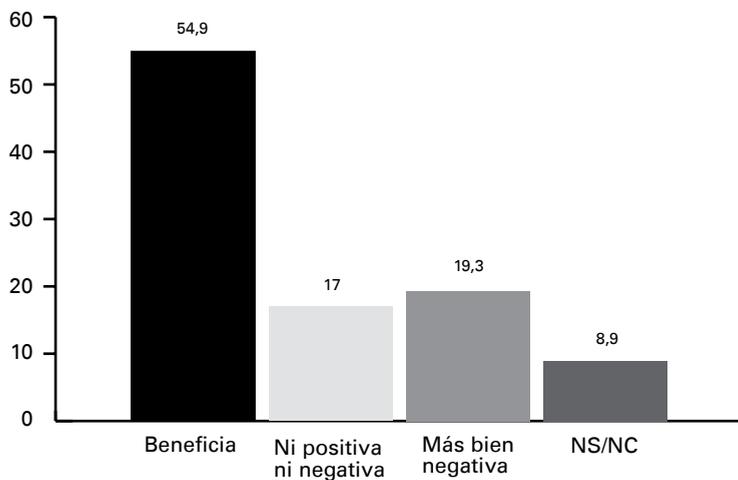
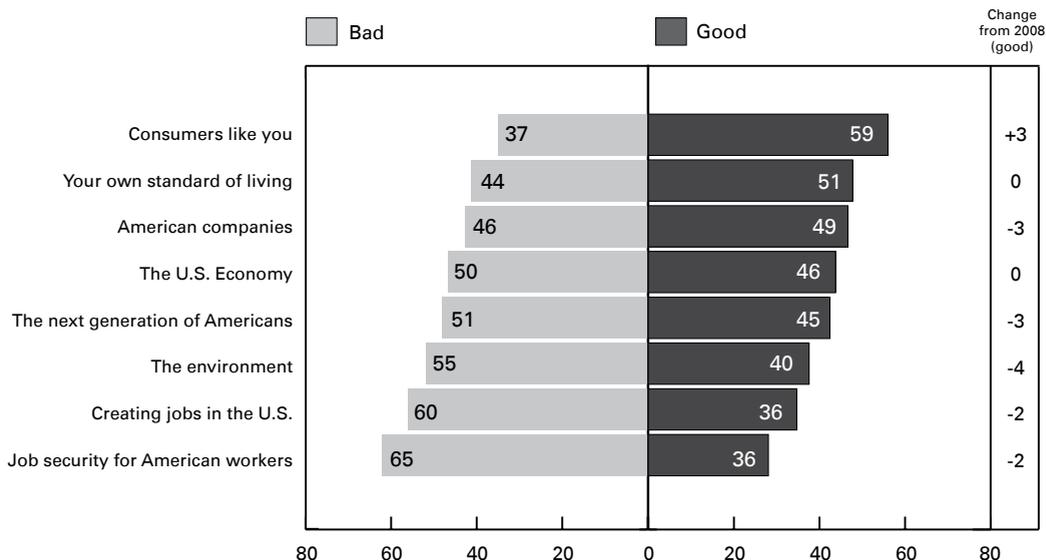


Gráfico 2
Visiones sobre la globalización
Evaluación de la globalización para España



Fuente: Barómetro 2010: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Gráfico 3
Visiones sobre la globalización
Impacto de la globalización para EEUU*



* Porcentaje que dice que la globalización es "buena" o mala para los siguientes.

Fuente: Chicago Council on Global Affairs Survey 2010.

C. Perspectivas sobre la importancia de su país en el contexto internacional

La percepción sobre la situación internacional de la Argentina se ha ido modificando luego de la crisis del año 2001. Decisiones propias y modificaciones en el contexto internacional han hecho que la Argentina sea percibida por su población desde el año 2006 mejorando su posición en el mundo. En el año 2006, 47% de la población consideraba que la Argentina era más importante en el mundo respecto a su situación diez años antes. Esta evaluación crece hasta conseguir que un 71% de los argentinos considere que la Argentina es más importante en 2010 que hace 10 años atrás y un 24% considera que la situación es de igual importancia.

En el caso de los EEUU se observa una curva creciente a partir de la década de 1980 y principios de la década de 1990 en la evaluación de la importancia del país en el contexto internacional. A medida que la Guerra Fría llegó a su

fin, los estadounidenses mostraron un optimismo creciente sobre el papel de los Estados Unidos como líder mundial. El pico de esta tendencia fue 2002, cuando el 55% pensaba que EEUU estaba jugando el rol de líder mundial en un modo mayor a diez años atrás. A partir de este año, la tendencia comenzó a decrecer notablemente, tanto para los dos períodos de George Bush como para el comienzo de la administración de Barack Obama. De este modo, hacia el año 2010, el optimismo post-Guerra Fría cayó el nivel más bajo en la historia de la serie (que comienza en 1974) registrando un 24% de norteamericanos que considera que los EEUU mantiene el liderazgo que tenía diez años antes.

En la medición de España, que mantiene la serie desde hace tres años, se observa una caída en la última medición. La escala que se utiliza de 1 a 10, baja del 4,9 en un punto para llegar a 3,9. Aunque la pendiente es menos pronunciada, también España manifiesta una mirada más pesimista sobre su lugar en el mundo. Estos datos sugieren que lo que importa no es el poder absoluto que tiene un Estado dentro del sistema internacional. Nadie duda que Estados Unidos tiene más recursos y más influencia que España y la Argentina. Pero la evaluación del lugar en el mundo es siempre en términos relativos, no sólo a otros estados sino también, y más importante aún, en relación a cómo estaba ese país un tiempo atrás.

Gráfico 4
Valoración de la influencia en el mundo
Importancia de Argentina en el mundo respecto de 10 años atrás

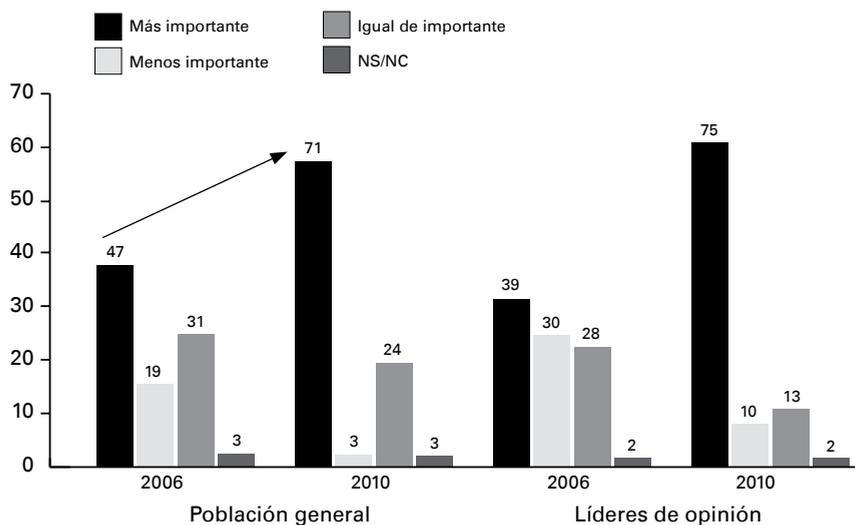
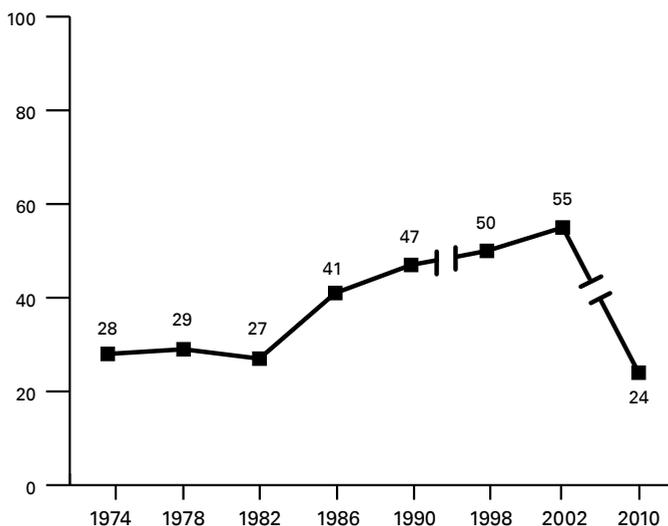


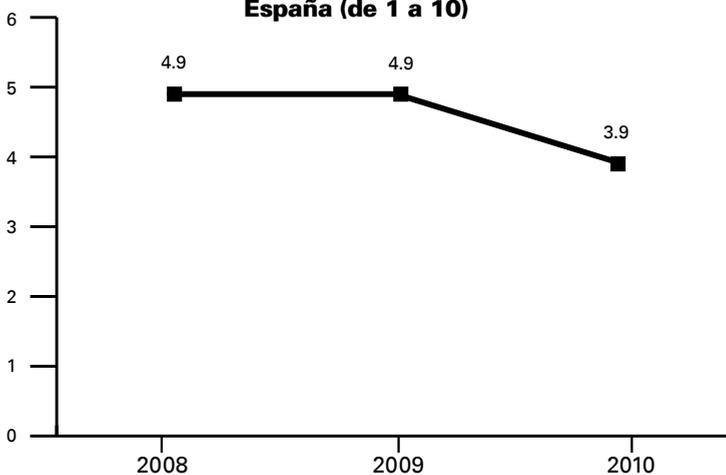
Gráfico 5
Valoración de la influencia en el mundo
El rol de EE.UU. como líder mundial*



* Porcentaje que piensa que EE.UU. juega un rol más importante y poderoso como líder mundial en la actualidad en comparación con 10 años atrás.

Fuente: Chicago Council on Global Affairs Survey 2010.

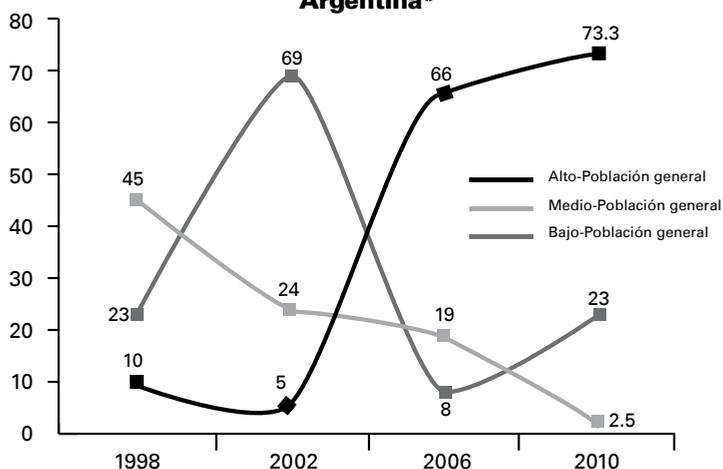
Gráfico 6
Valoración de la influencia en el mundo
España (de 1 a 10)



Fuente: Barómetro 2010: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Asimismo, en la medición del CARI se ha incluido la visión prospectiva sobre esta evaluación. En este caso se confirma la evaluación positiva para la próxima década. El 73,3% de la población considera que la importancia de la Argentina “será alta” a lo largo de la presente década. El punto más bajo de esta evaluación prospectiva se tuvo en la medición del año 2002, en donde sólo un 5% de la población (que salía de la situación de crisis del año 2001) era optimista respecto del futuro de la Argentina.

Gráfico 7
Valoración de la influencia en el mundo
Argentina*



* ¿Cuál cree Ud. que será el nivel de importancia de la Argentina en el mundo a lo largo de la presente década?

D. Percepción sobre las potencias mundiales futuras

Otro tema de interés al momento de consultar a la opinión pública tiene que ver con las percepciones sobre cuáles podrían ser las próximas potencias mundiales. Estas percepciones sobre el cambio de los liderazgos mundiales encuentran en los tres estudios similares apreciaciones con respecto al crecimiento de la importancia de China e India.

En el caso de la Argentina, es muy alto todavía (58,5%) el porcentaje de población que considera que los EEUU seguirá siendo una potencia dominante. Pero en segundo lugar, el 22% de los encuestados considera que China será una potencia mundial hacia 2020, seguida por India con un 4,9%.

En el caso de los españoles, en donde la pregunta está formulada para un escenario 2050, se vislumbra a China liderando el escenario internacional (53%), seguido por los EEUU (31%). Para los españoles, la importancia de India no es tan importante como parecen percibir los argentinos, quienes le asignan el tercer lugar. Sólo el 1% de los españoles considera que la India será una potencia hacia 2050. El mismo porcentaje (15) le fue asignado a Brasil, a diferencia de los argentinos, que consideraron, en un 3%, que Brasil será una potencia hacia 2020.

La opinión pública de los EEUU sigue proyectando para los próximos diez años un liderazgo de los EEUU aunque con una importancia relativamente menor, frente al crecimiento de China. La pregunta hecha por el CHCGA apunta a medir el nivel de influencia. Los encuestados colocan hoy a EEUU en un nivel de 8,6 puntos, pero le proyectan un nivel de 8,0 hacia 2020. China es ubicada en la actualidad en un nivel de 7,5 puntos, pero le proyectan 7,8. Esto significa que los norteamericanos consideran que hacia 2020 EEUU y China tendrá casi el mismo nivel de influencia a nivel mundial. Esta percepción, aunque varía en los porcentajes, se repite tanto en la Argentina como en España.

También se observa un crecimiento de la importancia de la India, aunque todavía con valores inferiores a la Unión Europea y a Rusia, esta última prácticamente no es considerada por los españoles ni argentinos, en detrimento de Japón, que ha caído en la apreciación de los estadounidenses.

Gráfico 8
Percepción de potencias futuras
Percepción de las potencias mundiales a 2020

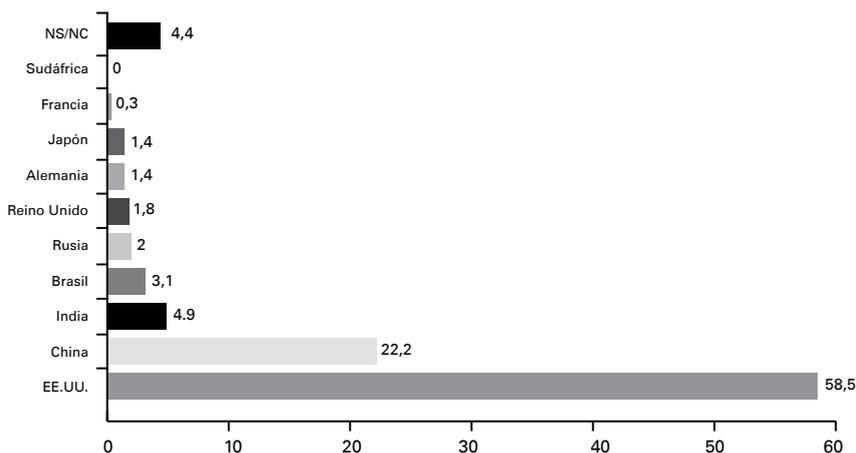


Gráfico 9
Percepción de potencias futuras
Opinión sobre cuál será la mayor potencia en 2050

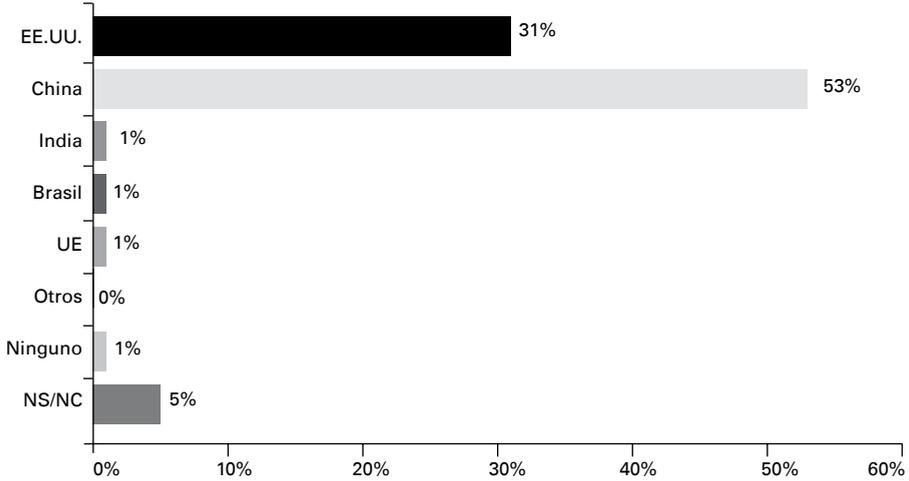
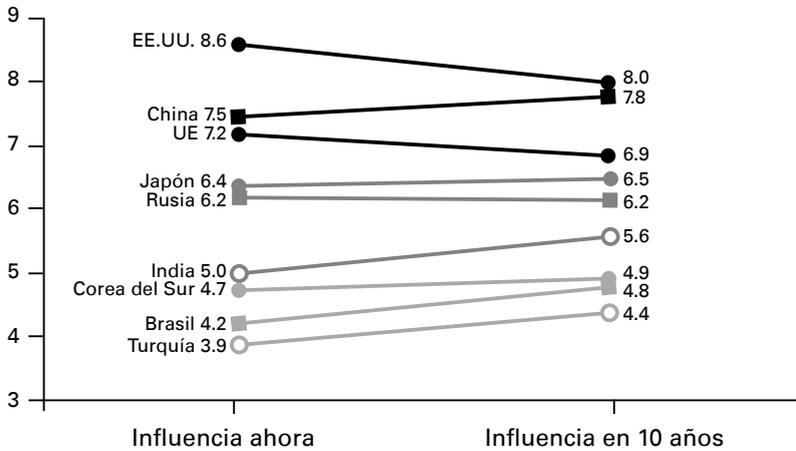


Gráfico 10
Percepción de potencias futuras
Multipolaridad emergente: influencia de países*



* Nivel de influencia de cada país en el mundo percibida ahora y proyectada a diez años.

E. Evaluación de los procesos de integración

Tanto en la Argentina como en España, la discusión por la integración regional sigue siendo un tema debatido, aunque con distintas agendas e intensidades. Así, tanto el estudio del CARI como el del REI consultaron por los respectivos procesos de integración, Mercosur para la Argentina y Unión Europea para España.

En general, ambos procesos son percibidos como importantes o positivos de acuerdo con las diferentes escalas utilizadas. En el caso del Mercosur se observa una creciente valoración positiva de parte de los argentinos respecto de este proceso en relación con los estudios anteriores, hasta alcanzar valores favorables en la medición del año 2010 del 92%. En el caso de los españoles, sólo un 8% considera que la UE es “muy beneficiosa”. La mayoría de los consultados (58%) considera que la UE ha sido “beneficiosa”. El 15% considera que es “perjudicial” y sólo un 3% afirma que la UE es “muy perjudicial”.

Gráfico 11
El Mercosur y la Unión Europea
Importancia de que la Argentina forme parte del Mercosur

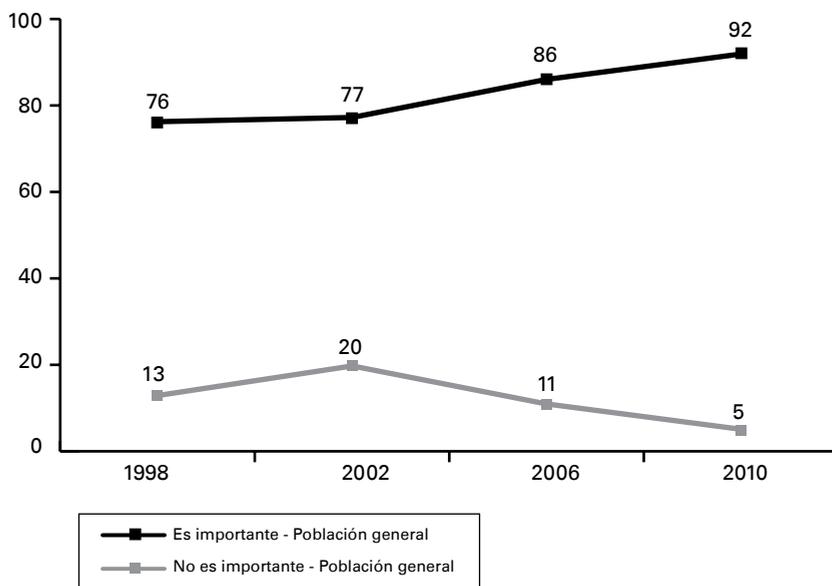
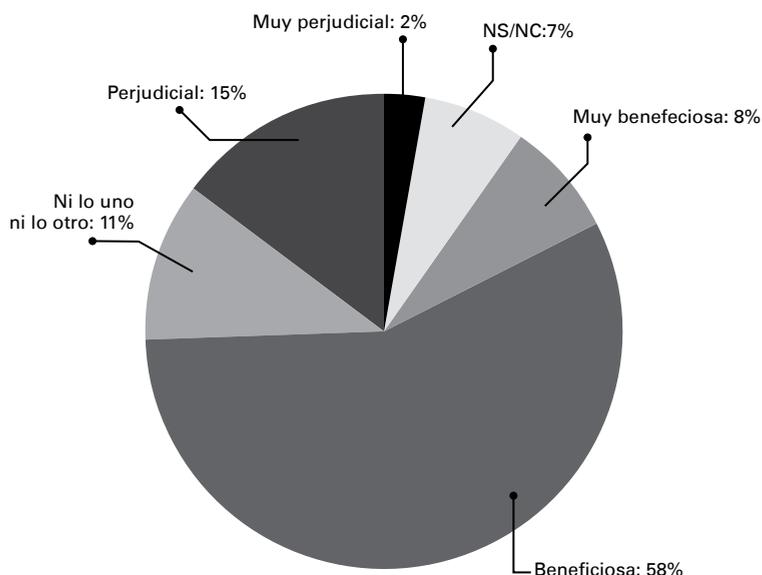


Gráfico 12
El Mercosur y la Unión Europea
Ingreso de España en la Unión Europea*



* En términos generales, tras los años transcurridos del ingreso de España en la UE, ¿Cómo diría que ha sido la UE para España?

IV. El caso argentino

En la Argentina⁵ son pocos los estudios sistemáticos que se han llevado a cabo para comprender las creencias, por un lado, y la influencia, por el otro, de la opinión pública en la política exterior. Una herramienta importante, sin embargo, para introducir un conjunto de observaciones iniciales, es la Encuesta de Política Exterior y Defensa que el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) viene realizando cada cuatro años, desde 1998. En las cuatro ediciones (1998, 2002, 2006 y 2010), el CARI ha repetido un conjunto de preguntas e introducido nuevas en cada edición a los efectos de seguir la agenda internacional y regional. Lo interesante del cuestionario es que no sólo es posible observar variaciones en las respuestas a lo largo de los años sino también comparar la respuesta que da la opinión pública en general con la respuesta que brindan las elites.

Lo que sigue analiza a grandes rasgos los resultados obtenidos en las cuatro ediciones, haciendo hincapié en el último informe de 2010. La primera parte analiza los datos y ofrece observaciones sustantivas sobre la opinión pública y la política exterior. La segunda sección se aparta de los datos de las encuestas para analizar el lugar que tiene la política exterior argentina en la opinión pública en general y en las elites en particular.

En la edición de 2006, el informe realizó un conjunto de observaciones deducidas de un análisis de las primeras tres ediciones. Esencialmente, los hallazgos fueron cuatro.

Primero, la evidencia empírica encontrada en los informes de 1998, 2002 y 2006 sirve para confirmar que la opinión de las elites y de la población general, salvo excepciones, suele coincidir, a veces variando el porcentaje pero tratándose de variaciones dentro de una misma selección de respuestas.

Segundo, tanto líderes como población general muestran un conjunto relativamente estable de preferencias de largo plazo. Esta observación apoya la hipótesis señalada más arriba de que en materia de política exterior las preferencias son más estables de lo que se pensaba. Aunque se observan variaciones en temas de coyuntura, existen cuestiones sobre las cuales el acuerdo predomina, no sólo entre elites y población sino también a lo largo de los tres períodos observados. Principalmente, ambos grupos coinciden en: (a) la importancia que tiene el Mercosur para la Argentina; (b) el apoyo a una estrecha relación con Brasil; (c) el apoyo al desarrollo nuclear con fines pacíficos; (d) la necesidad de hacer del comercio internacional una de las prioridades de la política exterior; (e) la participación del país en operaciones de paz de Naciones Unidas; y (f) la necesidad de mantener un equilibrio de poder en la región. Los datos de las tres ediciones sirven para cuestionar la hipótesis que afirma que en materia de opinión pública las opiniones son cambiantes y poco coherentes.

Tercero, a pesar de las dificultades en encontrar soluciones duraderas, el Mercosur sigue gozando de alta legitimidad entre líderes y población. Esta afirmación se sostiene incluso tras constatar que para la mayoría de los argentinos, Brasil es el país que más se benefició con el Mercosur. Existen al menos dos explicaciones posibles, una pesimista, otra optimista. La primera, la pesimista, señala que el apoyo de los argentinos al Mercosur es el resultado de un consenso permisivo al proceso de integración y no de una convicción madura. La experiencia de la Unión Europea muestra que el rechazo más explícito al proceso de integración no apareció en los años

cincuenta o sesenta sino en las décadas del 80 y del 90, cuando Bruselas comenzó a tener cada vez más influencia en la vida de los europeos. En este sentido, el apoyo casi irrestricto al Mercosur podría obedecer al hecho concreto y simple de que Montevideo está muy lejos de ser Bruselas. La segunda explicación, la optimista, señala que el Mercosur es, ante todo, un proyecto político, el cual se está convirtiendo de a poco en un espacio de construcción de identidad internacional, en donde la Argentina ya casi no imagina su lugar en el mundo sino es a través del Mercosur.

Cuarto, la evidencia empírica de la serie 1998, 2002 y 2006 señala un conjunto de aprobaciones que podrían ser vistas como formando un núcleo duro de consenso en materia de política exterior. El mismo estaría formado por (a) el apoyo al Mercosur; (b) el comercio internacional y la integración regional como metas prioritarias de la política exterior; (c) la participación argentina en las Misiones de Paz de Naciones Unidas; (d) el desarrollo nuclear con fines pacíficos y (e) la valoración del equilibrio de poder regional.

¿De qué modo varían estas conclusiones de 2006 si se observan los resultados de la última edición de 2010? La respuesta es que, en términos generales, muy poco. De veintiocho asuntos identificados, la opinión pública y las elites coinciden en diecinueve y muestran diferencias en nueve. Un punto a destacar, sin embargo, es el acercamiento que muestra la elite hacia Brasil y el alejamiento de Estados Unidos. En 2003, el 38% de la elite consideraba que la relación más estrecha debía ser con Estados Unidos. En 2006 este porcentaje bajó a 19% y en 2010, a sólo 6%, cediendo terreno a quienes creen, en un 42%, que la relación más estrecha debería ser con Brasil.

Otro dato importante es la cambiante percepción acerca de la relación con Estados Unidos. En la edición de 1998, el 66% de las elites consultadas consideraba que la relación beneficiaba al país. Este porcentaje desciende en 2010 al 25%, mientras que el 55% considera que la relación con Estados Unidos ni beneficia ni perjudica al país. Este dato muestra que la elite percibe que hoy el margen de maniobra es mayor y que la relación con Estados Unidos no es el punto central desde donde diseñar una política exterior. Junto al tema de la percepción sobre Brasil y Estados Unidos, la edición de 2010 incorpora otros datos relativos, por ejemplo, al mejor orden internacional para la Argentina, el lugar de la Unasur o la percepción positiva de los líderes de la región.

Resumiendo los resultados de la edición de 2010, la foto de las preferencias de la elite argentina en materia de política exterior es la siguiente: (1) la pobreza es el problema global central; (2) la globalización trae beneficios al país; (3) el multipolarismo es el mejor esquema de orden internacional; (4) la Unasur es algo muy positivo; (5) Lula y Mujica son lo mejor que tiene la región; (f) la región está hoy más integrada; (6) el Mercosur es importante; (7) la Argentina es más importante hoy que hace diez años; (8) el comercio y la integración regional son prioridades de política exterior; (9) la Argentina debe seguir participando en las operaciones de paz de Naciones Unidas; (10) la Argentina debe continuar con su programa nuclear de uso pacífico; (11) Brasil tiene que ser el principal socio y (12) la relación con Estados Unidos no beneficia ni perjudica al país.

En síntesis, cabe subrayar dos consideraciones. Primero, que es difícil hablar de una polarización política en términos de orientaciones internacionales hacia el interior de la elite. Los porcentajes que sostienen estos doce puntos muestran, por el contrario, un importante grado de consenso dentro de la elite.

Segundo, que es posible hablar de un *stock* consolidado de posiciones que tiene que ver con el contenido de la agenda internacional, el lugar asignado a Sudamérica, el Mercosur, Brasil, el comercio y la integración, el desarrollo nuclear y las operaciones de paz, entre otros temas. Aunque los porcentajes varíen de edición en edición, las continuidades son más importantes que los cambios. A contrapelo de lo que sugieren algunos observadores y medios de comunicación, habría un suelo relativamente firme desde donde desarrollar mayores consensos en el frente internacional.

Ciertamente que las coincidencias son esencialmente estructurales. Pocos desearían fabricar bombas nucleares, confrontar con Brasil, dejar de enviar cascos azules, salirse del Mercosur o desechar la Unasur. Pero decir que el Mercosur o la Unasur son importantes no define qué estrategia seguir hacia estos bloques. El deseo de participar en operaciones de paz de Naciones Unidas no define necesariamente en qué operación participar y bajo qué métrica (comercial, geopolítica o de derechos humanos, entre otras) medir nuestro interés nacional en juego en ese conflicto. La decisión de no fabricar la bomba atómica tampoco define de por sí cuál será la posición argentina en temas puntuales dentro del régimen de no proliferación o cuál será el grado de colaboración con Brasil. De un modo paradójico, los consensos dentro de la elite, por un lado, y las coincidencias entre elite

y población, por el otro, no parecen impulsar un debate nacional para calibrar la política exterior argentina. El rol de los medios en este punto es crucial. Como se observó más arriba, la ausencia de polarización política dentro de la elite disminuye los incentivos para que los medios de comunicación hagan de la política exterior un tema público. En otras palabras, la política exterior argentina no forma parte de la agenda política y mediática y por lo tanto descansa en gran medida en la orientación dada desde el Poder Ejecutivo.

Más allá de la ausencia de polarización política, las razones que conducen a esto son varias. En primer lugar está el Congreso. Salvo ocasiones notables, los legisladores no participan del proceso de formulación de políticas públicas, mucho menos de política exterior. Más allá, los legisladores participan en un número excesivo de comisiones –en un promedio de cuatro por legislador–, lo que les quita tiempo y recursos para involucrarse en las políticas discutidas en cada una de las comisiones. A su vez, los legisladores no perciben que el Congreso sea el lugar privilegiado para hacer una carrera política. Dado que su paso por esta institución es relativamente breve, no se ven motivados a invertir en mejorar las capacidades de formulación de políticas que pueda tener el Legislativo. Un reciente trabajo de Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2010) concluye que el Congreso no está ocupado por políticos sin experiencia, sino más bien por “políticos profesionales” pero que son “legisladores amateurs”.

Uno de los aspectos que interesa destacar es la duración de los legisladores. La trayectoria estudiada muestra un muy bajo nivel de reelección. La evidencia muestra que sólo un 25% de legisladores aspira a la reelección y que la tasa efectiva está cerca o debajo del 20% (Jones 2002, citado en Scartascini, 2010, pág. 51). Un efecto de esta baja tasa de reelección ha sido el aumento de las comisiones. Puesto en términos sencillos, dado el menor tiempo que tienen los legisladores en el Congreso a causa de bajas tasas de reelección, “el número de puestos de la comisión ha ido creciendo a fin de suministrar a los líderes más puestos para ofrecer a los legisladores” (Scartascini, 2010, pág. 58).

La literatura sobre el rol del congreso en política exterior en América Latina señala tres factores que explican su baja participación en la formulación de la política exterior (Onuki - Ribeiro - Oliveira, 2009). Primero, la concentración del proceso de formulación de política exterior en pocas manos, comenzando por el presidente, el canciller, otros ministros y

asesores de confianza. Segundo, la falta de articulación institucional y la escasez de recursos técnicos y humanos para convertir al Congreso en un espacio de discusión y legislación en materia de política exterior. Tercero, el bajo rendimiento electoral que trae discutir la agenda internacional del país (Onuki - Ribeiro - Oliveira 2009, pág. 139).

Lo descripto explica también, y a grandes rasgos, el rol del Congreso en la política exterior argentina. Así, la observación más general que se presenta en este trabajo es que la formulación de políticas vinculadas con la política exterior no tiene lugar en el Congreso. Los legisladores que ocupan las comisiones respectivas de relaciones exteriores, o de defensa o del Mercosur encuentran serias limitaciones para hacer que trabajen de un modo efectivo e impacten en el debate y la formulación de la política exterior. Primero, no todos los legisladores que integran estas comisiones muestran un interés o conocimiento sostenido por los asuntos internacionales. Segundo, quienes sí lo muestran no tienen a su disposición recursos legislativos importantes para influir en la política exterior. Dado que la política exterior necesita de poca legislación, más allá de pedir informes o emitir declaraciones o resoluciones es poco lo que se puede hacer desde la Comisión de Relaciones Exteriores. Aunque el Congreso tiene atributos en materia de relaciones exteriores, como aprobar una declaración de guerra, la salida de tropas argentinas o aranceles comerciales, en realidad el grueso de estas decisiones se toman dentro del Ejecutivo y el Congreso dicta su consentimiento. En este sentido, funciona más de manera pasiva que activa.

En segundo lugar está la fragmentación partidaria, que tiene que ver con el número de partidos (y sus facciones internas) que participa de un modo significativo en la vida política del país. Cuanto mayor es este número, más dificultades existen de acordar políticas y hacerlas adaptables en el tiempo. James Fearon (1997) argumenta que la existencia de un partido atomizado o dividido en facciones contribuye a la discontinuidad en política exterior y que, a su vez, mayor personalismo con fragmentación política conduce a la discontinuidad en política externa entre una administración y otra. Esto explicaría cómo un peronismo (el de Carlos Menem) buscó alinearse con Estados Unidos y abrirse a los capitales y organismos financieros internacionales y cómo otro peronismo (el de Néstor Kirchner) se orientó en la dirección contraria. Inversamente, el predominio de una misma fracción —si se acepta el argumento anterior— en el tránsito de Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner (CFK) le brindó más continuidad. En

efecto, las expresiones electorales de CFK en 2007 que anunciaban una etapa de mejor o mayor institucionalidad eran, en parte, resultado de la posibilidad de persistir con la reorientación de Néstor Kirchner.

En tercer lugar está el grado de nacionalización de los partidos, el cual expresa la consistencia en los resultados electorales a lo largo del país. Menos nacionalización implica más jugadores locales con poder de veto a políticas nacionales y más dificultades para armados políticos nacionales. El argumento, entonces, es que un sistema de partidos fragmentado, polarizado y poco nacionalizado es un sistema que dificulta arribar a una definición del interés nacional de cara a la política exterior. Esta afirmación se puede desagregar en dos observaciones. Por un lado, la polarización trabaja en contra de que las orientaciones internacionales del país se mantengan en el tiempo, de un gobierno a otro, generando una dinámica de “reinserción internacional” permanente.⁶

Por otro lado, una alta fragmentación y una baja nacionalización trabajan a favor de miradas muy ensimismadas en las dinámicas internas del país y, por lo tanto, con poca capacidad para pensar más ampliamente los intereses clave del país en interacción con un mundo complejo y contradictorio. Inversamente, un sistema de partidos institucionalizado, poco fragmentado, poco polarizado y nacionalizado trabajará a favor de definiciones consensuadas sobre el interés nacional del país en política exterior y sostendrá esos consensos en el tiempo.

V. Conclusión

Se puede concluir que en las tres mediciones analizadas, las opiniones de los argentinos, los norteamericanos y los españoles coinciden en la necesidad de priorizar la agenda económica internacional: el comercio exterior, la protección de los empleos y la solución de la crisis financiera son las primeras menciones señaladas en cada estudio. Estos problemas se presentan con diferentes matices, ya que las opiniones públicas están condicionadas por las agendas locales: la generación de riquezas, el desempleo y la caída de la actividad económica producto de la crisis general del sistema financiero. Estas demandas, a su vez, y la percepción de la coyuntura internacional, condicionan la evaluación sobre los beneficios del proceso de globalización sobre cada uno de estos países. Existe un alto nivel de

rechazo al proceso globalizador en España, uno muy bajo en la Argentina, y existen serias prevenciones en los EEUU sobre el efecto que este proceso tiene sobre los empleos locales.

Estas mismas coyunturas sesgan las percepciones que cada población tiene sobre el propio país en el concierto internacional. Mientras que en los EEUU se percibe una disminución en su liderazgo internacional y España ve disminuir su importancia, la Argentina alcanza picos de euforia respecto al papel que le tocará en los próximos años.

En todos los casos se percibe un crecimiento de la importancia de la economía de China para los próximos años, así como de la India, pero se presentan diferencias respecto a cuál será el papel de los EEUU, que sigue siendo considerado muy importante para la mayoría de los argentinos.

Los procesos de integración en los que participan la Argentina con el Mercosur y España con la Unión Europea siguen siendo vistos por sus ciudadanos como favorables para sus países.

La posibilidad de analizar de forma comparada las opiniones públicas en materia de política exterior se constituye en una valiosa herramienta de análisis para poder acercar las perspectivas y clarificar los matices con que los diferentes países abordan las negociaciones internacionales.

Las demandas de las opiniones públicas locales en democracias desarrolladas condicionan el comportamiento de los gobiernos integrándose de forma directa o indirecta en las agendas electorales y de gestión. Si la política exterior es considerada una política pública en los términos en que se diseñan las políticas económicas y sociales, las demandas de la opinión pública deberían integrarse como uno de los componentes en su formulación. A pesar de esta necesidad, es muy difícil pensar en un alto activismo legislativo en materia de política exterior cuando la estructura de incentivos (cosas en juego, duración en el Congreso) y las lógicas de agente (legislador)-principal (gobernador) hacen invisibles los asuntos de política exterior. Finalmente, una agenda volcada a lo doméstico y la fragmentación del sistema político no estimulan a los políticos a discutir asuntos internacionales ni a pensar en términos de intereses nacionales.

Notas

1. Se trata de un estudio que el CARI realiza desde 1998. La última edición está disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2010.pdf>.
2. Desde 1974 hasta 2002, el estudio se realizó cada cuatro años. A partir de 2002 comenzó a realizarse cada dos años. El último informe, con una muestra de 2.500 casos, es el del año 2010 y se titula *Global Views 2010. Constrained Internationalism: Adapting to New Realities*. Disponible en http://www.thechicagocouncil.org/files/Studies_Publications/POS/POS2010/Global_Views_2010.aspx.
3. Consiste en una encuesta periódica realizada tres veces al año a una muestra de 1.200 casos. El estudio se centra en las opiniones, valores y actitudes ante las relaciones internacionales y la política exterior española en toda su amplitud. Ver "Vigésima quinta oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano". Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada25.
4. Las diferencias y similitudes entre población general y líderes serán analizadas en mayor detalle en la tercera sección de este artículo.
5. Por cuestiones de espacio, dejamos a un lado una presentación detallada de los datos obtenidos en la encuesta y nos orientamos al análisis de los resultados en su conjunto y qué patrones arrojan. Varias de las ideas aquí vertidas se basan en Juan Gabriel Tokatlian y Federico Merke, "La política exterior como política pública", en Carlos Acuña, ed., *Instituciones y actores de la política y las políticas públicas en la Argentina*, 2011, en preparación.
6. Esto pasó cuando Carlos Menem asumió la presidencia en 1989 y cuando Néstor Kirchner hizo lo propio en 2003. No es casualidad que estas presidencias hayan reorientado la política exterior en función de percepciones y preferencias distintas acerca del lugar de la Argentina en el mundo.

Referencias bibliográficas

- FEARON, JAMES (1997). "Signaling foreign policy interests: tying hands versus sinking costs", en *Journal of Conflict Resolution* 41(1), págs. 68-90.
- FOYLE, DOUGLAS C. - DOUGLAS VAN BELLE (2010). "Domestic politics and foreign policy analysis: public opinion, elections, interest groups, and the media", en *International Studies Encyclopedia Online*, Dinamarca, Robert A. Blackwell Publishing.
- ONUKE, JANINA - RIBEIRO, PEDRO - JORGE DE OLIVEIRA, AMANCIO (2009). "Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in compa-

- rative perspective"; en *Brazilian Political Science Review*, 3(2), págs. 127-154.
- POWLICK, PHILIP J. - KATZ, ANDEW (1998) "Defining the American public opinion/foreign policy nexus"; en *Mershon International Studies Review*, Vol. 42.
- RISSE, THOMAS (1991). "Public opinion, domestic structures and foreign policy in liberal democracies"; en *World Politics*, 43(4), págs. 479-512.
- ROBINSON, PIERS (2008). "The role of media and public opinion"; en Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press.
- SCARTASCINI, CARLOS (2010). "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones"; en Carlos Scartascini et al., eds., *El juego político en América Latina*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.
- SPILLER, PABLO - TOMMASI, MARIANO (2010). "Un país sin rumbo. ¿cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?"; en Carlos Scartascini et al. (eds.), *El juego político en América Latina*, Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- WANTA, WAYNE - GOLAN, GUY - LEE, CHEOLHAN (2004). "Agenda setting and international news: media influence on public perceptions of foreign nations"; en *J & MC Quarterly*, Vol. 81, No. 2.

RESUMEN

Este artículo persigue dos objetivos. El primero es comparar los datos obtenidos en tres estudios de opinión pública y política exterior realizados en la Argentina, España y Estados Unidos durante 2010. Estos trabajos fueron elaborados, respectivamente, por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el Real Instituto Elcano (REI) y el Chicago Council on Global Affairs (CHCGA). El segundo objetivo es analizar los resultados del trabajo del CARI, no sólo considerando el informe de 2010 sino comparando éste en relación a las tres ediciones anteriores (1998, 2002 y 2006). El artículo concluye que es posible hablar de un importante consenso entre las elites en materia de política exterior y una convergencia destacable entre las elites y la población argentina.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: info.buenosaires@kas.de, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 2011
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.