

países latinoamericanos evitan escoger entre los dos modelos, puesto que el modelo brasileño les ofrece una perspectiva de largo plazo, mientras que, por el momento, se benefician más del suministro de petróleo venezolano. Por lo tanto, para los demás países de la región, los dos modelos energéticos se complementan y ambos poderes resultan de gran ayuda.

En agosto 2007 el conflicto sobre los modelos energéticos volvió a encenderse cuando el presidente Lula viajó por Centro América y el Caribe para firmar nuevos acuerdos de cooperación en el campo de bioenergía. Fue entonces cuando Hugo Chávez decidió viajar también a los países vecinos de Brasil para fortalecer sus relaciones a través de nuevos contratos de ayuda petrolera.

Conclusión

En los últimos meses, los biocombustibles se transformaron en un instrumento importante de la política exterior de Brasil. El país sudamericano ha podido sacar ventaja de la búsqueda internacional de modelos energéticos alternativos y perfilarse como una potencia internacional de bioenergía. A través de la diplomacia de etanol, Brasil no solo logró mejorar su imagen internacional, sino también profundizar sus relaciones diplomáticas y ganar peso en la jerarquía internacional.

En general, la estrategia de biocombustibles se ha integrado muy bien en la política exterior de Brasil y ha comenzado a mostrar sus primeros éxitos. Sin embargo, a nivel regional la diplomacia brasileña de etanol compite directamente con la “petrodipomacia” de Venezuela. Puesto que los países de la región son dependientes del petróleo, la oferta venezolana de proveer este combustible a precio especial es, por el momento, más atractiva que la

ayuda técnica de Brasil para la producción de biocombustibles. No obstante, a través de la cooperación en el campo de las energías renovables, Brasil ha podido ingresar al importante campo de la política energética exterior, que Venezuela había ocupado antes y usado para sus fines.

Christina Stolte es estudiante de Ciencias Políticas y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Hamburgo. Trabaja en el German Institute of Global and Area Studies sobre la política exterior de Brasil y Venezuela y sus estrategias energéticas en el contexto de la integración latinoamericana. Correo electrónico: stolte@giga-hamburg.de.

Imme Scholz

Prioridades y desafíos en la cooperación ambiental entre Europa y América Latina: entre gobernanza global y sustentabilidad local

La cooperación para el desarrollo está pasando por un proceso de redefinición de prioridades debido a los avances de la globalización económica, el cambio climático y los nuevos problemas de seguridad internacional. Este nuevo contexto no deja de influir las relaciones de cooperación entre Europa y América Latina.

Cooperación entre América Latina y Europa en el nuevo contexto internacional

La mayoría de los países donantes coloca como prioridad funcional de la cooperación internacional para el desarrollo el

combate a la pobreza, aunque es claro que existen otros objetivos de la política exterior que influyen en esa definición. Por un lado, desde el 11 de septiembre de 2001 podemos observar un nuevo énfasis en apoyar a países con estructuras políticas frágiles o en descomposición que se prestan como “puerto seguro” para las redes informales del nuevo terrorismo internacional. Por otra parte, después de la cumbre de Río de Janeiro en 1992 algunas agencias de desarrollo prestan mucha atención a problemas ambientales globales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Éstas son las tres prioridades estratégicas de la cooperación alemana para el desarrollo: combate a la pobreza, a la inestabilidad política y a los problemas ambientales globales. ¿Cómo queda posicionada América Latina en relación a estos indicadores?

Con respecto a la pobreza (medida en ingresos monetarios) sabemos que la situación en América Latina presenta una leve mejoría. Con la excepción del desempleo juvenil que está creciendo, América Latina está lejos de niveles de pobreza como los que existen en muchos países africanos. En relación a la estabilidad política, la situación es un tanto diferente: en el *Failed States Index* encontramos a los siguientes países: Colombia, República Dominicana, Venezuela, Guatemala, Paraguay, Perú, Honduras, Ecuador y Cuba. Sin embargo, los problemas de mayor envergadura del continente se relacionan con cuestiones ambientales globales, debido a las grandes áreas de bosques primarios todavía existentes en la región. Estos bosques son importantes para la preservación de la biodiversidad y como reservorios de dióxido de carbono.

El breve análisis que se presenta en estas páginas explica algunas de las razones por las cuales muchos donantes bilaterales se retiraron de América Latina: por

ejemplo, Gran Bretaña, donde se da una importancia casi exclusiva al combate a la pobreza. En cambio, donantes que incluyen otros problemas globales en su agenda, como Alemania, colocaron mayor énfasis en el área ambiental en sus relaciones bilaterales de cooperación.

El cambio climático como prioridad para la cooperación internacional ambiental

Causas y efectos del cambio climático en América Latina

La causa inmediata del cambio climático es la acumulación de gases en la atmósfera que aumentan el efecto natural de invernadero, sobre todo el dióxido de carbono. Esta acumulación ha sido causada, en unos dos tercios, por la quema de combustibles fósiles (petróleo, carbón mineral y gas natural), sobre todo en los siglos XIX y XX, en los países que hoy pertenecen al mundo industrializado. Entre un 20 y un 25% de las emisiones son el resultado de los cambios en el uso de la tierra, sobre todo de la conversión de áreas forestales en tierra cultivada. La industrialización y el crecimiento económico y social estuvieron basados en un aumento drástico del consumo de energía fósil. Los países industrializados reconocieron, en principio, esta responsabilidad en la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) y en el Protocolo de Kyoto (PK). En la UNFCCC fue incluido el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”. Este principio significa que todas las partes de la Convención aceptaron tomar “medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos” (Art. 3.3), pero también que los países desarrollados

“deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos” y que políticas y medidas globales “deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos” (Art. 3.1 y 3.3). En el PK, los países desarrollados concretizaron sus responsabilidades, comprometiéndose a reducir sus emisiones en un 5,2% entre 2008 y 2012, en relación al nivel de emisiones de 1990.

Los efectos del cambio climático se distribuyen por el mundo de forma desigual y las consecuencias económicas y sociales negativas dependen del nivel de desarrollo alcanzado por los países en cuestión. Este punto fue enfatizado tanto en 2006 en el estudio realizado por Nicholas Stern, ex economista jefe del Banco Mundial, por encargo del ex jefe de gobierno británico, Tony Blair, como en 2007 en el reciente reporte del IPCC (Panel Intergubernamental del Cambio Climático). Según Stern, es posible que alrededor del año 2035 alcancemos un calentamiento promedio global entre uno y dos grados centígrados, el cual tendría algunas consecuencias serias: (i) la capa de hielo de Groenlandia comenzaría a derretirse irreversiblemente, (ii) la producción agrícola disminuiría, y, sobre todo en África y el oeste de Asia, habría entre un 25 y un 60% más de personas amenazadas por el hambre; (iii) en los países áridos y semiáridos, la disponibilidad del agua empeoraría de manera significativa, creando serios problemas para los sectores económicos que consumen mucha agua. Asimismo, el IPCC enfatizó que los impactos negativos del cambio climático se concentrarían en los países que menos contribuyeron al calentamiento global.

En relación a América Latina, el IPCC indica que, si la concentración de CO₂ en la atmósfera se duplicara (año base 1990), el PIB podría reducirse entre un 0,9 y un 3,1%. En comparación, en los países

industrializados, la reducción del PIB se limitaría a valores entre un 1,3 y un 1,9%. Las altas pérdidas económicas potenciales en América Latina se deben a dos factores principales: primero, en muchos países, la agricultura es un sector importante de la economía nacional, que contribuye tanto a la producción de alimentos para el mercado interno y externo como a la reproducción de la población rural pobre. Segundo, la producción agrícola depende en gran medida del funcionamiento de los ciclos naturales, sobre todo del ciclo hidrográfico, y es muy vulnerable a eventos extremos como sequías, inundaciones y cambios bruscos de temperatura. Mientras que la agricultura de gran porte cuenta con reservas de capital y con sistemas de investigación y desarrollo tecnológico privados o públicos, la agricultura de subsistencia no cuenta con estos recursos, lo que reduce de manera enorme su capacidad de adaptarse a nuevas condiciones climáticas.

Los cálculos de las pérdidas económicas potenciales a través del cambio climático no consideran los impactos sobre los sectores más allá de los mercados, por ejemplo, los costos causados en el mundo rural por la pérdida de biodiversidad, la caída en la productividad de la agricultura de subsistencia y el uso tradicional de los bosques y otros ecosistemas. Los costos sociales pueden ser mayores porque el empeoramiento de las condiciones de vida en el mundo rural probablemente aumentará la migración a las ciudades y, por lo tanto, también el porcentaje de la población indigente y sin recursos propios que habitan allí.

¿Cuál será la situación en 2012, el año en el que termina la primera fase del Protocolo de Kyoto? Hasta 2012, el total de las emisiones de gases de efecto invernadero aumentará en 21 Gt de carbono. Apenas dos de estas gigatoneladas serán producidas por los países de la OCDE, los cuales

se comprometieron a reducir las en una gigatonelada. Diez gigatoneladas del aumento serán producidas por los países en desarrollo: ocho de ellas, por las emisiones generadas por cambios en el uso de la tierra (sobre todo la deforestación) y, una, por el transporte aéreo y marítimo internacional.

Del grupo de los países en desarrollo, serán claramente China e India quienes contribuirán con las mayores emisiones de gases de efecto invernadero. Ya en 2008, debido a su alto crecimiento económico, China rebasará a los EE UU como mayor emisor mundial. En América Latina, los grandes emisores son Brasil, México, Venezuela, Perú y Argentina. Sobre todo en el caso del Brasil y Perú hay una gran diferencia en relación a los demás grandes emisores del Sur: estos países no producen emisiones debido al consumo de energía fósil, sino por cambios en el uso de la tierra, particularmente debido a la deforestación en la Amazonía. Brasil es el cuarto emisor del mundo, aunque si excluimos el cambio en el uso de la tierra, sus emisiones resultan relativamente bajas. Esto se debe a que su energía eléctrica proviene en un 63% de plantas hidroeléctricas.

Consecuencias para la cooperación ambiental

Las consecuencias para la cooperación ambiental pueden detallarse en tres niveles: global, nacional y regional. En estos tres niveles, hay que considerar las interrelaciones que existen con respecto a la pobreza y a la calidad del sistema de gobernanza.

Nivel global

Los países en desarrollo defienden su derecho a contaminar la atmósfera en la

apremiante necesidad de crecer económicamente para poder combatir la pobreza. Este argumento es indudablemente justificado, sobre todo si comparamos las emisiones per cápita; por eso, el derecho a desarrollarse es también reconocido por la Convención Marco del Clima. Pero hoy en día, los países en desarrollo más dinámicos no pueden ignorar los siguientes argumentos. Primero, el efecto invernadero de la quema de combustibles fósiles es un hecho conocido y exige una reacción. Los peores impactos serán sufridos por los países más pobres, aquellos que no contribuyeron para el efecto invernadero y que no se beneficiaron de la industrialización. La creciente diferenciación socioeconómica entre los países en desarrollo indica que la responsabilidad futura para el cambio climático no puede ser atribuida únicamente a los países de la OCDE. Segundo, las reservas de combustibles fósiles son limitadas; bajo estas condiciones, en el futuro, la producción de energía eléctrica se deberá basar en otras fuentes, sobre todo en fuentes renovables; y el uso de energía deberá ser mucho más eficiente que hoy. Tercero, es necesario comparar las diversas fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y el beneficio económico sustentable que aquéllas generan durante el tiempo. Es decir, en el caso de Brasil, habría que comparar los efectos económicos de la deforestación en la Amazonía y calcular sus costos, tanto a nivel empresarial como a nivel de la economía como un todo, incluyendo los costos generados por el cambio climático.

Resumiendo, para los países emergentes del Sur –sobre todo China, India y Brasil– soberanía nacional y co-responsabilidad global no serían dos conceptos separados, sino más bien las dos caras de la misma moneda. De hecho, estos países aceptaron este argumento en las negociaciones de Bali en diciembre de 2007 y se

comprometieron a actividades medibles y reportables para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a partir de 2012. Su papel en las relaciones internacionales cambiará porque un aumento de su fuerza económica ofrecerá nuevas oportunidades que aumentarán su peso político internacional, y con ello, su corresponsabilidad para encontrar e implementar soluciones para los nuevos problemas globales.

Todo esto aumenta la complejidad de las negociaciones sobre el futuro régimen climático, especialmente después de 2012 cuando termina la primera fase del Protocolo de Kyoto. Desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, los siguientes puntos son fundamentales:

- hacer todo lo posible para reducir las emisiones y desacelerar el cambio climático, a fin de ganar tiempo para las medidas de adaptación; esto incluye desarrollar estrategias diferenciadas para incluir las emisiones de los países dinámicos y/o más desarrollados; una opción es definir un nivel máximo para la concentración de gases de efecto invernadero y derivar una norma para las emisiones per cápita permisibles. Hoy, las emisiones per cápita de los países industrializados varían entre 19,9 (EE UU) y 5,4 (Suecia), mientras el promedio de estos países es 10,8. En los países en desarrollo, el promedio de las emisiones per cápita es 1,8, con variaciones entre 12,1 (Trinidad y Tobago), 2,5 (China) y valores bajo 1 en casi todos los países africanos (medidas en toneladas de CO₂);
- generar nuevos incentivos para reducir las emisiones derivadas del cambio en el uso de la tierra, sobre todo de la deforestación tropical.

En las negociaciones de Bali se dio un paso adelante en este sentido, pero uno de los puntos más controvertidos es ahora si la “tala evitada” se incluye en el comercio de bonos de carbono o si sólo se crea un fondo internacional para combatir la deforestación.

Estos puntos requieren actividades de la cooperación internacional en diferentes áreas, entre ellas: (i) asistencia técnica para apoyar a los países emergentes en la reducción de emisiones (promoción de la eficiencia energética y del uso de fuentes de energía renovables); (ii) evaluación de las actividades que ya fueron implementadas en América Latina para contener la deforestación e identificación de las lecciones aprendidas para superar los problemas y fomentar innovaciones en otras regiones; (iii) finalmente, entrar en un diálogo y en negociaciones con otros ministerios en los países desarrollados para influenciar las estrategias de negociación.

¿Qué significa esto para América Latina? Brasil será un aliado especial para promover regímenes globales para la solución de problemas ambientales globales. En este sentido, el hecho de que Brasil reconoce sus obligaciones globales como mayor país de la Amazonía es muy importante. Asimismo, los demás países amazónicos podrán utilizar el mismo capital político y también participar en la competencia por las políticas públicas más eficientes y eficaces para reducir la deforestación. Un contratiempo es la inexistencia, hasta el momento, de un acuerdo político entre los estados amazónicos sobre cómo enfrentar las negociaciones del clima.

Al mismo tiempo, en el área de la deforestación, las sinergias entre el combate al cambio climático y los esfuerzos para conservar la biodiversidad son enormes. Esto también deberá ser considerado

en la concepción de medidas y programas, tanto a nivel del régimen global como a nivel nacional.

Niveles nacional y regional

Los regímenes globales solamente tienen valor si se transforman en políticas nacionales y éste es el nivel donde la cooperación internacional tradicionalmente tiene más peso.

En lo siguiente, enumero algunas tareas para los gobiernos nacionales que se derivan de estas reflexiones y que podrían ser apoyadas por la cooperación:

- invertir en la generación de modelos locales sobre los impactos del cambio climático para aumentar la calidad de los pronósticos y tener una base para la elaboración de políticas y medidas de acción;
- invertir en la protección de ecosistemas frágiles para fortalecer su resiliencia ante el cambio climático;
- invertir en la gestión de las cuencas y en el manejo de las aguas para proteger los cursos de agua y aumentar la eficiencia en el uso del agua;
- invertir en la elaboración de sistemas de producción agrícolas sustentables adaptados a las nuevas condiciones;
- cambiar la matriz energética para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y del agua;
- elaborar planes para la previsión y el manejo de los riesgos que surgen a causa de catástrofes naturales.

Una posibilidad para usar los recursos de la cooperación de manera más eficiente sería la cooperación regional a través de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica para fomentar el intercambio

de informaciones y experiencias, sobre todo en relación al cambio climático y sus consecuencias.

Crítica y conclusión

Es obvio que la perspectiva seleccionada –el cambio climático– dicta un cierto orden de prioridad que sería diferente si utilizaríamos otra perspectiva de análisis, por ejemplo un diagnóstico como el hecho por el PNUMA o por el *Millennium Ecosystem Assessment*. En este artículo optamos por el cambio climático por las siguientes razones: se trata de un fenómeno que afecta a todos los países de la región; es un fenómeno que da peso global a los recursos ambientales de los países de la región y aumenta su poder de negociación internacional; finalmente, es un tema que ilustra el significado fundamental de los servicios naturales para el funcionamiento de la economía y posibilita el desarrollo de una estrategia para la política ambiental que permite darle más peso a nivel nacional.

Imme Scholz es doctora en Sociología de la Freie Universität Berlin y jefa del departamento "Política ambiental y manejo de recursos naturales" del DIE (Instituto Alemán del Desarrollo). Correo electrónico: imme.scholz@die-gdi.de.

Regine Schönenberg

Prioridades y desafíos en la cooperación ambiental entre Europa y América Latina: un comentario

En 1992, el antropólogo brasileño Alfredo Wagner inició un proyecto llama-