

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

#### CAMBIO CLIMÁTICO, SUSTENTABILIDAD Y SINERGIAS POLÍTICAS

Pagani, A\*.

CDR, UNTREF, [adriana\\_del\\_vallep@yahoo.com.ar](mailto:adriana_del_vallep@yahoo.com.ar)

La consideración exhaustiva de los efectos del cambio climático sobre los procesos ambientales, sociales y económicos permitirá definir políticas y medidas orientadas a reducir los efectos adversos del calentamiento terrestre y tomar beneficio de sus efectos positivos. La interpretación apropiada de los vínculos entre causas y efectos, y sus posibles retroacciones, permitirían definir las sinergias políticas que proveerían oportunidades para el desarrollo sostenible de la sociedad. En este contexto, y procurando la real participación de las comunidades en los intereses medioambientales, se consideran los efectos de políticas climáticas integradas en conjunción con las políticas de desarrollo de mayor escala que permitirían elegir trayectorias de desarrollo orientadas a la sustentabilidad. Por lo expuesto, el presente trabajo se propone poner de manifiesto las principales dificultades metodológicas que surgen de los análisis del cambio climático global y su tratamiento a nivel de políticas. Concluimos, entonces, que las sinergias políticas permitirían integrar provechosamente esfuerzos, diálogos y herramientas conducentes al proceso de superación de diferencias entre los niveles nacionales y locales, por una parte, y las acciones, programas y proyectos a nivel global vinculados al tratamiento de las cuestiones referidas al cambio climático, por otra.

#### **1-Sociedad, economía y medioambiente, vis a vis las políticas de sustentabilidad interactuantes.**

En la misma esencia del principio de sustentabilidad del informe Brundtland<sup>1</sup> subyacen los tres vértices que transmutan en políticas interactuantes, a saber: medioambiente, economía y sociedad.

Dichas políticas deben considerar la confluencia de los intereses mencionados. De la interacción entre desarrollo sustentable y cambio climático se infiere el impacto de amplio alcance que este último puede tener. A su vez, la degradación medioambiental se volvió un serio impedimento para el desarrollo económico y tiene también efectos sobre pobreza en el mundo en desarrollo.

A partir de estos antecedentes se dirigió una mirada proactiva en la consecución de proyectos y políticas que buscaran anticipar y limitar la degradación medioambiental, si bien no parece ser totalmente exitoso el resultado. Así, el desarrollo sustentable pretende mejorar la actual calidad de vida con menor intensidad de uso de los recursos.

En la relación interactuante de los tres vértices (economía, sociedad y medioambiente) que conforman el "triángulo" de desarrollo sustentable, observamos que el paradigma de desarrollo cambió hacia un concepto de crecimiento equitativo, donde los objetivos sociales, principalmente el alivio de las situaciones de pobreza, fueron reconocidos a diferencia de y tan importante como el rendimiento económico.<sup>2</sup>

Los elementos económicos y sociales interactúan en pos de una equidad intergeneracional, en el sentido de distribución del ingreso, y apuntan al alivio de la pobreza. La relación economía-medioambiente genera nuevas posturas con respecto a la evaluación y tratamiento de los efectos medioambientales. El vínculo socio-medioambiental ha renovado el interés en las áreas de equidad intergeneracional, con respecto a los derechos de las futuras generaciones y la participación popular.

En procura de la integración los tres vértices mencionados, y en términos de practicidad, es útil reconocer que la mayoría de las decisiones vinculadas al desarrollo son tomadas en base a criterios de rendimiento económico. Es interesante, en relación con el tema tratado, el marco conceptual que la economía medioambiental otorga al integrar aspectos ecológicos, medioambientales y socioculturales. En aras de obtener un resultado conducente, desde la perspectiva mencionada, los economistas intentan incorporar preocupaciones medioambientales para la toma de decisión al evaluar recursos medioambientales en términos monetarios, asegurando que los precios de los recursos reflejan su valor de escasez. En un sentido similar, los economistas dirigen las cuestiones referidas a la equidad social poniendo énfasis en los

---

<sup>1</sup>“Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”. El ámbito del desarrollo sostenible puede dividirse conceptualmente en tres partes: ecológico, económico y social. Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social con el medio ambiente y la bonanza económica. El triple resultado es un conjunto de indicadores de desempeño de una organización en las tres áreas.

<sup>2</sup> Población, desarrollo y medioambiente son realidades interdependientes. Para ello la solución a la falta de recursos, al hambre y la degradación ambiental no depende exclusivamente del desarrollo socioeconómico de determinadas regiones.

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

costos y beneficios que afectan a los pobres, insistiendo en que quien impone los costos busca proteger los activos productivos para las futuras generaciones.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, la valoración económica y el uso eficiente de los recursos no fue fácilmente empleada para los objetivos ecológicos, tal como proteger la biodiversidad o los objetivos sociales, al promover, por ejemplo, la participación pública; forzando así la dependencia sobre los indicadores no económicos de status medioambiental y social y sobre los indicadores técnicos como análisis de múltiples criterios.

Además, la incertidumbre que acarrea el futuro implica el uso de métodos basados en el análisis decisional.

Con respecto a la ecuación cambio climático- desarrollo, en el apropiado marco de análisis de los problemas vinculados al cambio climático y la maximización de los beneficios netos del desarrollo quedan sujetos en el tiempo al stock de recursos medioambientales, sociales y económicos.

En una perspectiva social consultiva y pluralista, es importante considerar también un marco integral que ayudaría a incorporar medidas de respuesta al cambio climático dentro de las estrategias nacionales de desarrollo sustentable.

Con respecto a las respuestas de políticas posibles por establecer frente a la problemática presentada por el cambio climático, podemos señalar los siguientes tópicos a tener en cuenta en el proceso de decisión making: lograr respuestas de consistentes estrategias de mitigación, adaptación, acercamiento cooperativo y otras políticas, así como transferencias financieras y cooperación tecnológica, principalmente norte-sur.

Es relevante explorar cómo los procesos de UNFCCC desarrollarían y crearían novedosos mecanismos de financiación y marcos de aplicación de políticas nacionales para implementar acuerdos internacionales que pudieran emerger de las negociaciones.

El marco de decisión-making debe ser flexible, en parte, en aras de la complementación de aspectos convencionales basados en una optimización resolutoria en el largo plazo y en los altos niveles de incertidumbre en los que éstos no se hacen posibles. Incertidumbre no debe confundirse con inacción; ya que un escenario habitual de negociación resultaría en un alto nivel de riesgo en términos de cambio climático. Medidas de corto plazo serían más eficientes.

Además, existe significativa incertidumbre al estimar el costo social de los gases de efecto invernadero. La investigación sería una fuente importante para reducir esa incertidumbre; pero más allá de que su mejoramiento en el futuro sería productivo, identificar herramientas adecuadas de apoyo decisional sumaría de manera importante al clarificar la futura información en un mundo incierto.

#### **2- Políticas medioambientales. El modelo europeo y las instituciones regionales.**

A partir de los '80 el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht ya ponen de manifiesto la resistencia en los países del Norte de Europa con respecto a los del Sur, en lo que a la financiación en la aplicación de las políticas medioambientales se refiere. Especialmente en lo concerniente al financiamiento de las medidas conservacionistas, el debate es recogido por el Tratado de Maastricht.

En la Conferencia de Estocolmo sobre medio-ambiente, los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea sostuvieron que el crecimiento económico no debía ser un fin en sí mismo y solicitaron a la Comisión la elaboración del primer PAM (Programa de Acción Medioambiental)<sup>4</sup>.

La política medioambiental se apoya en los PAM y en las directivas que en general surgen de los mismos, debiendo ser incorporados al derecho interno de los Estados.<sup>5</sup>

Antes de 1982, la política medioambiental tuvo un carácter correctivo y vertical (concentrado en el control de contaminantes aislados en medios naturales específicos). Después, el carácter de la política medioambiental fue preventivo (plasmado en la promoción de tecnologías limpias y en la disminución de la contaminación en origen) y horizontal (centrado en efectos sinérgicos de la contaminación).

En el primer período se puso énfasis en los niveles de inmisión (principalmente relacionados a la protección de la salud pública). En el segundo, se observó una mayor vinculación con los niveles de emisión (prevención de la contaminación y protección del medio natural).

---

<sup>3</sup> Esta concepción requiere preservación separada de cada categoría de activos críticos (capital natural, sociocultural, humano, etc.) suponiendo que éstos se complementan más que se sustituyen.

<sup>4</sup> Los PAM son documentos programáticos que sirven de apoyatura a la extensa legislación medioambiental, cuyos actos se traducen en directivas, decisiones y reglamentos.

<sup>5</sup> En 1972, los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea decidieron iniciar una política medioambiental, pero los tratados fundacionales no ofrecían base legal; sólo e indirectamente lo hacían los artículos 100 y 235 del Tratado de Roma de 1957.

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Con el Acta Única Europea se introduce la protección del medio ambiente como objetivo político comunitario. Se incorporan a su vez a los tratados fundacionales los objetivos de mejorar la calidad medioambiental, proteger la salud humana y garantizar el uso prudente de los recursos naturales (art. 130 R). También se sostienen los principios de acción preventiva, contaminador-pagador, integración del medioambiente en otras políticas y de subsidiariedad.

En lo que se refiere estrictamente a la toma de decisión, el Acta Única Europea reforma la aplicación del mecanismo de decisión por unanimidad; por lo tanto, se aplicará decisión por mayoría cuando la medida medioambiental afecte al mercado único (art. 100 A) No obstante, la regla general será que el Consejo sólo determinará unánimemente. La Comisión se basará para la toma de decisión en el alto nivel de protección en lo referido a las legislaciones medioambientales.

A instancias de Alemania y Dinamarca, entre otros países, surge el art. 100 A 4; por el que, ante medidas adoptadas por el Consejo por mayoría calificada, se aplicarían regulaciones nacionales si razones conservacionistas así lo requiriesen.

Ante lo expuesto y por la evolución observada, los ministros de medioambiente de los Estados miembros (en el sentido del Informe Cecchini)<sup>6</sup>, en 1988, solicitaron a la Comisión que se examinara la repercusión de la creación del mercado único en el tema conservacionista.

En relación con el concepto de Desarrollo Sustentable, se concluyó que el crecimiento económico era condición necesaria, pero no suficiente, para crear una economía medioambiental sustentable.

En el compromiso intergeneracional que implica el concepto de Desarrollo Sustentable se observa que la mayoría calificada, el procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo para asuntos medioambientales y la integración de la protección del medioambiente en otras políticas comunitarias han sido medidas favorables para su consecución.

El Tratado de Maastricht permitió que con el sistema de codecisión el Parlamento ganara mayor posición (podía vetar propuestas del Consejo sobre estándares de productos y niveles de contaminación).

Los '90 van a señalar una disminución del proceso de integración, a pesar del avance de la política medioambiental. Fueron consecuencia del penoso proceso de la ratificación de Maastricht los resultados negativos del referéndum danés y las interpretaciones nacionalizadoras que algunos países hacen del principio de subsidiariedad.

Cabe también observar que la voluntad de mantener los temas de medioambiente como prioritarios en Unión Europea era apoyada por el Parlamento y el Tribunal de Justicia Europeo. Este último manifestaba una doble postura europeísta y ecologista: a la primera la sostiene desde un punto de vista legal y conduce a pasos integracionistas; la segunda se manifiesta a través de sentencias sobre protección del medioambiente como objetivo de la Unión Europea que justifican restricciones a la ley fundamental primera.

El papel preponderante que tienen los Estados nacionales dentro del Consejo, especialmente en el caso de las políticas medioambientales, marca la importancia de los gobiernos nacionales en la negociación de las políticas comunitarias y lleva a juegos de alianzas y coaliciones estables que conducen a compromisos que desembocan en acuerdos políticos globales. Comparten como objetivo promover políticas de interés común, aunque los intereses puedan ser diferentes entre los gobiernos, intercambiando entonces compensaciones políticas (trade-off). Y esto es así, en parte, porque, para contrarrestar, la Unión Europea puede elaborar una política ambiental con poder de imponer obligaciones vinculantes a los Estados miembros, cuando estos tengan especial interés en influir en la toma de decisión en el área mencionada (con intensificación en el proceso de prenegociación y de acuerdos multilaterales en lo referente a intereses medioambientales).

Muchos autores consideran que la protección medioambiental está comprendida en una de las políticas de mayor éxito de en la Unión Europea. Este éxito se puede reconocer en el sentido de políticas, del punto de vista de política global, de gran política, ya que el apoyo de los ciudadanos a la acción comunitaria en esta materia es muy alto, y por eso ha funcionado también, indirectamente, como motor del proyecto europeo. Pero, a su vez, se puede observar que en el sentido de policy, de políticas específicas, de modos de acción, se manifiesta un déficit de implementación, entendido en la gran distancia entre objetivos y resultados, déficit que tiende a convertirse en un problema de credibilidad.

Lo expresado pone de manifiesto la necesidad de una nueva gobernanza que contemple estos intereses de política medioambiental.

El déficit medioambiental está vinculado a diversos factores como:

- Factores específicos de los países considerados individualmente; es decir, con respecto a las tradiciones legales concretas.

---

<sup>6</sup> Se analizan en él las consecuencias de la realización del mercado único desde un punto de vista económico.

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

- Factores universales, como la traslación de problemas (hubo mejoras de políticas atmosféricas y de aguas continentales que agravaron los problemas de gestión de residuos en todos los países).
- Indefinición de políticas (al no identificar propósitos y acciones adecuadamente).
- Propuesta insuficiente de incentivos a los actores a los que se dirige.
- Surgimiento de conflictos de jurisdicción (entre distintas agencias del mismo nivel que comparten competencias con respecto a la implementación). En la trampa de la decisión conjunta, la responsabilidad recae en distintos niveles político-administrativos y lleva a procesos decisorios interminables e insuficientes.
- No integración del componente medioambiental en otras políticas.
- Excesivo énfasis en el perfeccionamiento de la legislación, que relega a un segundo plano la necesidad de hacer cumplir lo ya aprobado (policy reinforcement).
- Diferencias en la interpretación de la política exterior entre los funcionarios regionales y los locales encargados de aplicar la legislación aprobada en el ámbito nacional, reduciendo la exigencia de la ley en su relación cotidiana con los agentes encargados de cumplirla.
- Captura de agencia: determinados organismos públicos se convierten en “rehenes” de los poderosos grupos de interés a los que, teóricamente, deben regular.

La nueva gobernanza debería contemplar los siguientes principios, junto con el de integración medioambiental: precaución, coordinación, subsidiariedad, participación, transparencia y rendimiento de cuentas (accountability).

Debido a la naturaleza cambiante, interdisciplinaria, transectorial y transfronteriza de muchos problemas medioambientales actuales, se evidencia a la necesidad de lograr cooperación funcional (entre autoridades y grupos sociales) y territorial (entre autoridades nacionales, regionales y locales) que procure mayor interés en el cumplimiento y evaluación de políticas (control, producción y reforma legislativa).

Finalmente, el principal reto que debería afrontar una nueva gobernanza sería la integración medioambiental, para evitar la lealtad institucional que alimenta la fragmentación y la rivalidad entre y dentro de las instituciones, para contrarrestar a los burócratas que generalmente apoyan estrategias que maximizan beneficios, mayor asignación de presupuesto y mayor acumulación de poder. Por lo tanto, no sólo se debe buscar el manejo de los recursos económicos sino también de los políticos; a saber, status, prestigio, discreción o margen de maniobra.

Se impone entonces la necesidad de integrar las políticas que tradicionalmente surgen de los ministerios a los que pertenecen, con el prisma sectorial y fragmentado que suelen imprimirles.

#### **3-Gobernantes, gobernados y medioambiente. Buscando un punto de encuentro entre políticas y participación ciudadana.**

En los albores del s.XXI formas de gobernabilidad más flexibles serían conducentes con respecto a los temas medioambientales considerados en un contexto sistémico. De vital importancia son los mecanismos institucionales para posibilitar la concreción de un objetivo de desarrollo sustentable. Los institutos de la democracia directa facilitarían un andamiaje institucional para que los gobernados se involucren en la toma de decisiones que puedan afectar el medioambiente. Cuando los institutos mencionados quedaran encuadrados en formas semidirectas de democracia, se implicaría la forma coordinada de la estructura de los distintos centros de poder territorial para evitar superposición de funciones o situaciones anárquicas.

Las organizaciones no gubernamentales facilitan la participación de la sociedad civil, siendo la audiencia pública y la administración coparticipada los mecanismos adecuados para lograr la conciliación de intereses entre gobernantes y gobernados en un espacio de poder. En ese espacio también, paralelamente, se puede observar la acción contundente de las ONGs, la sociedad civil.

El principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, parece dar el marco internacional a la propuesta de participación ciudadana:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de datos y recursos pertinentes”.*

De lo expuesto inferimos la importancia del mejoramiento de las herramientas jurídicas en el ámbito internacional; sin desconocer el afianzamiento científico y tecnológico relacionado con la cooperación internacional desde los países desarrollados a los países en desarrollo.

### III CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Los mecanismos no vinculantes de participación ciudadana ponen de manifiesto la presión de la sociedad civil, las ONGs, en la defensa de los derechos e intereses colectivos que, como en el caso del medio ambiente, para una efectiva protección necesitan especialmente de un exhaustivo y comprometido sistema de protección.

Las externalidades que conllevan los problemas medioambientales trascienden las fronteras nacionales y hacen necesario su tratamiento en el ámbito regional a pesar de la debilidad de las instituciones de las integraciones, especialmente en el caso mercosureño. De hecho, la intención de aplicación de un instituto como la audiencia pública<sup>7</sup> garantizaría la genuina representación los distintos sectores de la sociedad en el tratamiento institucional de las cuestiones medioambientales, “acercando” los intereses de gobernantes, gobernanzas y gobernados, en esta materia.

Teniendo en cuenta el esquema de los vértices in-volucrados en el concepto de desarrollo sustentable, cabe aclarar que en el “diálogo” economía-medioambiente-sociedad, debemos admitir que los procesos de democratización en este sentido no deben implicar afectar la soberanía ni faltar a las reglas de economía de mercado, y sí permitir que en este contexto se facilite la autogestión y el control de nuestro abastecimiento.

#### Conclusiones

Los objetivos de gobernantes y gobernados deberían confluir en todas las áreas y muy especialmente en las cuestiones medioambientales.

La propia sinergia que propone la definición de desarrollo sustentable en el informe Brundtland pone de manifiesto la necesidad del tratamiento conjunto de las cuestiones económicas, sociales y medioambientales hacia un fin común. Las políticas deben traslucir esta comunión de intereses.

Si bien coincidimos con la visión institucionalista en lo que se refiere a no trasladar modelos a otras realidades particulares, el tratamiento de las cuestiones medioambientales en la Unión Europea a nivel de políticas y decision-making debería tenerse en cuenta.

Finalmente, el análisis de las formas de participación ciudadana en los temas medioambientales facilitaría perfeccionar los medios para alcanzar una representación real de la sociedad en la defensa de los recursos naturales. Así, los gobernados encontrarían el espacio adecuado donde hacer oír sus reclamos y los gobernantes y gobernanzas hallarían una fuente legítima para la elaboración de políticas y la toma de decisión en lo relativo al medioambiente.

#### BIBLIOGRAFÍA

**Jepma, Catrinus- Munasinghe, Mohan:** “*Climate Change Policy. Facts, issues and analyses*”. Cambridge University Press. Cambridge, 1998.

**Lissidini, Welp, Zovatto (compiladores):** “*La democracia directa en Latinoamérica*”. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2008.

**Morata Francesc, ed:** “*Políticas Públicas en la Unión Europea*”. Editorial Ariel. Barcelona, 2001.

**Pagani, Adriana:** “*Medio ambiente y decision-making en la Unión Europea*”. Ponencia correspondiente a la clase dictada en el Módulo Jean Monnet de la Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, 30 de septiembre de 2010, <http://jm.ucu.edu.uy> (link: material exclusivo para cursantes)

**Pagani, Adriana.** “*Medio ambiente, seguridad y gobernabilidad. Del Estado-Nación a los procesos integracionistas*” Revista Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración, UCU, Montevideo, en prensa.

**Sabsay, Daniel:** “*La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino*”. Conferencia. Buenos Aires, 2007

---

<sup>7</sup> Instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella. (Di Paola y Oliver, 2002)