



---

**UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21**  
TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

---

**Cambio Climático y Política Exterior: Una comparación  
entre los Países Desarrollados y el Cono Sur**

**Alfredo Daniel Redondo**

Licenciatura en Relaciones Internacionales

RIN 168

01 de Julio de 2010

## **Agradecimientos**

A mis padres, por su tremendo esfuerzo, por su confianza y, sobre todas las cosas, por transmitirme aquellos valores que se tornaron herramientas imprescindibles en mi vida.

A mis hermanos que me supieron guiar e introducirme en esta etapa universitaria a través de su ejemplo.

A mi familia cordobesa que se preocupó siempre de amortiguar mi desarraigo y por su constante apoyo.

A Marina por su paciencia y comprensión, por brindarme más que amor y contención.

A mis amigos de aquí y de allá, que aportaron colores y condimento a esta etapa de aprendizaje.

A mi mentor, Profesor Rubén J. Azor, por abrirme una ventana al mundo y velar por que yo haga lo mismo hacia otros.

Por último aunque no menos importante, agradezco a los licenciados Virginia Iribarne, Luciano Liendo y Joaquín Coniglio por sus valiosos aportes al trabajo.

# Índice

INTRODUCCIÓN .....	5
Problema de Investigación y Justificación.....	8
Hipótesis de Trabajo.....	9
Objetivos Generales y Específicos.....	9
MARCO METODOLÓGICO.....	12
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>CAMBIO CLIMÁTICO.....</b>	<b>28</b>
2.1. NOCIONES FUNDAMENTALES, EFECTOS, CONSECUENCIAS.....	28
2.2. CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	34
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICA EXTERIOR EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS.....</b>	<b>36</b>
3.1. UNIÓN EUROPEA.....	36
3.2. UMBRELLA GROUP.....	43
3.3. CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	54
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICA EXTERIOR EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR.....</b>	<b>58</b>
4.1. LA REGIÓN Y SU CONTEXTO.....	58
4.2. ARGENTINA.....	63

4.3. BRASIL .....	67
4.4. CHILE .....	71
4.5. URUGUAY .....	76
4.6. CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	79
<b>CONCLUSIONES FINALES.....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....</b>	<b>93</b>

## Introducción

El Sistema Internacional se enfrenta hoy a un desafío quizás impensado hace cuarenta años atrás; en una repetitiva historia universal con “malos y buenos” es difícil concebir un enemigo intangible contra el cual no se puede luchar cuerpo a cuerpo, sino que requiere de la cooperación de todos porque a la vez es culpa de todos. Los problemas derivados de los cambios en los regímenes climáticos están haciendo sentir su peso a varios gobiernos y ya forman parte de una preocupación generalizada.

Desde las primeras oleadas ambientalistas a finales de los años setenta y década del ochenta, el número de estudios efectuados al planeta, sus ecosistemas, atmósfera, regímenes climáticos, etc. a fin de registrar y medir los impactos del hombre en él, han ido creciendo casi exponencialmente en número y calidad. A inicios de los noventa se publicaron por primera vez una serie de lineamientos iniciales para la creación de un grupo de científicos denominado GIECC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático), que se convertirían en la más confiable e influyente fuente de información técnica sobre los impactos del hombre en su ambiente y su clima.

El GIEC fue fundado por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para evaluar el estado de los conocimientos a partir de literatura científica de referencia.<sup>1</sup> Desde su creación y, al estar conformado por cientos de especialistas de todos los rubros y procedencias trabajando en conjunto bajo el más transparente y riguroso procedimiento, los informes del GIEC se han convertido en la fuente más segura, utilizada como referencia por miles de científicos y líderes políticos alrededor del mundo.

---

<sup>1</sup> VAN YPERSELE, Jean P. “La mayor injusticia de los cambios climáticos”. *En*: AA.VV., *El clima visto desde el Sur: El Calentamiento Global según los países emergentes*, Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual, 2008, p. 11.

A partir del informe del GIECC de 1995, la posterior firma del Protocolo de Kyoto<sup>2</sup> en el '97 y sus subsecuentes e interminables negociaciones en La Haya; la idea del Cambio Climático como problema se iba instaurando más y más en las agendas de negociaciones y reuniones intergubernamentales. Ya para el 2001, el Third Assessment Report lanzado por el GIECC afirma cambios en la temperatura global que van desde 1.5 a 6º Celsius entre 1990 y 2100, datos que iban a ser confirmados y profundizados en estudio por el Fourth Assessment Report en el 2007.<sup>3</sup>

A pesar de toda esta información y de los esfuerzos constantes de grupos ambientalistas a escala global, lograr un consenso sobre las medidas que debían ser tomadas por los Estados no iba a ser tarea fácil, sobre todo cuando, como escriben Ehrlich y Ehrlich en su libro "Betrayal of Science and Reason: How Anti-Environmental Rhetoric Threatens our Future": "[...] existen críticas provenientes en su mayoría de no especialistas o de personas (científicos inclusive) pagadas por grupos industriales interesados en difundir información incompleta sobre el Cambio Climático".<sup>4</sup>

A esto se suma otro contratiempo en la lucha por mitigar el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto sigue sin ser ratificado por la más grande potencia, los Estados Unidos (EEUU), cuyo ex presidente George Bush expresaba al respecto en una carta dirigida al Senado en el año 2001: "Me opongo al Protocolo de Kyoto porque excluye al 80% del mundo, incluyendo a los centros de mayor densidad poblacional como China e India, por empezar, además causaría serios daños a la economía de nuestro país".<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> El Protocolo de Kyoto completa la Convención sobre los Cambios Climáticos, e impone a los países desarrollados que lo apoyaron, la reducción de sus emisiones de gases a un promedio de 5% entre 1990 y 2008-2012.

<sup>3</sup> IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, p. 17.

<sup>4</sup> EHRlich, P. R. y EHRlich, A. H. "Betrayal of Science and Reason: How Anti-Environmental Rhetoric Threatens our Future", Island Press, Washington DC, USA, 1996, p. 3.

<sup>5</sup> BUSH, George, 2001. El análisis económico utilizado para esta carta estaba incluido en el *Economic Report of the President and the Council of Economic Advisers* (2002), capítulo 6, publicado casi un año después de la carta del presidente Bush a los Senadores.

En agudo contraste a esto, el gobierno británico presentó en noviembre del 2006 un innovador estudio. Por primera vez se iba a encargar un informe sobre el Cambio Climático a un especialista que no era ni climatólogo, ni científico, ni físico, sino un reconocido economista. Así fue que Sir Nicholas Stern produjo el “Informe Stern sobre la Economía del Cambio Climático”. Este documento, estima que:

“Utilizando los resultados de modelos económicos anteriores, el Informe estima que si no actuamos, los costes globales y los riesgos del cambio climático equivaldrán a la pérdida de al menos un 5% del PIB global anual, ahora y siempre. Teniendo en cuenta una mayor diversidad de riesgos e impactos, las estimaciones de los daños podrían alcanzar un 20% o más del PIB.

Por contra, los costes de acciones pertinentes - reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero para evitar los peores impactos del cambio climático - pueden limitarse a alrededor de un 1% del PIB global anual”.<sup>6</sup>

Desde un principio Europa se fue posicionando como líder en la temática ambiental y fue precursor de estos informes y muchas otras iniciativas. Ante las constantes presiones del Sistema Internacional, EEUU junto con otros países aliados como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Japón formaron lo que se dio a conocer como el Umbrella Group, un régimen paralelo en donde cada uno imponía sus propias restricciones y plazos respecto de las emisiones de gases a la atmósfera. De esta forma esperaban “mitigar” el cambio del clima pero sin tener que estar atados a los mecanismos del Protocolo de Kyoto.

De una forma u otra, ya sea por los estudios presentados por científicos, o por la presión ejercida por movimientos ambientalistas, los países desarrollados fueron adoptando políticas ambientales y una posición definida respecto del cambio climático, mientras que los países en desarrollo parecían simplemente seguir la corriente. Esto plantea una interrogante respecto a la capacidad que

---

<sup>6</sup> STERN, Nicholas. “The Economics of Climate Change: The Stern Review” [en línea], Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2007, p. 211.

tienen algunos grupos, de poder influir sobre las decisiones políticas de cada país y de la prioridad que se les da a éstas.

Se desprende de esta manera, el **Problema de Investigación** que será eje fundamental en este Trabajo Final de Grado: *“¿Qué factores explican que el cambio climático ocupe un lugar más prioritario en la política exterior de los países desarrollados, que en la política exterior de los países en desarrollo?”* Tomando como caso de estudio en este último grupo a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

De esta forma se pretende identificar, dentro de las pujas de poder propias de cada Estado, el papel que cumplen algunos actores en el proceso de toma de decisiones referentes al cambio climático. Para ello también es pertinente ahora definir y justificar qué es lo que se tomará por Países Desarrollados y qué por Países en Desarrollo.

Respecto del primer grupo, a los fines analíticos de la investigación, se considerará como Países Desarrollados a la Unión Europea (UE) en su conjunto, ya que respecto de la temática que se investiga ésta se ha pronunciado como bloque esgrimiendo una política exterior ambiental homogénea. Por otra parte, se incluye el Umbrella Group como otro punto de enfoque dentro de los países desarrollados, solo que en este caso se harán distinciones respecto de la participación de EEUU, Australia, Rusia y Canadá, debido a las diferentes actitudes con la que encaran la temática del cambio climático y a su peso específico dentro del escenario internacional.

En cuanto al segundo grupo, se ha acotado en gran medida el alcance del término “Países en Desarrollo”, ya que no se considerarán las regiones de Asia ni África que correspondería incluir dentro de éste. La razón de ello es que al momento de realizar la búsqueda de material bibliográfico para este trabajo, se notó una abundancia de textos, discursos y proyectos referentes a estas regiones y relativamente poco material proveniente de, o referente a, Latinoamérica. A raíz de ello, se decidió enfocar los estudios en nuestra región como un intento humilde de arrojar luz a nuestra realidad pero, a fin de circunscribir la investigación, concentrando el estudio en los países del Cono Sur. Éste



comprende la región más austral del continente sudamericano y que, en términos de similitudes en su desarrollo económico e institucional se puede confinar a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

Se han mencionado someramente hasta aquí, actores de diferentes ámbitos quienes, en mayor o menor medida, logran influenciar la opinión pública, los medios o el sector político, minimizando – o al contrario – despuntando los efectos del Cambio Climático en pro de sus propios intereses. Estos actores o agentes son identificados por la Teoría Constructivista como Normative Entrepreneurs, Knowledge Brokers, Epistemic Communities y Advocacy Groups (Emprendedores Normativos, Detentores de la Información, Comunidades Epistémicas y Grupos de Presión respectivamente), los cuales serán definidos apropiadamente en el Capítulo 1 donde se aborda el Marco Teórico utilizado en la investigación.

Cabe destacar que se utilizará la rama No Convencional de la Teoría Constructivista, ya que ésta proporcionará las herramientas necesarias que permitirán hacer un análisis y comparación de los agentes, su participación en la vida política y alcance de sus propuestas, para así encarar la **Hipótesis de Trabajo** planteada: *“Las diferencias existentes en la agenda de política exterior, entre los países analizados, se deben a la influencia relativa que ejercen los agentes mencionados dentro de cada país o grupo de países.”*

El **Objetivo General** del trabajo, que guarda una estrecha relación con el Problema de Investigación y la Hipótesis de Trabajo, es el de *“determinar por qué en los países desarrollados el cambio climático ocupa un lugar prioritario en la política exterior, situación que no se produce en los países en desarrollo definidos.”*

Para ello, a su vez, se plantea a **Nivel Específico**:

- Identificar posición y acciones concretas de la Unión Europea, el Umbrella Group y los países del Cono Sur relativas al cambio climático.

- Analizar de qué modo estos cuatro tipos de agentes (Knowledge Brokers, Normative Entrepreneurs, Epistemic Communities y Advocacy Groups) influyen en la toma de decisiones de las políticas respecto al cambio climático en la Unión Europea y en el Umbrella Group.
- Analizar de qué modo estos cuatro tipos de agentes (Knowledge Brokers, Normative Entrepreneurs, Epistemic Communities y Advocacy Groups) influyen en la toma de decisiones de las políticas respecto al cambio climático en los países del Cono Sur.

A modo de organizar la información desarrollada en el presente trabajo y hacerla comprensible a lo largo de su lectura, el mismo ha sido estructurado en cuatro capítulos y las conclusiones finales.

El Primer Capítulo esgrime los fundamentos teóricos a ser utilizados en la investigación, siendo ésta información vital para la comprensión de los contrastes realizados en los capítulos posteriores y hasta las conclusiones finales. A su vez, se presentan las variables que serán analizadas en el trabajo.

El Segundo Capítulo servirá, a la vez que de introducción a la temática del cambio climático y sus implicancias, de marco conceptual ya que allí se explicitan muchos términos específicos de la materia, así como tratados y negociaciones a ser consideradas. Se ofrece un marco histórico en cuanto a su surgimiento, los efectos y consecuencias del cambio climático, las variantes que puede tener y los peligros que representa para la humanidad.

En el Tercer Capítulo se aborda el estudio y análisis de los actores definidos como Países Desarrollados, contrastándolos con la teoría. Se intenta comprender el proceso evolutivo por el cual la temática ambiental va escalando dentro del debate político en la UE y cómo la necesidad de ésta de ganar mayor protagonismo en el Sistema Internacional la conduce a ocupar el rol de líder ambiental. Por otra parte se establecen los contrastes dentro de los países que forman el Umbrella Group con especial hincapié en EEUU y Australia debido al diferente enfoque que éstos otorgan al cambio climático.

El Cuarto Capítulo analiza a cada país del Cono Sur en su evolución histórica, siguiendo un hilo similar al utilizado en el desarrollo del capítulo anterior. Siempre teniendo en cuenta los agentes envueltos en cada proceso de toma de decisiones concernientes a las políticas ambientales y su aplicación en la política exterior.

Por último, las Conclusiones Finales ofrecen una síntesis de los análisis efectuados en cada caso, la relación que cada agente ha tenido en el proceso de toma de decisiones tanto en los países del Umbrella Group, como en la UE y en los países del Cono Sur y su relación con los resultados en las medidas adoptadas. Se espera de esta manera realizar un aporte a la comprensión de la materia que nos concierne.

## Marco Metodológico

La presente investigación se enmarca dentro de las Ciencias Sociales y, más específicamente, dentro de la disciplina Relaciones Internacionales, valiéndose también de conceptos propios de la Ciencia Política, tales como el proceso de toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas; y de las Ciencias Ambientales, recurriendo a la noción de cambio climático, desarrollo sustentable, medio ambiente, política ambiental, entre otros.

En cuanto a lo metodológico, este trabajo supone un estudio explicativo cualitativo y como tal, busca “desarrollar teóricamente una explicación del sentido mentado de la acción (comprensión)”<sup>7</sup>, es decir, ofrecer como producto una explicación. Esto se debe a que uno de los factores determinantes de este trabajo es la Pregunta de Investigación planteada en el segmento anterior: ¿Qué factores explican que el cambio climático tenga mayor prioridad en la política exterior de los países desarrollados, que en la política exterior de los países en desarrollo? y, “al buscar una respuesta a algunos porqués de los fenómenos y hechos de la vida social, se está trabajando a nivel explicativo.”<sup>8</sup>

Así pues, el tipo de estudio que se llevará a cabo se encuentra dentro de los explicativos dado que los mismos persiguen la comprensión y el completo conocimiento de un determinado fenómeno. Esto significa que se dirige a los orígenes de los eventos físicos o sociales e intenta responder a interrogantes como ¿por qué ocurre? ¿en qué condiciones? En términos de este TFG, lo que se intenta comprender con la investigación es qué factores influyen en los procesos de toma de decisiones políticas y las relaciones entre éstos, que hacen que se traduzcan en una participación más o menos activa en el debate y adopción de medidas internacionales para contrarrestar los efectos del cambio climático.

---

<sup>7</sup> VIEYTES, Rut. “Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad: Epistemología y Técnicas”, Buenos Aires, Argentina, Editorial de las Ciencias, 2004, p. 90.

<sup>8</sup> ANDER-EGG, Ezequiel, “Técnicas de Investigación Social”, 24<sup>º</sup> ed., Buenos Aires, Argentina, Lumen, 1995, p. 63.

Respecto al carácter explicativo del trabajo, Ander-Egg escribe: “La noción de explicación está íntimamente ligada a la de causalidad. En las Ciencias Sociales, la causalidad es la búsqueda del hecho generador de la interdependencia de los factores”.<sup>9</sup>

Las investigaciones explicativas intentan conocer porqué ciertos hechos suceden en la realidad de una manera y no de otra, y en dicha búsqueda, identifican determinadas relaciones de dependencia entre diversos fenómenos.

Teniendo en cuenta que se analizarán interrelaciones entre estas variables y las consecuencias de las influencias que éstas tienen en los procesos de toma de decisiones, el resultado de esta investigación no podría formular ningún tipo de leyes o normas aplicables a otros estudios de casos similares, por ello este tipo de explicación será de tipo cualitativa y no cuantitativa.

La elección de dicho método se basa en el hecho de que el mismo no discurre una única forma de observar la realidad, sino que cabe una múltiple concepción de ella, y su principal meta es la comprensión de los fenómenos y aprehender las verdaderas relaciones existentes. En este sentido, el método cualitativo es el óptimo para el análisis de la conducta y de los hechos sociales y, en particular, de situaciones de alta complejidad como lo es la influencia relativa que ejercen los diversos agentes sobre los países analizados y su consecuente política exterior hacia el Cambio Climático.

Para comprender mejor la situación dentro de cada país o grupo de países tomados como foco del estudio, así como de las relaciones de poder dentro de éstos, se orientará la mayor parte de este trabajo al análisis cualitativo de información bibliográfica a lo largo de toda la investigación. Cabe distinguir aquí que, dentro de los estudios sociales, la información puede ser clasificada según su fuente en: Fuentes Primarias y Fuentes Secundarias. Los gobiernos y organismos internacionales gubernamentales tienen la constante necesidad de generar información relativa a los diferentes ámbitos de acción durante el curso

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 63.

de sus gestiones.<sup>10</sup> A ésta información, así como a documentos y discursos oficiales, declaraciones de negociaciones, etc., se los considera Fuente Primaria.

Éstas fuentes aportarán la visión oficial de cada Estado respecto de la problemática ambiental, su forma de encarar las negociaciones y la relación que guardan con los diferentes agentes de la vida política.

Como Fuente Secundaria se entiende a toda información que ya ha sido recopilada para otros propósitos pero que está disponible para que otros la utilicen, por ello al analizarlas para la investigación se tendrá en cuenta que a la hora de producir estas fuentes, sus autores tuvieron en mente diferentes interrogantes y objetivos.<sup>11</sup>

Ésta tipo de fuente será también muy consultada a lo largo del trabajo ya que aporta, en muchos casos, visiones más objetivas y análisis más profundos. Entre estas fuentes se pueden enumerar revistas especializadas, publicaciones en internet, artículos escritos por especialistas, material periodístico, publicaciones de Sindicatos y ONGs, etc.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de la bibliografía existente sobre esta temática es generada por organizaciones, grupos de investigación y académicos de Europa y Estados Unidos, se ha puesto especial énfasis en la búsqueda de material bibliográfico generado desde la perspectiva de los países del Cono Sur. Se espera, con esta diversidad de fuentes, enriquecer el contenido de la investigación en aras de obtener resultados más objetivos.

---

<sup>10</sup> BLACK, Iain S., "Analysing Historical and Archive Sources", En: AA. VV., *Key Methods in Geography*, London, UK, Nicholas J. Clifford y Gill Valentine, Eds., 2003, p. 480.

<sup>11</sup> WHITE, Paul, "Making Use of Secondary Data", En: AA. VV., *Key Methods in Geography*, London, UK, Nicholas J. Clifford y Gill Valentine, Eds., 2003, p. 67.

## Capítulo 1

### Fundamentación Teórica

En el marco del estudio de las relaciones internacionales existen varias teorías abocadas a la comprensión y explicación de la realidad internacional a través de diferentes modelos o programas de investigación. Éstas están basadas en teorías sociales que relacionan agencia, proceso y estructura. Las teorías sociales no determinan el contenido de lo que se teoriza en relaciones internacionales, pero sí estructuran las preguntas que hacemos sobre la política mundial y nuestros enfoques a la hora de responder dichas preguntas.<sup>12</sup>

En el presente trabajo, se ha tomado como marco teórico a la rama No Convencional de la Teoría Constructivista, por ser ésta la que presenta las herramientas más adecuadas para el estudio realizado.

A finales de los años setenta, los trabajos publicados por Anthony Giddens afectaron profundamente a un emergente proyecto constructivista de entre las teorías principales ya existentes, ya que fue éste autor el primero en acuñar el término “Teoría de la Estructuración”, aunque fue diez años después que se fijó el nombre de Teoría Constructivista por Nicholas Onuf en 1989.<sup>13</sup>

Habiendo comenzado en los márgenes del campo de estudio de las relaciones internacionales, el interés de los académicos en el enfoque del Constructivismo Social, fue creciendo sostenidamente a medida que ciertas limitaciones analíticas y empíricas en las teorías convencionales dieron cuenta de la necesidad de centrar la atención en otros factores que hasta el momento fueron considerados como exógenamente dados.<sup>14</sup> Es así que el constructivismo

---

<sup>12</sup> WENDT, Alexander. “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization* [en línea], The MIT Press, Vol. 46, No. 2, 1992, p. 442.

<sup>13</sup> ONUF, Nicholas, 1989, citado en RUGGIE, John. “What Makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization* [en línea], The MIT Press, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 862.

<sup>14</sup> RUGGIE, John. “What Makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge”, *International Organization* [en línea], The MIT Press, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 862.

nace ofreciendo una tercera posición en la que nadie había pensado, una tercera posibilidad que demanda replantearse algo asumido como obvio por parte de aquellas teorías preexistentes.

La teoría constructivista centra su atención en la relación entre agente y estructura, en el balance entre contingencia y estabilidad, se enfoca en las interacciones de estos elementos. De esta manera, nos da herramientas para comprender el contexto en el cual se genera la información y, sabiendo esto, podemos interpretar las acciones de los actores y sus intereses. El constructivismo tiene que ver con la conciencia humana y su rol en la vida internacional, ya que es allí donde se produce el conocimiento, y este proceso no es pasivo o espontáneo, sino que profundamente político.

Como dice Lezaun en su trabajo *“Limiting the Social: Constructivism and Social Knowledge in International Relations” (2002)*:

“El constructivismo se caracteriza por decirnos qué mirar cuando estamos intentando comprender acciones y estructuras. [Es de considerar que] mientras más sofisticados sean nuestros instrumentos constructivistas, más rica será la imagen del Sistema Internacional que podremos producir”.<sup>15</sup>

Esta teoría señala que son las acciones e interacciones las que dan significado a las cosas, y que a la vez, estos significados colectivos son los que constituyen la estructura que, en definitiva, organiza nuestras acciones. David Demeritt afirma que el proceso de construcción no tiene que ver solamente con lo semántico sino que también es práctico, y es eso lo que configura significativamente la percepción humana de la realidad.<sup>16</sup>

Los teóricos del Constructivismo ven a las normas como conocimientos compartidos que reflejan el “fin social legítimo”. Como se enfocan en los bloques generadores de ideas que configuran los conocimientos compartidos de una comunidad, en lugar de fuerzas materiales, la comunicación persuasiva es

---

<sup>15</sup> LEZAUN, Javier. “Limiting the Social: Constructivism and Social Knowledge in International Relations”, *International Studies Review* [en línea], Vol. 4, No. 3, otoño 2002, p. 234.

<sup>16</sup> DEMERITT, David. “The construction of global warming and the social politics”, *Annals of the Association of American Geographers* [en línea], Vol. 91, No. 2, junio 2001, p. 311.



considerada fundamentalmente importante en la construcción de normas. En la práctica, esto significa que los marcos son elaborados por quienes hacen las normas de manera tal que suene aceptable para el público en general, por ejemplo, “si Estados Unidos y la Unión Soviética deciden que ya no son más enemigos, entonces la Guerra Fría se termina”.<sup>17</sup> Sin embargo, la literatura empírica del Constructivismo ilustra la importancia central de factores materiales a fin de lograr un cambio normativo.

Aquellos que promueven normas específicas también manipulan el marco estratégicamente para lograr sus objetivos y no necesariamente tener que convencer al resto de alterar sus preferencias. En particular el debate corre aquí por cómo las realidades pueden ser distorsionadas por los comunicadores, actuando estratégicamente en pro de sus intereses propios o para mantener su status de poder, y autores como Rodger Payne, quien sostiene que: “las normas que no reflejan un consenso voluntario pueden ser vistas como ilegítimas”<sup>18</sup>.

Para sustentar sus enunciados y, a fin de ejemplificar la creación de normas y grandes cambios en el plano global, se han llevado a cabo varios estudios constructivistas que documentan el impacto de la opinión pública y de la construcción social, que llevan a que un evento en particular se transforme en un problema internacional o un problema de política exterior para el cual deben surgir normas y regulaciones que permitan actuar en favor de su pronta solución. Ejemplos de ello son, entre otros, la descolonización, el apoyo internacional por la terminación del régimen de apartheid, el crecimiento en la significancia de los derechos humanos, la declaración de los derechos del trabajador, la creciente preocupación por el cambio climático, etc.<sup>19</sup>

En los casos enumerados el constructivismo demuestra la importancia de la interacción entre los agentes y su influencia en el desenlace de cada situación en particular. Al prestarle más atención a las relaciones sociales envueltas en la producción de conocimiento científico, la teoría constructivista desafía

---

<sup>17</sup> WENDT, Alexander, Op. Cit. p. 397.

<sup>18</sup> PAYNE, Rodger. “Persuasion, Frames and Norm Construction”, *European Journal of International Relations* [en línea], Vol. 7, No. 1, 2001, p. 37.

<sup>19</sup> RUGGIE, John, Op. Cit. p. 867.

corrientes empiristas, positivistas y realistas, ya que replantea el eje principal en el que se basan estas llamadas teorías del *mainstream*, esto es, que los actores en el Sistema Internacional se desempeñan en un marco de anarquía, definida ésta como la ausencia de un poder superior a los Estados y organismos internacionales. Algunos autores constructivistas aseveran que dicha anarquía va a tener la forma que los mismos Estados le den, va a ser contraria o favorable a los intereses de los actores dependiendo de cómo se construya socialmente en la interacción entre éstos, en palabras de Wendt: “Anarquía es lo que los Estados hacen de ella”.<sup>20</sup>

Durante el período de Guerra Fría, la Teoría Realista fue la corriente dominante en la toma de decisiones de los Estados Unidos, esta teoría considera que en las relaciones internacionales los actores obran en favor de maximizar sus intereses en un juego de poder donde la mejor estrategia tiene que ver con la amenaza del uso de la fuerza y el poderío militar. Frente a la crisis de Bretton Woods, el incremento en las comunicaciones y del comercio a escala global, así como la profunda integración europea; el realismo se vio obligado a reformular su teoría, dando paso al principal debate teórico en nuestra disciplina, el debate entre “neorrealistas y neoliberales”.

Como se ha mencionado con anterioridad, todas estas teorías se basan en el supuesto de que el Sistema Internacional se caracteriza por ser anárquico y por una ausencia de normas que estructuren las relaciones entre Estados. De esta manera se define a la seguridad en términos de intereses egoístas, un sistema de auto-ayuda o de políticas de poder. El aporte constructivista a este respecto es que la auto-ayuda y las políticas de poder son socialmente construidos en el marco de un tipo de anarquía o cultura, pero ésta puede ser transformada si modelamos los intereses e identidades a través de la evolución de la cooperación, de la soberanía como institución, si se plasman esfuerzos intencionales para transformar identidades egoístas en identidades colectivas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> WENDT, Alexander, Op. Cit. p. 395.

<sup>21</sup> Ibid., p. 395.

Las tradiciones opuestas al Constructivismo han sido reticentes, en un principio, a aceptarlo como par o como una corriente verdaderamente generadora de conocimientos. Sin embargo, últimamente han aceptado haber encontrado en el desafío planteado por el constructivismo, un debate productivo o al menos provocador. Autores tanto neorrealistas como neoliberales han introducido en sus estudios “factores ideales” como variables explicativas, quedando así demostrado que los aportes del enfoque constructivista no son menores. De todas maneras las críticas no se hicieron esperar, en palabras de John Ruggie: “Es necesario más trabajo empírico en la corriente constructivista, y los orígenes de identidades y factores normativos necesitan ser mejor teorizados”.<sup>22</sup>

Cabe destacar sin embargo, que estas diferentes corrientes no son irreconciliables, sino que también comparten varios presupuestos y se complementan en otros. En el caso específico del papel que cumplen las instituciones en el sistema, los neorrealistas consideran que son prescindibles, poco importantes al análisis y que sólo reflejan la distribución de poder, ya que éstas funcionan a favor de los intereses de la potencia que las crea. El neoliberalismo en cambio, las considera como elementos clave que regulan la interacción y relaciones entre los actores, así como también van a condicionar las preferencias de éstos.

El enfoque constructivista va a complementar esta definición neoliberal interesándose además, por la capacidad de creación de normas que tienen las instituciones, aunque teniendo en cuenta que dichas normas son sólo válidas en virtud de la participación colectiva de los Estados en dichas instituciones y de la intensidad con la que comparten sus principios. Para esta corriente una institución es una estructura estable de identidades e intereses, por lo tanto, son entidades colectivas que no pueden ser concebidas sino a través de la interpretación que tienen los actores sobre cómo funciona el mundo.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> RUGGIE, John, Op. Cit. p. 864.

<sup>23</sup> WENDT, Alexander, Op. Cit. p. 399.

En referencia a las teorías del *mainstream*, algunos autores establecen que el realismo es particularmente bueno explicando el proceso de cambio institucional, los límites y forma última de este proceso; pero le faltan recursos analíticos a la hora de buscar contenido específico en dichos cambios, es decir, la verdadera realidad social que se produce desde el accionar estatal. El Constructivismo Social o No Convencional vendría a llenar, en sentido figurado, el hueco dejado por la explicación realista de los procesos de interacción (formación de grupos y sus consecuencias).

Los constructivistas no convencionales se han posicionado en un “punto medio” entre las teorías del *mainstream* de las Relaciones Internacionales y los constructivistas críticos. Al hacerlo, los constructivistas han focalizado su atención en ideas y normas desde el punto de vista post-estructuralista en la constitución lingüística de ideas e intereses.<sup>24</sup> Por ello es que se hace una distinción entre el uso estratégico del lenguaje y el uso comunicativo del mismo. El primero es más bien instrumental, se basa en una relación fines-medios en la cual el actor estratégico o agente ejerce una influencia a través de amenazas y recompensas en otros, a fin de que éstos actúen de acuerdo a sus intereses y objetivos. El uso comunicativo del lenguaje, en contraste, está orientado hacia la comprensión y el consenso a través del diálogo.<sup>25</sup>

A partir de estos enunciados y, a los fines de estructurar mejor sus estudios, el Constructivismo Social o No Convencional, distingue cuatro factores sobre los que se hace especial hincapié, todos ellos identificados como agentes con capacidad de influir en la agenda o en la vida política de un sistema. Los agentes definidos en la teoría son grupos bien diferenciados de personas con diferentes atributos y actividades, de ello se desprende su capacidad de influir en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades dentro de un sistema de gobierno. A continuación se define cada uno de estos agentes como grupo, sus características y actividades principales, para su mejor identificación a lo largo del desarrollo del trabajo.

---

<sup>24</sup> ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations* [en línea], Vol. 3, No. 3, 1997, p. 323

<sup>25</sup> FIERKE, K. M., “Links across the Abyss: Language and Logic in International Relations”, *International Studies Quarterly*, [en línea], Vol. 46, No. 3, 2002, p. 348

Estos agentes son:

- Epistemic Communities
- Knowledge Brokers
- Advocacy Groups
- Normative Entrepreneurs

Todos ellos están ligados al concepto de conocimiento y su influencia en la construcción de las identidades y normas en una sociedad (Normative Entrepreneurs), así como la importancia de tener la posibilidad de manejar o impartir ese conocimiento (Knowledge Brokers). Además, como establece Wendt: “[...] se enfatiza lo que a menudo es dejado de lado, esto es, la importancia del proceso de generación de conocimientos (Epistemic Communities) y por consiguiente, la construcción de las identidades que están presentes en toda interacción”<sup>26</sup>.

**Epistemic Communities:** Adler y Bernstein en su estudio “*Knowledge in Power: The Epistemic Construction of Global Governance*” (2004) las definen como:

“[...] un cuerpo de trabajo que garantiza el estatus especial de la ciencia como tal en el mundo moderno. Visto de este modo, el conocimiento científico va a exhortar a la creación de normas consistentes con una temática en particular, por ejemplo, mitigar la polución para contrarrestar o evitar daños en un ecosistema.”<sup>27</sup>

A pesar de ser generalmente el grupo menos vistoso o mediático, las epistemic communities son la base sobre la cual se asientan tanto los normative entrepreneurs a la hora de tomar decisiones, como los advocacy groups para realizar sus reclamos y peticiones; en definitiva, son aquellos generadores de conocimiento que permiten comprender mejor nuestro mundo y su funcionamiento.

---

<sup>26</sup> WENDT, Alexander, Op. Cit. p. 425.

<sup>27</sup> ADLER, E. y BERNSTEIN, S., “Knowledge in Power: The Epistemic Construction of Global Governance”, *International Studies Association*, paper presentado en la Annual Meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canadá, 17 de Marzo de 2004, [en línea], p. 10

**Knowledge Brokers:** Su rol principal es el de proveer a los políticos responsables por la toma de decisiones, de la información suficiente para guiar su accionar. Pero dicha información va a estar basada en “una combinación de conocimiento científico fáctico y juicios de valor”.<sup>28</sup> También por su actividad misma, son quienes detentan la información, quienes saben dónde buscarla, quienes imparten dicha información a través de su propia óptica.<sup>29</sup>

Este grupo muchas veces es representado por órganos del gobierno tales como Ministerios, Consejos, Secretarías, etc. que, a la hora de proporcionar información procesada a su gobierno en momentos claves como negociaciones internacionales, se convierten en los verdaderos detentores del poder.

**Advocacy Groups:** mejor conocidos como grupos de presión o lobbies, cumplen un papel muy importante a tener en cuenta para el análisis de los resultados y de la capacidad de influencia de cada grupo. Éstos utilizan sus capacidades para ejercer un efecto en la opinión pública y la élite tomadora de decisiones.<sup>30</sup> Pueden ser grupos empresariales o corporaciones con intereses económicos concretos y con intenciones de influir al gobierno a fin de permanecer en tal posición de poder, normalmente mejor identificados con el nombre de Lobbies.

Por otra parte, conocidos como grupos de presión, están los grupos de ciudadanos organizados, trabajando en forma privada distinguiéndose del gobierno o de aquellos actores que buscan el lucro en su accionar; también se los conoce como el “tercer sector”, dentro de este grupo principalmente se identifican las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales), de gran participación en la vida social y de suma importancia en el análisis realizado en este trabajo.

**Normative Entrepreneurs:** son quienes acatan la información creada por las epistemic communities, ya sea ésta obtenida en forma directa o a través

---

<sup>28</sup> DEMERITT, David, Op. Cit. p. 308.

<sup>29</sup> DALKIR, Kimiz, “Knowledge Management in Theory and Practice”, *Elsevier Butterworth-Heinemann* [en línea], Oxford, UK, 2005, p. 128.

<sup>30</sup> PRICE, Richard, “Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics”, *World Politics* [en línea], No. 55, Julio 2003, p. 580.

de la influencia de los knowledge brokers. Definidas por el constructivismo social como las élites occidentales tomadoras de decisiones, los normative entrepreneurs tienen la capacidad de tener un impacto superior en la creación de normas no sólo a nivel nacional sino también internacional. Aunque los estudiosos del constructivismo afirman que las normas cambian por un proceso social, son estos últimos quienes plasman o no esos cambios en las leyes escritas.<sup>31</sup>

Debido a lo dicho con anterioridad, tanto los advocacy groups en su afán por orientar las acciones de éstos; como los knowledge brokers en su manejo de la información; y también las comunidades epistémicas en su intento por cumplir con su rol de estudio e información hacia los tomadores de decisiones; este grupo, principalmente representado por la clase gobernante, es el punto donde se concentran las acciones del resto de los agentes.

Además de la Teoría Constructivista es importante también definir, antes de presentar las variables a ser utilizadas, un concepto más que será eje en la investigación, este es el concepto de Política Exterior y la dimensión Ambiental de ésta.

### **Concepto de Política Exterior y Política Exterior Ambiental**

A la hora de analizar el comportamiento y toma de decisiones de un Estado, tanto en lo concerniente al cambio climático como en cualquier otro ámbito de la política internacional, es importante comprender su política exterior y cómo ésta delinea el accionar estatal basándose en los intereses que se persiguen.

Entonces, se puede definir a la política exterior como un proceso guiado por la noción de interés nacional. A este respecto, Alexander George distingue una diferencia entre intereses nacionales irreductibles, los cuales se refieren a la supervivencia del Estado y que tienen prioridad frente a cualquier otro interés; e

---

<sup>31</sup> BARKIN, J. Samuel, "Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory", *Cambridge University Press* [en línea], Cambridge, UK, 2010, p. 114.

intereses secundarios, los cuales tienen una configuración de corto plazo y están sujetos a los intereses de los grupos en el poder en un contexto determinado.<sup>32</sup>

Otros autores, de manera más general, definen el concepto de política exterior como “[...] el conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos), en situaciones específicas y dentro del contexto de sus luchas por alcanzar sus metas.”<sup>33</sup> Aquí se puede vislumbrar porqué en diferentes contextos históricos el mismo Estado tiene intenciones diferentes, objetivos y preferencias que varían en relación con el mundo exterior a sus fronteras.

Dentro del concepto general de política exterior, lo que más nos concierne en este trabajo es la dimensión Ambiental de la Política Exterior, es decir, esta rama que compromete a los países dentro de las negociaciones internacionales, a invertir tiempo y recursos impensados hace solo unas décadas atrás.

Los problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad a escala global han hecho menester la producción de regulaciones internacionales, la firma de tratados, protocolos, acuerdos, etc. entre Jefes de Estado y Ministros alrededor del mundo, imponiendo la temática ambiental dentro de la agenda de política exterior de cada país. Claro que, en cada Estado, dependiendo de sus intereses y prioridades, esta temática va a tener una mayor importancia o no.

Por ejemplo, para países regularmente afectados por fenómenos climatológicos severos, o aquellos países insulares que de incrementar el nivel del mar podrían desaparecer, es más probable que su política exterior ambiental tenga un alto nivel prioritario comparado con un país que no se ve amenazado ni concientizado sobre el tema.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> GEORGE, Alexander. La Decisión Presidencial en Política Exterior – El uso eficaz de la información y el asesoramiento. S.l., Grupo Editor Latinoamericano, s.f., p. 230.

<sup>33</sup> PEARSON, Frederic y ROCHESTER, J. Martin. Relaciones Internacionales – Situación Global en el Siglo XXI, 4ª ed. S.l., s.f., p. 113.

<sup>34</sup> SPRINZ, Detlef y VAAHTORANTA, Tapani, “The Interested-based Explanation of International Environmental Policy”, *International Organization [en línea]*, Vol. 48, No. 1, invierno 1994, p. 79.



Teniendo en cuenta las definiciones previas, y volviendo al concepto de interés nacional, se lo puede entender entonces como el que en definitiva da los lineamientos para la conformación de la política exterior de un país. De esta manera, si consideramos que el principal interés de cualquier Estado es la estabilidad y el crecimiento económico, se puede comprender porqué la mayoría de los países prefieren no invertir tiempo ni recursos en la implementación de políticas ambientales en forma unilateral, ya que la creencia general es que una acción de este tipo repercutiría de forma negativa en la competitividad de la economía nacional.<sup>35</sup>

Esta concepción negativa sobre los efectos de las políticas ambientales sobre la economía tiene mucho que ver con la relación directa que se hace entre producción y uso de energías fósiles; sin embargo puede ser refutada si se tiene en cuenta que, al aplicar políticas sobre el cambio climático también se crearán importantes oportunidades empresariales, a medida que se crean nuevos mercados de tecnologías bajas en carbono y otros bienes y servicios bajos en carbono. A ello Sir Nicholas Stern agregaba en su informe:

“El mundo no está obligado a elegir entre evitar el cambio climático o promover el crecimiento y desarrollo. Los cambios habidos en las tecnologías energéticas y en la estructura de las economías han creado oportunidades para desvincular el crecimiento de las emisiones de GI. De hecho, el hacer caso omiso del cambio climático llegará, con el tiempo, a perjudicar el crecimiento.

La lucha contra el cambio climático es una estrategia que favorece el crecimiento a más largo plazo, y se puede hacer de manera que no limite las aspiraciones de crecimiento de países ricos y pobres”.<sup>36</sup>

A pesar de la importancia de Kyoto y de las retóricas utilizadas por muchos países en el marco de las negociaciones de éste, la gran mayoría optó en un principio por una estrategia de “esperar y ver”. Esta falta de presión por parte de los más altos escalafones políticos de cada país es lo que conduce, entre otras

---

<sup>35</sup> OTT, Hermann E. “Climate Change: An important Foreign Policy issue”, *International Affairs* [en línea], Vol. 77, No. 2, 2001, p. 278.

<sup>36</sup> STERN, Nicholas, Op. Cit. p. 239.

cosas, a que aun hoy se sigan negociando los puntos más importantes del protocolo.

Pero la inacción de los altos mandatarios políticos no es el único factor que imponía obstáculos a las negociaciones, al mismo tiempo, otros grupos fuertes como el lobby de la industria de los combustibles fósiles ejercían presión para enterrar y desacreditar a Kyoto. Durante las negociaciones en La Haya este grupo definió al protocolo como una pérdida de tiempo y como un proceso muerto, aunque el apoyo de las ONGs y otros grupos ambientalistas fortalecieron su seguimiento y los resultados reafirmaron su vigencia.<sup>37</sup>

El Protocolo de Kyoto y las negociaciones que le sucedieron son un claro ejemplo de la relación existente entre cambio climático y política exterior ambiental. A su vez, la participación activa o el rechazo total del mismo dan cuenta de la posición en particular de cada país teniendo siempre en consideración su interés nacional.

Estos conceptos definidos, en conjunto con las herramientas aportadas por la Teoría Constructivista, serán de suma utilidad a la hora de explicar las diferencias existentes entre la forma en la que se encara la política exterior ambiental desde los países del Cono Sur, la Unión Europea y los países del Umbrella Group. En definitiva, explorar cómo conocimiento y poder son mutuamente constitutivos o el proceso por el cual la legitimidad epistémica y la política se entrelazan en el Sistema Internacional logrando diversos resultados en cada caso.

Ahora si, habiendo definido el marco teórico constructivista, los cuatro agentes que se tomarán en consideración para el análisis de este trabajo (Normative Entrepreneurs, Knowledge Brokers, Epistemic Communities y Advocacy Groups) y los conceptos de Política Exterior y Política Exterior

---

<sup>37</sup> OTT, Hermann E., Op. Cit. p. 286.

Ambiental, es pertinente exponer cuáles son las variables que se medirán en el desarrollo de este trabajo a fin de encarar la problemática planteada en la introducción.

Una de las variables a medir, contrastando con la teoría utilizada, es *la influencia de cada agente en la toma de decisiones de Política Exterior relativas al medio ambiente y, por defecto, al Cambio Climático*.

Los indicadores que se utilizarán para medir dicha variable son:

- Leyes aprobadas relativas al medio ambiente.
- Organismos Gubernamentales creados para la gestión del medio ambiente.
- Financiamiento público destinado al estudio y desarrollo de cuestiones concernientes a la temática ambiental.

Éstos ofrecerán un panorama de cómo los agentes afectaron la conformación de las políticas públicas referentes al medio ambiente, en las diversas agendas de los países en estudio. Al mismo tiempo, el análisis de estos indicadores dará una pauta - dentro de las pujas entre facciones y grupos - de quiénes lograron imponerse o las propuestas de quiénes fueron dadas a lugar en el proceso.

Por su parte, otra de las variables a utilizar es *la Agenda de Política Exterior en relación con el Cambio Climático*. En este caso el indicador a emplear serán *las decisiones de Política Exterior tomadas respecto del Cambio Climático*, a través de las cuales se transparentan las intenciones de cada país respecto de la temática y se contrastan con su efectiva aplicación a nivel estatal.

El análisis de estos indicadores permitirá determinar el rol que juega cada agente en el proceso de toma de decisiones en torno a las políticas ambientales, tanto en el ámbito nacional como en las negociaciones internacionales, diferenciando así a los países que como resultado tienen una activa participación respecto del Cambio Climático, de los que sólo cumplen con lo que se espera de ellos.

## Capítulo 2

### Cambio Climático

#### 2.1. Nociones fundamentales, efectos, consecuencias

No es poca la literatura disponible sobre este tema en particular, aún así en nuestros días todavía hay muchas personas que no saben con exactitud qué es el Cambio Climático, de qué se trata o qué efectos puede tener en nuestras vidas. De hecho, hasta hace un par de décadas atrás el concepto de calentamiento global era más bien una cuestión técnica, oscuramente definida. Sin embargo, en este lapso de tiempo se ha convertido en un problema de cada vez mayor conocimiento público, que genera ansiedad y preocupación en la sociedad mundial y que además es sujeto de regulación internacional.

Fue en la conferencia de Villach, de la Organización Meteorológica Mundial en 1985, donde por primera vez se publicó un documento oficial que advertía sobre los efectos de las emisiones de gases de invernadero (GI) antropogénicamente potenciados. Por primera vez se ilustra que la raza humana está en posición de ejercer una significativa influencia en su medio ambiente y su clima, y por ello enfrentar graves consecuencias. El cambio climático tendrá profundas implicancias en la calidad de vida de cientos de millones de personas.

Solo una docena de años después se firma el Protocolo de Kyoto en Japón, en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde políticos de todo el mundo establecieron un conjunto de objetivos legalmente vinculantes para que los países industrializados reduzcan sus emisiones de GI. Esto demuestra que la velocidad con la que el conocimiento científico fue traducido en consenso diplomático internacional no tiene precedentes, a la vez que da testimonio de la autoridad que tiene la ciencia para otorgar legitimidad a la acción política.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> DEMERITT, David, Op. Cit. p. 307.

Es importante aclarar un punto en particular antes de continuar con el desarrollo del trabajo, esto es, la diferenciación entre los conceptos de Cambio Climático y Calentamiento Global. Muy a menudo estas nociones son utilizadas por los medios y la sociedad en general como sinónimos, pero la verdad es que estos conceptos guardan una relación de causa-consecuencia. Calentamiento Global se refiere al aumento sostenido de la temperatura promedio de todo el planeta, mientras que Cambio Climático se refiere a los cambios en los sistemas climáticos regionales (temperatura, humedad, lluvias, heladas, nevadas, sequías, etc.) producto del aumento general de la temperatura del planeta.

A su vez, el calentamiento global es explicado a través de un fenómeno que se ha dado a conocer como Efecto Invernadero. Este efecto es naturalmente necesario para la vida en nuestro planeta ya que es el que regula la cantidad de calor que se retiene en nuestra atmósfera, a la vez que deja salir otro tanto de calor para mantener así las temperaturas que hacen posible la supervivencia de las especies que conocemos. Pero de los gases que conforman la atmósfera y regulan la temperatura, se han ido acumulando en forma exacerbada aquellos que retienen más calor, dichos gases son producto de la actividad humana, en su mayoría provenientes de la combustión de productos derivados del petróleo, y que forman una capa que permite la entrada de calor y luz provenientes del Sol, pero no permite su salida. Esto se asemeja a lo que sucede con el vidrio o nylon con el que se construyen los invernaderos, de ahí la procedencia del nombre.

Lo que sucede es que la Tierra no puede eliminar en su totalidad el exceso de calor absorbido y este se queda atrapado entre la atmósfera y la superficie terrestre, haciendo que la temperatura promedio del planeta incremente. Este aumento de la temperatura hace que los inviernos polares sean más cortos y que haya pérdida de masa congelada (permafrost). El derretimiento de estos hielos cambia la composición del agua de mar y con ello el curso de las corrientes marinas, lo que a su vez deviene en cambios en los regímenes de lluvias, vientos, humedad y fenómenos climáticos severos, provocando también cambios climáticos a nivel regional.

Una vez aclarados estos conceptos y explicado muy brevemente alguno de los efectos inmediatos del cambio climático, se puede comprender el hecho de que estamos frente a un problema de gran magnitud. El cambio climático es uno de los desafíos más grandes de nuestro siglo, es un desafío global que requiere de soluciones globales. Es necesario pensar con visión a futuro, inclusive desde la política exterior. Una de las más difíciles cuestiones relacionadas con el cambio climático es que su amenaza se siente abstracta y las medidas para contrarrestarla están pobremente definidas.

Los efectos del cambio climático ya son tangibles y sus consecuencias sobre el hombre pueden ser devastadoras. La vulnerabilidad de las personas a estos cambios tiene que ver con la medida en que éstas dependen de los recursos naturales y del ecosistema, también de lo sensibles que sean estos recursos a los cambios climáticos, y de la capacidad de estas personas de adaptarse a los cambios en los suministros de estos recursos. En otras palabras, mientras más dependan de capital natural sensible a los cambios del clima, mientras menos utilicen formas sociales o económicas de capital, más en riesgo estarán.<sup>39</sup> Esto quiere decir que las poblaciones aborígenes de todo el mundo, los agricultores de subsistencia del África Subsahariana, o los habitantes de pequeñas islas son los más afectados por el cambio climático, irónicamente los que menos han contribuido a que éste suceda, en términos de emisiones de GI.<sup>40</sup>

Las consecuencias geopolíticas del cambio climático están determinadas tanto por los factores sociales, económicos y políticos locales, como por la magnitud misma del cambio en el clima.<sup>41</sup> Los países más ricos tendrán más y mejores oportunidades de adaptarse a estos eventos que aquellos países en desarrollo. Un incremento en las precipitaciones puede ser una bendición para un país que tenga la infraestructura como para acumular y redistribuir ese

---

<sup>39</sup> BARNETT, Jon y ADGER, Neil, "Climate change, human security and violent conflict", *Political Geography* [en línea], Vol. 26, 2007, p. 641.

<sup>40</sup> DREXHAGE, John, et. al. "Climate Change and Foreign Policy, an exploration of options for greater integration", *International Institute for Sustainable Development* [en línea], Winnipeg, Manitoba, Canadá, , 2007, p. 4.

<sup>41</sup> PODESTA, John y OGDEN, Peter, "The security implications of Climate Change", *The Washington Quarterly* [en línea], Vol. 31, No. 1, 2007, p. 115.

exceso de agua. Sin embargo, en un país pobre y sin las adecuadas prácticas de administración de recursos ni la mencionada infraestructura, esta lluvia puede ser una gran fuerza erosiva para el suelo.

Las crisis causadas o intensificadas por el cambio climático tales como emergencias humanitarias o desastres naturales presentarán serios desafíos no sólo para aquellos países directamente afectados, sino también para toda la comunidad internacional. Los países en desarrollo necesitarán de mucho apoyo para contrarrestar los efectos del cambio climático, y buscarán este apoyo en los países desarrollados, concientes de que la responsabilidad por las altas emisiones de GI a la atmósfera recae sobre éstos últimos.

Esto da una pauta de que son tantas las potenciales consecuencias del cambio climático, que es imposible disociarlas de posibles rutas a conflictos. Por ello es que no debería sorprendernos que en los países desarrollados ya hay una preocupación manifiesta sobre las implicancias en seguridad que apareja este fenómeno. De hecho poco después de la publicación del Tercer Informe del GIECC en el 2001, comenzaron a replicarse las preocupaciones. El 17 abril del 2007 se discutió sobre el cambio climático en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y se estableció que es un problema de seguridad internacional.<sup>42</sup>

A pesar de que es un amplio tema sobre el cual discutir, la mayoría de las opiniones giran en torno a que los problemas tendrán que ver con la especulación y el manejo de importantes recursos para la subsistencia de sociedades enteras, ya sea por reducción del acceso o de la calidad de dichos recursos. Parafraseando a Barnett y Adger, el cambio climático podría limitar la capacidad de un Estado de proveer oportunidades y servicios que mantengan un bienestar general. Esto quiere decir que bajo ciertas circunstancias, los impactos directos e indirectos del cambio climático pueden empeorar las condiciones de una sociedad y conducir a conflictos violentos.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> NORDÅS, Ragnhild y GLEDITSCH, Nils, "Climate change and conflict", *Political Geography* [en línea], Vol. 26, 2007, p. 628.

<sup>43</sup> BARNETT, Jon y ADGER, Neil, Op. Cit. p. 639.

Para comprender mejor este último enunciado lo ilustraré con un ejemplo hipotético: si el nivel del mar ascendiera un metro, disminuiría en aproximadamente un 17,5% la superficie de Bangladesh forzando a decenas de millones de personas a emigrar.<sup>44</sup> En este contexto podemos imaginar que Estados insulares como Tuvalu, Maldivas o Tonga directamente dejarían de existir. Por otra parte, según la organización Christian Aid, aproximadamente 184 millones de personas podrían morir en África como resultado de enfermedades vectoriales y sequías, producto del cambio climático, y al menos un billón se verán forzadas a emigrar por las mismas razones para fines del siglo XXI.<sup>45</sup>

Entonces, cuando se habla de posibles conflictos violentos, entre otras cosas se está hablando también de los resultados de las llamadas “migraciones ambientales”, ya que estas presentan tales condiciones de pobreza que son un centro de reclutamiento para movimientos rebeldes en África por ejemplo, además de representar una amenaza y desequilibrio para los países desarrollados quienes son el objetivo principal de los intentos de emigración. Si tomamos en consideración la óptica de las ramas más conservadoras de éstos países, el problema de los refugiados ambientales se traduce en posibles caldos de cultivo para la conformación de nuevos grupos terroristas.

De hecho, en octubre del 2003, un informe para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos escrito por Peter Schwartz (consultor de la CIA) y Doug Randall (del Global Business Network) tuvo un enorme impacto sobre la opinión pública al describir un nefasto escenario futuro donde los Estados estarán en guerra constante y desarrollarán armas nucleares para obtener los recursos más necesarios: agua, energía, alimentos. El argumento de los autores del Informe “Schwartz & Randall” era que este escenario era más que posible y

---

<sup>44</sup> VAN YPERSELE, Jean P., Op. Cit. p. 13.

<sup>45</sup> CHRISTIAN AID. Human Tide: The real migration crisis [en línea], Londres, Christian Aid, 2007, p. 3.



que “desafiará la seguridad nacional de los Estados Unidos en formas que deberían ser consideradas inmediatamente”.<sup>46</sup>

Queda en evidencia que el cambio climático pone en gran riesgo la seguridad humana, principalmente a través de sus efectos potencialmente negativos sobre el bienestar de las personas, y que, dependiendo de los intereses principales de cada país, es que se le da mayor o menor importancia a los distintos efectos. No sorprende que a Estados Unidos le haya comenzado a interesar cuando desde el Pentágono se presentó la perspectiva de posible crecimiento de grupos terroristas a causa de este fenómeno. Lo mismo pasa con los países europeos respecto del flujo de inmigrantes de África y Asia suroriental a causa de malas condiciones de vida por sequías o inundaciones. En países de África donde les resulta casi imposible mantener la paz y seguridad a causa de las milicias financiadas con diamantes, los refugiados ambientales encuentran una salida económica al unirse a estos grupos y así el conflicto no acaba jamás.

Si bien la amenaza del terrorismo es real e importante, los efectos del cambio climático tienen el potencial de terminar con la vida en este planeta tal y como la conocemos en los próximos años. Los heridos y muertos por desastres naturales extremos causados por los cambios en los regímenes climáticos regionales en distintos países superan con creces los números de las víctimas de ataques terroristas. En este contexto, es mucho más importante el cambio climático que el terrorismo, y miles de millones de dólares gastados cada año por países desarrollados en la lucha contra el terrorismo podrían ser re-direccionados a medidas de mitigación y adaptación ante efectos del cambio climático.

Impulsar una mayor comprensión de los efectos en seguridad causados por el calentamiento global también implica comprender de qué formas este fenómeno desafía a los Estados, incluyendo sus capacidades para proteger a sus ciudadanos y mantener la paz, si es que la hay. Dichas investigaciones sobre los

---

<sup>46</sup> SCHWARTZ, Peter y RANDALL, Doug, “An abrupt climate change scenario and its implications for United States National Security”, *Environmental Media Services* [en línea], 2003, p. 20.

efectos en seguridad pueden reducir la incertidumbre existente sobre las dimensiones humanas de los impactos del clima, a la vez que potenciaría el conocimiento sobre posibles estrategias de adaptación que ayudarán a evitar problemas de seguridad y elevados riesgos de conflictos violentos.<sup>47</sup>

## 2.2. Conclusiones Preliminares

La avanzada tecnología disponible hoy en día, sumada a los esfuerzos de miles de científicos alrededor del mundo, han posibilitado una mejor comprensión del porqué de estos cada vez más frecuentes cambios en el clima y sus expresiones más violentas. A su vez permiten proyectar el comportamiento futuro de estos fenómenos, la frecuencia y magnitud con la que se darán, así como los efectos que tendrán sobre los diferentes ecosistemas y sociedades.

El *Fourth Assessment Report* indica que en el siglo pasado la temperatura aumentó casi 1º C y que se espera un incremento aún mayor durante esta centuria, estimado entre 1.4 y 5.8º C. Esta información nos predice un escenario donde los niveles del mar podrían ascender hasta 88 cm para el 2100 con implicancias para hasta un 50-70% de la población mundial que actualmente vive en zonas costeras de baja altura.<sup>48</sup>

Si bien a veces es difícil actuar en base a suposiciones y modelos de computadora que proyectan ecuaciones hacia el futuro, no se puede negar la existencia y efectos del cambio climático, ni la premisa de que en su mayor parte estos efectos serán negativos. Considerando que los fenómenos climatológicos extremos - de cada vez mayor frecuencia como producto del calentamiento global - producen desastres en las sociedades conduciendo a gran parte de la población a condiciones de pobreza extrema, a éstas no les quedan demasiadas opciones, y si hablamos de países en desarrollo, entonces puede llegar a ser incluso peor.

Olas de calor, inundaciones, tormentas, tornados y sequías pueden causar hambrunas, movimientos poblacionales, emergencia de enfermedades y hasta

---

<sup>47</sup> BARNETT, Jon y ADGER, Neil, Op. Cit. p. 651.

<sup>48</sup> IPCC, 2007, Op. Cit. p. 18.

bajas en las producciones agrícolas. Todas estas son causas de un posible incremento en la inequidad a escala global, desde esta generación hacia las próximas<sup>49</sup>, y tales condiciones son muy propensas para el surgimiento de conflictos.

Desde el Sistema Internacional en general, se ha actuado principalmente en la producción de estos conocimientos, así como en la creación de marcos legales vinculantes que obliguen en cierta manera a los Estados a actuar. Los esfuerzos y lineamientos para intentar mitigar los cambios en el clima han llegado a cada Jefe de Estado en el mundo; el problema es que su verdadera aplicación tiene costos económicos y políticos. Existen problemas de incompatibilidad entre las medidas de mitigación y las agendas de cada país, existen lobbies en contra, existen diferentes e incluso en algunos casos más urgentes prioridades (llámense desempleo, salud, infraestructura o terrorismo).

Es poco razonable esperar que el Hombre reduzca dramáticamente sus emisiones de GI lo suficientemente rápido como para evitar un cambio climático significativo. Una población en constante y rápido crecimiento combinada con un creciente uso per cápita de energía, más trillones de dólares invertidos en la industria de los combustibles fósiles, indica que estamos en realidad en vías de duplicar nuestras emisiones de CO<sub>2</sub> para el año 2050.<sup>50</sup> Pero también es verdad que integrando el cambio climático a la agenda de política exterior de los países, se podría potenciar la habilidad y voluntad de varias naciones y de la comunidad internacional para intentar enfrentar los desafíos que impone el cambio climático y darle verdaderas soluciones.

---

<sup>49</sup> NORDÅS, Ragnhild y GLEDITSCH, Nils, Op. Cit. p. 629.

<sup>50</sup> WAITE, Michael, "Global Warming or Terrorism – Which one should we be most concerned about?", *American Institute of Physics*, [en línea], 2007, p. 77.

## Capítulo 3

# Cambio Climático y Política Exterior en los Países Desarrollados

El Protocolo de Kyoto está orientado principalmente a los países desarrollados por ser éstos quienes poseen mayor número de industrias y por ende una mayor cantidad de emisiones de GI, así como un más alto consumo energético. Además, estos países tienen mejor capacidad de respuesta, más infraestructura y mejores instituciones a la hora de implementar medidas para contrarrestar los efectos del cambio climático e intentar detener el crecimiento constante de emisiones de gases a la atmósfera.<sup>51</sup>

En lo que respecta a la participación y el rol de los países desarrollados en el marco de las negociaciones internacionales tendientes a mitigar los efectos del cambio climático, se pueden distinguir dos grupos de países con muy diferentes ópticas e intereses al respecto: por un lado la Unión Europea actuando como bloque; por el otro el llamado “Umbrella Group” integrado principalmente por Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón y Rusia, entre otros.

A continuación se profundizará el análisis tomando a cada grupo por separado a fin de entender sus respectivas posiciones respecto del tema y cómo estas llegaron a la agenda de política exterior, al final de cada subsección se detallará la participación de cada agente en el proceso de toma de decisiones de ambos grupos.

### 3.1. Unión Europea

El rol de la Unión Europea (UE) en el ámbito de las políticas ambientales globales es generalmente descrito como el de líder. Esta es una posición que ha ido ganando con el pasar del tiempo, demostrando su capacidad de organización,

---

<sup>51</sup> BARNETT, Jon, “Security and Climate Change”, *Global Environmental Change*, [en línea], Vol. 13, 2003, p. 10.

acción y puesta en marcha de medidas a favor de la protección del medio ambiente.

Haciendo un recorrido por la historia de las políticas ambientales europeas podremos distinguir los factores que fueron incidiendo en la evolución de las mismas, para ello se tomarán en cuenta 3 períodos principalmente.

El primer período es generalmente descrito como de “Un consenso internacional respecto al crecimiento económico”<sup>52</sup> y abarca desde 1957 hasta 1972. Al estar remontándonos a los comienzos de la historia de la Unión Europea, no es de extrañar que en esta época las preocupaciones por el medio ambiente fueran prácticamente inexistentes teniendo en cuenta que la prioridad en esos momentos era la reconstrucción de un continente en posguerra. De hecho si es que se concebía algún tipo de daño al medio, se lo consideraba como el precio a pagar por el desarrollo económico. En el Tratado de Roma no se hizo mención alguna respecto del cuidado del medio ambiente.

Hacia finales de los sesenta, y con el marco del movimiento hippie de la época, el problema de la degradación ambiental se convirtió en un tema candente. Creció la percepción de que una expansión económica descontrolada podría llegar a ser una amenaza para los objetivos de la Comunidad Europea (CE). Los Jefes de Estado europeos reunidos en París en octubre de 1972, deciden que el desarrollo económico no será más el único objetivo de la CE; por primera vez se señala que Europa necesita una política ambiental. Así, en la Declaración de París (1973) el Consejo Europeo anuncia la creación de los Programas de Acción Ambiental, los cuales sirvieron de marco para una política ambiental estructural.<sup>53</sup>

A partir de este punto comienza el segundo período que se extiende hasta el año 1987, y que es conocido como el período de la revolución ambiental debido a la rápida proliferación de leyes ambientales europeas. A través de esta revolución, las llamadas Evaluaciones Ambientales Estratégicas implementadas a

---

<sup>52</sup> VANDEN BRANDE, Edith, “Green civilian power Europe?”. En: Jan Orbie et. al., *Europe’s Global Role: external policies of the European Union*, [en línea], 2009, p. 158.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p.160.

partir de 1987, ganaron atención política dentro de cada Estado miembro, al tiempo que ganaban más poder. Ese año fue declarado como el Año Europeo del Medio Ambiente con el fin de demostrar al mundo que en Europa el desarrollo económico y la protección ambiental son complementarios.

Poco a poco el viejo continente se iba posicionando como líder, estando siempre a la vanguardia en cuanto a leyes ambientales y siendo los primeros en acuñar el término “desarrollo sustentable” como principio legitimador de las políticas europeas. En ese momento el sector industrial calificó de “asesinato a la economía” la tentativa europea de homogeneizar estrictamente las legislaciones ambientales de los países miembro. Muchos de estos Estados expresaron su negativa y el resultado fue un fracaso en la implementación de directivas en el ámbito ambiental.<sup>54</sup>

El comienzo de la tercera etapa viene con el fin de la Guerra Fría y el nuevo concepto de globalización. Aquí los problemas de degradación ambiental volvieron a ganar terreno y visibilidad; la conciencia pública al respecto y el crecimiento en el número y calidad de los estudios científicos sobre el tema pusieron de nuevo a las políticas ambientales en lo alto de la agenda.

La ausencia de Estados Unidos como líder de la globalización en general debido a su política de unilateralismo y obstruccionismo al comercio, le daba a Europa la posibilidad de ganar más protagonismo y de poner su potencial económico en el tablero. Había ahora una noción de responsabilidad por parte de los jefes de Estado europeos con respecto al rol que le tocaba jugar a Europa, y esta era una oportunidad que no se debía desaprovechar. Si la Unión Europea (UE) ofrece una alternativa como meta de las políticas ambientales europeas al resto del mundo, y si dicha alternativa es aceptada y percibida como legítima por terceras partes, entonces Europa no solo estaría comenzando a ocupar un lugar de liderazgo, sino que ganaría mucho en términos de “soft power”.

La ambición europea por convertirse en líder de las políticas ambientales mundiales tenía un marcado un trasfondo de intereses económicos, pero luego la

---

<sup>54</sup> Ibid., p.161.

UE fue aceptando su responsabilidad moral por el liderazgo global en materia ambiental. Bajo el principio de desarrollo sustentable, Europa se posicionó como el líder, demostrando que hay soluciones ambientales que no necesariamente signifiquen un obstáculo para el desarrollo económico.

En este marco fue que el gobierno británico le pidió al reconocido economista inglés Sir Nicholas Stern que elaborara el informe sobre “La Economía del Cambio Climático” ya citado con anterioridad en este trabajo, siendo esta una de las más audaces medidas tomadas por Europa. A partir de allí, la agenda de la UE constaba de soluciones ambientales basadas en comportamientos de mercados y fuertemente ligadas a medidas económicas de costo-beneficio. Una astuta manera de articular los intereses económicos con su responsabilidad como líder global en materia ambiental.

Como se puede apreciar, han habido momentos en la evolución histórica de la UE con mayor o menor interés por las políticas ambientales. Esto está estrechamente relacionado con los intereses de cada Estado miembro en diferentes períodos de tiempo, así como con los factores que influyen las políticas ambientales europeas. Edith Vanden Brande en su trabajo “Green civilian power Europe?” (2009), define específicamente 3 recursos internos de poder en Europa: “el poder económico de la UE, la dimensión interna de la política ambiental europea y el marco institucional de las negociaciones intra-europeas”.<sup>55</sup>

Estos recursos de poder son los que hacen posible, entre otras cosas, la exitosa implementación de políticas ambientales no solo a nivel europeo como bloque, sino a nivel individual en cada Estado miembro. Mucho tuvo que ver en ello el Informe Stern, donde se estima que tomar acciones hoy para recortar las emisiones de carbono podría costar alrededor del 1% de PBI global por año, algo así como 500 millones de dólares; contrastado con los costos de intentar revertir

---

<sup>55</sup> Ibid., p.158.

la situación si no se actúa ahora (un mínimo de 5% y hasta un máximo del 20% del PBI global anual).<sup>56</sup>

A raíz de estos resultados en el informe, muchos países aceleraron su toma de decisiones e implementación de medidas ambientales. Alemania es un gran ejemplo de ello, no solo por su efectividad, sino como muestra de que el accionar a favor del medio ambiente no tiene porqué ir en detrimento del desarrollo económico. Una disminución de alrededor del 15% en las emisiones de carbono de este país, son el resultado de una excelente política ambiental que cambió por completo la infraestructura del Este de Alemania. Además, implementó una estrategia de protección del clima con programas de incentivo a las nuevas energías, impuestos anuales progresivos sobre el consumo de energías contaminantes, financiamiento a proyectos de desarrollo, etc.<sup>57</sup> Un modelo a seguir siendo esta una de las más poderosas potencias industriales de nuestros tiempos.

Europa demostraba cumplir una buena función como líder ambiental, en abril del 2007 el Reino Unido utilizó su posición como presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para poner el problema del cambio climático en la agenda. La Ministro de Relaciones Exteriores británica Margaret Beckett argumentó que los efectos del cambio climático tales como sequías prolongadas, inundaciones y deficiencias en las cosechas son temas que pertenecen a la agenda de seguridad. A su vez, el Secretario General Ban Ki-moon relacionó los conflictos de la región de Darfur en Sudán con el cambio climático y afirmó que otros problemas ambientales similares están causando más conflictos en otras regiones de África.<sup>58</sup> Un gran número de ONGs adhirieron a esta postura, a la vez que presentaron sus propios estudios al respecto como material de respaldo a dichas aseveraciones.

Si bien Europa ha acumulado muchos logros y apoyo en materia de negociaciones internacionales relacionadas con el tema que nos concierne, la realidad es que en la mayoría de los casos la oposición encontrada ha sido

---

<sup>56</sup> STERN, Nicholas, Op. Cit. p. 211.

<sup>57</sup> OTT, Hermann E., Op. Cit. p. 292.

<sup>58</sup> NORDÅS, Ragnild y GLEDITSCH, Nils, Op. Cit. p. 629.



muchas veces abrumadora y difícil de contrarrestar. Y no sólo por la negativa de grandes potencias como los Estados Unidos, sino también por la presión ejercida por poderosos grupos con intereses económicos opuestos a lo que plantea una política de reducción de emisiones.

Un claro ejemplo de ello es la imposibilidad de llegar a un acuerdo en las diferentes negociaciones de las Convenciones de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde desde un principio Europa ha abogado por la implementación de una reducción de más del 50% de las emisiones en países desarrollados.<sup>59</sup> Ante la negativa a aceptar tal compromiso, las resoluciones fueron adaptándose y modificándose al punto de llegar a la creación de un sistema de negociación de las emisiones, donde países industrializados compran los derechos a emitir GI a países en desarrollo.

La UE no quedó fuera de este régimen y, aunque no es del todo acorde con las políticas que ha venido proponiendo, también implementó dicho sistema bajo el nombre de Mecanismo de Desarrollo Limpio, donde se estipula un programa de inversiones europeas en países del sudeste asiático y Latinoamérica, a cambio de derechos de emisiones, a la vez que propone un programa de inversiones para adaptación en países pobres.<sup>60</sup>

Esta alternativa difícilmente se puede considerar como una solución, sobre todo si tenemos en cuenta que los países que verdaderamente están en condiciones económicas, culturales y sociales como para realizar los profundos cambios estructurales necesarios para reducir emisiones, pretenden escapar a tal responsabilidad mediante la compra de permisos para seguir emitiendo.

Sobrellevar la carga que representa el liderazgo ambiental puede ser muy difícil y a veces contradictorio con los intereses económicos, pero en estos momentos la UE está en un punto de no retorno. El objetivo del liderazgo está ya instaurado formalmente y cognitivamente en las élites políticas, académicas y en la opinión pública europea en general.

---

<sup>59</sup> OTT, Hermann E., Op. Cit. p. 283.

<sup>60</sup> VANDEN BRANDE, Edith, Op. Cit. p. 170.

Agentes identificados en el apartado:

- *Normative Entrepreneurs*: En este caso en particular, se ven representados tanto en la clase gobernante de cada país de la región, como en los altos mandos de los órganos de gobierno de la UE, y es visible su alto nivel de compromiso y rapidez en la toma de decisiones. Han sido capaces de articular, haciendo buen uso de sus recursos, las políticas ambientales con el desarrollo económico, logrando así satisfacer las presiones constantes de diversos grupos dentro y fuera de la UE. De esta forma a su vez, logran posicionar su región como actor de gran peso en el escenario mundial.
- *Epistemic Communities*: Las comunidades epistémicas cumplen un papel fundamental en la evolución de Europa hacia las políticas ambientales. Siendo un segmento siempre bien financiado, el conocimiento científico sobre la temática ambiental no tardó en llegar a manos de los tomadores de decisiones. Un ejemplo muy ilustrativo de ello es el Informe Stern, numerosas veces citado en esta investigación.
- *Knowledge Brokers*: Cada órgano pertinente de la UE se sirve de toda información proveniente de las epistemic communities a la hora de producir sus informes y presentarlos, sobre todo, ante la Comisión Europea para el Cambio Climático. La cobertura mediática de cada evento relativo al Cambio Climático es crucial en tanto es la mayor influencia que recibe la opinión pública.
- *Advocacy Groups*: Si bien el proceso de toma de decisiones en la UE es complejo, no se puede prescindir de la influencia de los diferentes lobbies y de la opinión pública cuando se trata de comprender el porqué de cada política. El rechazo de grupos industriales al “desarrollo sustentable” en el año 1987 fue una poderosa fuerza que terminó por hacer fracasar la homogeneización de las políticas ambientales a nivel europeo. A su vez, con el fin de la Guerra Fría se hizo lugar al reclamo de los grupos ambientalistas y se logró instaurar

la política exterior ambiental en la agenda de política exterior europea.

### 3.2. Umbrella Group

En 1997, durante las negociaciones del Protocolo de Kyoto, un grupo de países desarrollados no pertenecientes a la UE formó una coalición que se dio a conocer como el “Umbrella Group” (Grupo Paraguas). Éste incluía entre sus miembros a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, la Federación Rusa, Noruega, Islandia, Ucrania y Japón,<sup>61</sup> y tenía la premisa de cumplir conjuntamente los compromisos que estipulaba el protocolo solo que bajo sus propias condiciones: cada país se impondría sus metas en la reducción de emisiones, no solo en términos de volúmenes, sino también en cuanto a los plazos a cumplir para ello.

Este grupo no solo ha servido para tales fines, sino que se convirtió en la principal plataforma de negociación para sus países miembro, logrando inclinar la balanza a su favor en más de una ocasión. A decir verdad, el Umbrella Group ha logrado imponer sus demandas y reformas en casi todas las Conferencias de las Partes (COP por sus siglas en inglés), donde se negocian las implementaciones de políticas ambientales globales de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Por ser este un grupo de países muy diferentes entre sí, con historia y cultura muy disímiles, se hará un repaso breve por la evolución y proceso de formación de las políticas ambientales de algunos de los más emblemáticos miembros de Umbrella. A saber: Australia, Canadá, la Federación Rusa y por último Estados Unidos.

El de **Australia** es un caso paradigmático debido a las variadas influencias que se aplican al sistema de gobierno y que son, en última instancia, las que orientan las decisiones políticas en un sentido u otro. Al ser miembro de la Commonwealth, Australia es observada constantemente por éste sistema de

---

<sup>61</sup> OTT, Hermann E., Op. Cit. p. 280.

gran influjo británico y que hace las veces de “guardián” imponiendo reglas básicas en determinadas materias. El sistema de gobierno australiano entonces consta de tres niveles: la Commonwealth, el nivel Estatal y el nivel local, lo que a veces resulta en un conflicto de normas entre unos y otros. En lo respectivo a lo ambiental, la Commonwealth formula e implementa las estrategias a nivel nacional para intentar superar las debilidades e incongruencias entre los otros dos escalafones.

Estos múltiples niveles de gobierno a su vez representan mayores oportunidades de acercamiento para los grupos de presión, haciendo que la puja entre ONGs, grupos industriales y partidos políticos sea de lo más activa. De hecho, al tener tantas oportunidades para acceder al proceso de toma de decisiones, las ONGs ambientalistas están muy fragmentadas y constantemente formulan alianzas con partidos políticos a niveles locales, socavando a la postre su capacidad de influencia a nivel Estatal.<sup>62</sup>

Las autoras de “Australia and Russia: How do their environmental policy processes differ?”, Firsova y Taplin, aseguran que:

“En Australia las decisiones relativas al medio ambiente son políticas, y son los políticos quienes influyen todo el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el factor regente de las políticas ambientales nacionales e internacionales de Australia es la orientación ideológica del gobierno de turno, y la tendencia de éste a seguir el camino percibido como políticamente menos problemático en vez del más ambientalmente racional.”<sup>63</sup>

En el año 1992 se estableció la NSESD, acrónimo en inglés para Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable Ecológico, la cual provee un amplio marco de directivas estratégicas para todos los niveles de gobierno a fin de orientar la toma de decisiones respectivas al medio ambiente, a la vez que hacía referencia a la Agenda 21 establecida en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de ese

---

<sup>62</sup> FIRSOVA, Anna y TAPLIN, Roslyn, “Australia and Russia: How do their environmental policy processes differ?”, *Springer Science+Business Media* [en línea], Julio 2007, p. 413.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 412.

mismo año. Sin embargo, desde hacen 18 años viene recibiendo más críticas que apoyo desde todos los sectores.

A pesar de la activa participación de ONGs internacionales, recién en 1996 Australia creó su primer departamento dedicado exclusivamente a lo ambiental el Environment Australia, hoy llamado Departamento de Medio Ambiente y Recursos Acuíferos, cuyo propósito es el de implementar políticas nacionales para proteger los recursos y herencias culturales australianas.

La política australiana ha sido y sigue siendo fuertemente influenciada no sólo por los grupos de presión internos ya mencionados, sino que tiene una tendencia a seguir los lineamientos de grandes potencias, especialmente de los Estados Unidos. Esto es muy visible en materia de terrorismo donde ha invertido más recursos inclusive que en materia ambiental. A su vez, si bien Australia ha participado en los debates internacionales por el cambio climático, lo ha hecho como miembro del Umbrella Group y por ende, siguiendo un lineamiento en conjunto liderado por Estados Unidos, tendencia que viene desde hace ya varios años.

Respecto de **Canadá**, los problemas parecen tener un tinte bastante similar a los australianos principalmente en lo referente a los inconvenientes derivados del tipo de gobierno. Las relaciones Estado-Provincia han sido siempre conflictivas en especial con la región franco-parlante. La temática ambiental sin embargo, tuvo un temprano desarrollo desde los años 1970s gracias a una notable atmósfera favorable de cooperación entre Estado y Provincias que duró hasta finales de los 1980s y les valió la inclusión de la temática ambiental y energética en la constitución.<sup>64</sup>

Desde entonces Canadá es reconocido internacionalmente por disponer de instituciones y marco legal ambiental bien desarrollados, sobre todo teniendo

---

<sup>64</sup> HARRISON, Kathryn, "Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy", *UBC Press* [en línea], 1996, p. 3.

en cuenta la gran diversidad y abundancia de recursos naturales que posee este país, con una de las costas más largas del mundo y de gran extensión territorial.

A pesar de ello, de haber ratificado el Protocolo de Kyoto, de haber servido como sede en la COP 11 en el 2005, de ser un país ambientalmente responsable, Canadá sigue formando parte del Umbrella Group siguiendo las presiones ejercidas por los grupos industriales que prefieren adoptar las directrices americanas.

Canadá tuvo que negociar con su sector industrial para poder ratificar Kyoto asumiendo en éste el mayor compromiso de restricción de emisiones, a cambio de tener flexibilidad en el proceso, por lo tanto, dándoles un alivio a los industriales en términos de tiempo para cumplir con los objetivos. En conjunto con Japón, Australia y Rusia, Canadá minó los resultados de varias negociaciones desde Marrakech hasta la actualidad en base a argumentos legales.<sup>65</sup>

La imagen internacional de Canadá como país ordenado, próspero y respetuoso de las normas, a veces disimula un accionar menos virtuoso. En el proceso de toma de decisiones políticas, a pesar de que el gobierno lo califique como abierto al público, la realidad es que tanto ONGs ambientalistas como grupos ciudadanos que intentan participar de éste, se encuentran con trabas y obstáculos generalmente ligados a falta de procedimientos para la incorporación de nuevas perspectivas. La puja de grupos ambientalistas a favor de medidas ambientales más estrictas ha sido moneda corriente en este país, aunque muchas veces infructuosas.

Al igual que los ya descritos, la **Federación Rusa** es otro ejemplo de país de gran extensión territorial y abundante biodiversidad, lo que la convierte en foco de los esfuerzos de protección ambiental y críticas del Sistema Internacional.

---

<sup>65</sup> SMITH, Heather A., "Seeking the middle ground between More and Less: a Canadian Perspective", *En: AA. VV., Climate Change: Five years after Kyoto*, Enfield, USA, Velma I. Grover Ed., 2004, p. 286.

La temática ambiental llegó a la Unión Soviética en los años 1970s en medio de los movimientos ambientalistas internacionales que influyeron en todos los países analizados hasta ahora. De a poco se fueron incluyendo instrumentos de política ambiental junto con herramientas económicas, teniendo en cuenta el valor de la naturaleza como proveedora de recursos. En 1991 se implementaron cobros por el uso de recursos naturales y más tarde se aplicarían multas por contaminar. Desde los setentas hasta la caída del régimen soviético, un mecanismo de control ambiental y un sistema de gobierno departamental dedicado a la protección del medio ambiente fue creciendo gradualmente hasta que en 1988 se creó el Comité de la Unión para la Protección Ambiental, conocido como Goskomekologii.<sup>66</sup>

Con la caída de la Unión Soviética y la formación de la Federación Rusa y su constitución renovada en 1993, muchas leyes ambientales debieron ser re-escritas y varios organismos fueron sometidos a reestructuraciones y revisiones. Ya para el año 2000 bajo el mandato de “Orden en las Estructuras de los Órganos Federales Ejecutivos”, el ex presidente Vladimir Putin disolvió el Goskomekologii y el Servicio Ruso de Bosques para incluirlos dentro del Ministerio de Recursos Naturales.<sup>67</sup>

Este tipo de medidas son las que normalmente tienden a perder dentro de la burocracia propia de los órganos públicos, los problemas más urgentes relativos al medio ambiente. Algunos críticos sostienen que la abolición del Goskomekologii fue llevada a cabo bajo la orden de Putin porque éste lo percibía como una amenaza para el crecimiento económico.

Rusia es un país que depende en gran medida de las exportaciones de recursos energéticos, entonces, si a causa del régimen de reducción de consumo de energías fósiles planteado por Kyoto el precio del crudo cae, Rusia se verá severamente afectada y no tendrá la habilidad de superar el impacto económico, particularmente debido a su débil sistema de instituciones estatales. Dicho esto, se hace más comprensible el ambiente de presiones sobre las decisiones políticas

---

<sup>66</sup> FIRSOVA, Anna y TAPLIN, Roslyn, Op. Cit. p. 415.

<sup>67</sup> Ibid., p. 416.

de este país, así como su adherencia al Umbrella Group y los sabotajes a las negociaciones pos Kyoto.

Finalmente llega el momento de centrar el análisis, respecto de la evolución de sus políticas ambientales, en **Estados Unidos**, el principal rector de los cursos a seguir en las negociaciones del Umbrella Group.

A finales de la década del sesenta, la crisis del petróleo, la recesión económica y la relativa caída de los Estados Unidos (EEUU) como potencia, creó una oportunidad para una Europa en franco desarrollo. Con la solidificación del proyecto económico interno, los europeos ganaron la confianza suficiente como para ostentar el vacío de poder dejado por los Estados Unidos en ese momento.

Confrontado con la creciente competencia económica, EEUU fue de a poco redefiniendo sus intereses de una manera diferente. La Guerra Fría iba desgastando a la potencia americana y su rol de hegemon con capacidad de soportar el multilateralismo, de ser el que dicta las reglas; estaba siendo dañado y habían otros actores internacionales interesados en ocupar ese lugar.<sup>68</sup>

Como respuesta a todo esto, EEUU definió sus intereses económicos de manera más específica. No estaban preparados para dar respuesta a nuevos desafíos como los problemas ambientales, su preocupación principal era la recuperación y estabilidad económica y quizás desde aquí deviene la falta de políticas ambientales americanas. En los setenta, cuando se gestaba la revolución ambiental, EEUU se iba quedando rezagado al respecto, a pesar de haber sido uno de los primeros países en desarrollar políticas ambientales. En realidad el problema pasaba también por cuestiones de aplicabilidad de dichas políticas.

En las negociaciones de la Convención de Viena de 1985, conocida también como Tratado del Ozono, EEUU actuó como líder. Aquí la UE había mostrado poco interés y compromiso, recibiendo críticas de que estaban más

---

<sup>68</sup> VANDEN BRANDE, Edith, Op. Cit. p. 168.



preocupados por la distribución interna de responsabilidades que por los problemas en la capa de ozono.

Ya en este período, la segunda mitad de la década de los ochenta, es donde las políticas ambientales europeas y americanas iban a cambiar drásticamente, aquí se da el gran cambio de roles. Algunos autores definen a este cambio de roles como el momento en el que EEUU pasó de ser líder de la Convención de Viena a rezagado de Kyoto, y la UE de ser rezagado de Viena a ser líder de Kyoto.<sup>69</sup> Hermann Ott en “Climate Change: An important foreign policy issue” (2001) estimaba que “el mundo necesita del liderazgo de los EEUU, pero algunas veces el líder debe dar un paso hacia atrás para pasar la posta a un corredor fresco”.<sup>70</sup>

A pesar de todo esto, los potenciales impactos del cambio climático no escaparon a los analistas políticos americanos ni mucho menos a aquellos encargados de la defensa de la gran potencia. Ya entrados los noventa, se instaura en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los Estados Unidos al cambio climático como una posible amenaza debido a los efectos que éste podría acarrear.

A veces se le hacía mención pero de maneras un tanto exageradas, como en el documento de la ESN de 1996 donde se estimaba que los Estados podrían escalar a conflictos armados entre sí por las “cada vez más escasas reservas de aire no contaminado”.<sup>71</sup> En otros documentos oficiales más recientes como el ya mencionado informe al Departamento de Defensa de “Schwartz & Randall” del 2003, concluyen que:

“Estados Unidos y Australia decidirán construir fortalezas defensivas alrededor de sus países porque poseen los recursos y reservas para asegurar su autosuficiencia. [...] Se asegurarán las fronteras para mantener alejados a inmigrantes indeseables de las islas del Caribe, México y América del Sur.

---

<sup>69</sup> Ibid., p. 168.

<sup>70</sup> OTT, Hermann E., Op. Cit. p. 296.

<sup>71</sup> BARNETT, Jon, Op. Cit. p. 9.

[...] Estos cambios climáticos sirven en este caso para justificar el papel de gendarme de los EEUU en un mundo donde contará, más que nunca, el control de los recursos fundamentales: energía, alimentación y agua.”<sup>72</sup>

Estas aseveraciones “apocalípticas” que tratan al cambio climático como esencialmente un problema de seguridad, tienen sus raíces en los intentos desesperados de algunos grupos de presión por llamar la atención de la élite política de los EEUU respecto a la necesidad de tomar acción para detener el deterioro ambiental. Por supuesto que originalmente el concepto de seguridad ambiental fue esgrimido con el fin de exponer lo inadecuado de las prácticas militares en materia de seguridad, teniendo en cuenta la porosidad de la soberanía ante los cambios ambientales. Fue un intento de elevar al cambio climático a lo alto de las prioridades de este Estado, así se imprimirían tantos esfuerzos y energía en el cambio climático, como se hace normalmente con cualquier amenaza a la seguridad nacional.<sup>73</sup>

Desde la óptica de los grupos ambientalistas, esto no podría haber sido un mayor fracaso, ya que no solo no se priorizó al cambio climático en los EEUU sino que se comenzó a invertir más en militarización y esto significa incluso más emisiones de carbono. Varios estudios han comprobado que la industria militar es una de las principales fuentes de emisiones de carbono, teniendo en cuenta además de las fábricas, la sumatoria de las emisiones de aviones, camiones, jeeps, barcos, explosiones, misiles, etc., sin contar el consumo energético de edificios y oficinas militares. En fin, todo el aparato militar en sí representa altos niveles de contaminación del aire y de emisiones de carbono a la atmósfera y mientras más grande sea, mayor cantidad de emisiones.

Para tener una idea de lo expuesto anteriormente, Jon Barnett incluye en su trabajo “Security and Climate Change” (2003) un sistema de cálculo de las emisiones basado en el porcentaje del Producto Nacional Bruto invertido en milicias obteniendo sus datos del Banco Mundial. De esta manera la Federación Rusa, que gastó un 11,5% de su PNB en 1995, emitió por un valor de 185

---

<sup>72</sup> SCHWARTZ, Peter y RANDALL, Doug, Op. Cit. p. 2.

<sup>73</sup> BARNETT, Jon, Op. Cit. p. 14.

millones de toneladas métricas de CO<sub>2</sub>; el Reino Unido con un gasto del 3% de su PNB, emite 17 millones de toneladas métricas de CO<sub>2</sub>; y los EEUU gastando un 3,8% de su PNB (también datos de 1995), emite por un valor de 210 millones de toneladas métricas de CO<sub>2</sub>. Se concluye con esto que la actividad militar a nivel global emite tantos Gases de Invernadero como las emisiones totales del Reino Unido. Esta es otra forma de ver porqué el aparato militar es mucho más un problema que una solución en lo que respecta a la inseguridad ambiental.<sup>74</sup>

Teniendo en cuenta lo observado, se puede notar entonces cómo la presión ejercida por diversos lobbies sí tiene un verdadero efecto en el aparato político de un Estado, a veces favorable, en este caso el efecto fue el opuesto. Lo importante a destacar es el peso que pueden llegar a tener estos actores. Pero entonces, ¿porqué no se opuso la opinión pública americana a este incremento en el gasto militar?

Estudios realizados por Tjernström y Tietenberg arrojaron resultados sorprendentes al observarse que la población de los EEUU estaba por debajo de la media en cuanto a familiaridad con respecto al cambio climático y los fenómenos relacionados con éste.<sup>75</sup> Aquí correspondería preguntarnos ¿porqué en un país con altos niveles de alfabetización el cambio climático es aun hoy un tema que pasa casi desapercibido? Algunos autores afirman que los americanos han sido sometidos a una campaña de desinformación y confusión sobre la veracidad de la ciencia del cambio climático; otros culpan al gran número de think tanks de base conservadora que surgieron en las últimas décadas y que, en cooperación con los republicanos que estaban en el poder durante los gobiernos de Bush Jr., caracterizaron al cambio climático como cualquier cosa menos un problema para los EEUU.

En “In search of theory in international environmental politics”, una reseña del autor Neil Harrison, éste afirma que:

---

<sup>74</sup> Ibid., p. 13.

<sup>75</sup> TJERNSTRÖM, E. y TIETENBERG, T. “Do differences in attitudes explain differences in national climate change policies?”, *Ecological Economics* [en línea], julio 2007, p. 323.

“El encubrimiento del problema afectó profundamente los resultados políticos que podría haber tenido, aunque no hay mucha evidencia de que aquellos que influenciaron el encubrimiento hayan sido miembros de una comunidad epistémica o hayan tenido intenciones de elegir entre posibles acciones políticas a tomar. [...] sin embargo, se encuentra evidencia de la presencia de knowledge brokers que interpretaron la ciencia subjetivamente para los altos mandos políticos.”<sup>76</sup>

Se haya encubierto o no, se hayan subestimado sus efectos o no, el cambio climático viene sucediendo y lo seguirá haciendo. Para los países desarrollados que normalmente tienen que lidiar con grandes influjos de inmigrantes, está comprobado que el deterioro del medio ambiente y su repercusión en el clima trae aparejados mayores movimientos migratorios, por ello analizar y planificar de antemano este tema debería ser una prioridad política.<sup>77</sup>

Agentes identificados en el apartado:

- *Normative Entrepreneurs*: Son la cara visible en cada negociación, llevan a cabo la tarea de intentar contentar a la opinión pública, a las ONGs ambientalistas y a los sectores industriales. En los casos de Canadá y Australia, se ven en una apretada situación debido a su accionar a favor de Kyoto con firmes intenciones de cumplir el régimen, pero teniendo que negociar al mismo tiempo con poderosos grupos industriales. Se unen a Umbrella para contentar a éstos últimos pero entonces las ONGs presionan en contra. El caso ruso y norteamericano es un poco menos complicado ya que parecen actuar a pesar de la opinión pública internacional, contentándose con manejar la información impartida dentro de sus fronteras hacia sus respectivas poblaciones.
- *Epistemic Communities*: Gran parte de la información disponible sobre la temática ambiental proviene de éstos países y han sabido ser pioneros en el estudio de los cambios del clima, sin embargo, sobre

---

<sup>76</sup> HARRISON, Neil, “In search of theory in international environmental politics”, *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 1, [en línea], abril 1996, p. 146.

<sup>77</sup> BARNETT, Jon, Op. Cit. p. 12.

todo en los casos de EEUU y Rusia, varios miembros de estos grupos han sido manipulados para conseguir disfrazar la realidad del cambio climático a favor de otros agentes con profundos intereses económicos en juego. Muchos Think Tanks americanos y hasta científicos de las Ciencias Naturales sirvieron a estos fines a cambio de jugosas donaciones a sus respectivas fundaciones.

- *Knowledge Brokers:* En esta subsección cumplen un rol quizás más visible que en ninguna otra. En todos los países analizados el Umbrella Group los Knowledge Brokers tuvieron que convencer a la opinión pública respecto del accionar estatal en materia ambiental, sobre todo en las negociaciones y debates internacionales en torno al cambio climático. Se hace especial mención al caso de EEUU donde la población sufre de una gran desinformación y esto se debe esencialmente a este grupo de actores en particular y su trabajo en conjunto con las epistemic communities financiadas a tales fines. Además este grupo fue el principal responsable de la militarización del cambio climático en EEUU.
- *Advocacy Groups:* El debate entre diferentes facciones de grupos ambientalistas e industriales es muy poderoso. Los países analizados aquí son base de miles de ONGs ambientalistas al mismo tiempo que son sede de importantes industrias multimillonarias. Muchas veces tanto una facción como la otra se ven entremezcladas con la clase política logrando imponer sus objetivos, otras veces, como en el caso de EEUU las ONGs logran captar la atención de la élite gobernante, pero los Knowledge Brokers dieron un giro a la situación militarizando la problemática. En Australia y Canadá se puede establecer que tanto ONGs como industrias han podido ganar ciertas batallas, pero en el caso de EEUU y Rusia la balanza se inclina más a favor del crecimiento económico por sobre todas las cosas.

### 3.3. Conclusiones Preliminares

La construcción social del cambio climático como problema dentro de los países o grupo de países analizados en este capítulo tiene como factor común un movimiento ambientalista en la era hippie de los 1970s que llevó al centro de los debates la importancia del medio ambiente y su cuidado. A partir de este punto cada Estado fue tomando un rumbo diferente y dentro de la Unión Europea de a poco se fueron homogeneizando las prioridades hasta llegar a posicionarse como líderes en materia ambiental.

Europa ha demostrado estar a la altura de la situación en cuanto al liderazgo que detenta en el ámbito internacional, y ese es justamente su objetivo. Estar al frente de las negociaciones le ha dado a la UE un rol importante en el escenario mundial como polo de poder, por lo que la protección del medio ambiente se traduce a su vez en una herramienta utilizada para alcanzar estos objetivos. De cualquier manera, es visible el intenso trabajo de ONGs ambientalistas y grupos científicos de variados ámbitos, así como la colaboración de los gobiernos de cada Estado miembro individualmente o de la Unión Europea en sí a través de sus órganos, con éstos grupos a los fines de producir información y traducirla en acciones concretas.

A pesar de la ambición europea por ostentar el liderazgo, la creciente tensión entre los diferentes intereses cruzados en un contexto de constante competencia económica dentro de la UE, hacen que sea cada vez más costoso mantener dicha posición de líder. Igualmente Europa ha sabido demostrar gran habilidad a la hora de articular sus intereses económicos y la lucha contra el cambio climático.

En profundo contraste con esto, Estados Unidos, una de las economías más grandes del mundo, así como la más intensa en cuanto a consumo de energía y emisiones de carbono per cápita, no sólo no ha accedido a ningún acuerdo de

reducción de emisiones, sino que desde 1990 las han incrementado de manera sostenida.<sup>78</sup>

Aún hablando de países desarrollados y de economías relativamente estables, es evidente la discrepancia entre la posición de la UE y los miembros del Umbrella Group. Entonces, ¿qué es lo que hace que este grupo difiera tanto de la UE en el ámbito de las negociaciones por el cambio climático? A grandes rasgos, se podría decir que el Umbrella Group no cree en los resultados del Informe Stern, o simplemente no pueden concebir el desarrollo económico sin el consumo de energías fósiles. Los discursos presidenciales de Australia y Estados Unidos, principalmente, pueden darnos una pauta de ello.

Según el ex presidente George W. Bush, los costos de la reducción de emisiones y la pérdida de ventajas competitivas como resultado de tales reducciones serían un gran factor negativo para la economía americana. A su vez, el gobierno de Australia afirmó que el Protocolo de Kyoto impactaría negativamente en la economía local y por ello su objetivo autoimpuesto de reducción de emisiones es un 108% mayor que las emisiones registradas en 1990 para ese país.<sup>79</sup>

Quizás para comprender mejor las posturas provenientes de dichas potencias habría que considerar los intereses de otros países, los países productores de petróleo, entre ellos Rusia. Siendo éstos por excelencia los principales opositores al régimen impuesto por Kyoto, ya que los modelos sugeridos para la aplicación del mismo proponen políticas de impositivas sobre el uso de combustibles fósiles. Éstos impuestos harían subir el precio del crudo y por ende reducir la demanda en los países desarrollados, quienes representan un 60% del consumo mundial del mismo.<sup>80</sup>

Con anterioridad se ha hecho mención a este grupo en particular y su poder de lobby en las negociaciones internacionales, ya en el ámbito de las

---

<sup>78</sup> TJERNSTRÖM, E. y TIETENBERG, T. "Do differences in attitudes explain differences in national climate change policies?", *Ecological Economics* [en línea], julio 2007, p. 315.

<sup>79</sup> BARNETT, Jon, Op. Cit. p. 9.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 9.

políticas estadounidenses David Demeritt en “The construction of global warming and the politics of science” comenta:

“[...] gracias a generosos aportes económicos por parte de la industria de los combustibles fósiles, Singer, Seitz y un puñado de otros auto-proclamados escépticos del clima, se han convertido en las estrellas de las discusiones políticas dentro del circuito de los republicanos que controlan el Congreso de los Estados Unidos. [...] su principal argumento contra el Protocolo de Kyoto es que la amenaza del cambio climático ha sido tremendamente exagerada por científicos financiados para tomar una actitud alarmista al respecto.”<sup>81</sup>

La participación de los agentes en el proceso de toma de decisiones tanto en los países de Umbrella como en la UE, es clave para la comprensión de los resultados que se plasman en sus respectivas agendas de política exterior, y en la forma en que cada uno percibe las amenazas u oportunidades en la problemática del cambio climático.

Para los países más ricos como los EEUU, Canadá o Australia, darles recursos a sus habitantes para la adaptación a los cambios del clima y sus posibles efectos, les significa un pequeño costo económico y social. La diferencia es que para un australiano, por ejemplo, el cambio climático es un problema de adaptación, para un habitante de las islas Marshall es una cuestión de supervivencia.<sup>82</sup> Esto explica los enfrentamientos en las negociaciones internacionales, hay grandes discrepancias entre la responsabilidad por y la vulnerabilidad al cambio climático. Generalmente los menos responsables son los más vulnerables, y viceversa.

Sin duda los países europeos han sido los que han tomado la iniciativa en las últimas décadas en el ámbito de la cooperación y la lucha contra el cambio climático, aunque han tenido varios contratiempos cuando aparece la posibilidad de rezagarse económicamente. De cualquier manera, ya sea que Europa siga sosteniendo sus metas ambientales o se vuelque para conseguir un mayor poder

---

<sup>81</sup> DEMERITT, David, Op. Cit. p. 308.

<sup>82</sup> Ibid., p. 14.



económico, todo va a depender de su capacidad y voluntad política para predicar con el ejemplo.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> VANDEN BRANDE, Edith, Op. Cit. p. 175.

## **Capítulo 4:**

# **Cambio Climático y Política Exterior en los Países del Cono Sur**

### **4.1. La región y su contexto**

Debido a sus características, los países de América Latina y el Caribe conforman una de las regiones más riesgosas en cuanto a los impactos futuros del cambio climático. No sólo por sus condiciones geográficas y biológicas, sino además por sus grandes desigualdades sociales, inestabilidad político-económica e instituciones ineficientes que dificultan en la región el desarrollo de estudios y acciones de adaptación necesarias para “minimizar los efectos del cambio climático, y encarar políticas de desarrollo sustentable acordes con los desafíos presentes y futuros” (Conosur Sustentable, 2007).<sup>84</sup>

El riesgo de pérdida de biodiversidad en la región es muy grande debido, entre otras cosas, a la expansión de los terrenos de cultivo dentro de zonas tropicales. Según los estudios del GIECC, “en América Latina existen siete de las veinticinco regiones más críticas del mundo con concentraciones altas de especies endémicas y estas zonas están padeciendo la pérdida del hábitat”.<sup>85</sup>

Los efectos del cambio climático ya se han manifestado en Latinoamérica y los problemas que derivan de estos fenómenos apenas están comenzando a considerarse. El GIECC señala que “se han producido fenómenos meteorológicos extremos muy inusuales en la región, como intensas lluvias en Venezuela (1999, 2005), inundaciones en la Pampa Argentina (2000, 2002), sequía en el Amazonas (2005), tormentas de granizo en Bolivia (2002) y en la zona del Gran Buenos

---

<sup>84</sup> CONOSUR SUSTENTABLE. Hoy es Mañana [en línea], Buenos Aires, Inercia, Diciembre 2007, p. 18.

<sup>85</sup> IPCC, 2007, Op. Cit. p. 14.

Aires (2006), el inaudito huracán Katrina (2004) y la temporada ciclónica récord en el 2005 en el Caribe”.<sup>86</sup>

Todos estos fenómenos tienen, además, una importante influencia en la salud ya que, por ejemplo, se desarrollan determinados mosquitos que antes no alcanzaban la región, (sobre todo la región del Cono Sur, centro del enfoque de este estudio) y que ahora transmiten enfermedades que antes no existían, como en ciertas zonas andinas.<sup>87</sup>

La prueba de que el cambio climático está afectando la región está al alcance de la mano y esto va mucho más allá de las tan discutidas responsabilidades que tiene cada país respecto a las emisiones de GI a la atmósfera.

Si bien, como se hiciera mención en capítulos anteriores, el nivel de responsabilidad en la emisión de GI es muy desigual a nivel global, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconoce que existen diferencias en el grado de responsabilidad y por lo tanto se condice con obligaciones diferenciadas derivadas de ello. De esta manera, se esgrime un marco legal que exige a los países desarrollados un mayor compromiso al respecto, estando los EEUU en la mira ya que aportan aproximadamente un 25% de todas las emisiones de GI del planeta.

Pero esto no quiere decir que nuestra región esté totalmente exenta de culpa y cargo, ni mucho menos que se pueda continuar con el modelo de producción actual sin al menos reparar en sus consecuencias. Si observamos las Figuras 1 y 2<sup>88</sup>, podemos ver las emisiones de América Latina comparadas con las de algunos países industriales, así como las emisiones per cápita de los principales emisores del planeta y de los países de América Latina. En este último gráfico podemos apreciar que, en términos de emisiones per cápita,

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 15.

<sup>87</sup> AFP. “El Cambio Climático afecta la salud”. Diario *La Nación*, [en línea], Buenos Aires, 20 de marzo de 2009

<sup>88</sup> BERTINAT, Pablo, “Cambio Climático: Planeta y ciudadanía en riesgo”, *Programa Argentina Sustentable* [en línea], mayo 2005, p. 4.

muchos países latinoamericanos están a la altura de grandes potencias industriales.

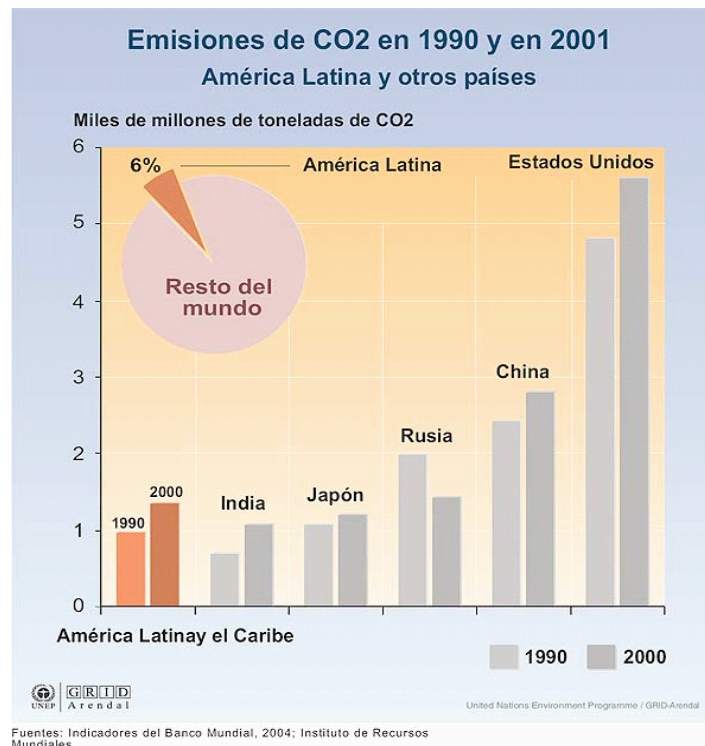


Figura 1

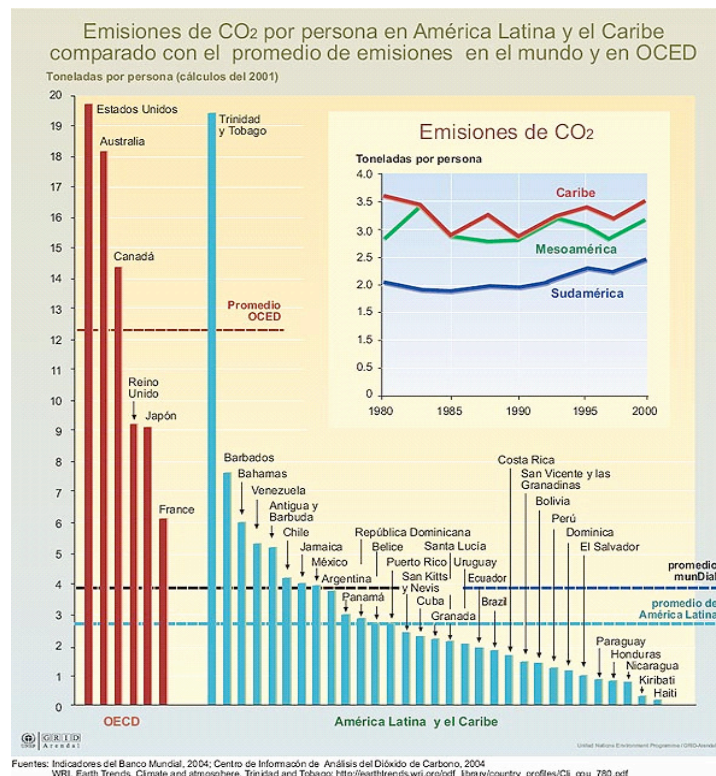


Figura 2

La cuestión pasa por un punto crucial, las prioridades en nuestra región giran en torno a otros intereses, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Es decir que, temas como desarrollo económico, infraestructura, empleo y servicios tienen mayor peso que el activismo ambiental.<sup>89</sup> El crecimiento económico, no importa qué tan cortoplacista sea, tendrá casi siempre un lugar prioritario, aunque a menudo se mencionen ciertas intenciones de preservar el medio ambiente. Según Diana Tussie:

“Las principales preocupaciones de los países en desarrollo (respecto a la relación comercio-medio ambiente)...tienen que ver, por un lado, con cómo ganar acceso los mercados y mantenerlos sin degradar el medio ambiente, y, por otro lado, cómo proteger el medio ambiente sin afectar el ritmo de crecimiento y liberalización del comercio”.<sup>90</sup>

Y es que el libre comercio trajo consigo promesas de crecimiento productivo y económico pero también esto conduce al deterioro ambiental, sobre todo en países en desarrollo como los del Cono Sur, ya que sus exportaciones están basadas en recursos naturales que, comparados con productos industriales, causan un mayor impacto negativo. Cabe destacar que los productos de agricultura, minería y energía representan más de la mitad de las exportaciones del Cono Sur.<sup>91</sup>

A nivel gubernamental, casi toda mención sobre preocupaciones por el deterioro ambiental ha sido meramente enunciativa. Esto se debe a que, si las economías crecen gracias a los tratados de libre comercio, las élites políticas (o *normative entrepreneurs*) de los países en desarrollo son premiadas por sus logros, en vez de ser impugnadas por los posibles efectos negativos en el medio ambiente. Por ello es que éstos venían tomando decisiones prácticamente sin necesidad de tener que lidiar con alguna oposición basada en argumentos

---

<sup>89</sup> PRICE, Marie, “Ecopolitics and environmental nongovernmental organizations in Latin América”, *Geographical Review*, Vol. 84, No. 1 [en línea], enero 1994, p. 42.

<sup>90</sup> TUSSIE, Diana. En: HOCHSTETLER, Kathryn, “Fading Green?: Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N.º. 4, 2003, p. 2.

<sup>91</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, “Fading Green?: Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N.º. 4, 2003, p. 2.

ambientalistas. Simplemente aún no estaba instaurada en la mayoría de la población la suficiente preocupación por los problemas ambientales.

Sin embargo, el contexto fue cambiando hacia finales de los años 80 y, en el marco de un movimiento ambientalista de escala global, cientos de organizaciones no gubernamentales (ONGs) comenzaron a aparecer en escena, conformando un nuevo sector que representaba intereses a menudo opuestos a los de la clase dirigente y las corporaciones del sector privado.

Hoy en día se pueden contar cientos de estas organizaciones operando en el Cono Sur, y la mayoría de ellas apenas superan la década de existencia. Hay varias razones por las cuales las ONGs han proliferado de esa manera: nuevas fuentes de financiamiento desde el extranjero; su popularidad como vehículos de cambio social; pero sobre todas las cosas, como respuesta ante los baches dejados por el gobierno en determinadas problemáticas.

Algunos argumentan que la presencia de las ONGs ha incrementado los niveles de responsabilidad gubernamental, aunque muchas de estas respuestas del gobierno puedan ser más simbólicas que efectivas. Pero lo que no se puede negar es que se ha abierto un diálogo donde antes no lo había<sup>92</sup>, los gobiernos de los países del Cono Sur se han abierto cada vez más a las organizaciones, o al llamado “tercer sector”.

Ejemplo de ello es la participación de las ONGs en las negociaciones del Mercosur, donde los representantes, sobre todo de Argentina, presentaron propuestas escritas provenientes del sector no gubernamental a la hora de tomar decisiones.<sup>93</sup>

Aquí también se pueden identificar varios de los agentes que se enumeran y definen en la Teoría Constructivista desarrollada en el capítulo 1 de este trabajo, algunas veces en constante intercambio y otras un tanto más enfrentados. Se distingue la labor de los *Normative Entrepreneurs* en las negociaciones internacionales regionales y en la toma de decisiones a nivel local;

---

<sup>92</sup> PRICE, Marie, Op. Cit. p. 56.

<sup>93</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 15.

el rol de *Knowledge Brokers* sobre todo representado en la prensa que comunica los sucesos impartiendo la información según su óptica; y más presentes que antes, las ONGs, sindicatos, agrupaciones sociales y grupos empresariales ejerciendo presión a favor de sus intereses, identificados en la teoría como *Advocacy Groups*.

En los siguientes puntos se desarrollarán por separado los distintos países de la región Cono Sur que se han tomado como objeto de estudio en el trabajo. En cada uno se detallará la presencia y alcance de los agentes allí presentes.

## 4.2. Argentina

Según un estudio realizado en el 2004 por la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina de las Naciones Unidas) citado en un artículo publicado por la ONG "Taller Ecologista", Argentina se ubica como el país más dependiente de los combustibles fósiles en la región. Si se considera el total de energía utilizada en el país, las fuentes fósiles aportan aproximadamente un 92%.<sup>94</sup> Considerando los gráficos anteriores de las figuras 1 y 2, a pesar de no llegar a los altísimos niveles de emisiones de los países desarrollados, Argentina representa uno de los más altos de Latinoamérica.

Esto es claro ejemplo de cómo la temática ambiental es relativamente reciente para Argentina, al punto que solo ingresó a la agenda gubernamental de forma explícita en la década de 1970, cuando se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano durante el último gobierno de Juan D. Perón.

Dar un repaso a la evolución de las políticas ambientales argentinas quizás pueda brindar una explicación a fin de comprender los elementos y actores que moldearon la situación actual.

En un principio la temática ambiental giraba en torno a un énfasis por lo ecológico, se ubicaba a la naturaleza como proveedora de recursos de gran valor económico. Este período, que coincide con el del mencionado último gobierno de

---

<sup>94</sup> BERTINAT, Pablo, Op. Cit. p. 6.

Perón, hacía uso de los Parques Nacionales como puntos de extracción de recursos valiosos para la economía nacional. De hecho, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano dependía del Ministerio de Economía. Sin embargo, se gestó un conjunto de leyes para el área a fin de llenar el vacío legal en el tema. Además, la jerarquía de la Secretaría le proporcionaba recursos económicos suficientes como para impulsar mayores estudios sobre esta nueva área.

Así es como se evoluciona hacia una nueva perspectiva de lo ambiental, una visión holística e integral del ambiente, producto de grandes aportes realizados por las ciencias sociales y que iba a ser muestra de la influencia del estilo de desarrollo capitalista sobre el ambiente.<sup>95</sup>

Con la llegada del golpe militar de 1976, también conocido como el “Proceso de Reorganización Nacional”, se diluye por completo la identidad de la Secretaría, así como la importancia del medio ambiente en el ámbito gubernamental. Las acciones de este gobierno, orientadas hacia políticas liberales y aperturistas, tuvo como efecto un retroceso en lo que respecta al medio ambiente.

El gobierno de Alfonsín tuvo que enfrentar una realidad que no dejaba lugar para el medio ambiente en su lista de prioridades entre las que figuraban la restauración de la democracia, los derechos humanos y el enjuiciamiento a los militares. Sin embargo, se crearon algunos aparatos gubernamentales ya hacia finales de su gestión, como la Secretaría de Política Ambiental y luego la Comisión Nacional de Política Ambiental. Dichos órganos no llegaron siquiera a promulgar ninguna legislación ambiental de fondo.<sup>96</sup>

La gestión de Carlos Menem es quizás la más interesante a analizar ya que comienza con un bajo interés por la problemática ambiental y luego hace un giro de 180 grados al otorgarle estatus de constitucional en la reforma de 1994, creando la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Esto se

---

<sup>95</sup> DIAZ, Myriam del Valle, “La política ambiental argentina: su errático desarrollo”, *Revista Kairos*, Año 10, No. 18 [en línea], noviembre de 2006, p. 6.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 10.



debe en gran parte a dos accidentes ambientales que causaron gran repercusión, un derrame de petróleo y una erupción de ceniza volcánica.<sup>97</sup>

A su vez, no es para menos el efecto que tuvo la Convención de Río de 1992 donde se adopta la Agenda 21 y los principios de Río. Aquí se declara por primera vez la importancia de la participación de la Sociedad Civil, siendo visiblemente crucial el aporte de las ONGs, estimulando así su crecimiento en número y participación. Pero a la hora de establecer las políticas ambientales, sin importar el número de ONGs que participaron del proceso, influyeron más las cámaras y corporaciones que trabajaron por la instalación de cánones ambientales que les permitiera comercializar sus productos, sobre todo en el exterior. Según Díaz, “el mercado impuso de esta manera, ciertas normas ambientales”.<sup>98</sup>

Este tipo de comportamiento en la gestión de Menem era bastante común, sobre todo teniendo en cuenta que el Sistema Internacional ya exigía a los países de la región una mayor ingerencia y conciencia por el medio ambiente. Por ello es que se tomaron tantas medidas, se crearon órganos, se dictaron leyes y hasta se hizo de sede de una de las Conferencias de las Partes sobre el Cambio Climático en Buenos Aires en el año 1997.

Menem fue el primer presidente argentino en incorporar la política ambiental en su agenda de política exterior, y supo hacerlo a su manera contentando así a las ONGs que lo presionaban, a los organismos internacionales que lo exigían y de paso proyectando una imagen que lo ubicaba como él mismo solía decir “en el primer mundo”. Lo que sucedía era que más allá de la buena imagen, al mismo tiempo se realizaban acciones en total discordancia con ello.

Especialmente en los noventa, pero también en los gobiernos subsiguientes, el discurso ambiental se acomodó a lo que esperaban escuchar los organismos internacionales y los grupos ambientalistas, adaptó su accionar a los requerimientos globales, pero sin cambiar en esencia la concepción de fondo.

---

<sup>97</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 10.

<sup>98</sup> DIAZ, Myriam del Valle, Op. Cit. p. 12.

Así, el mismo año en el que se hizo de sede nuevamente de la COP, en este caso la COP 10 en el año 2004, y que se pronunciaron extensos discursos presidenciales respecto de las acciones a tomar contra el cambio climático y sus peligros inminentes, se actuó en total oposición con ello al establecer un Plan Energético Nacional que proponía incrementar la explotación de combustibles fósiles y aumentar la cota de la represa Yaciretá (desplazando 55.000 personas).<sup>99</sup>

No obstante, Argentina dispone de una Dirección de Cambio Climático (DCC) creada en el 2007 por la Resolución 58/2007 cuyo rol principal es el de “Asesorar al Director Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable en todos aquellos aspectos relacionados con la implementación de la Ley N° 24.295 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”.<sup>100</sup> Entre otras de las funciones dispuestas por esta resolución, se entiende que la DCC se limita solamente a “proponer, asistir técnica y administrativamente, elaborar comunicados, elaborar lineamientos, etc.” Es decir, no hay grandes atribuciones ni mucha capacidad de acción otorgada a este organismo.

En general, la accidentada historia política argentina ha influido mucho en la ineficiente gestión ambiental del Estado. Los constantes cambios de gobierno de diferentes facciones, y la usual práctica de borrar lo hecho por el gobierno anterior para empezar de cero, dificultan una continuidad política necesaria para el desarrollo y profundización de las normativas ambientales.

Agentes identificados en el apartado:

- *Normative Entrepreneurs*: Representados principalmente por los gobernantes, si bien en algún momento las Fuerzas Armadas tomaron las decisiones hasta que se impusieron ellos mismos como gobierno. Distinguibles en los momentos clave promulgando leyes ambientales, creando secretarías o diluyéndolas según los intereses del gobierno de turno, o también, otorgando carácter constitucional a los

---

<sup>99</sup> BERTINAT, Pablo, Op. Cit. p. 6.

<sup>100</sup> Resolución 58/2007, Dirección de Cambio Climático, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

problemas ambientales en 1994. Si bien sólo en la primera etapa del desarrollo de políticas ambientales argentinas se denota un transparente interés por la temática, luego pasa a ser algo inexistente o una herramienta útil para lograr otros fines, como agiornar al país ante los ojos de la comunidad internacional.

- *Epistemic Communities*: Presentes sobre todo en la primera etapa de la evolución de las políticas ambientales argentinas, durante el gobierno de Perón que fue cuando se profundizó científicamente en el tema. Argentina sufrió una masiva huida de científicos durante la dictadura militar, retrasando significativamente la producción literaria y la instauración de la temática ambiental en la política.
- *Knowledge Brokers*: Aunque no explícitamente en este texto, la presencia de los medios es crucial a la hora de manejar la información en todo gobierno. En el caso de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable del ex Presidente Menem, ésta actuó utilizando la información científica y traduciéndola a los fines que servían al gobierno, sobre todo durante la cuestionada gestión de la ex Ministro María Julia Alsogaray.
- *Advocacy Groups*: Aquí podemos simplemente enumerarlos, por un lado las ONGs, agrupaciones y fundaciones presentes en casi todo el proceso pero con mayor fuerza a partir de los noventa; y por el otro las corporaciones y cámaras comerciales, más visibles a partir del incremento en el número de ONGs quienes representan una clara oposición. Ambas facciones de grupos de presión se ven enfrentadas generalmente en las negociaciones internacionales en el marco del Mercosur por ejemplo. Si bien se incluyó simbólicamente a las ONGs en alguna negociación, los resultados claramente favorecieron al sector industrial.

### **4.3. Brasil**

Brasil es quizás el caso más interesante a estudiar dentro de los países del Cono Sur, tanto por su importante valor ambiental como “pulmón del mundo”,

como también por su controvertida y violenta evolución hacia el desarrollo de las más firmes políticas ambientales en la región.

Para el momento en el que los grupos ambientalistas comenzaron a crecer y reclamar por un desarrollo equitativo, ya los movimientos sociales y laboristas estaban ocupando un rol en ese nicho, aunque sin saber bien qué hacer con tal responsabilidad.<sup>101</sup> El inicio de estos movimientos laboristas se puede considerar como el comienzo mismo del ambientalismo en Brasil si se tiene en cuenta cómo se desarrollaron los hechos.

A comienzos de la década de 1970, los trabajadores del caucho de la región occidental de Acre se vieron amenazados en su estilo de vida y actividad económica por dos razones principalmente: por un lado la producción sintética de caucho ya hacía cada vez menos necesaria la extracción de este recurso desde los árboles; por otro lado, la adquisición de tierras por parte de rancheros que desmontaban la selva para la crianza y pastura de ganado, o también por la compra de terrenos en manos de especuladores que intentaban obtener grandes beneficios con la reventa de las tierras al Estado en vistas de un proyecto de construcción de rutas nacionales en la región.<sup>102</sup>

Así nacen los movimientos laboristas y grupos sociales como forma de organización que les permitiera hacer frente a las injusticias que estaban viviendo, al tiempo que encontraban una forma de auto-sustentarse. Pero el poderío e influencias de los terratenientes era mayor al de los campesinos del Acre.

Por ese entonces, la liberalización política que comenzó en Brasil en 1974 disparó la conformación de cientos de organizaciones de base, muchas de ellas bajo el paraguas de la iglesia Católica.<sup>103</sup> Pronto el movimiento de los trabajadores del Acre, organizados bajo el liderazgo de Francisco “Chico” Mendes, se pusieron en contacto con estas ONGs ambientalistas quienes, haciendo uso de estrategias de marketing, le dieron un giro a la petición de los

---

<sup>101</sup> KECK, Margaret E., “Social Equity and Environmental Politics in Brazil: Lessons from the Rubber Tappers of Acre”, *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4 [en línea], julio de 1995, p. 409.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 410.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 412.

trabajadores del caucho a fin de atraer mayor apoyo popular y ser escuchados por el gobierno.

De esta manera el movimiento de los trabajadores del Acre no sólo luchaba por sus derechos laborales, sino que se autoproclamaban defensores de la Selva Amazónica contra la extracción de madera y la expansión de pastizales. Esto les dio visibilidad y les valió el apoyo de miles de personas y organizaciones alrededor del mundo. Así, los grupos ambientalistas en Brasil cobraron importancia e influencia, y hasta se multiplicaron casi exponencialmente cuando, en medio del furor ecologista de los ochenta, los terratenientes y rancheros organizados asesinaron al líder de los recolectores de caucho, Chico Mendes.

En la esfera política, Brasil venía sufriendo grandes cambios de regímenes al igual que sus vecinos en la región. La diferencia es que, solo aquí el gobierno militar sentó las bases del proceso de construcción de normas de protección ambiental mientras en el resto de los países los gobiernos militares tuvieron otras prioridades. Brasil tuvo una agencia de medio ambiente en forma continua desde 1973 hasta que en 1985 alcanzó el estatus ministerial, es decir, que por décadas en este país se dictaron normas y regulaciones que hacen que hoy en día esté tan avanzado en comparación con los demás países del Cono Sur.<sup>104</sup>

A pesar de todo esto, hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, Brasil empezó a estar en el centro de los debates ambientalistas como caso de estudio. No solo por lo sucedido con Chico Mendes, sino también por fotografías satelitales de la selva amazónica deforestada que causaron gran impacto en la opinión pública internacional. La concepción de ser un país “ambientalmente irresponsable” impulsó a varias ONGs norteamericanas y europeas a presionar a favor de que se hiciese la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, organizada por las Naciones Unidas, llevándole un mensaje no solo a Brasil sino al resto de los países de la región.<sup>105</sup>

Se profundizaron las legislaciones correspondientes al medio ambiente; se instauraron como exigencia los controles, evaluaciones e informes de impacto

---

<sup>104</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 8.

<sup>105</sup> PRICE, Marie, Op. Cit. p. 43.

ambiental; se incluyó a la suprema corte en todo el proceso de legislación. Brasil se tomó en serio la problemática y gracias a su continuidad política, estas medidas han ido especificándose y puliéndose con el tiempo, en vez de ser eliminadas y suplantadas por otras normas, otro factor que lo diferencia de sus pares regionales.

En las negociaciones de las Conferencias de las Partes Brasil ha tomado un rol importante y predicando con el ejemplo, ha reducido sus emisiones de GI en mayor cantidad que la requerida por el Anexo I del Protocolo de Kyoto, motivados por el desarrollo económico y el alivio de la pobreza. La delegación de este país ha sido la promotora de la incorporación de la responsabilidad histórica, concepto que atribuye el calentamiento global a las emisiones presentes y pasadas de cada país.

Siendo Sudamérica la región con mayor potencial en el mundo para la aplicación de los Mecanismos para un Desarrollo Limpio (MDL) – éstos suponen incentivos extranjeros para la preservación de los bosques a través de pagos directos o indirectos, en función de su capacidad como sumideros de carbono - Brasil ha sido el único país en la región en defenderlos.<sup>106</sup>

Aunque aún está lejos de ser un país ambientalmente correcto, Brasil va por muy buen camino mientras se van afianzando las instituciones envueltas en el asunto. En palabras de Kathryn Hochstetler, “en general, las políticas y normas ambientales brasileras son las más extensas y consistentes de la región, y sin dudas Brasil puede ser considerado el líder regional en medio ambiente”.<sup>107</sup>

Agentes identificados en el apartado:

- *Normative Entrepreneurs*: La clase gobernante brasileras cumplió un rol de suma importancia en la incorporación de la problemática ambiental a las prioridades gubernamentales dictando leyes, creando agencias que luego se convirtieron en ministerio, dándole estatus constitucional en la reforma de 1988 y priorizando los intereses por el

---

<sup>106</sup> CONOSUR SUSTENTABLE, Op. Cit. p. 32.

<sup>107</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 11.

medio ambiente en su estrategia de política exterior permitiéndole así a Brasil posicionarse como líder en la región.

- *Epistemic Communities*: El trabajo de las comunidades científicas ha sido el pilar de la toma de decisiones por parte del gobierno. Los análisis de riesgo y situación forman parte esencial de los informes de los que se valen los dirigentes para su accionar.
- *Knowledge Brokers*: La participación mediática fue lo que catapultó la lucha de los recolectores de caucho después del asesinato de Mendes. Es notable cómo pueden manejar la información para hacerla visible o no, si se tiene en cuenta que, otros líderes gremialistas del caucho y otros sectores, también fueron asesinados antes que Chico Mendes pero nunca se oyó de ellos. Los ambientalistas que ayudaron a Chico Mendes a transformar su causa laborista en una ambientalista y así ganar visibilidad, obran de esta manera como knowledge brokers al manejar la información en pro de sus intereses.
- *Advocacy Groups*: Como se decía al comienzo de esta subsección, la historia de la política ambiental brasilera pasa fundamentalmente por la evolución y la lucha de diferentes grupos de presión en el país. Así, los terratenientes y rancheros por un lado; por el otro los movimientos laboristas y ONGs ambientalistas constituyeron una puja por sus propios intereses que aún hoy sigue en pie, pero que claramente deja entrever su influencia en la política brasilera. Las ONGs ambientalistas en Brasil han sabido imponer sus demandas, diferenciándose respecto de las ONGs de los países vecinos.

#### **4.4. Chile**

Chile no es diferente al resto de sus vecinos en cuanto al proceso de construcción de su legislación ambiental: también hubieron fuertes presiones en contra por parte de corporaciones del sector privado, también hubo un régimen militar (el de mayor duración comparado con los demás), también tuvieron que soportar fuertes crisis económicas.

Su evolución hacia la creación de instituciones y políticas ambientales fue de algún modo lenta en sus comienzos pero muy rápida en el transcurso del último decenio y hasta la actualidad. El régimen militar encabezado por Augusto Pinochet comenzó en septiembre de 1973 y se extendió hasta marzo de 1990, en todo este tiempo, a pesar de haberse hecho reformas estructurales que sirvieron a un proceso de desarrollo económico futuro, la ciencia y el medio ambiente se vieron relegados de tal crecimiento.

Así como en el resto de los países del Cono Sur, las dictaduras violentas obligaron a un gran número de mentes brillantes a exiliarse en el exterior, sumado a esto, los bajos presupuestos en ciencia y tecnología privaban de grandes avances en estos ámbitos.<sup>108</sup>

Ya con el comienzo de los gobiernos democráticos el escenario cambió favorablemente y a un ritmo sin precedentes en la región, aunque no fue una transición para nada fácil. En un principio Chile basó su política ambiental en instrumentos de *comando y control* o de *regulación directa*, afirmaba Nicola Borregaard en “Instrumentos Económicos en la Política Ambiental”: “[...] siendo éstos implementados de forma dispersa, respondiendo a problemas ambientales específicos o a situaciones de emergencia, sin ser guiados por los objetivos de las políticas ambientales”.<sup>109</sup>

En lo que respecta al resto de los ámbitos del gobierno, a Chile se le conoce como el caso latinoamericano de mayor éxito económico de la década de 1990. Hoy en día los niveles de ahorro son altos, la inversión extranjera sigue creciendo, la inflación se mantiene estable y su crecimiento económico es siempre positivo desde hacen ya un par de décadas. Pero este modelo de crecimiento económico de los noventa, que si bien trajo grandes avances en

---

<sup>108</sup> VICUÑA, Rafael, “Los Desafíos de los Tiempos: Doce Científicos Revisan la Época de Pinochet”, *Diario El Mercurio* [en línea], Santiago, 12 de Diciembre de 2006

<sup>109</sup> BORREGAARD, Nicola, “Instrumentos Económicos en la Política Ambiental”, *Ambiente y Desarrollo*, Vol. 13, No. 3 [en línea], septiembre de 1997, p. 7.



materia de justicia social, fue en detrimento de la salud de su medio ambiente poniendo en duda su verdadera sustentabilidad.<sup>110</sup>

La cantidad de inversiones extranjeras que recibió Chile durante ese período fue ampliamente cuestionada por los recientemente constituidos grupos ambientalistas chilenos. El objetivo principal de éstos grupos eran las grandes corporaciones mineras siempre interesadas en Chile y sus recursos naturales, a veces llegando a escalar a nivel internacional con sus reclamos por protección de zonas como los glaciares en el reciente y mediático conflicto con Pascua Lama.

A medida que estos actores de la sociedad civil comenzaron a hacerse escuchar, las respuestas por parte de la clase dirigente chilena no tardaron en llegar. Chile dispone de estudios científicos sobre sus emisiones de gases de invernadero desde el año 1993; en 1994 se crea la CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente), desde diciembre de se mismo año es miembro de la Comisión de Cambio Climático adquiriendo compromisos cualitativos (elaboración de comunicaciones nacionales) con el organismo; creó el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global en 1996; aprobaron Lineamientos Estratégicos en 1998 en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático; es parte del Protocolo de Kyoto desde el 2002.<sup>111</sup>

Una vez concientes de los peligros que corre el Estado ante los efectos del cambio climático por las condiciones geográficas que posee, es notable cómo se incorporó al tema en la agenda política. En los últimos años se ha proyectado “propender hacia una economía más baja en carbono, que constituya al desarrollo sustentable de [Chile], y a los esfuerzos mundiales de reducción de emisiones”.<sup>112</sup>

Desde entonces Chile considera que abordar el cambio climático de manera explícita desde los diferentes órganos del gobierno debe ser un eje

---

<sup>110</sup> CLAPP, Roger Alex, “Waiting for the Forest Law: Resource-led Development and Environmental Politics in Chile”, *Latin American Research Review*, Vol. 33, No. 2 [en línea], 1998, p. 3.

<sup>111</sup> CONAMA, “Cambio Climático: Amenazas y Oportunidades”, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Gobierno de Chile* [en línea], 2006, p. 12.

<sup>112</sup> CONAMA, “Resumen Ejecutivo. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático”, *Gobierno de Chile* [en línea], diciembre de 2009, p. 28.

estratégico de la política pública, así como incorporándolo a su agenda de política exterior generando un discurso y una posición concreta chilena a ser utilizada en las negociaciones internacionales. Se transforma rápidamente en un ejemplo a seguir en la región al ir creando e incorporando a casi todos los órganos, secretarías, direcciones, ministerios, etc. en su política ambiental. A su vez,

El gobierno creó un documento que regiría el accionar estatal en torno a las políticas ambientales y el cambio climático llamado Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático (PANCC) que se concibe como:

“Un instrumento articulador de un conjunto de lineamientos de orden político, que llevarán a cabo los organismos públicos competentes [...] Es también una herramienta orientadora para el sector productivo y académico y para los organismos no gubernamentales, en cuanto éste señala las materias relevantes que deberán ser asumidas por el conjunto de la sociedad para enfrentar los impactos del cambio climático”.<sup>113</sup>

Entre los pilares del PANCC es importante destacar que en todo momento se toman las medidas de adaptación y mitigación como ejes fundamentales de la política pública en general, haciendo de la política ambiental un elemento clave a ser considerado por el gobierno en todos sus ámbitos incluso en la economía<sup>114</sup>, siempre planificando a largo plazo y con vistas a futuro.

Chile ha evolucionado en materia ambiental a pesar de los contratiempos y de las presiones ejercidas por corporaciones del sector privado. Si bien es aún un conjunto de lineamientos que todavía no se han aplicado en la realidad, utilizando el PANCC como instrumento de gobierno para los tomadores de decisiones, éste país será pronto otro ejemplo de desarrollo económico vinculado con políticas ambientales correctas, dando así una pauta del nivel de compromiso que ha asumido Chile a este respecto y de la profunda visión que se aplica con continuidad política.

Agentes identificados en el apartado:

---

<sup>113</sup> Ibid., p. 10.

<sup>114</sup> Ibid., p. 21.

- *Normative Entrepreneurs*: Responsables en la primera etapa de un retraso científico y académico en materia de medio ambiente durante la etapa militar; pero también responsables de un rápido crecimiento y una seria continuidad política respecto de la misma temática a partir de los primeros gobiernos democráticos, la élite gobernante chilena ha sido el eje principal de esta subsección. Gracias a la proyección y buena relación de trabajo con el tercer sector, este país es el segundo líder ambiental en Sudamérica y por supuesto el Cono Sur.
- *Epistemic Communities*: Relegadas durante la dictadura, volvieron con más fuerza en los gobiernos democráticos y han sido las responsables de generar conocimiento y producir documentos informativos que delinearon el accionar gubernamental desde 1993 con las simples mediciones de GI hasta la estrecha colaboración con la CONAMA en la producción de las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático.
- *Knowledge Brokers*: Tanto medios de comunicación como ministerios y principalmente la CONAMA, han sido artífices en la difusión y coordinación de las iniciativas del gobierno en materia ambiental, así como también en la puja entre las ONGs y las corporaciones del sector privado.
- *Advocacy Groups*: Las ONGs chilenas han sido de gran importancia en el proceso de construcción de las políticas ambientales de este país. Sobre todo desde sus comienzos cuando han tenido que luchar por los derechos de las poblaciones nativas y la protección de sus hábitats y recursos naturales. Desde allí parte la base sobre la cual se fue rigiendo la clase gobernante para llegar hasta el punto en el que se encuentran hoy. Por otro lado están las corporaciones internacionales, sobre todo en el rubro de la minería, quienes supieron explotar sus capacidades e influencias sobre los gobiernos más débiles, pero que se encontraron con grandes obstáculos en los últimos años.

## 4.5. Uruguay

La evolución de las políticas ambientales uruguayas tiene una relación directa con la participación ciudadana en su proceso. La presencia de gobiernos militares, así como en el caso argentino y el chileno, tuvo un impacto negativo y fue factor determinante del retraso legislativo de Uruguay en esta materia. De hecho, casi todos los desarrollos institucionales y de legislación ambiental se dieron recién después de que los gobiernos militares dejaran el poder a mediados de los años ochenta.<sup>115</sup>

Las ONGs y actores de la sociedad civil emergieron antes que el gobierno en este aspecto, y han sido siempre importante fuente de información, análisis y propuestas para el sector ambiental. La participación y conciencia por lo ambiental ha ido creciendo y captando cada vez más la atención de la población uruguaya. Un ejemplo de ello fue cuando, en febrero de 1997, el accidente de un buque petrolero causó grandes daños a la costa uruguaya, principalmente en Punta del Este y la Isla de Lobos. Lo más llamativo de este caso es que, como señala José da Cruz en "Los Riesgos y la Realidad Uruguaya": "[...]el gobierno, los medios de comunicación y la sociedad civil reaccionaron ante el accidente recién cuando sintieron afectado un valor simbólico, el turismo de Punta del Este, pero no antes. El daño a la ecología marina no generó interés mientras se creyó que el derrame derivaría hacia alta mar".<sup>116</sup>

Este tipo de situaciones son las que ponen en evidencia la desinformación de la sociedad, así como las falencias de un gobierno, la falta de capacidad de respuesta, la poca infraestructura y previsión ante posibles situaciones como éstas. A partir de ello se desató una creciente discusión ambiental que incorporó no sólo a la sociedad civil y a las ONGs, sino también a los partidos políticos.

En 1990 Uruguay había creado el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), donde las cuestiones ambientales en realidad se veían desplazadas por cualquier otro problema de todos los que

---

<sup>115</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 9.

<sup>116</sup> DA CRUZ, José, "Los Riesgos y la Realidad Uruguaya". En: E. GUDYNAS (compilador), *Políticas ambientales en Uruguay*, Coscoroba, Montevideo, Uruguay, 2001, p. 59.

abarcaba el órgano. Desde 1996 hasta 1998 el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) le otorgó al organismo créditos para ser estrictamente utilizados en el desarrollo de un conjunto de legislaciones ambientales básicas. Entre éstas se incluían la Ley General para la Protección Ambiental y una ley sobre Áreas Protegidas, ambas aprobadas por el Congreso en el 2000. Igualmente Uruguay ya disponía de una ley que exige evaluaciones de impacto ambiental que data de 1994.<sup>117</sup>

A pesar de estas leyes y otras normativas dictadas en torno al medio ambiente, su efectiva aplicación parece ser harina de otro costal. Hasta hace muy poco las leyes aprobadas por los legisladores uruguayos fueron meramente decorativas, demostrando a la sociedad que sus reclamos fueron escuchados pero solo en la teoría y no en la práctica.

El problema desde el punto de vista político, era que siempre se priorizó al desarrollo económico subordinando la gestión ambiental a esos fines. Muy en claro lo dejaba el ex Ministro de Transporte y Obras Públicas, Ing. Lucio Cáceres, cuando afirmaba que “todo lo folclórico, la naturaleza y la preservación de los elementos autóctonos a veces se contraponen con el desarrollo. A mi que me den el desarrollo de los países ricos, que después el tema de la ecología yo me ocupo de arreglarlo”.<sup>118</sup>

Una vez que la temática ambiental tomó fuerza en los debates ciudadanos, no se hicieron esperar los reclamos y pedidos de informes ambientales a las cámaras de diputados y senadores. Sin embargo, las respuestas obtenidas fueron casi nulas, la sociedad uruguaya comenzaba a protestar más abiertamente ante la ineficiencia del Estado. Tal situación fue aprovechada por los partidos opositores para engrosar sus listas de adeptos al incorporar suntuosos planes ambientales con comisiones especiales al respecto, pero que nunca las aplicaron ni siquiera habiendo llegado al poder.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 9.

<sup>118</sup> GUDYNAS, Eduardo, “Tensiones y Posibilidades de la Ecología Política en Uruguay”. En su: Políticas ambientales en Uruguay, Coscoroba, Montevideo, Uruguay, 2001, p. 189.

<sup>119</sup> Ibid., p. 191.

Debido a todo esto, las ONGs comenzaron a ocupar un rol determinante cubriendo los vacíos dejados por el Estado participando activamente, a veces realizando mediaciones para éste, generando propuestas o directamente actuando sobre el problema en cuestión. La evolución y el cambio social en Uruguay se fue dando gracias a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en cooperación con el gobierno, demostrando que la “irrupción ciudadana” puede ser un componente importante en la generación de políticas ambientales.<sup>120</sup>

Con respecto a las últimas negociaciones de las Conferencias de las Partes y la propuesta de MDL, así como de nuevas formas de producción ambientalmente responsables, miles de ONGs ambientalistas Uruguayas comenzaron a pujar a favor del cambio proponiendo la implementación de estos instrumentos. La clase gobernante uruguaya solo se ha pronunciado lo mínimo indispensable y en concordancia con lo que el Sistema Internacional espera de ellos en el ámbito de tales negociaciones. No existe en política exterior ningún instrumento firme o creíble desde el gobierno que de la pauta de una franca preocupación por el medio ambiente.

Teniendo en cuenta que Uruguay está rodeado por países de mayor producción industrial, que se encuentra río debajo respecto de ellos y que incluso el viento también viene desde estos países, los riesgos de contaminación desde el exterior, sumados a los propios de Uruguay son altísimos. Se plantea entonces la interrogante de porqué las políticas ambientales son tan superficiales en un país donde las ONGs están constantemente pujando en su favor. Afirma Eduardo Gudynas que “[A pesar de...] lo planteado repetidamente por las ONGs, no se logran avances concretos, ni desde las reparticiones gubernamentales ni desde los sectores políticos. Se insinúa tanto un Estado cansado, como líderes políticos reacios a nuevas ideas”.<sup>121</sup>

Agentes identificados en el apartado:

---

<sup>120</sup> VILLARREAL, Nelson, “La Comunidad y la Generación de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable”. En: E. GUDYNAS (compilador), *Políticas ambientales en Uruguay*, Coscoroba, Montevideo, Uruguay, 2001, p. 18.

<sup>121</sup> GUDYNAS, Eduardo, Op. Cit. p. 190.

- *Normative Entrepreneurs*: La clase gobernante uruguaya, tanto del poder legislativo como del ejecutivo, han demostrado muy poco interés en la temática ambiental, si bien promovieron leyes y sentaron las bases necesarias para profundizar en ello. Las prioridades de éstos se ven marcadas por otros objetivos aunque de a poco se han ido abriendo al diálogo y cooperación con las ONGs.
- *Epistemic Communities*: Aunque no se haya mencionado específicamente en esta subsección, el trabajo de investigación realizado por científicos de las ramas de las ciencias naturales y sociales, sirvió de base para los reclamos de los grupos de presión ambientalistas.
- *Knowledge Brokers*: La responsabilidad por la difusión de los impactos ambientales negativos del accidente del buque petrolero, así como la previa desinformación al respecto, cae sobre los medios de comunicación y sobre los partidos políticos que utilizaron este o otros casos emblemáticos como recurso para hacerse con el poder.
- *Advocacy Groups*: Una vez más se ve reflejado el incansable trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien a diferencia del caso brasilero éstas aún no alcanzan el objetivo deseado de una mejor y más profunda legislación ambiental, las ONGs uruguayas han sabido estar siempre presentes y ganarse de a poco espacio en el proceso de toma de decisiones. Pronto se convirtieron en un ejemplo a seguir por su perseverancia ante las constantes negativas de la clase dirigente.

#### **4.6. Conclusiones Preliminares**

Habiendo repasado la historia y evolución de las políticas ambientales en cada uno de los países del Cono Sur, es posible ahora realizar una comparación entre éstos a modo de encontrar diferencias y similitudes en su desarrollo, así como también distinguir qué factores influyeron en cada caso y de qué manera.

Si se tratase de categorizar a cada país respecto al desarrollo de sus políticas ambientales, a simple vista se puede vislumbrar que Brasil tiene las más extensas y profundas legislaciones en la materia, sobre todo en lo referente a

protección de recursos, a pesar de algunos problemas ambientales de gran conocimiento público.<sup>122</sup> Siguiendo de cerca se encuentra Chile quien, si bien tuvo un comienzo tardío, la seriedad con la que se encaró la temática ambiental y su capacidad para ir de a poco integrando a los diferentes ámbitos del gobierno en la estrategia de políticas ambientales lo ubican hoy por encima de Argentina y Uruguay.

Respecto de estos últimos dos, se torna más complicado diferenciarlos ya que se encuentran en etapas de desarrollo muy similares. Quizás Argentina posee un desarrollo mayor en materia legislativa, aunque esto se limite solo al papel y muy poco a la acción. Lo cierto es que Uruguay ha evolucionado bastante en los últimos años también saliendo de un estancamiento de larga data. La cuestión que hace difícil la diferenciación es que las políticas ambientales argentinas son muy poco profundas en un país donde otras instituciones gozan de un estatus y desarrollo mucho mayor y en este marco pierde categoría.

Muchas de las diferencias entre los países del Cono Sur se pueden encontrar en las negociaciones y enfrentamientos frecuentes en el ámbito del Mercosur, donde la participación de las ONGs deja a la vista qué tanto peso tienen o pueden llegar a tener en cada país versus las influencias de grupos con intereses económicos.

Un ejemplo claro fueron las negociaciones entre Argentina y Brasil en torno al uso de semillas genéticamente modificadas en la agricultura. Brasil, frente a la oposición de las ONGs ambientalistas; líderes de partidos políticos opositores; críticos de los medios y hasta gobernadores de algunos Estados, tuvo que poner restricciones al uso de tales semillas. Mientras tanto, en Argentina la clase gobernante lo aceptaba sin restricciones a pesar de la oposición de grupos ambientalistas como Greenpeace Argentina. Ante la negativa brasilera por cuestiones obvias de desigualdad de condiciones en la producción, desde el

---

<sup>122</sup> HOCHSTETLER, Kathryn, Op. Cit. p. 7.



Ministerio de Relaciones Exteriores argentino se refutó que los estándares ambientales del Mercosur eran excesivamente altos.<sup>123</sup>

En un contraste tan claro como este, se identifica fácilmente la capacidad de influencia que tiene un grupo u otro sobre el accionar gubernamental. A lo largo del desarrollo de este capítulo se pudo identificar la mayor o menor participación de las ONGs en el proceso de toma de decisiones en relación con sus frecuentes opositores, los grupos industriales, corporaciones, etc. muchas veces mezclados con los mismos gobernantes.

El ejemplo utilizado del Mercosur no es en vano, ya que en la mayoría de los casos, la principal preocupación de las ONGs del Cono Sur tiene que ver con los problemas ambientales derivados del crecimiento económico impulsado por los tratados de libre comercio.<sup>124</sup> Los gobiernos del Cono Sur han sido generalmente reticentes a incorporar la visión y preocupaciones de estos grupos de presión, aunque en ocasiones se haga lugar a las peticiones de éstos.

El hecho es que en el Cono Sur las ONGs están entre los más importantes participantes de la jerarquía ecológica. Éstos grupos trabajan a nivel local, regional, nacional e internacional asegurándose de que los problemas ambientales sean tratados como corresponde y de que las normativas internacionales concernientes a las políticas que deben tomar los gobiernos en torno al cambio climático sean respetadas y aplicadas en tiempo y forma.<sup>125</sup>

Muchas veces toman la iniciativa de escribir documentos sobre su propia posición de frente al cambio climático, para llevar y defender sus preocupaciones a los altos niveles de discusión internacional como lo son las Conferencias de las Partes (COP). Un ejemplo de ello es la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) que, en su documento elaborado para la 15<sup>ª</sup> COP, definieron al cambio climático como “el proceso de privatización de la atmósfera por parte de las sociedades más desarrolladas”. A su vez establecen una serie de peticiones como que el Estado sea garante de las medidas que se tomen respecto del cambio

---

<sup>123</sup> Ibid., p. 20.

<sup>124</sup> Ibid., p. 27.

<sup>125</sup> PRICE, Marie, Op. Cit. p. 43.

climático, que cualquier solución debe tener en cuenta la justicia social, prevenir el desempleo, etc.<sup>126</sup>

Incluso los esfuerzos de mitigación más estrictos no podrán evitar el avance del cambio climático en las próximas décadas, pero aún así, la toma de medidas de adaptación, señala el documento de Conosur Sustentable, “constituye una máxima prioridad para los países en desarrollo, los que son doblemente vulnerables al cambio climático, tanto a sus efectos físicos como por la incapacidad tecnológica, técnica y financiera para acometer las acciones de adaptación con vistas a minimizar sus efectos”.<sup>127</sup> Por ello la sociedad civil, en especial las ONGs ambientalistas, juegan un rol tan importante como ayuda y orientación para los Estados del Cono Sur frente a esta problemática.

---

<sup>126</sup> CCSCS, “Camino a la 15ª Conferencia de las Partes en Copenhague: Propuestas de la CCSCS para enfrentar al Cambio Climático” [en línea], octubre de 2009, p. 3.

<sup>127</sup> CONOSUR SUSTENTABLE, Op. Cit. p. 20.

## Conclusiones Finales

A lo largo de este Trabajo Final de Grado (TFG), destinado a desentrañar *qué factores explican que el cambio climático ocupe un lugar más prioritario en la política exterior de los países desarrollados, que en la política exterior de los países en desarrollo*; se hizo menester analizar la presencia y capacidad de influencia de diversos actores en el proceso de toma de decisiones respecto de la política exterior ambiental de cada país. Para ello fue necesario comprender la evolución histórica de las políticas e instituciones ambientales en cada caso, el contexto en el que se fueron dando y la importancia que se le dio al cambio climático en la agenda de política exterior.

Entender el proceso por el cual la temática ambiental se fue instaurando en el debate político de cada uno de los Estados analizados fue esencial para distinguir diferencias y semejanzas entre unos y otros. Si bien en todos los casos la influencia del movimiento hippie fue el catalizador, no en todos ellos se plasmó de forma directa en las políticas públicas.

El hecho en común es que la internacionalización de la temática ambiental se da con la firma de tratados internacionales como el Protocolo de Kyoto, donde los países ratificantes asumen compromisos para con el resto de los signatarios. De esa forma las políticas ambientales dejan ya de ser exclusivamente locales, para formar parte de la estrategia de política exterior, para algunos países en un lugar prioritario, para otros simplemente a fin de satisfacer las demandas del Sistema Internacional.

Mientras que en los países de la UE y del Umbrella Group se afianzaron instituciones gubernamentales, se dictaron normas relativas a la temática ambiental y se fundaron numerosas Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas; los gobiernos militares de los países del Cono Sur durante ese período pasaron por alto el tema, tomándolo más a la ligera. Solamente en Argentina el Gobierno de Juan D. Perón tomó la iniciativa de crear organismos

estatales al respecto y de financiar estudios científicos sobre el área en cuestión, aunque pocos años después todo eso fuera desintegrado durante el Golpe Militar.

Las prioridades dominantes de los gobiernos militares en el Cono Sur visiblemente dejaron de lado la temática ambiental, así como dificultaron la generación de grupos activistas del medio ambiente (o de ningún tipo en general). Las ONGs en la región florecieron con la llegada de la democracia, mucho tiempo después que en los países desarrollados, y les llevó más tiempo aún lograr hacerse de los recursos necesarios para poder influenciar al Estado en la conformación de las políticas públicas relativas al medio ambiente.

Mientras que en los Países Desarrollados las ONGs disponían de recursos económicos abundantes, habían acumulado experiencia y se les permitía participar activamente de los debates políticos y de la conformación de las políticas ambientales; las ONGs del Cono Sur luchaban por subsistir económicamente (aún hoy es un problema diario de las ONGs) y concentraban sus esfuerzos en cubrir los baches dejados por el Estado en todos los ámbitos, al tiempo que se les obstaculizaba la participación en la vida política.

Cuando se vislumbró la posibilidad de recibir financiamiento desde el exterior, las ONGs del Cono Sur vieron la posibilidad de crecer y expandir su alcance. El caso de los trabajadores del caucho en Brasil es claro ejemplo de ello, sin embargo, muchos gobernantes sospechaban de estos grupos bajo el supuesto de que se enviaba millones de dólares desde el exterior para que estos grupos ejercieran oposición a sus intereses.<sup>128</sup> Esto sin duda significó un retroceso para las ONGs en términos de cooperación con el gobierno.

A través del desarrollo de esta investigación se hace mención a las ONGs en numerosas ocasiones, esto se debe a que éstas han cumplido siempre un rol fundamental en los debates y toma de decisiones en torno a la temática ambiental, tanto en los Países Desarrollados como en los del Cono Sur. Gran parte de las leyes ambientales dictadas en todo el mundo tienen sus raíces en reclamos hechos por estos grupos, aunque a veces se pueden encontrar con

---

<sup>128</sup> PRICE, Marie, Op. Cit. p. 46.

opositores lo suficientemente astutos como para revertir la situación en su contra.

En el caso de EEUU respecto a su reluctancia a ratificar Kyoto y reconocer las amenazas representadas en el cambio climático, varios grupos ambientalistas hicieron hincapié en algo a lo que sabían que el gobierno republicano de Bush no podría hacer oídos sordos: las implicancias en seguridad que vendrían aparejadas como consecuencia de los fenómenos climatológicos extremos. Con esto buscaban llamar la atención del gobierno y hacerlo reaccionar para que implemente medidas de mitigación para reducir emisiones. Lo que no esperaban estos grupos ambientalistas era la estrategia que iban a implementar los Knowledge Brokers oficialistas para aprovechar esta oportunidad en su favor.

Haciendo una lectura de los discursos e informes entregados al Pentágono, se puede ver fácilmente que el resultado fue totalmente lo opuesto a lo que se buscaba. En lugar de lograr que se cambie seguridad militar por seguridad ambiental, o incrementar recursos y energías para la seguridad ambiental, los problemas devenidos del cambio climático fueron militarizados. El énfasis se puso en los cambios ambientales como fuente de conflictos violentos, en vez de inseguridad para el hombre; y en amenazas ambientales externas al Estado donde Otros son los responsables, en vez de atender las causas domésticas que inciden en los cambios del clima.

Volviendo a la Hipótesis de Trabajo donde se plantea que *las diferencias existentes en la agenda de política exterior, entre los países analizados, se deben a la influencia relativa que ejercen los agentes mencionados dentro de cada país o grupo de países*; se está ahora en condiciones de responder que se pudo comprobar parcialmente, ya que se evidenciaron excepciones a lo planteado en esta hipótesis.

Con esto se hace mención a que no se puede obviar el hecho de que muchas decisiones estatales escapan al proceso de debate donde se construyen socialmente los intereses que se perseguirán a nivel internacional, y en donde ejercen su influencia los agentes.

En todo este proceso, las herramientas aportadas por la Teoría Constructivista No Convencional han sido de suma utilidad, permitiendo un ordenado análisis de cada agente interviniente en el proceso de toma de decisiones y estableciendo una relación directa con los resultados obtenidos de tal proceso. Lo que no se pudo explicar con estas herramientas, son estas decisiones políticas que tienen más que ver con las ambiciones de cada Estado de lograr algún objetivo en particular; tales son los ejemplos de la UE y Brasil en su proyecto de liderazgo ambiental global y regional respectivamente.

Esto se debe principalmente a que dichas estrategias tienen mayor relación con un proyecto de Estado (o región en el caso de la UE) de posicionarse como líderes ambientales, que con un proceso de construcción social de la necesidad de serlo.

El hecho es que en cada país las prioridades han sido diferentes y tales prioridades responden a las realidades que cada uno intenta operar tanto fronteras adentro como hacia fuera, y en la construcción de estas prioridades es donde juegan un papel crucial los agentes que enumera la teoría. Se hace conveniente entonces retomar lo planteado en el Objetivo General de este TFG, a saber: *determinar por qué en los países desarrollados el cambio climático ocupa un lugar prioritario en la política exterior y en los países en desarrollo no.*

Para ello se definieron dos variables y sus indicadores como herramientas para el análisis deseado. La primer variable definida fue: *la influencia de cada agente en la toma de decisiones de Política Exterior relativas al medio ambiente y, por defecto, al Cambio Climático.* Ésta fue la rectora en la investigación de cada país, otorgando información específica sobre el rol cumplido por cada agente en cada caso.

La segunda variable: *la Agenda de Política Exterior en relación con el Cambio Climático,* es la que explica cómo la temática ambiental tomó dimensión internacional, lo que es de gran importancia a la hora de comprender la relevancia de este Trabajo Final de Grado en cuanto a las Relaciones Internacionales.

A través de estas variables, y teniendo en cuenta el objetivo planteado, se comprobó que en los Países Desarrollados el cambio climático sí ocupa un lugar prioritario en la agenda de política exterior, aunque sea por diferentes motivos que se expondrán brevemente a continuación:

- En la UE se da por la conjunción de varios factores importantes: por un lado, los movimientos ambientalistas de larga existencia en la región, a su vez la presencia de gobiernos sensatos a la hora de invertir en investigación científica y utilizar los conocimientos producidos en la formación e implementación de normativas, siempre teniendo en consideración los intereses de los grupos industriales motor de la economía de la región. Por otro lado, la internacionalización de la temática ambiental, que nace desde la armonización de las normas ambientales en los países miembro, se traduce en una oportunidad de materializar su necesidad de ocupar un rol de liderazgo en el escenario mundial, lo que se condice con el accionar de los gobiernos europeos.
- Respecto de Australia es una mezcla de influencia británica en sus normas, miedo por las implicancias en seguridad devenidas del cambio climático, inhabilidad para cumplir con las presiones de grupos ambientalistas presentes incluso en varios partidos políticos, e intereses con EEUU. Desde aquí se desprende su participación activa en las negociaciones y la internacionalización de la problemática ambiental, siempre dentro de los parámetros del Grupo Umbrella.
- El caso de Rusia es más simple aún, su economía se desmoronaría si el consumo de combustibles fósiles cae, por ello debe seguir desde cerca las negociaciones de las Conferencias de las Partes e intentar controlar sus resultados. Esto explica también el proceso por el cual la temática ambiental escala del ámbito local al internacional.
- Canadá tiene intereses propios respecto a sus recursos naturales y la presión internacional que recibe para protegerlos, los intentos por contentar las corporaciones industriales y los compromisos adquiridos en Kyoto. Desde el momento en el que el mundo presta atención al cuidado que este país ejerce sobre sus apreciados bosques, sus políticas ambientales se convirtieron en

parte de su estrategia de política exterior, por su puesto que esto se afianza (así como en el resto de los casos) con la firma de tratados internacionales.

- Estados Unidos, como potencia mundial, no puede evitar la internacionalización de su legislación ambiental ni la participación en los debates internacionales. Si bien ha venido jugando el papel del “malo” en estos últimos, priorizando siempre las corporaciones petroleras, los intereses industriales y por último el terrorismo como cuestión principal; agrega al cambio climático como problema de seguridad nacional a su agenda y así sigue funcionando todo su aparato militar, con los beneficios económicos que esto significa.

Al comienzo del presente TFG, se asumía que los Países en Desarrollo, y específicamente en los Países del Cono Sur analizados, el cambio climático no ocupa un lugar de prioridad en la agenda de política exterior. Si bien la prioridad de estos países gira en torno al desarrollo económico, el desempleo y la estabilidad; se comprobó que dos de los cuatro países de la región sí incluyen al cambio climático en un alto nivel prioritario, estos son Chile y Brasil. De nuevo aquí las razones de cada uno tienen raíces diferentes, a saber:

- Como se estudió en el Capítulo 4, Chile tuvo un comienzo tardío en cuanto a la generación de políticas ambientales, pero con la vuelta de la democracia, el retorno de los científicos en exilio y una buena gestión gubernamental respecto a la creación de normas y manejo de la información, Chile entró en conciencia de que su situación geográfica lo hacía muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Así entonces, se agrega el tema a su estrategia de política exterior por cuestiones de seguridad e integridad nacional.
- Se ha resaltado varias veces ya, lo emblemático del caso brasilero, sobre todo por la fuerte presencia de luchas entre grupos de presión y los excelentes resultados de la continuidad política ejercida por la élite gobernante. En Brasil el cambio climático entra en la agenda internacional no sólo por su sed de protagonismo como líder en la región, sino también como consecuencia de ser el país con mayor biodiversidad en el mundo, lo que al igual que en Canadá, atrae la mirada de todos los organismos internacionales.



Los casos de Argentina y Uruguay constituyen claros ejemplos de lo supuesto respecto de los Países en Desarrollo, teniendo el cambio climático un pobre status dentro de la agenda de política exterior de cada uno de ellos. El interés demostrado por estos países respecto a lo ambiental es simplemente el de cumplir con lo que el Sistema Internacional espera de ellos, dictando leyes y creando órganos públicos que en la práctica dejan mucho que desear. Aquí los intereses de los grupos económicos prevalecen con comodidad ante las presiones ejercidas por los cientos de ONGs ambientalistas presentes en ambos países.

Tomando por separado a cada agente y haciendo un análisis transversal del rol cumplido por ellos en los diferentes países, se observan diferencias en cuanto a la eficacia de cada uno a la hora de imponer sus intereses en la toma de decisiones.

**Normative Entrepreneurs:** En los casos de Chile, Canadá, Brasil y la Unión Europea, demuestran gran habilidad para articular los intereses de los sectores empresarios y de los grupos ambientalistas. Logran establecer políticas públicas claras y favorables al medio ambiente a la vez que cumplen con los compromisos adquiridos en el ámbito internacional, utilizando de esta manera las políticas del cambio climático como herramienta para ganar poder e influencias.

En Australia, Argentina y Uruguay se ven poco hábiles y simplemente optan por seguir las instrucciones impuestas por las potencias que les convienen. En ninguno de estos tres países se logran congeniar los intereses de la Sociedad Civil con los del sector privado y a menudo prevalece este último.

En EEUU y Rusia parecen obrar con mayor libertad, sin dejarse influenciar por la opinión pública. Si bien no han logrado esgrimir argumentos aceptables para la comunidad internacional que les exige actuar por el cambio climático, tampoco parece afectarles demasiado a la hora de obstaculizar negociaciones internacionales como en las COP.

**Knowledge Brokers:** Demuestran mayor habilidad generalmente en los casos de países menos comprometidos con el cambio climático. Justamente tiene

que ver con la necesidad de comunicar las cosas de manera mas aceptable para el público en general. Los ejemplos mencionados de la militarización del cambio climático en EEUU y de la “Argentina ambientalmente correcta” de María Julia Alsogaray, son una forma clara de demostrar el éxito de estos agentes a la hora de controlar la información.

Contrastando éstos con sus pares en la UE, Brasil y Chile, es apreciable cómo también pueden ser exitosos en su labor llevando la información sobre el cambio climático al centro de los debates políticos de cada país. En estos casos han logrado ofrecer herramientas útiles a los emprendedores normativos para articular los intereses de los diferentes grupos de presión para satisfacer a la vez los objetivos estatales.

**Epistemic Communities:** En términos de generación de información las comunidades científicas de la UE, Canadá, EEUU y Brasil se destacan por su gran desempeño. En Australia y Chile en menor medida aunque más que el resto (Rusia, Argentina y Uruguay). Cuando tomamos en cuenta la influencia de estos actores en cada país, el orden cambia drásticamente.

Se mencionó en el trabajo la importancia de las comunidades epistémicas en Europa, Brasil y Chile, sirviendo como herramienta primordial para la construcción de políticas ambientales adecuadas a los problemas que enfrenta nuestro planeta. Si bien en Argentina y Uruguay se han producido varios estudios y se ha avanzado en el área en cuestión, éstos no tienen llegada a la élite gobernante.

En los Estados Unidos hay mucha información científica, el problema pasa por dos cuestiones principalmente: por un lado grandes corporaciones industriales han invertido millones de dólares en científicos para que produzcan y divulguen información errónea y opuesta al cambio climático; por otro lado los Detentores de la Información han sabido torcer la información para que sirva a los intereses estatales.

**Advocacy Groups:** Aunque presentes y activos en todos los países analizados, siguiendo una lógica correspondencia con el alcance de los demás actores en cada Estado, los grupos de presión a favor de las políticas por el

cambio climático tienen una mayor influencia en la UE, Canadá, Brasil y Chile de lo que pueden llegar a tener en el resto.

Se observa en EEUU, Australia, Rusia, Argentina y Uruguay un gran predominio de los lobbies corporativos inclinando las negociaciones internacionales a favor de sus intereses. Que el cambio climático ingrese en la agenda de política exterior de todos los países analizados es una cuestión ya imposible de evitar, lo que sí pueden intentar manejar los grupos opositores es la posición de cada país en las negociaciones internacionales por el cambio climático.

Aunque para muchos pase desapercibido, nuestra generación está siendo testigo de un momento histórico para la humanidad. Las negociaciones internacionales por el cambio climático, las pujas de poder para instaurar los intereses de un grupo u otro dentro de los regímenes planteados en Kyoto, la implementación o no de sistemas de cotización de Bonos de Carbono o de Mecanismos de Desarrollo Limpio; son cuestiones que están delineando de qué manera se vivirán nuestras vidas en los próximos años.

No se trata aquí solamente de tratados de libre comercio o de alianzas políticas comunes. De la implementación o no de todo lo logrado en las interminables negociaciones en torno al cambio climático, dependerá el futuro de nuestro planeta y la forma en que las personas tendrán que vivir al cabo de unas décadas desde ahora.

La economía global está cambiando nuevamente, esta vez frente a la problemática ambiental. Toda una generación de nuevas empresas y productos ambientalmente responsables es ya una tendencia que se está dando en el mercado y que ofrece importantes oportunidades económicas a quienes sepan implementar las políticas adecuadas. Si bien Estados Unidos se opone a Kyoto y su régimen, esta nueva veta en la producción económica no escapa a sus empresarios; Europa y Canadá ya tienen empresas en el rubro desde hace algunos años. La cuestión aquí es que tanto Argentina como Uruguay están muy lejos de comenzar a considerar estas opciones, Chile y Brasil de a poco lo van

incluyendo, pero igualmente la región está lejos de la vanguardia y seguirá así en tanto no se logren dictar e implementar las leyes necesarias para adaptar la economía a los cambios que requiere el mercado.

Igualmente se requiere algo mucho más grande que una nueva tendencia económica para intentar revertir la situación ambiental de nuestro planeta, y eso es una conciencia global sobre el verdadero peligro que se corre. Los intentos por lograr tal consenso no han sido pocos, pero aún persisten fuertes intereses opuestos que dificultan la toma de acción inmediata de aquellos grandes responsables del efecto invernadero.

Decía Sir Nicholas Stern: “El cambio climático exige una respuesta internacional basada en un entendimiento común de los objetivos a largo plazo y en un acuerdo sobre marcos de acción”.<sup>129</sup> La realidad nos indica que estos acuerdos son mucho más difíciles de alcanzar de lo que se suponía, la diversidad de intereses puestos en juego, la cantidad de poder que detentan varios actores muchas veces en oposición unos con otros, hacen que acordar algo tan urgente como estos marcos de acción sea casi imposible.

---

<sup>129</sup> STERN, Nicholas, Op. Cit. p. 412.

## Bibliografía

- ADLER, E. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations* [en línea], Vol. 3, No. 3, 1997, pp. 319-363 [fecha de consulta: 02 de noviembre de 2008]. Disponible en: <http://ejt.sagepub.com/cgi/content>
- ADLER, E. y BERNSTEIN, S., "Knowledge in Power: The Epistemic Construction of Global Governance", International Studies Association, paper presentado en la Annual Meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canadá, 17 de Marzo de 2004, [en línea], p. 10 [fecha de consulta: 02 de noviembre de 2008]. Disponible en: [http://www.allacademic.com/meta/p74338\\_index.htm](http://www.allacademic.com/meta/p74338_index.htm)
- AFP. "El Cambio Climático afecta la salud". Diario *La Nación*, [en línea], Buenos Aires, 20 de marzo de 2009 [fecha de consulta: 20 de marzo de 2009]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar>
- ANDER-EGG, Ezequiel, "Técnicas de Investigación Social", 24º ed., Buenos Aires, Lumen, 1995, pp. 1-424.
- BARVIN, J. Samuel, "Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory", *Cambridge University Press* [en línea], Cambridge, UK, 2010, pp. 1-170 [fecha de consulta: 20 de abril de 2010]. Disponible en: <http://www.cambridge.org/9780521198714>
- BARNETT, Jon, "Security and Climate Change", *Global Environmental Change*, [en línea], Vol. 13, 2003, pp. 7-17 [fecha de consulta: 19 de abril de 2008]. Disponible en: <http://www.elsevier.com/locate/gloenvcha>
- BARNETT, Jon y ADGER, Neil, "Climate change, human security and violent conflict", *Political Geography* [en línea], Vol. 26, 2007, pp. 639-655 [fecha de consulta: 29 de febrero de 2008]. Disponible en: <http://www.elsevier.com/locate/polgeo>
- BERTINAT, Pablo, "Cambio Climático: Planeta y ciudadanía en riesgo", *Programa Argentina Sustentable* [en línea], mayo 2005, pp. 1-7 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.tallerecologista.org.ar/menu/archivos/NOTACLIMATICO.pdf>
- BLACK, Iain S., "Analysing Historical and Archive Sources", En: AA. VV., *Key Methods in Geography*, London, UK, Nicholas J. Clifford y Gill Valentine, Eds., 2003, pp. 477-500.
- BORREGAARD, Nicola, "Instrumentos Económicos en la Política Ambiental", *Ambiente y Desarrollo*, Vol. 13, No. 3 [en línea], mayo de 1997, pp. 6-12 [fecha de consulta: 27 de septiembre de 2010]. Disponible en: [http://www.medioambiente.dk/.../Filer.../3\\_Borregaard\\_insteconomic.pdf](http://www.medioambiente.dk/.../Filer.../3_Borregaard_insteconomic.pdf)

- CCSCS, “Camino a la 15ª Conferencia de las Partes en Copenhague: Propuestas de la CCSCS para enfrentar al Cambio Climático” [en línea], octubre de 2009, pp. 1-13. [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.ccscs.org>
- CHRISTIAN AID. Human Tide: The real migration crisis [en línea], Londres, Christian Aid, 2007, pp. 1-51 [fecha de consulta: 10 de noviembre de 2009]. Disponible en: <http://www.christianaid.org.uk/Images/human-tide.pdf>
- CLAPP, Roger Alex, “Waiting for the Forest Law: Resource-led Development and Environmental Politics in Chile”, *Latin American Research Review*, Vol. 33, No. 2 [en línea], 1998, pp. 3-36 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2504061>
- CONAMA, “Cambio Climático: Amenazas y Oportunidades”, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Gobierno de Chile* [en línea], 2006, pp. 1-32 [fecha de consulta: 23 de octubre de 2008]. Disponible en: <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35011.html>
- CONAMA, “Resumen Ejecutivo. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático”, *Gobierno de Chile* [en línea], diciembre de 2009, pp. 1-32 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: [http://www.conama.cl/portal/1301/articles-47573\\_PDF\\_01.pdf](http://www.conama.cl/portal/1301/articles-47573_PDF_01.pdf)
- CONOSUR SUSTENTABLE. Hoy es Mañana [en línea], Buenos Aires, Inercia, Diciembre 2007, pp. 1-42 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.tallerecologista.org.ar/menu/archivos/Hoyesmaniana.pdf>
- DA CRUZ, José, “Los Riesgos y la Realidad Uruguaya”. En: E. GUDYNAS (compilador), *Políticas ambientales en Uruguay*, Coscoroba, Montevideo, Uruguay, 2001, pp. 57-82.
- DALKIR, Kimiz, “Knowledge Management in Theory and Practice”, *Elsevier Butterworth-Heinemann* [en línea], Oxford, UK, 2005, pp. 1-359 [fecha de consulta: 20 de abril de 2010]. Disponible en: <http://www.books.elsevier.com>
- DEMERRITT, David. “The construction of global warming and the social politics”. *Annals of the Association of American Geographers* [en línea], Vol. 91, No. 2, junio 2001, pp. 307-337 [fecha de consulta: 23 de octubre de 2008]. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0004-5608%28200106%2991%3A2%3C307%3ATCOGWA%3E2.0.CO%3B2-M>
- DIAZ, Myriam del Valle, “La política ambiental argentina: su errático desarrollo”, *Revista Kairos*, Año 10, No. 18 [en línea], noviembre de 2006, pp. 1-15 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.revistakairos.org/k18-08.htm>
- DREXHAGE, John, et. al. “Climate Change and Foreign Policy, an exploration of options for greater integration”, *International Institute for Sustainable Development* [en línea], Winnipeg, Manitoba, Canadá, , 2007, pp. 1-46 [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2008]. Disponible en:

<http://www.iisd.org/publications>

- EHRlich, P. R. y EHRlich, A. H. "Betrayal of Science and Reason: How Anti-Environmental Rhetoric Threatens our Future", *Island Press*, Washington DC, USA, 1996, pp. 1-321.
- FIERKE, K. M., "Links across the Abyss: Language and Logic in International Relations", *International Studies Quarterly*, [en línea], Vol. 46, No. 3, 2002, pp. 331-354 [fecha de consulta: 11 de febrero de 2008]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3096092>
- FIRSOVA, Anna y TAPLIN, Roslyn, "Australia and Russia: How do their environmental policy processes differ?", *Springer Science+Business Media* [en línea], Julio 2007, pp. 407-426 [fecha de consulta: 17 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.springerlink.com/content/b238613377424047/>
- GEORGE, Alexander. La Decisión Presidencial en Política Exterior – El uso eficaz de la información y el asesoramiento. S.l., Grupo Editor Latinoamericano, s.f., p. 230.
- SMITH, Heather A., "Seeking the middle ground between More and Less: a Canadian Perspective", *En: AA. VV., Climate Change: Five years after Kyoto*, Enfield, USA, Velma I. Grover Ed., 2004, p. 273-296.
- GUDYNAS, Eduardo, "Tensiones y Posibilidades de la Ecología Política en Uruguay". *En su: Políticas ambientales en Uruguay*, Coscoroba, Montevideo, Uruguay, 2001, pp. 187-208.
- HARRISON, Kathryn, "Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy", *UBC Press* [en línea], 1996, pp. 1-249 [fecha de consulta: 17 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://www.ubcpres.ubc.ca>
- HARRISON, Neil, "In search of theory in international environmental politics", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 1, [en línea], abril 1996, pp. 145-149 [fecha de consulta: 2 de noviembre de 2008]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/222657>
- HOCHSTETLER, Kathryn, "Fading Green?: Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement", *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, Nº. 4, 2003, pp. 1-32 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3177129>
- IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 7-22.
- KECK, Margaret E., "Social Equity and Environmental Politics in Brazil: Lessons from the Rubber Tappers of Acre", *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4 [en línea], julio de 1995, pp. 409-424 [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/422227>

- LEZAUN, Javier. "Limiting the Social: Constructivism and Social Knowledge in International Relations", *International Studies Review* [en línea], Vol. 4, No. 3, otoño 2002, pp. 229-234 [fecha de consulta: 02 de noviembre de 2008]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3186483>
- NORDÅS, Ragnhild y GLEDITSCH, Nils Petter. "Climate change and conflict". *Political Geography* [en línea], No. 26, junio 2007, pp. 627-638 [fecha de consulta: 15 de marzo de 2008]. Disponible en: <http://www.elsevier.com/locate/polgeo>
- OTT, Hermann E. "Climate Change: An important Foreign Policy issue", *International Affairs* [en línea], Vol. 77, No. 2, abril 2001, pp. 277-297 [fecha de consulta: 15 de marzo de 2008]. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-5850%28200104%2977%3A2%3C277%3ACCAIFP%3E2.0.CO%3B2-6>
- PAYNE, Rodger. "Persuasion, Frames and Norm Construction", *European Journal of International Relations* [en línea], Vol. 7, No. 1, 2001, pp. 37-61 [fecha de consulta: 02 de noviembre de 2008]. Disponible en: <http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/7/1/37>
- PEARSON, Frederic y ROCHESTER, J. Martin. Relaciones Internacionales – Situación Global en el Siglo XXI, 4ª ed. S.l., s.f., p. 113.
- PODESTA, John y OGDEN, Peter, "The security implications of Climate Change", *The Washington Quarterly* [en línea], Vol. 31, No. 1, 2007, pp. 115-138 [fecha de consulta: 22 de abril de 2008]. Disponible en: [http://muse.jhu.edu/login?uri=/journals/washington\\_quarterly/v031/31.1p\\_odesta.html](http://muse.jhu.edu/login?uri=/journals/washington_quarterly/v031/31.1p_odesta.html)
- PRICE, Marie, "Ecopolitics and environmental nongovernmental organizations in Latin América", *Geographical Review*, Vol. 84, No. 1 [en línea], enero 1994, pp. 42-58 [fecha de consulta: 3 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/215780>
- PRICE, Richard, "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics", *World Politics*, [en línea], No. 55, Julio 2003, pp. 579-606 [fecha de consulta: 20 de abril de 2010]. Disponible en: [https://www.arts.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/polisci/Faculty/price/World Politics 2003.pdf](https://www.arts.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/polisci/Faculty/price/World%20Politics%202003.pdf)
- RUGGIE, John. "What Makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization* [en línea], The MIT Press, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 855-885 [fecha de consulta: 02 de noviembre de 2008]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2601360>
- SCHWARTZ, Peter y RANDALL, Doug, "An abrupt climate change scenario and its implications for United States National Security", *Environmental Media Services* [en línea], 2003, pp. 1-24 [fecha de consulta: 19 de abril de 2010]. Disponible en: [http://www.edf.org/documents/3566\\_AbruptClimateChange.pdf](http://www.edf.org/documents/3566_AbruptClimateChange.pdf)



- SPRINZ, Detlef y VAAHTORANTA, Tapani, "The Interested-based Explanation of International Environmental Policy", *International Organization* [en línea], Vol. 48, No. 1, invierno 1994, pp. 77-105 [fecha de consulta: 23 de mayo de 2010]. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199424%2948%3A1%3C77%3ATIEOIE%3E2.0.CO%3B2-M>
- STERN, Nicholas. "The Economics of Climate Change: The Stern Review" [en línea], *Cambridge University Press*, Cambridge, UK, 2007, pp. 1-600 [fecha de consulta: 03 de noviembre de 2008]. Disponible en: <http://www.hm-treasury.gov.uk/6520.htm>
- SWAIN, Ashok. "Environmental migration and conflict dynamics: focus on developing regions". *Third World Quarterly* [en línea], Vol. 17, No. 5, diciembre 1996 [fecha de consulta: 20 de abril de 2008]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/01436599615209>
- TJERNSTRÖM, E. y TIETENBERG, T. "Do differences in attitudes explain differences in national climate change policies?", *Ecological Economics* [en línea], julio 2007, pp. 315-324 [fecha de consulta: 20 de abril de 2008]. Disponible en: <http://www.elsevier.com/locate/ecocon>
- VAN YPERSELE, Jean P. "La mayor injusticia de los cambios climáticos". En: AA.VV., *El clima visto desde el Sur: El Calentamiento Global según los países emergentes*, Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual, 2008, pp. 9-24.
- VANDEN BRANDE, Edith, "Green civilian power Europe?". En: Jan Orbie et. al., *Europe's Global Role: external policies of the European Union*, [en línea], 2009, pp. 157-179 [fecha de consulta: 25 de febrero de 2010]. Disponible en [http://books.google.com.ar/books?id=KKn0sq\\_OmXIC&dq=edith+vanden+brande+green+civilian+power+europe&source=gb\\_s\\_navlinks\\_s](http://books.google.com.ar/books?id=KKn0sq_OmXIC&dq=edith+vanden+brande+green+civilian+power+europe&source=gb_s_navlinks_s)
- VIEYTES, Rut. "Metodología de la Investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad: Epistemología y técnicas", Buenos Aires, Argentina, Editorial de las Ciencias, 2004.
- VICUÑA, Rafael, "Los Desafíos de los Tiempos: Doce Científicos Revisan la Época de Pinochet", *Diario El Mercurio* [en línea], Santiago, 12 de Diciembre de 2006, [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]. Disponible en: <http://www.emol.com>
- VILLARREAL, Nelson, "La Comunidad y la Generación de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable". En: E. GUDYNAS (compilador), *Políticas ambientales en Uruguay*, Coscoroba, Montevideo, Uruguay, 2001, pp. 15-28.
- WAITE, Michael, "Global Warming or Terrorism – Which one should we be most concerned about?", *American Institute of Physics*, [en línea], 2007, p. 77 [fecha de consulta: 28 de abril de 2008]. Disponible en: [http://www.pbworld.com/news\\_events/publications/notes/default.asp](http://www.pbworld.com/news_events/publications/notes/default.asp)
- WENDT, Alexander. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization* [en línea], The MIT Press, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391-425 [fecha de consulta: 02 de noviembre de 2008].

Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706858>

WHITE, Paul, "Making Use of Secondary Data", En: AA. VV., *Key Methods in Geography*, London, UK, Nicholas J. Clifford y Gill Valentine, Eds., 2003, pp. 67-85.

## **Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación**

### **Identificación del Autor**

Apellido y nombre del autor: Redondo, Alfredo Daniel

E-mail: [alfredondo@hotmail.com](mailto:alfredondo@hotmail.com)

Título de Grado que obtiene: Licenciado en Relaciones Internacionales

### **Identificación del Trabajo Final de Graduación**

Título del TFG en español: *Cambio Climático y Política Exterior: Una comparación entre los Países Desarrollados y el Cono Sur*

Título del TFG en inglés: *Climate Change and Foreign Policy: Comparing the Developed Countries with the Sothern Cone*

Integrantes de la CAE evaluadora: Claudia Guevara y María Cecilia Caro Leopoldo

Fecha de último coloquio con la CAE: 18 de Junio de 2010

Versión digital del TFG, contenido y tipo de archivo: Trabajo Final de Graduación en versión PDF.

### **Autorización de publicación en formato electrónico:**

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

**Publicación electrónica:**  
**Inmediata**

**Después de..... mes(es)**

\_\_\_\_\_  
**Firma del alumno**

## **Resumen del TFG en español:**

En los últimos años, la problemática ambiental ha adquirido un lugar prominente en las negociaciones internacionales debido a los desafíos que presentan los efectos derivados del cambio climático. Ante ello, cada país ha reaccionado de una manera diferente, con mayor o menor velocidad; con más o menos grado de compromiso; identificando oportunidades o ignorándolas. Este trabajo intenta explorar, desde la óptica constructivista, cuáles son los factores que determinan que el cambio climático se imponga o no en el proceso de construcción de la agenda de política exterior en los países desarrollados, y en qué se diferencian con aquellos factores que más influyen en los países del Cono Sur.

## **Abstract del TFG en inglés:**

In the last years, environmental issues have acquired a prominent role in international negotiations due to the challenges posed by the effects of climate change. In response, each country has reacted differently, faster or slower, with higher or lower levels of commitment, identifying opportunities or just ignoring them. This study aims to explore – from the constructivist point of view – which factors determine whether climate change is imposed or not in the construction process of the international agenda of the developed countries, and what is the difference with those influential factors in the Southern Cone.