

IMPACTO
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EN EL COMERCIO
INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA.
1990 - 2015

IMPACTS OF PUBLIC POLICIES FOR MITIGATION
OF CLIMATE CHANGE ON FOOD SAFETY AND
INTERNATIONAL TRADE IN LATIN AMERICA.
1990 - 2015

Andrea Daniela Chavarro Gallo

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
Pregrado
Universidad Militar Nueva Granda
U7600105@unimilitar.edu.co

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO
CLIMÁTICO EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EN EL COMERCIO
INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA.

1990 - 2015

IMPACTS OF PUBLIC POLICIES FOR MITIGATION OF CLIMATE CHANGE ON
FOOD SAFETY AND INTERNATIONAL TRADE IN LATIN AMERICA.

1990 - 2015

Andrea Daniela Chavarro Gallo*

RESUMEN

Es de suma importancia señalar que la seguridad alimentaria y el comercio, han sido un objetivo central de las políticas públicas en la mayoría de los países de América latina, especialmente de aquellos que, por ser importadores netos de los principales productos básicos alimentarios, son cada vez más vulnerables a la volatilidad de los precios en el mercado internacional y a los cambios sustanciales en las condiciones del comercio internacional.

Adicionalmente, un nuevo factor como lo es la creciente variabilidad de factores ambientales producidos por el cambio climático, está afectando notablemente la compleja relación que existe entre la seguridad y el comercio; generando así una serie de dificultades y desafíos a los que debe hacer frente cada gobierno de América latina.

La atención sobre esta problemática vinculada al cambio climático y su interrelación con el comercio y con la seguridad alimentaria, se ha convertido en una preocupación reciente y novedosa, la cual ha surgido de la evidencia que señala el impacto negativo que el cambio

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
Pregrado
Universidad Militar Nueva Granda
U7600105@unimilitar.edu.co

climático ha ocasionado en la región, especialmente por la ausencia o inconsistencia de políticas públicas relativas al medio ambiente, seguridad y producción.

Dado lo anterior, el presente trabajo tiene como propósito analizar el impacto que han tenido estas políticas en los países latinoamericanos; con el fin de establecer la relación existente de estas respecto al comercio y la seguridad alimentaria; brindando así posibilidades promisorias en cuanto al diseño de políticas que contribuyan al desarrollo y bienestar de la población.

PALABRAS CLAVE: Comercio Internacional, Cambio Climático, Seguridad Alimentaria, Políticas Públicas, Productos Básicos, Barreras Verdes.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo procura analizar las relaciones funcionales entre la seguridad alimentaria, el cambio climático y el comercio internacional, a través de su articulación mediante la producción agropecuaria.

Los tres temas de análisis son temas importantes y de gran actualidad en el contexto del diseño de estrategias y políticas públicas vinculadas al desarrollo. En particular, la seguridad alimentaria y el comercio internacional son dos temas de gran relevancia y trascendencia para el bienestar de la humanidad y han dado lugar a una amplia gama de investigaciones académicas, publicaciones técnicas y propuestas de políticas.

Esta vinculación, pone de manifiesto que las interrelaciones entre los tres temas de análisis se establecen, principalmente, a partir de un tema más general y globalizante representado por la agricultura. En este sentido, el objetivo de este trabajo consiste en, dar respuesta a conocer ¿cuál es el impacto que trae la ausencia de políticas públicas relativas a la mitigación del cambio climático en América Latina para el comercio internacional?

Para ello, se identificarán las principales interrelaciones que hay entre los temas y se examinarán las más importantes desde el punto de vista de la interpretación de los fenómenos subyacentes. Dado esto, se encuentra que los temas están relacionados entre sí, de manera tal que cada uno tiene implicancias sobre el otro; así esto, la seguridad alimentaria y el comercio internacional, se vinculan a través de la oferta de alimentos y los precios a los que se ofrecen, por otro lado, cambio climático y seguridad alimentaria pueden llevar a un “círculo vicioso”, ya que la agricultura aparece como un importante generador de gases de efecto invernadero, que a su vez la afectan negativamente a través del aumento de la temperatura y la mayor variabilidad de las precipitaciones; por su parte, el comercio agrícola internacional demanda el transporte de grandes volúmenes de productos y, por ende, incrementa el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero, los cuales pueden generar barreras “verdes” que obstaculicen el comercio.

Dicho lo anterior, se puede establecer que este es un tema de gran relevancia, ya que tanto la seguridad alimentaria como el comercio internacional, son objetivos centrales de las políticas públicas en casi todos los países de América Latina, especialmente de aquellos que por ser importadores netos de los principales productos alimentarios son más vulnerables a la volatilidad de los precios en el mercado internacional, junto a potenciales cambios en las condiciones del comercio exterior. Adicionalmente, un nuevo elemento, como lo es la creciente variabilidad de fenómenos climáticos provocada por el cambio climático, está afectando la compleja relación que existe entre la seguridad alimentaria y el comercio, creando nuevas dificultades y desafíos a los que debe hacer frente la región.

Pues, el cambio climático es uno de los mayores desafíos que enfrenta la comunidad internacional, y, por ende, la mitigación del calentamiento global y la adaptación a sus consecuencias requerirán grandes inversiones económicas y, sobre todo de una serie de políticas públicas orientadas a reducir los efectos nocivos que el cambio climático ha traído al comercio y a la seguridad alimentaria en los países de América Latina.

En consecuencia, este trabajo busca proporcionar una visión general de los vínculos clave entre comercio, seguridad alimentaria, cambio climático y políticas públicas; basados en una revisión y análisis de la literatura disponible. Es así, como durante el desarrollo de este, se realizará una breve contextualización acerca de diversos temas tales como: cambio climático y medio ambiente, seguridad alimentaria, comercio internacional y políticas públicas relativas al medio ambiente y cambio climático en Latinoamérica; teniendo en cuenta los impactos asociados a este, y las opciones disponibles para responder, mediante mitigación y adaptación, a los desafíos planteados por el cambio climático.

Adicionalmente, este, ofrece una visión general de una serie de políticas y medidas nacionales que se han utilizado en varios países para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, presentando características claves en el diseño y la implementación de estas políticas, con el fin de obtener una imagen más clara de su impacto general y el impacto potencial sobre la protección ambiental, el desarrollo sostenible y el comercio.

Ahora bien, comenzaremos realizando una breve contextualización acerca de los términos trascendentales para el desarrollo del presente trabajo; esto, con el fin de comprender la relación existente entre los temas a tratar.

1. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Este término, se ha venido afianzando en tiempos recientes como un derecho universal; pues, La Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) en el año 1996 instaló el tema en la agenda internacional y se consolidó definitivamente en la segunda Cumbre del 2002. En dicha reunión la seguridad alimentaria fue definida como: *“Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y*

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

sus preferencias a fin de llevar una vida sana y activa". Consecuentemente, la seguridad alimentaria, que es un concepto amplio y complejo, está asociada, tal como lo señala el marco conceptual desarrollado por la FAO, a cuatro pilares principales: Disponibilidad, Acceso, Utilización y Estabilidad. El primero de ellos, y en cierta medida el cuarto, están íntimamente vinculados a la producción agrícola y al comercio, que son los dos instrumentos a través de los cuales se logra una oferta (disponibilidad) de alimentos a precios razonables y con estabilidad en el tiempo, los otros tres pilares dependen o están determinados, por elementos no directamente vinculados a la agricultura y al comercio internacional, tales como el nivel de ingresos de los consumidores y la forma en que los alimentos son procesados y utilizados.

En algunos países de América Latina, como consecuencia del trabajo y las propuestas de algunas ONG, como por ejemplo OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief), se han aprobado normativas en las cuales el concepto se amplía para incluir la idea de la Soberanía Alimentaria. En el marco de una interpretación estricta de la Soberanía Alimentaria, que implica el autoabastecimiento alimentario a nivel nacional, el comercio internacional quedaría virtualmente eliminado, lo cual crearía enormes costos económicos especialmente en los países pequeños y con pocos recursos naturales agrícolas; es por esto, que la situación de la seguridad alimentaria en América Latina es, a pesar de su buena dotación de recursos naturales y extraordinarias condiciones productivas, bastante grave. El Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA por sus siglas en inglés) estima que la región tiene alrededor de 58 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria, del mismo modo, es importante resaltar que las condiciones de seguridad alimentaria tuvieron, durante el periodo 1990-2007, una cierta mejoría, pues las personas con hambre bajaron del 12% de la población total al 9%. Sin embargo, esta tendencia favorable se cortó con la crisis alimentaria del año 2008-2009 y es una región en la que se estima una recuperación más lenta. (FAO, 2010).

Durante la última década, y especialmente después de la crisis económica del 2008, la mayoría de los países de la región ha impulsado políticas públicas para mejorar la situación alimentaria. Además de consolidar y fortalecer las políticas tradicionales dirigidas a aumentar la producción y las exportaciones, se han instrumentado políticas comerciales específicas para proteger los mercados internos y se han implementado programas nacionales de seguridad alimentaria que incluyen un variado conjunto de intervenciones dirigidas a mejorar el acceso a los alimentos por parte de los sectores vulnerables de la población. (FAO, 2010).

2. COMERCIO INTERNACIONAL

Este, hace referencia al movimiento que tienen los bienes y servicios a través de los distintos países y sus mercados. Se realiza utilizando divisas y está sujeto a regulaciones adicionales que establecen los participantes en el intercambio y los gobiernos de sus países de origen. Al realizar operaciones comerciales internacionales, los países involucrados se

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

benefician mutuamente al posicionar mejor sus productos, e ingresar a mercados extranjeros.

Dado esto, América Latina es, como región, una importante exportadora de productos agropecuarios; sin embargo, también existe una gran heterogeneidad con respecto a la posición que tienen tanto las distintas subregiones como los países tomados individualmente con respecto al comercio internacional de productos agropecuarios y, más aún, de alimentos.

Por su parte, los países del MERCOSUR son importantes exportadores netos de alimentos, los de la zona Andina son, con excepción de Venezuela, exportadores netos de productos agrícolas pero importadores netos de los principales productos alimentarios. Este análisis sugiere la importancia del comercio internacional de productos agropecuarios para los países de la región.

En el caso de los exportadores netos de productos agropecuarios, el comercio internacional es importante para la seguridad alimentaria pero sólo indirectamente a través de la generación de empleo y actividad económica. Por el contrario, en los países que son importadores netos de productos alimentarios el comercio internacional es un componente central de las estrategias de seguridad alimentaria. Algunas estimaciones sugieren que las restricciones al comercio agrícola significaron para el año 2015 entre 70 y 200 mil millones de dólares perdidos para la región. (PIÑEIRO,2009)

3. CAMBIO CLIMÁTICO

Está orientado hacia el calentamiento global resultante de las emanaciones de gases de efecto invernadero (GEI) que resultan de las actividades humanas y principalmente de la combustión del petróleo y sus derivados. Algunas de las consecuencias del calentamiento global son las variaciones en las temperaturas medias y extremas y en el régimen de precipitaciones pluviales, fenómenos que afectan en forma negativa la producción agropecuaria y consecuentemente la seguridad alimentaria. (PIÑEIRO, 2009)

Por otra parte, es importante señalar que la producción agropecuaria, si bien será uno de los sectores productivos más fuertemente afectados por el cambio climático, también es un responsable directo de significativa importancia. Estimaciones recientes muestran que la producción agropecuaria contribuye con alrededor del 15 % de los GEI y con alrededor del 30% si se incluyen los efectos del mal manejo de los bosques naturales. (PIÑEIRO, 2009)

RELACIÓN DE VARIABLES

Consecuentemente, la relación del cambio climático con la producción agropecuaria tiene dos dimensiones. Por un lado, la agricultura debe adaptarse a las nuevas condiciones climáticas lo cual requerirá de diversas adaptaciones a las nuevas condiciones como: la migración de la producción de ciertos cultivos para acompañar las nuevas condiciones agronómicas de ciertas regiones , el desarrollo de nuevas y mejores resistencias a los

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granda

U7600105@unimilitar.edu.co

cambios de temperatura, sequías e inundaciones de los principales cultivos alimentarios, y por último el desarrollo de nuevas prácticas culturales que sean más efectivas en las nuevas condiciones climáticas. Por otro lado, es imprescindible un esfuerzo deliberado para desarrollar prácticas culturales que resulten en una menor producción de GEI (gases de efecto invernadero), principalmente en la ganadería y agricultura.

UNA MIRADA GLOBAL

Así esto, el carácter global de los tres temas de análisis se remonta a su fuerte dimensión internacional y global; es decir, que es imposible analizar los temas y sus interrelaciones en una dimensión nacional o intentar definir políticas públicas nacionales sin tener en cuenta la dimensión internacional de cada uno de los temas y de sus interrelaciones.

Dicho esto, la seguridad alimentaria es una preocupación mundial, pues por un lado es considerada como un derecho universal y por lo tanto genera solidaridad internacional en situaciones de emergencia a través de programas internacionales de gran envergadura. Por otro lado, es cada vez más evidente la estrecha vinculación entre la existencia de inseguridad alimentaria y la inestabilidad política y la emergencia de conflictos bélicos regionales.

Por su parte, otro elemento importante es la creciente vinculación entre la seguridad alimentaria de muchos países, no sólo con su producción nacional sino también con las políticas comerciales de otros países que son los grandes exportadores netos de alimentos. Esta fuerte relación con el comercio está generando acciones dirigidas a la construcción de instrumentos institucionales que permitan lograr un cierto grado de capacidad para una Gobernanza Mundial sobre el tema.

Adicionalmente, la emisión de GEI de cada país genera calentamiento global, cuyas consecuencias climáticas afectan a todos los países, aunque de manera desigual.

Así esto, el Calentamiento Global debe ser controlado para evitar una posible catástrofe planetaria. Esto impone límites a las posibilidades del crecimiento económico global y por lo tanto complejos problemas éticos, económicos y políticos vinculados a cómo se distribuyen las cargas de dichos límites y a través de qué medios.

Según lo anterior, el comercio internacional es, por su propia naturaleza, un tema internacional. Este, ha dado lugar a innumerables acuerdos bilaterales y regionales que condicionan las políticas nacionales, y es uno de los temas que más ha progresado en cuanto a acuerdos multilaterales que definen el marco global de las reglas de comportamiento de los países firmantes. Por esto, la importancia que la dimensión internacional tiene en los tres temas de análisis tiene como objetivo central, que las

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granda

U7600105@unimilitar.edu.co

políticas nacionales deben internalizar y estar pensadas en términos de la política internacional de cada país. Dos argumentos principales sustentan esta afirmación: primero, las políticas nacionales pueden afectar de manera significativa a la economía internacional en general y al bienestar de otros países en particular; segundo, si las políticas nacionales son definidas e instrumentadas haciendo abstracción de la situación internacional y de las políticas que otros países pueden estar implementando, las mismas pueden ser inefectivas o tener efectos inesperados. (DIAZ, 2011)

Es por esto, que la seguridad alimentaria nacional está definida como un objetivo importante de las políticas públicas de cada país. Dado que, este es un concepto complejo que depende de varias variables que han sido conceptualizadas por la FAO en su marco conceptual sobre seguridad alimentaria con los cuatro pilares mencionados anteriormente: Disponibilidad, Acceso, Utilización y Estabilidad. (FAO, 2010)

A partir de lo anterior, es preciso señalar que la principal relación de la seguridad alimentaria con la agricultura y el comercio es a través de la disponibilidad de alimentos (oferta) y, en cierta medida la estabilidad, a un precio razonable. Esto se logra a través de la producción nacional (agricultura) y por las importaciones (comercio internacional). A la vez, la agricultura y el comercio internacional se pueden identificar como temas instrumentales, pues son categorizados como medios a través de los cuales se logra una adecuada disponibilidad de alimentos a un precio razonable, que es uno de los elementos centrales para lograr la seguridad alimentaria. La importancia relativa de ambos instrumentos en lograr la disponibilidad de alimentos a precios razonables depende de la estructura productiva, los recursos naturales disponibles para la producción de alimentos y de la política comercial de cada país en particular.

Por otro lado, el cambio climático, consecuencia del calentamiento global, puede caracterizarse como un elemento desestabilizador de la agricultura y parcialmente del comercio internacional y, a través de éstos, de la seguridad alimentaria, donde la relación del cambio climático con la agricultura es más compleja y tiene tres articulaciones importantes: Por una parte la agricultura es un importante generador de gases de efecto invernadero y por lo tanto contribuye al calentamiento global, así que desarrollar una producción agrícola menos contaminante (mitigación) es un objetivo importante, en segundo lugar, la agricultura es afectada negativamente por el cambio climático a través de las variaciones en la temperatura y la mayor variabilidad de las precipitaciones, que resultarán en una mayor frecuencia de inundaciones y sequías, generando pérdidas importantes y la necesidad de estrategias de adaptación a estas nuevas condiciones; adicionalmente estos impactos negativos estarán distribuidos de manera no homogénea en distintas regiones, siendo las regiones subtropicales, zonas de mayor riesgo. (IFPRI, 2011)

De esta manera, en el caso del comercio, la relación con el cambio climático es bidireccional. Pues, el comercio agrícola internacional, caracterizado por el transporte de productos, implica grandes volúmenes y largas distancias, por ende, es un consumidor

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

importante de energía fósil y, por lo tanto, de emisiones de GEI. Es por esto, que las preocupaciones medio ambientales podrían resultar progresivamente en la imposición, de “barreras verdes” por parte de los países importadores al comercio agrícola, trayendo así una pesada carga en términos de costos de producción y de logística para los países exportadores. (IFPRI, 2011)

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

Es aquí donde surge la problemática a tratar; ya que, en las últimas décadas, la tendencia creciente a la utilización del argumento medioambiental para la restricción del comercio (“proteccionismo verde”) ha sido advertida por parte de expertos en comercio en diversos foros internacionales de discusión. Si bien la protección del medio ambiente es un objetivo legítimo y deseable para la comunidad internacional, los países de América Latina, deben estar alertas de que éstas medidas no sean utilizadas por sus socios para justificar medidas proteccionistas dotadas de un mayor grado de legitimidad social, que atenten contra sus ventas externas. La solución a la tensión entre comercio y medio ambiente no parece estar en la reducción de las normas ambientales, sino en asegurar el correcto uso de las mismas para cuidado de los recursos naturales y no para distorsionar el comercio.

Desde entonces, el sistema multilateral de comercio constituye un marco jurídico internacional que establece ciertos límites a las políticas comerciales, con el fin de evitar escaladas proteccionistas. En su enunciación original, plasmada en el GATT de 1947, las reglas multilaterales de comercio tenían como principal objetivo la consolidación y reducción de los aranceles al comercio de bienes no agrícolas y como resultado de las sucesivas rondas de negociaciones en el GATT, se redujo el uso de los aranceles como principal instrumento de protección de las industrias domésticas.

Progresivamente, el “proteccionismo” fue transitando desde los aranceles hacia otro tipo de medidas de política comercial no arancelarias. Éstas, si bien implican efectos restrictivos sobre el comercio como los aranceles, lo hacen persiguiendo objetivos no económicos, tales como: la protección de la salud, la defensa del consumidor, la seguridad, etc. Dentro de este nuevo instrumental, se destacan las medidas relacionadas con la protección del medio ambiente, que son cada vez más utilizadas para resguardar determinadas producciones nacionales.

Actualmente, el vínculo entre comercio y medioambiente es incuestionable. Si bien a la fecha, no existe un acuerdo específico sobre el medio ambiente, los acuerdos de la OMC ratifican las prioridades medioambientales de los países. No obstante, la misma OMC ha reconocido que *“las exigencias ambientales pueden obstaculizar el comercio y utilizarse incluso como subterfugio proteccionista”*, lo cual ha llevado a monitorear que la implementación de normas ambientales no sea restrictiva al comercio, respetando a la vez la soberanía ambiental de sus miembros, dando lugar a la creación de un Comité de Comercio y Medio Ambiente durante el año de 1994.

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

Por su parte, según la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, adoptada en el marco de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente; las normas, los objetivos y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. No obstante, en la realidad, las normas ambientales aplicadas por algunos países son muchas veces inadecuadas, y causan un impacto negativo en los grupos de países más vulnerables, como es el caso de a los países en desarrollo.

Uno de los ejemplos de “medidas verdes” de índole ambiental que mayor controversia ha generado es la eventual aplicación por parte de ciertos países desarrollados de un arancel por la emisión de gases de efecto invernadero implícita en el proceso de producción y transporte de los productos que se comercian internacionalmente. La dificultad para medir la cantidad de gases emitidos durante el proceso de producción implica un margen de flexibilidad para el uso de este instrumento que podría utilizarse como una medida de proteccionismo, lo cual contravendría las normas comerciales multilaterales.

La creciente tensión entre la protección del medio ambiente y el libre comercio se ha ido plasmando a través del Sistema de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Donde, la normativa del GATT y otros acuerdos específicos de la OMC, permiten para algunos casos concretos la excepción al principio fundamental de trato no discriminatorio o nación más favorecida sobre el cual se estructura todo el marco legal multilateral. Precisamente en esta serie de disposiciones que hacen referencia a la protección del medioambiente, en las cuáles se amparan los países para establecer medidas de “proteccionismo verde”.

Dado su perfil de especialización productiva y exportadora, relativamente intensivo en recursos naturales y emisiones, los países de América Latina, son más vulnerables al crecimiento de las restricciones al comercio aplicadas al amparo del “proteccionismo verde”. No solo su especialización, sino la fuerte concentración de algunos países de la región en pocos productos primarios, incrementan esa vulnerabilidad y puede tornar sus ventas externas especialmente sensibles a este tipo de barreras al comercio. Por ello, los países de la región deben estar alertas, contar con la capacidad técnica necesaria y presentar reclamaciones ante el OSC de la OMC en caso de que los países socios estén incurriendo medidas de política comercial incompatibles con las normas multilaterales. Para enfrentar estos desafíos la cooperación regional entre ellos es clave, tanto en cuestiones técnicas como en materia de negociación comercial. (IADB, 2010)

Según lo mencionado anteriormente, se realizará un análisis a grosso modo acerca de las políticas públicas concernientes al cambio climático existentes en algunos países de América Latina, esto con el propósito de evaluar el impacto y consistencia de estas para hacer frente a la eliminación de barreras verdes en el comercio internacional.

ESTUDIOS DE CASO

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
Pregrado
Universidad Militar Nueva Granda
U7600105@unimilitar.edu.co

Bolivia

El cambio de uso de suelo es la principal fuente de emisiones de GEI de Bolivia, la cual corresponde a un 58% del total. Entre 1990 y 2010, las emisiones asociadas a este sector aumentaron un 13%. Por ende, en Bolivia, la mitigación ha estado siempre como objetivo principal, la cual consiste en la reducción de la acumulación de gases causantes del efecto invernadero a través de acciones de deforestación evitada, forestación y reforestación y la disminución de la degradación forestal. [CITATION CEP17 \l 9226]

Chile

Chile es un país con una industria forestal bien desarrollada, que posee sistemas de inventario y monitoreo forestal avanzado. La reciente legislación ha fortalecido las actividades de conservación del bosque nativo y, aunque las tasas de deforestación reportadas son bajas, se estima que aún se pierden y deterioran bosques naturales debido a actividades de pequeña escala. Además, Chile presenta un aumento importante de las emisiones totales de GEI, por esta razón en el año 2010, Chile declaró su compromiso de reducción de 20% de la trayectoria de crecimiento de emisiones de GEI. Para ello el país está realizando acciones nacionalmente apropiadas de mitigación a través de un trabajo interministerial que incluyen el Consejo Nacional de Producción Limpia, la Corporación Nacional Forestal, el Centro de Energías Renovables y el Ministerio del Medio Ambiente. [CITATION CEP17 \l 9226]

Colombia

En Colombia, entre 1990 y 2010, las emisiones totales de GEI aumentaron, por lo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), están llevando a cabo proyectos para reducir las emisiones de GEI generadas por la deforestación y degradación de los bosques, apuntando a conformar un esquema institucional para implementar este tipo de proyectos. [CITATION CEP17 \l 9226]

Colombia es comúnmente reconocido por su liderazgo en los espacios de discusión internacionales sobre cambio climático (CC). Esto a pesar de no ser uno de los países más vulnerables y tampoco uno de los que más aporta con emisiones de gases efecto invernadero. Sin embargo, los posibles impactos del cambio climático pueden ser severos para el país, en la medida en que no se tomen acciones para contribuir a la mitigación de este fenómeno, así como para la adaptación del mismo. (IDEAM, 2010)

Colombia es un país que tiene poca influencia sobre las causas principales del cambio climático. Según la Segunda Comunicación Nacional ante la CMNUCC Colombia aporta el

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

0,37% (0,18 gigatoneladas) del total emitido en el mundo (49 gigatoneladas). Sin embargo, se observa una tendencia al aumento de las emisiones en Colombia, a pesar de que la tasa anual de variación viene disminuyendo, es decir, se pasó de 3,94% en el lapso de 1990 a 1994 y de 2,79% entre 2000 y 2004. (IDEAM, 2010)

Los mayores aportes de gases efecto invernadero los genera el sector agrícola (38%) y el sector de energía y transporte (38%). Además de esto, hay una alta participación por cambios de uso de la tierra, y silvicultura (14%) (IDEAM, 2010). Estos aportes, aunque en términos internacionales son bajos, establecen las prioridades de mitigación a nivel país.

En consecuencia, el desarrollo de políticas de cambio climático en Colombia, está enmarcado en la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1992. La participación de Colombia en este escenario llevó a que en 1994 Colombia ratificara la Convención mediante la ley 164. Posteriormente, Colombia firmó el protocolo de Kyoto en 1997 y lo ratificó en el 2000. Durante este tiempo, Colombia no tuvo mayores avances. No fue sino hasta el 2002, con la formulación de los Lineamientos de Política de Cambio Climático desarrollados por el Ministerio de Medio Ambiente que se desencadenó un accionar del estado en relación al tema.

Posterior al desarrollo de los lineamientos, se observó una implementación parcial de los mismos en referencia al sector agrícola y forestal. En el Plan Nacional de Desarrollo del 2002-2006, el único elemento de Cambio Climático se refiere al desarrollo de una estrategia nacional de mitigación de cambio climático la cual plasmó metas de reducción de emisiones de gases efecto invernadero y se enfocó en impulsar proyectos MDL para el sector de energía, transporte, residuos sólidos, y algo en proyectos forestales. (RYAN, 2012)

México

En lo concerniente a la mitigación, las medidas y acciones buscan transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales, acelerando la transición energética hacia fuentes de energía limpia, impulsando mejores prácticas de uso sostenible de los bosques, buscando así, evitar cambios en el uso de suelo forestal, promover la regeneración, reforestación y enriquecimiento de bosques naturales y de las plantaciones forestales, uso de sistemas agroforestales y fortalecer la vigilancia para evitar la tala ilegal y los incendios.[CITATION CEP17 \l 9226]

Panamá

La Estrategia Nacional de Panamá, incluye el fortalecimiento del ordenamiento territorial del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, creando algunas condiciones económicas y sociales relativas a mejorar la biodiversidad, la seguridad alimentaria, reducir la deforestación y la degradación de los bosques, reducir emisiones de gases de efecto

invernadero y revisar y adecuar políticas que pongan freno al deterioro ambiental.
[CITATION CEP17 \l 9226]

Uruguay

El sector forestal de Uruguay está bien organizado y existe cooperación y comunicación entre actores públicos y privados. Desde el final de los años 80, los gobiernos implementan una política forestal sistemática con el objeto de diversificar la base productiva mediante la oferta de incentivos para actividades de forestación y para el manejo forestal sustentable (MFS). En el marco de la planificación del uso de la tierra se han asignado tierras a la actividad forestal. Además, han recibido subsidios directos y exenciones de impuestos. La política forestal ha concedido apoyo a la forestación y a la gestión de bosques para fines industriales.[CITATION CEP17 \l 9226]

POLÍTICAS PÚBLICAS

A raíz de lo anterior, se puede establecer que, en un mundo tendiente a la integración comercial, en donde los intereses económicos entran en conflicto con diversos intereses de la sociedad actual, encontramos una fuerte tensión entre la liberalización comercial y la protección del medio ambiente. Quienes trabajan en pro de la liberalización comercial, buscan limitar los esfuerzos para ligar la creación de políticas comerciales a las políticas de protección del medio ambiente. Incluso, en algunos casos, buscan eliminar completamente tales esfuerzos. Un claro ejemplo de la hostilidad que presenta la comunidad del comercio internacional hacia un serio compromiso ambientalista es que las negociaciones para un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), se iniciaron con la decisión expresa de excluir de la agenda temas ambientales.

Según el economista Alberto Acosta, es mejor mantener fuera del proceso de creación de políticas comerciales temas como el control de la contaminación y la administración de recursos naturales. Por otra parte, el economista ecológico Herman Daly, sostiene la postura de que se debe crear políticas comerciales en un contexto más amplio y tolerante, con la intención de construir dentro del sistema internacional de comercio una sensibilidad ambientalista. Sin embargo, en realidad no existe la posibilidad de obviar el hecho de que el comercio y el medio ambiente están ligados. (ACOSTA, 2004)

La única opción es elegir si las políticas que se elaboren en respuesta a esta disyuntiva van a ser diseñadas de forma abierta y explícita, apegándose a la lógica económica y política o van a ser diseñadas de forma implícita sin prestar atención sistemática a las demandas de una buena creación de política.

Pues, un gobierno, sin importar lo bien intencionado que sea, no puede enfrentar unilateralmente problemas internacionales como el cambio de clima. Por lo tanto, una Organización Mundial del Medio Ambiente, que opere paralelamente al sistema de comercio, podría ser una opción primordial de política en respuesta a estos retos. Sin

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

embargo, tal organización no existe. Por ello, la OMC, dentro de sus acuerdos regionales de comercio, no puede evadir algunas responsabilidades compartidas en cuanto al manejo de la interdependencia ecológica.

Muchos economistas que no apoyan que se vinculen las políticas comerciales con las ambientales en realidad comprenden los argumentos de por qué incluir los temas ambientales en el contexto del comercio. Sin embargo, temen la posibilidad que los proteccionistas interfieran en el sistema de comercio, disfrazándose de ambientalistas. Otro argumento relacionado es el temor a que el libre comercio se deprima bajo el peso de la carga ambientalista. Los economistas que desean separar el comercio y el medio ambiente argumentan que los problemas ambientales deben ser resueltos con instrumentos de política ambiental y no valerse del comercio para fortalecer los acuerdos internacionales de medio ambiente; también temen que los países con altos ingresos impongan estándares ambientales muy altos a los países de bajos ingresos, privándolos de aquello que les confiere una ventaja comparativa natural y sujetándolos a las barreras del comercio en caso que fallen en el desarrollo de dichos estándares.

Si bien estas preocupaciones tienen bases reales, no proveen la justificación para una completa separación entre comercio y medio ambiente. Ciertamente, la protección al medio ambiente no debe ser utilizada para disfrazar barreras al comercio, ni los esfuerzos ambientales a escala mundial deben significar una reducción en los estándares de vida en los países de bajo ingreso. Pero estos no son argumentos para ignorar el ineludible vínculo entre comercio y medio ambiente; pues son argumentos para tratar de integrar la política comercial y las políticas ambientales de forma sensata.

Partiendo de lo anterior, es claro observar que, en la mayoría de los países analizados, se han dado pasos relativamente importantes en los últimos años tanto en la formulación de políticas sobre cambio climático como en el desarrollo de instituciones específicas sobre la materia. Sin embargo, hay un fuerte déficit en la implementación y ejecución de estas medidas de gobierno, dado que es un tema que ocupa un segundo plano en la agenda política y no ha logrado captar la atención necesaria de los mandatarios y demás actores políticos. Asimismo, hay una fuerte debilidad en la integración y articulación de las políticas climáticas con otras políticas sectoriales. Esto, claramente afecta y debilita sustancialmente el impacto que puedan tener las políticas gubernamentales de mitigación y adaptación al cambio climático en escenarios en los cuales las políticas de desarrollo van en sentido opuesto.

Entendiendo la mitigación como las políticas, medidas y tecnologías tendientes a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Como las circunstancias difieren según los países y las regiones, y diversos obstáculos impiden actualmente el desarrollo e implementación de estas tecnologías y prácticas, ninguna medida bastará por sí sola para la elaboración, adopción y difusión de opciones para la mitigación. Más bien, se necesitará de

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Pregrado

Universidad Militar Nueva Granada

U7600105@unimilitar.edu.co

una combinación de medidas que se adapten a las condiciones nacionales, regionales y locales.

Adicionalmente, en términos políticos, si bien hay una creciente atención sobre la problemática climática, el tema todavía ocupa un lugar más bien marginal en la agenda política de la mayoría de los países de la región. En estos contextos de baja relevancia y atención política, la existencia de ciertas estructuras burocráticas dentro del Estado, focalizadas en la problemática climática y con capacidades técnicas y de acceso a recursos internacionales, han sido claves para sostener proyectos y líneas de trabajo a través del tiempo y más allá de la atención de los gobiernos de turno.

Esto, se ha materializado en políticas públicas sobre cambio climático, las cuales hacen referencia a las decisiones adoptadas por organismos del Estado que son formalizadas a través de normas jurídicas (ya sean leyes, decretos, regulaciones administrativas u otro tipo de normas legales) que establecen objetivos y/o acciones que tiendan a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y/o en contribuir a la adaptación a los impactos del cambio climático.

Ahora, respecto al análisis de las políticas públicas relativas al cambio climático existentes en los países analizados de Latinoamérica durante el período de 1990 al 2015; se puede evidenciar que, estas ocupan un lugar marginal en la agenda de los actores políticos y en la atención de la opinión pública en casi todos los países de la región; si bien esta problemática ha adquirido una creciente relevancia en los últimos años, todavía es un tema periférico en la agenda política.

En general, se puede evidenciar que hay una fuerte debilidad de integración y articulación de las políticas climáticas con políticas sectoriales. Esta falta de articulación se da no solo en términos operacionales sino también en términos de objetivos contrapuestos. Claramente, esto genera incertidumbre sobre el impacto concreto y efectivo que puedan tener las estrategias y políticas de mitigación y adaptación en escenarios en los cuales las políticas de desarrollo van en sentido opuesto. Pues, en la mayoría de los países de la región se han dado pasos relativamente importantes en los últimos años tanto en la formulación de políticas sobre cambio climático como en el desarrollo de instituciones específicas sobre la materia. Sin embargo, hay un fuerte déficit en la implementación y ejecución de estas medidas de gobierno.

Algunas de estas inconsistencias radican en que: En términos políticos, la temática del cambio climático todavía ocupa un lugar marginal en la agenda política doméstica de los países de la región. Asimismo, las elites políticas de estos países, aún no tienen posiciones programáticas muy definidas en relación a los temas de la agenda climática. En este contexto, los posicionamientos de los actores políticos en estos temas, tienden a ser reactivos ante situaciones de la coyuntura (por ejemplo, la ocurrencia de eventos climáticos extremos) o están fuertemente condicionados por intereses regionales o sectoriales.

Sin perjuicio de lo anterior, también hay varias experiencias en países de la región acerca de nuevos diseños institucionales que intentan posicionar los temas climáticos en escenarios institucionales más centrales y relevantes de la estructura del Estado, esto, a partir del involucramiento de los organismos de planificación, ministerios o directamente de los Jefes de Gobierno.

Estos resultados del análisis comparativo sobre el estado de las políticas sobre cambio climático en los países de la región, y las deficiencias institucionales y políticas que hemos identificado, nos posibilitan repensar hacia donde se deben direccionar los esfuerzos de los actores comprometidos con la problemática climática a los fines de promover y fortalecer una agenda sobre cambio climático y desarrollo en América Latina. En este sentido, hay dos temas o líneas de acción en las cuales se debe focalizar. En primer lugar, uno de los principales desafíos de la agenda climática, es en el sector agropecuario; pues se evidencia un déficit en cuanto a la articulación y correspondencia con las políticas de desarrollo, de ordenamiento territorial y las políticas sectoriales.

En términos de políticas públicas, esto requiere de abordajes innovadores en el diseño de los espacios institucionales donde se elabora la política climática y del uso de nuevas herramientas estratégicas que permitan la efectiva consideración e incorporación de objetivos climáticos en las políticas de desarrollo y ocupación del territorio. Si la institucionalidad climática de los países de la región no logra dar este salto cualitativo, ineludiblemente continuará ocupando un lugar periférico en la estructura del Estado y en la agenda de los gobiernos.

CONSIDERACIONES FINALES

Sin embargo, es importante resaltar que este no es un problema exclusivamente técnico que se soluciona con encontrar la herramienta de política pública apropiada o el diseño institucional correcto. Pues, la debilidad de la institucionalidad climática en nuestra región es fundamentalmente un problema político. Esto, plantea la necesidad de interactuar e involucrar más fuertemente a los actores del sistema político en el debate sobre la problemática climática. Más aún, este déficit de voluntad política subraya la necesidad de construir coaliciones políticas y sociales que impulsen y sostengan agendas de desarrollo que incorporen la dimensión climática, lo cual intenta vincular la problemática climática a la agenda de empleo, de lucha contra la pobreza, de competitividad, etc.

Esto, claramente genera y plantea nuevas preguntas sobre cómo construir este tipo de coaliciones y cómo promover estas articulaciones. Indudablemente, estos temas deberán ser objeto de futuros análisis y reflexiones, de forma tal de fortalecer las estrategias y acciones tendientes a generar el soporte político y social necesario para impulsar agendas de desarrollo que efectivamente aborden los desafíos que presenta el cambio climático a los países de la región.

También, es deseable un apoyo activo al desarrollo de la oferta exportable en el interior del país, con miras a que se adecue a las exigencias de los mercados externos. Una difusión oportuna y actualizada de las exigencias de los mercados de exportación, en términos de calidad, normas ambientales, estandarización, plazos y volúmenes, facilitaría la tarea. Asimismo, sería provechoso promover vínculos entre empresas del país y compañías comercializadoras a nivel internacional, particularmente en rubros específicos en los cuales el país tenga un potencial exportador; junto con, sentar bases para alianzas estratégicas de exportación entre empresas nacionales y extranjeras. Así esto, estos vínculos estimularían una sostenida mejoría de la calidad y el desarrollo de nuevos productos, acrecentando la flexibilidad de las empresas nacionales ante nuevas oportunidades de comercio.

Las políticas basadas en promoción de exportaciones se caracterizaron por descuidar los rubros basados en recursos naturales. No obstante, los recientes avances tecnológicos, permiten incrementos significativos en la información sobre calidad y volumen de los recursos naturales económicamente disponibles.

Dado esto, para que un sistema de promoción de exportaciones sea efectivo, debe tener cierto grado de selectividad. Pues, no es posible promover todo de manera indiscriminada; por lo que debe existir personal profesional calificado, con el que se logre ejercer mayor influencia en las decisiones de políticas que afectan a las exportaciones.

Según lo anterior, es de vital importancia que exista personal calificado a la hora de decidir qué productos pueden ser exportados por cada país, junto con la adopción de políticas que contribuyan a conservar el medio ambiente, y así no crear barreras comerciales que limiten la transacción de productos en la región. Esto, se puede observar claramente en la exportación de productos agrícolas, ya que estos son los principales emisores de gases de efecto invernadero y por lo tanto contribuye al calentamiento global; siendo así un obstáculo para el comercio internacional. Pues, el comercio agrícola internacional, caracterizado por el transporte de productos, implica grandes volúmenes y largas distancias, por ende, es un consumidor importante de energía fósil y, por lo tanto, de emisiones de GEI. Es por esto, que las preocupaciones medio ambientales podrían resultar progresivamente en la imposición, de “barreras verdes” por parte de los países exportadores de comercio agrícola.

BIBLIOGRAFÍA

- 1. ACOSTA, Alberto (2004), extraído el 18 de septiembre de 2017 desde “Libre Comercio, Mitos y Realidades: Nuevos desafíos para la economía política de la integración latinoamericana”.**

2. *CEPAL, (2010), extraído el 1 de agosto de 2017 desde “América Latina y el Caribe, políticas para mejorar la inserción en la economía mundial”.*
3. *CEPAL, (2017), extraído el 2 de agosto de 2017 desde” Cambio climático y políticas públicas en América Latina”, Santiago de Chile.*
4. *CEPAL, (1994), extraído el 2 de agosto de 2017 desde” El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile.*
5. *DÍAZ BONILLA, Eugenio (2011), extraído el 28 de julio de 2017 desde “Dialogo de Políticas”, CEPAL, 7 y 8 de junio, Santiago de Chile.*
6. *FAO (Food and Agriculture Organization) (2010), extraído el 10 de julio de 2017 desde “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, Roma: FAO”.*
7. *IFPRI (International Food Policy Research Institute) (2011), extraído el 14 de julio de 2017 desde “Agricultural management for climate change adaptation, greenhouse gas mitigation and agricultural productivity”, Discussion Paper, N° 01098, junio.*
8. *PIÑEIRO M, BIANCHI E, PIÑEIRO V, TRUCCO M (2009), extraído el 22 de julio de 2017 desde “Respuestas de política en América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos y el escenario post-crisis. Segunda Parte”, Working Paper, N° 120, LATN/CINDES, septiembre.*
9. *RYAN, Daniel (2012), extraído el 18 de septiembre desde “Informe sobre el estado y calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en América Latina”.*
10. *TURRIAGO CAMPUZANO Andrea Marcela (2011), extraído el 17 de septiembre de 2017 desde “Nueva Misión Mundial de la Economía: Integración de saberes hacia el cuidado del sistema ecológico”.*

Estudiante de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos
Pregrado
Universidad Militar Nueva Granda
U7600105@unimilitar.edu.co