

CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015

Serie América Latina No. 08

Índice

| | |
|---|-----|
| 1.-Resumen Ejecutivo. | 5 |
| 2.- Agenda de Trabajo. | 7 |
| 3.- Acta de la Comisión de Energía y Minas del Parlatino. Ecuador, 29 y 30 de agosto de 2014. | 11 |
| <i>Documentos de Apoyo para la Conferencia Magistral</i> | |
| 5.- Cooperación Sur-sur y Cooperación Triangular: Nuevas Formas de Asociación y Vinculación, Francisco Rojas Aravena. | 15 |
| 6.-América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional, José Antonio Sanahuja. | 25 |
| <i>Documentos de Apoyo para la Reunión de la Comisión</i> | |
| 7.- Integración Regional. Integrar al Sector Energético. Banco de Desarrollo de América Latina. | 53 |
| 8.- Volatilidad Geopolítica. Gonzalo Escribano. | 63 |
| 9.-Latinoamérica Primer Trimestre 2015. | 69 |
| 10.- Eficiencia Energética en América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos del Último Quinquenio. Claudio Carpio. | 77 |
| 11.- Proyecto del Ley Marco de Seguridad Minera. | 95 |
| 12.- Desarrollo Minero y Conflictos Socioambientales: Los casos de Colombia, México y Perú. | 103 |
| 13.- Memorándum de Entendimiento entre la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal | 111 |
| 14.- Proyecto de Resolución Apoyo a la Preservación del Continente Antártico como Reserva Natural de Interés para la Humanidad y su Carácter de Inexplotable en las Industrias Energéticas y Mineras. | 119 |

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina y el Caribe actualmente se encuentran en un proceso de cambios y desafíos de desarrollo diferenciado, por lo que el cumplimiento de las Metas del Milenio no se logrará de la misma forma en todos los países que conforman esta región.

Sin duda alguna al concluir 2015, fecha establecida para cumplir las Metas, se cerrará un ciclo caracterizado por la búsqueda de políticas globales centradas básicamente en la erradicación de la pobreza. Dichas políticas deben ser sometidas a una evaluación estricta que lleve como resultado a un replanteamiento de la agenda para el desarrollo.

Los Estados de la región han buscado más y mejores mecanismos de integración para hacer frente a los retos actuales tales como cambio climático, seguridad, salud, erradicación de la pobreza, entre otros. Con el propósito de ahondar más en el tema y enriquecer las discusiones en, las comisiones del Parlatino que se reunirá en México, se ha incluido en el programa la Conferencia Magistral “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”. Posteriormente cada comisión trabajará de manera individual en los temas de sus respectivas agendas.

El petróleo juega un papel muy importante en las economías de la región de América Latina y el Caribe debido a que tiene la segunda reserva petrolera más importante del mundo después del Medio Oriente.

Es por ello que la caída de los precios del petróleo al nivel más bajo en años (alrededor de US\$65 el barril), es muy preocupante para muchos países latinoamericanos, aunque para otros representa un alivio significativo.

El impacto de la baja en los precios se está sintiendo tanto en los grandes productores como Venezuela, México y Brasil como en países importadores de crudo como Chile.

Este impacto varía en cada país dependiendo de su manejo macroeconómico y de cuán importante es el petróleo en su producción general.

Venezuela se ha visto particularmente afectado, situación que se puede agravar si la tendencia a la baja persiste ya que prácticamente no exporta ningún otro producto.

Las cifras hablan por sí solas: el petróleo constituye más de un 90% de sus exportaciones y cerca de un 50% de los ingresos fiscales.

Según algunos expertos, el impacto sobre Ecuador será también significativo, ya que el 60% de sus exportaciones provienen del petróleo.

La situación de México, el segundo productor de la región, es diferente ya que además de ser un gran productor también tiene un sector manufacturero importante que se beneficia de una baja en el costo de la energía. Sin embargo, algunos analistas consideran que si la baja en los precios persiste podría poner en riesgo los prometidos beneficios de la reforma energética que busca abrir la industria petrolera a la inversión extranjera.

El caso de Brasil también es diferente debido a que pese a ser el tercer productor de la región, la mayor parte de su producción es para consumo interno, de manera que su dependencia de los ingresos petroleros es mucho menor.

Colombia, mientras tanto, produce un millón de barriles diarios, pero el petróleo representa un 55% de las exportaciones del país y un 22% de sus ingresos fiscales.

Los datos anteriores han sido consultados en un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual también señala que un precio de US\$60 el barril provocaría una recesión en Colombia similar a la que vivió ese país en la década de los 90.

Para países que importan petróleo, como los países centroamericanos o Chile, la caída de los precios resulta beneficiosa.

Esta situación ha llevado a la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano a elaborar una agenda acorde a esta realidad, en la que se incluye un proyecto de Ley Marco sobre Integración Energética; así como el análisis del impacto de la volatilidad del precio de los hidrocarburos en la región.

Por otro lado, las normas de seguridad para los trabajadores de la industria minera han demostrado ser obsoletas en la región, muestra de ello son los siniestros registrados en los últimos años en Chile y México, y la capacidad de respuesta ante ellos por parte de las autoridades correspondientes. Es por ello que se está discutiendo una Ley Marco en materia de Seguridad Minera.

Por último, esta Comisión firmará un Acuerdo de Colaboración con la CEPAL, del cual esta carpeta informativa contiene una copia.



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS
DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
- MÉXICO, D.F. 25 Y 26 DE SEPTIEMBRE 2015

| | |
|---|--|
| | JUEVES 24 DE SEPTIEMBRE Llegada de los Parlamentarios y traslado al hotel |
| | VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE Senado de la República Av. Paseo de la Reforma No. 135. Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc |
| HORARIO: 09:00 – 09:20 09:30 – 10:15 | 25 DE SEPTIEMBRE: Traslado de los hoteles sedes al Senado de la República Instalación de Comisiones: Lugar: Auditorio Octavio Paz, piso 1, edif. Hemiciclo Presidium: <ul style="list-style-type: none"> • Senador Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. • Diputado Jesús Zambrano Grijalva, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. • Senadora Blanca Alcalá Ruiz, Presidenta del Parlamento Latinoamericano. • Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza, Vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano por México. • Diputado Rodrigo Eduardo Cabezas Morales, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional. • Diputada Katleen Levy García, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud. • Diputado Issa Kort, Presidente de la Comisión de Energía y Minas. • Diputado José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. • Asambleísta Esthela Acero, Presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias. • Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores • Embajadora Socorro Flores Liera, por confirmar Subsecretaria para América Latina y el Caribe SRE. |
| | VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE |
| HORARIO | ACTIVIDAD |

| | |
|----------------|--|
| 10:15 – 11:00 | <p>Conferencia Magistral: “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”</p> <p>Intervención: Senador José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca – Presentación Proyecto PARLATINO-FAO</p> <p>Intervención: Representante de FAO Expositor:</p> |
| 11:0- 11:15 | Receso |
| 11:15- 13:00 | <p>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS (SALA 5) Designación de un legislador como Secretario Relator Lectura y aprobación de la agenda</p> <p>Tema I Discusión del Proyecto de Ley Marco de Integración Energética.</p> |
| 13:00 – 13:30 | <p>FOTO OFICIAL Escalinatas del Senado de la República</p> |
| 13:30- 15:30 | <p>COMIDA 5º. Piso del Senado de la República</p> |
| 16:00 -19:00 | <p>CONTINUACIÓN DE LA MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS <u>Tema II</u> “Impacto de la volatilidad del precio de los hidrocarburos en la economías de América Latina y el Caribe”.</p> <p>Exposición experto CEPAL</p> |
| 19:00- 19:30 | Receso |
| 19:45- 20:00 | <p>Traslado del Senado al Palacio de Iturbide: Av. Francisco I. Madero No. 17, Centro, Delegación Cuauhtémoc.</p> |
| 20:00 – 21:00 | <p>Inauguración de la Exposición: “La Expresión del Barro en las Manos de los Artesanos de América Latina y el Caribe” Coctel, ofrecido por la Presidenta del Parlatino y el Fondo Cultural Banamex</p> |
| | <p align="center">SÁBADO 26 DE SEPTIEMBRE Senado de la República, Av. Paseo de la Reforma No. 135, Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc.</p> |
| HORARIO | ACTIVIDAD |

ACTA DE LA REUNION EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

País: Ecuador

Fecha: 29, 30 de agosto de 2014

Lugar: Atuntaqui, Imbabura

En la ciudad de Atuntaqui, República del Ecuador, durante los días 29 y 30 de agosto del año 2014, se reúne la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano

Parlamento Latinoamericano a donde asisten los siguientes Legisladores:

| LEGISLADOR | PAIS |
|---|-----------|
| Sen. Jorge Alberto Garramuño | Argentina |
| Sen Crispin Valentino Junior | Aruba |
| Sen. Donald Raymond Rasmijn | Aruba |
| Sen. Andrés Villca Daza | Bolivia |
| Sen. Sherwin S. Leonora | Curacao |
| Sen. Humphrey A. Davelaar | Curacao |
| Dip. Issa Kort Garriga, Presidente de la Comisión | Chile |
| Dip. Jorge Pozzi | Uruguay |
| Dip. Francisco García Martínez | Venezuela |
| Dip. Daniel Mañana | Uruguay |
| Asamb. Paco Fierro | Ecuador |

Siendo las 10:30 horas de la mañana, el Diputado Isaa Kort, en su calidad de Presidente de la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano inicia la sesión. Otorga la palabra al Senador Jorge Garramuño, quien hace entrega del manual de buenas prácticas mineras publicado por el gobierno argentino.

A continuación el Presidente otorga la palabra al Ingeniero Beno Ruchansky, experto de la CEPAL, quien ofreció una conferencia sobre el tema: Integración Energética Regional. En la disertación expone sobre los pro y contra que beneficiarían la posibilidad de una integración energética regional.

Terminada la exposición del experto Beno Ruchansky, intervinieron los legisladores: Diputado Issa Kort de Chile, Diputado Daniel Mañana de Uruguay, El Senador Jorge Garramuño de Argentina, El Diputado Andrés Villca Daza de Bolivia, el Diputado Donald Raymond Rasmijn de Aruba y el Diputado Francisco García de Venezuela, quienes realizan una serie de intervenciones y preguntas sobre la exposición del experto de la CEPAL.

El experto Beno Ruchansky contesta a todas las preguntas realizadas ante lo cual se le solicita que la información aportada en Power point pueda ser recibida por la comisión, a lo cual accede.

Siendo las 15:15 se reanuda la sesión de la comisión

El presidente de la misma el Diputado Issa Kort de Chile, realiza la presentación de su proyecto de Ley Marco de Seguridad Minera, este proyecto consta de cuatro capítulos y treinta y cinco artículos. La Comisión resuelve tratar este tema en la primera sesión ordinaria de la Comisión a efectuarse en el mes de abril del próximo año.

Se toma el siguiente acuerdo, por unanimidad: en la próxima sesión ordinaria se presentará la Ley Marco de Integración Energética que se realizará de forma conjunta con los expertos de la CEPAL y el Diputado Issa Kort.

Además, se trata la invitación que realiza la CEPAL, para un seminario el 27 y 28 de octubre del 2014, a efectuarse en Lima, Perú sobre el tema Energías renovables y sustentables, la comisión aprueba participar de forma unánime en ella.

Siendo las 16:00 horas el presidente de la Comisión Diputado Issa Kort da por terminada la reunión.

NOMBRE DEL FUNCINARIO QUE REALIZÓ LA TRANSCRIPCION DEL ACTA:
Galo Plazas Dávila

Lectura y aprobación del Acta

Firma de los parlamentarios asistentes:

FIRMAS:

LEGISLADOR

Sen. Jorge Alberto Garramuño
Sen. Crispin Valentino Junior
Sen. Donald Raymond Rasmijn
Sen. Andrés Villca Daza
Sen. Sherwin S. Leonora
Sen. Humphrey A. Davelaar
Dip. Issa Kort Garriga, Presidente de la Comisión
Dip. Jorge Pozzi
Dip. Francisco García Martínez
Dip. Daniel Mañana
Asamb. Paco Fierro

PAIS

Argentina
Aruba
Aruba
Bolivia
Curacao
Curacao
Chile
Uruguay
Venezuela
Uruguay
Ecuador

**COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN
TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE
ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN**

COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN¹

Francisco Rojas Aravena²

Un sistema internacional complejo

Las diversas manifestaciones y expresiones de la globalización se evidencian cada vez más en las oportunidades y desafíos a los que se enfrentan los países en las distintas regiones del planeta. En los últimos años, América Latina se ha visto forzada a comprender que los problemas mundiales son parte de sus problemas, y que esto requiere construir un proyecto político estratégico como región, que le permita posicionarse como actor con un mayor peso en el sistema internacional y participar en el planteamiento de las soluciones respecto a fenómenos con impacto global, entre otros:

Cambio climático: este problema es grave y trasciende a los cambios bruscos de temperatura, al aumento del nivel del mar y al aumento de los desastres naturales. No es sólo un problema ambiental, también es un problema humanitario y de salud pública con múltiples dimensiones. Es uno de los principales factores que agudiza las crisis energética y alimentaria, generando mayores vulnerabilidades en sociedades de diversas regiones.

Crisis alimentaria: la crisis alimentaria es producto de luchas por tierra, la disminución de la inversión en agricultura, el estancamiento en la productividad agrícola, una mayor demanda de alimentos por el crecimiento demográfico, también por el crecimiento económico y un mayor consumo de los países más poblados del planeta³. Otros factores que pueden estar incidiendo son la apertura comercial y su énfasis en la agricultura de exportación en competencia con la agricultura para abastecer el mercado interno, así como el énfasis en la exportación de productos no tradicionales y el abandono de cultivos básicos en la dieta tradicional⁴. En América Central, en Guatemala principalmente, el hambre y la desnutrición se están manifestando con fuerza, hipotecando el futuro de niños, niñas y jóvenes. Algunos

¹ Extractos de América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur. Francisco Roja Aravena y Tatiana Beirute Brealey, FLACSO, Argentina, 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: http://www.agci.cl/attachments/article/700/9789871354849_issuu.pdf

² Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

³ Evans, Alex (2009), The feeding of the nine billion. Global food security for the 21st century, London, England, Chatham House Report, pp. 7-8.

⁴ Díaz, Efraín (2009), "Seguridad y crisis alimentaria", en Revista Centroamericana de Economía. II Época, año 14, núm. 72, julio de 2008-marzo de 2009, p. 53.

factores llevan a concluir que esta crisis no es de disponibilidad de alimentos, sino de carestía⁵

Crisis financiera⁶: a pesar de que el origen de la crisis es externo a América Latina, los efectos de la misma se manifestaron a partir del año 2009, pero de manera desigual. México es de los países más afectados por sus vínculos más estrechos con Estados Unidos. En el caso de América Central, si bien las cifras preliminares muestran que sus economías en el 2009 no se vieron tan afectadas como el promedio latinoamericano, su estrecha relación con los Estados Unidos incide en las proyecciones de superación de la crisis.

Economías vulnerables⁷: En un mundo globalizado, las economías son cada vez más interdependientes. Lo que sucede en otras partes del mundo posee repercusiones en nuestra región. Prueba de ello fue la crisis financiera internacional. América Latina y el Caribe tienen el desafío de que sus economías son vulnerables; dado que las materias primas son la principal fuente económica y de exportación de los países de la región, esto hace que ellas se vean afectadas constantemente por los altibajos de los precios internacionales de los commodities. Las barreras arancelarias y no arancelarias, junto con el acceso a los desarrollos tecnológicos y de innovación, complejizaron el cuadro de vulnerabilidades.

Nueva violencia⁸: las formas de violencia en la región son muy diferentes a las de décadas anteriores. En los años 1980, el Estado representaba la mayor amenaza para su población, mientras que ahora, su ausencia y la aparición de nuevos actores transnacionales son los factores que representan serias amenazas a la seguridad de los latinoamericanos y las latinoamericanas. Entre estos actores se destacan las organizaciones del crimen organizado, pero también grupos que resultan de la alta exclusión y desigualdad de la región, como las maras. Por tradición, las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización, promoviendo la lealtad y la solidaridad para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un

⁵ García, Juan Carlos (2008), "El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe", en ARI, 152/2008-24/11/2008, Real Instituto Elcano, p.1.

⁶ Para más información sobre la crisis financiera ver: Rojas Aravena, Francisco (2009), Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica. Disponible en línea: www.flacso.org

⁷ CEPAL (2010), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes, Santiago, Chile.

⁸ Rojas Aravena, Francisco (2007), "Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", en Revista Pensamiento Iberoamericano, AECID-Fundación Carolina. Disponible en línea: www.pensamientoiberoamericano.org

problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional. Asimismo, se les vincula cada vez más con el crimen organizado transnacional.

Narcoactividad en gran escala⁹: un claro ejemplo de la transnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. En los últimos tres quinquenios, la dinámica y ruta de los trasiegos se ha transformado. América Latina, y en especial América Central, comienza a verse no sólo como zona de paso sino también, y más aún, como productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se ha sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona las sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

Débil seguridad humana¹⁰: muchos de los países de la región evidencian importantes fragilidades en su desarrollo y en la seguridad humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Recambio de élites postransiciones democráticas: las élites políticas que lideraron la transición política de la mayoría de las naciones latinoamericanas en la década de 1980, hoy continúan como grupo importante de la vida política de sus países. Sin embargo, los partidos y las agrupaciones políticas latinoamericanas se enfrentan al reto de que estos grupos están envejeciendo, y en subregiones como América Central no se vislumbra aún hoy un recambio de las mismas.

Débil institucionalidad: los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño y al funcionamiento de las instituciones dentro de cada país, y a su vez, en los procesos de integración regional. Es claro que la institucionalidad de los países, especialmente respecto a la democracia participativa, muestra muy bajos grados de fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado directamente a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, a las dificultades operacionales para

⁹ Solís Rivera, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (editores) (2008), Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Catalonia

¹⁰ Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea (2010), "Seguridad humana: un estado del arte", en Revista Temas, Cultura, Ideología y Sociedad, La Habana, Cuba, octubre-diciembre de 2010, en prensa.

poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas, y a las grandes carencias materiales y humanas que las afectan. En este escenario de alta incidencia de fenómenos y tendencias globales y transnacionales, es evidente la necesidad de acción global, comprendiendo que se trata no sólo de la forma más efectiva para obtener resultados más eficaces en el combate de los fenómenos anteriormente citados, sino que además se trata de una corresponsabilidad global de luchar por un más completo desarrollo humano más integral a nivel mundial.

Es bajo este enfoque que debe construirse la cooperación internacional. Hay que tener presente que ella debe desarrollarse bajo el entendimiento de un contexto de Estados soberanos, que deben ser apoyados sin imposiciones, respetando sus particularidades y distintas visiones de desarrollo.

La cooperación es una respuesta política. Responde a una decisión política e implica voluntad política. Esto explica por qué no basta con la creación de numerosos foros e instancias gubernamentales y no gubernamentales, en donde se dialogue y debata respecto a la importancia y necesidad de la cooperación internacional. Pues finalmente las buenas intenciones no necesariamente llegan a concretarse, o tras largos diálogos no se logra establecer conclusiones consensuadas. De ahí que sea de suma importancia la voluntad y el compromiso político. De lo contrario, al igual que lo que ocurre con otros foros, de las buenas intenciones plasmadas en amplios convenios marco, no se logra pasar.

De modo que en un contexto como el actual, es necesario reimpulsar el multilateralismo para discutir las soluciones y acciones respecto a la mayoría de los problemas globales y las formas de cooperar con aquellos países que se ven considerablemente más afectados que otros en temas como la pobreza, el hambre, etc. Se precisa un diálogo horizontal internacional, donde todos y cada uno de los países tengan voz y sean escuchados. Además de esto, se requiere la voluntad política de llegar a compromisos y hacer sacrificios en pos de un mejor orden internacional.

Oportunidades para América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe tienen una muy débil proyección internacional. Sus posiciones no tienen un peso significativo en el sistema global. Si bien se han abierto espacios de mayor autonomía y participación a algunos países de la región, como por ejemplo la inclusión de México, Brasil y Argentina en el G-20, lo cierto es que éstos no han logrado concertar una política latinoamericana entre los tres, y sin duda sus intereses particulares no abarcan a los de toda la región. En este marco, América Latina requiere potenciar los recursos que tiene en áreas claves para así lograr un mayor espacio y margen de acción en el sistema internacional, a partir de la construcción de una voz concertada.

Biodiversidad: América Latina tiene un potencial global sumamente importante en términos de su biodiversidad, sin embargo, es probable que aún no se conozca bien

cómo aprovecharla y los retos que esto implica son grandes, pues se trata de lograr beneficios preservando el desarrollo sostenible. Una iniciativa interesante en esta temática es la Yasuní-ITT desarrollada por Ecuador. En ella, el gobierno de ese país se compromete a no iniciar una exploración petrolera en la reserva mundial Yasuní, donde se calcula que pueden extraerse unos 846 millones de barriles de petróleo, a cambio de una contribución internacional de US\$ 3.600 millones, que sería el equivalente a lo que representaría el 50% de los fondos que recibiría el gobierno por medio de la explotación petrolera. El 3 de agosto de 2010, el gobierno de Ecuador suscribió con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un fideicomiso con el fin de canalizar los aportes que entregue la comunidad internacional a dicha iniciativa ambiental, que incluirá proyectos de energía renovable, conservación de áreas protegidas, reforestación, inversión social, y ciencia y tecnología¹¹.

Energías renovables: países como Costa Rica buscan llegar a tener el 100% de sus energías renovables, lo que les imprime un sello de calidad ambiental importante, a la vez que se protege el medio ambiente.

Bono demográfico: la mayoría de los países latinoamericanos experimentan en la actualidad una etapa demográfica muy beneficiosa para el desarrollo de los países, por la cual ya atravesaron las naciones desarrolladas que hoy tienen una población mayor. Este bono demográfico debe aprovecharse, pues significa una cantidad importante de personas en edades productivas y con menos cargas de cuidado. Las naciones latinoamericanas deben aprovechar estas etapas y prever cómo harán frente al cambio de la pirámide demográfica en las próximas décadas, cuando la población dependiente sea mayor que la población en edad de trabajar, especialmente con un importante componente de adultos mayores.

Países de renta media: América Latina es considerada una región de países de renta media (con algunas pocas excepciones). Si bien es cierto, esto ha significado una reducción importante de la cooperación que se destinaba a la región, pues ésta se ha trasladado a otros países con mayores necesidades. No obstante, la inequidad de la región significa que en la actualidad un 32,1% vive en la pobreza¹².

Mayor peso de estabilidad democrática: la consolidación democrática de América Latina es una de sus ventajas. Si bien hay países que muestran muchas fragilidades y debilidades en su gobernabilidad, y a pesar de lo ocurrido en Honduras en 2008, la democracia en América Latina es la norma, y su condición de zona de paz le

¹¹ “Ecuador: selva sí, petróleo no” (2010), en BBC Mundo, 4 de agosto de 2010. Disponible en línea: www.bbc.co.uk

¹² CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, noviembre de 2010. Disponible en línea: www.eclac.org

permite asegurar que se den procesos electorales regulares en todos los países. Las debilidades institucionales posibilitan que se atente contra los procedimientos democráticos y con ello se afecte la gobernabilidad y la convivencia democrática.

El desarrollo es una meta esencial

¿Qué desarrollo? El desarrollo es una meta esencial de todos los países. En términos de cooperación internacional, las soluciones cooperativas aparecen como la única opción viable ante los retos, desafíos y problemas globales. De igual forma, si no se construyen bienes públicos internacionales que promuevan un trato más justo y equitativo en el ámbito multilateral, se pondrán en riesgo la estabilidad y la paz.

La aplicación rígida e indiscriminada de las recetas económicas de corte neoliberal produjo crisis en los Estados latinoamericanos, reafirmando muchas de sus debilidades estructurales y generando nuevas y profundas vulnerabilidades sociales. La aplicación parcial, o tardía, o la ausencia de reformas estructurales de segunda generación produjeron problemas que se han manifestado en una pérdida creciente del monopolio de la fuerza por parte del Estado en muchos países. Ello redujo el acceso a los bienes públicos básicos para la mayoría de la población y debilitó el Estado de derecho. Lo anterior llevó a que se produjeran grandes vacíos de la presencia estatal, que acompañados por una creciente privatización del espacio público –incluso muchas veces de uso delincriminal–, produjeron un deterioro de la autoridad que en casos extremos se tradujo en la necesidad de una intervención cooperativa militar (como en Haití) o en graves situaciones en donde el crimen organizado y la delincuencia han ocupado territorios y comunidades, como las que ocurren en Guatemala, México o Brasil como consecuencia de las acciones de bandas ligadas al narcotráfico.

Se requiere buscar e incentivar el desarrollo humano. Es decir, un desarrollo centrado en el bienestar de las personas, que promueva la creación de capacidades para que lleven la vida que deseen llevar. Un desarrollo que suscite la participación social y el empoderamiento de los individuos, que desde las particularidades propias de cada país y cada población plantee las metas y objetivos para generar bienestar. Que involucre el crecimiento económico como medio y no como fin en sí mismo; que lo considere, más bien, prima de un desarrollo integral. Que tome en cuenta la sustentabilidad ambiental, social y cultural.

Importancia de la autonomía regional

El aumento de las capacidades de los Estados latinoamericanos y de sus poblaciones promueve su autonomía. Ello abre espacio para menores condicionamientos de la ayuda. Como se señaló anteriormente, la cooperación internacional no debe ser condicionada, las recetas predeterminadas sin importar los contextos no resultan efectivas, ni para superar vulnerabilidades, ni para

establecer realidades nuevas y diversas. Los Estados y sus poblaciones deben construir capacidades para desarrollar su proyecto de país y desde allí gestionar la cooperación internacional.

Los Estados con mayores capacidades están aptos para ver que, dado el carácter transnacional de numerosas amenazas, muchas de las problemáticas que los aquejan no son enteramente su responsabilidad, y que por lo tanto están en condiciones de exigir la corresponsabilidad en la lucha contra temas como el aumento del narcotráfico, el cambio climático y la crisis alimentaria, por ejemplo. La interdependencia conlleva una demanda de concertación y cooperación, no hay otro tipo de alternativas viables en el contexto global y transnacionalizado.

Una mayor autonomía regional y una mayor capacidad de las poblaciones latinoamericanas permiten que en el debate en torno al desarrollo esté presente una diversidad de actores, aumentando el número de ideas, y por lo tanto enriqueciendo las discusiones y las acciones. Asimismo, para que la cooperación internacional sea más legítima, el país receptor debe incluir su voz en el proceso. Ésta debe tener capacidad de integración y contener a las voces internas dentro de ese país. Es decir, se requiere fomentar lo que la Agenda de Accra denomina “asociaciones más inclusivas”, que tomen en cuenta la diversidad de actores. Esto implica un importante reto de coordinación, y los países deben ser conscientes de que deben someterse a él.

Sin duda, el ser más inclusivos permite la generación de mayor diálogo, dando oportunidad al surgimiento de distintas voces. Sobre esto es importante señalar el valor de la comunicación. Las acciones de cooperación deben ser de conocimiento público, no sólo para aumentar y asegurar su transparencia, sino además para darle mayor legitimidad y apoyo social, tanto desde el país donante como en el país receptor.

El mundo y la región tienen múltiples voces

Ningún país es igual a otro. Más aun, dentro de cada uno la heterogeneidad es la norma. Cada país incluye una diversidad de grupos con demandas divergentes que deben ser atendidas y tratadas de acuerdo a su particularidad. Sin embargo, no puede negarse que en ocasiones las necesidades básicas son las mismas: educación, comida, vivienda digna y empleo son algunas de las necesidades que muchos grupos poblacionales requieren de manera apremiante en la región y en el mundo. En América Latina, la pobreza y la vulnerabilidad afectan de forma más importante a los niños y las niñas, a las mujeres y a grupos étnicos, como los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Para aumentar el desarrollo humano y para asegurar la dignidad humana deben buscarse las formas de cubrir las necesidades básicas de las personas.

En este sentido, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es importante en tanto éstos representan parámetros sumamente básicos para el

bienestar de las personas. Ahora bien, el hecho de que se esté cerca de cumplirlos, o de que se logre cumplir algunos, no debe llevar a pensar que se ha conseguido todo y que ya no es necesario hacer esfuerzos, por el contrario, las metas deben sofisticarse una vez alcanzadas.

Asimismo, el hecho de que existan países cuyas posibilidades de alcanzar los ODM sean mucho más lejanas que las de los latinoamericanos, no quiere decir que se deba abandonar la cooperación con la región. Por el contrario, la cooperación internacional aún es muy necesaria en los países latinoamericanos. América Latina es una zona muy heterogénea que vive problemáticas muy serias que afectan de forma diferente a su población, y que por lo tanto requieren de la cooperación internacional:

- Región inequitativa y pobre: en América Latina, en 2010, viven 180 millones de pobres de los cuales 72.000.000 viven en la indigencia¹³. Además, es la región más inequitativa del mundo. El 20% de la población más rica concentra más del 50% de la riqueza.

¹³ CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, op. cit.

**AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015:
ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL Y
LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL Y LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ¹⁴

José Antonio Sanahuja
Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

El sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015.

Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de veinticinco años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, que exige la valoración de lo ocurrido y la definición de una nueva agenda global de desarrollo. En ese marco, este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan al sistema internacional en su conjunto, así como al ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en tanto región de renta media, y los posibles escenarios y visiones que definirán las metas y las políticas de desarrollo posteriores a los ODM, que serán el marco de referencia obligado de las políticas de cooperación al desarrollo que afectarán a la región y sus principales socios externos, como España y la Unión Europea (UE).

I. La nueva geografía política del desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Cambio de poder y ascenso de los países emergentes.

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. Con el decenio de los noventa,

¹⁴ La renovación de la Cooperación Iberoamericana. TRANSFORMACIONES PARA UNA GENDA POST-2015. Salvador Arriola, Rafael, Garranzo Laura, Ruiz Jiménez (coords.). Secretaría General Iberoamericana, España, 2013. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL:http://www.academia.edu/3738702/Am%C3%A9rica_Latina_m%C3%A1s_all%C3%A1_de_2015_escenarios_del_desarrollo_global_y_las_pol%C3%ADticas_de_cooperaci%C3%B3n_internacional

el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global.

No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación.

Se trata, también, de que el área nor-atlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “postestadounidense”.¹⁵ En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad

¹⁵ La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. Paris, Development Centre, OECD.

de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

¿Existe aún el Sur Global? La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo.

El ascenso de los emergentes, empero, supone también una creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto al tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los Países Menos Adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflicto armado, en los que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, “relaciones Norte- Sur” o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional y para las agendas de desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, también responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de los actores internacionales.

Junto a los ya citados “BRICS, aparecen los “CIVETS” y los “EAGLE” o *erging and Growth-Leading Economies*. En el otro extremo, encontraríamos el ya clásico agrupamiento de Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles”, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o

Low Income Countries under Stress del Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, propuesto por Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*. Estas clasificaciones no son inocentes: tienen evidentes implicaciones para el reconocimiento y auto-reconocimiento de sus integrantes. Las referidas a emergentes surgen de los servicios de estudio de bancos internacionales, mientras que los otros agrupamientos referidos han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, juicios normativos, intereses económicos y de poder, y exigencias de auto-legitimación de actores internacionales que inciden en la conformación de las visiones del mundo y de las cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo.¹⁶

¿Hacia un mundo postoccidental?. Crisis de modelos en los países avanzados.

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de postguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado.

¹⁶ Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Vease Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper nº 404, 2012.

El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes ha sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte des-endeudamiento, consolidación fiscal y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado de Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de post-guerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos, han erosionado la viabilidad y el atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre el que se ha basado la experiencia de la UE. Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida autoinfligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable.

De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

Menos pobreza extrema, más desigualdad global: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global hacia 2015.

En marzo de 2012, el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015.¹⁷ Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000, la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010.¹⁸

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

¹⁷ Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa nº 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también *The Economist*, “A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere”, 3 de marzo de 2012.

¹⁸ Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC, World Bank, 2012.

En efecto, más allá de los grandes agregados, existen importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y en el Pacífico, en donde entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó del 77,2% al 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo del 84% al 13% de su población. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África también muestran resultados favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Ésta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, en los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de

personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Como señala Andy Sumner, cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030.¹⁹ Otros autores, basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025.²⁰ Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

¹⁹ Andy Sumner, *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper nº 293, junio de 2012.

²⁰ Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también "The Geography of Poverty. Working out how to help the world's poorest depends on where they live". *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras.²¹ En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada) compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con los datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo desde 2003, los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Sin embargo, la región sigue teniendo algunos de los peores índices de desigualdad interna del mundo, y se mantendrán durante algún tiempo, dado que los descensos que se han registrado son lentos y, además, frágiles y reversibles. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad en la mayor parte de los países debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica y al desempleo, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos.²²

²¹ Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra, “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus*, nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

²² OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OCDE, 2011.

II. América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder.

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal, han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías.²³ La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico. Si tanto España como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los

²³ Un examen más amplio de esta cuestión, en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratiús, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior*, nº 151, enero-febrero, pp. 144-154.

países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen en el interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las ya mencionadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “postconsenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado Consenso de Brasilia.

AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio sudamericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en

especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías sudamericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadena productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo postliberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)²⁴.

Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los Objetivos del Milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur. La redefinición transnacional de las agendas de desarrollo y la cooperación.

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán

²⁴ Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J. A: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América*. La renovación de la cooperación iberoamericana.

de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de Bienes Públicos Globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye solo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo — comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina²⁵. A la

²⁵ . Sanahuja, J. A: “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, nº 8, pp. 195-222.

postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas. Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones Norte-Sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones Norte- Sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más

amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades.

Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos²⁶:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también lo son la mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos*. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I.

En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos — sea la integración regional Sur-Sur o los TLC Sur-Norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

²⁶ Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B., *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas, 2012.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo En este contexto, cabe observar la tendencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado *Programa para el cambio*, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los Estados frágiles. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, La renovación de la cooperación iberoamericana que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”.

Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África Subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduarian” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE²⁷.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios

²⁷ Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de autoridades locales y sociedad civil, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no

tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos²⁸.

En particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior²⁹. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura.

Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover la agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación Estratégica Birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+i, y en particular, la conformación del espacio eurolatinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

²⁸ Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

²⁹ Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

El ascenso de la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación Sur-Sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales³⁰.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación Norte-Sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en el desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de

³⁰ Véanse al respecto los informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

Después de los ODM: América Latina ante los posibles escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

Es posible y necesario abordar ya el debate sobre los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda — los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, un ejercicio de definición de escenarios no debería limitarse a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales.

Debería considerar también que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”: Los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, y movilizan la acción social y política para su materialización.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse ODM-*redux* u ODM 2.0, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los

donantes; y en tercer lugar, la Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

ODM-redux: prioridad a la lucha contra la pobreza extrema El enfoque minimalista, que podría denominarse “*ODM-redux*”, daría continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre.

Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África Subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria y salud básica e inmunización.

Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque, en el que solamente los países más pobres de América Latina y el Caribe, como Haití, Honduras y Nicaragua, y en menor medida Bolivia y Paraguay, podrían aspirar a recibir ayuda y atención de los donantes.

En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”, para perseguir sus legítimos intereses La renovación de la cooperación iberoamericana económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes. Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”. También se da respuesta a las agendas de eficacia de la ayuda, que abogan por una mayor concentración de la misma, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la

canalización de AOD pública o de fondos privados procedentes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema.

Algunas ONG o fundaciones internacionales, como la Fundación Bill y Melinda Gates, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso. En suma, el escenario “ODM-*redux*” se adaptaría bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá de 2015.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015: una visión “securitizada” orientada a los Estados frágiles, los conflictos armados y las vecindades inestables Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de postconflicto y a las vecindades inestables, así como a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”.

Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los Estados frágiles en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, los más afectados por esas realidades, como Haití, Guatemala, Honduras o Colombia en el marco de una posible situación de postconflicto, al margen de una visión más amplia de desarrollo. Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

Este proceso de securitización es claramente observable en las estadísticas del CAD sobre de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió en el primer receptor mundial. Afganistán se situó en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. También ha crecido la participación en la AOD mundial de otros Estados frágiles que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más

han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los Estados frágiles se concentraba en solo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”:

Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan

Esta visión y este posible escenario parten de premisas diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo y limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional, y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación.

Esta agenda, además, sigue la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación Global para el Desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; y una adecuada provisión de bienes públicos internacionales. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de Bienes Públicos Globales y movilizar recursos propios a través de la CSS.

Ello comporta una agenda amplia, orientada a establecer una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo basada en un multilateralismo efectivo. Este daría respuesta a las necesidades de

coordinación macroeconómica global, regulación del comercio, acceso y estabilidad de la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación adecuada de los flujos migratorios y las remesas, la preservación del medio ambiente, y la prevención y resolución de conflictos armados. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones Norte-Sur clásico.

A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y la gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de posguerra, sea en su forma de Estado de Bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes³¹.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices postcoloniales de política exterior.

Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. En este habría también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se dé respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM, y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —enfrentando, por ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

³¹ Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011

En este último enfoque de la “Asociación Global para el Desarrollo”, América Latina y el Caribe y la Comunidad Iberoamericana pueden tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región.

INTEGRACIÓN REGIONAL INTEGRAR AL SECTOR ENERGÉTICO

INTEGRACIÓN REGIONAL INTEGRAR AL SECTOR ENERGÉTICO³²

América Latina y el Caribe posee abundantes recursos energéticos, pero no distribuidos uniformemente. Por ello, los beneficios potenciales de una integración plena son muy importantes en comparación con los que se pueden obtener en otras regiones.

Diferentes estudios realizados indican que las magnitudes y estructuras de ofertas-demanda energética de la región, presentan importantes complementariedades estratégicas, en especial en algunas subregiones. Además una parte importante de los recursos energéticos, sobre todo electricidad, no constituyen commodities.

Sobre la base de los aspectos mencionados, la integración energética como opción para resolver necesidades concretas, es un instrumento contundente para garantizar la sustentabilidad energética de la región y brinda oportunidades de beneficios de tipo estructural y no solo coyuntural. Los procesos de integración se han desarrollado a lo largo de la historia con distintos esquemas y modalidades según la época, siguiendo paradigmas vigentes políticos, económicos y normativos.

Aunque se han logrado algunos importantes resultados, persisten barreras de diversos tipos que no permiten incorporar a la integración como una alternativa beneficiosa en el más amplio sentido. Sin duda, quizá la barrera más importante esté centrada en la dicotomía entre los objetivos de autarquía frente al concepto de integración, que se observa en la mayoría de los planes de expansión y/o en las políticas energéticas de los países. La seguridad de suministro y la reducción de la dependencia energética es el centro de preocupaciones de los gobiernos.

Asimismo hay una marcada tendencia a la protección de los recursos energéticos por parte de los países que los disponen, puesto que hoy son percibidos como escasos y caros, lo cual disminuye la disposición a compartirlos con otros países. Existe una falta de visión de “región energética común”.

La integración energética de América Latina y el Caribe debe considerar, por un lado, los objetivos comunes y generales en el marco del proceso regional más amplio (CELAC) y, por otro lado, las especificidades de los procesos subregionales (CARICOM, SICA, UNASUR, entre otros), y las condiciones y realidades de los países de tales subregiones. Diversas acciones de estos procesos regionales y

³² Informe energético sectorial. Energía: Una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe, Banco de Desarrollo de América Latina, 2013. Consultado el 22 de septiembre de 2015 en la URL: http://www.caf.com/_custom/static/agenda_energia/assets/caf_agenda_energia_vision.pdf

subregionales, en el área de la energía y de acuerdo a sus estrategias propias, se complementan con esfuerzos de las múltiples iniciativas hemisféricas y extrarregionales.

México enfrenta dos realidades diferentes en el aspecto de integración energética: por un lado su relación con EEUU, marcada por una fuerte vinculación en lo referente a gas natural –fuente en la que México es importadora neta, con posibilidades de incrementar esta posición– y por otro, la relación con América.

Central, a la que exporta electricidad.

La integración energética es una opción factible para resolver necesidades concretas y un instrumento contundente para garantizar la sustentabilidad energética de la región.

El caso de América del Sur es peculiar, debido –entre otros motivos– a sus importantes y abundantes recursos energéticos renovables y no renovables, distribuidos de manera heterogénea en el territorio regional y a las condiciones estructurales actuales. Desde la década de los 90, el Tratado de Montevideo 1980 (TM80) de la Aladi ha servido de marco jurídico a diversos acuerdos de alcance parcial sobre integración energética; sobre normas que regulan la interconexión y el suministro de energía eléctrica; sobre interconexión gasífera; y sobre la comercialización, explotación y transporte de petróleo crudo, gas licuado y otros hidrocarburos líquidos.

Estos acuerdos, así como los tratados bilaterales para aprovechamientos hidroeléctricos en la Cuenca del Río de la Plata, han marcado el inicio histórico de la integración energética suramericana. Estas iniciativas binacionales se podrían utilizar de manera óptima si se avanzara en la implementación de un mercado regional, con la utilización de la infraestructura existente y la implementación de nuevos proyectos que permitan una mejor utilización coordinada del gas natural y la hidroenergía. El Tratado Energético Suramericano, aún en discusión interna, parece indicar un importante avance en este sentido.

Por su parte, la región andina en la costa del Pacífico posee una posibilidad notable para la interconexión eléctrica. Si bien existe una normativa en el marco de la Comunidad Andina (CAN), se hace necesario incluir en el mecanismo a otros países externos a la CAN. Este proceso, que puede también ser en el área del gas natural en el futuro, posee desafíos relevantes en lo que se refiere a planificación conjunta, consolidación normativa y la definición de precios.

El Caribe, principalmente el insular, presenta cierta debilidad por la dependencia de hidrocarburos. Sin embargo, existen oportunidades en el campo del GNL de Trinidad y Tobago, uno de los principales exportadores de la región y que está

diversificando los destinos del GNL debido a los cambios en la disponibilidad de gas de esquisto en EEUU y la consecuente caída de precios en el Henry Hub.

Además, así como en América Central, se puede llevar adelante programas subregionales que incentiven las fuentes renovables de energía disponibles en esa área y la eficiencia energética. No debe omitirse la mención al mecanismo Petrocaribe por la importancia de una iniciativa que ha mitigado el impacto de los precios del petróleo en buena parte de los países de esta zona.

Integración del sector eléctrico

Los beneficios identificados de la integración eléctrica son múltiples y contundentes, a saber:

- Permiten el óptimo aprovechamiento de los recursos energéticos de la región involucrada.
- Se hace necesario considerar los planes de otros países de la región a la hora de elaborar planes energéticos de expansión y de operación de los sistemas eléctricos como primera etapa hacia un camino de planificación regional.
- Favorecen el uso óptimo de la infraestructura eléctrica.
- Postergan las inversiones en generación.
- Diversifican la matriz energética de los países.
- Aprovechan la complementariedad de las cuencas hidrológicas, utilizando los excedentes de energía en períodos lluviosos.
- Aprovechan las diferencias en los husos horarios (lo que permite que los distintos sistemas eléctricos tengan la demanda de punta en horas diferentes de manera de optimizar los recursos de generación).
- Aprovechan las diferencias entre los climas en las regiones y las costumbres de los pueblos para optimizar los recursos disponibles.
- Se efectúa un aprovechamiento compartido de los recursos de generación.
- Disminuyen los precios de electricidad y por tanto las tarifas al usuario final.
- Mejoran las posibilidades de evitar colapsos y de pasar emergencias en el corto plazo.
- Mejoran la confiabilidad y la calidad del suministro.
- Proveen un mercado más amplio para la oferta, y por lo tanto, propician una mayor competencia en generación.

ALyC ya posee un fuerte grado de interconexión eléctrica. Su capacidad media en potencia instalada ha crecido desde los años 80, pero los intercambios de energía son tan solo un 5% de la energía producida. De hecho, con la entrada en operación de la línea Guatemala-México en 2009, la posible construcción de la interconexión Panamá-Colombia y el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA)

–que interconectará los países andinos del Pacífico con Chile–, todos los países de América Latina estarán interconectados.

La integración favorece el uso óptimo de la infraestructura eléctrica

América Central, con la interconexión de SIEPAC, incrementará la capacidad instalada de transporte de electricidad para intercambios, con beneficios importantes por la complementariedad de uso de recursos y posibles impactos positivos para el ambiente. Se espera que podrán aprovecharse de manera óptima los recursos renovables para generación eléctrica (principalmente: hidroenergía, energía geotérmica y energía eólica), evitando o postergando así la quema de combustibles fósiles.

En América Central existen condiciones favorables para avanzar en la consolidación del mercado eléctrico regional y la correspondiente estructura regulatoria. Un desafío relevante es el referente a los precios de electricidad en los intercambios de energía, los que –así como debe ocurrir en el mercado interno– deben orientarse a garantizar el mínimo costo para los usuarios.

Pese a este grado avanzado de interconexiones, una mayor integración eléctrica se ha visto frenada por factores diversos que plantean la necesidad de estudiar alternativas innovadoras de intercambio de energía que respeten las políticas propias de cada país, que no requieran armonizaciones regulatorias profundas en los mercados internos de las naciones involucradas y posibiliten maximizar beneficios, prevenir el abuso de poder del mercado y establecer mecanismos para cubrir riesgos y solucionar conflictos.

Es necesario el desarrollo de normas mínimas que viabilicen los intercambios de energía.

En estas condiciones, resulta esencial una evolución en el paradigma de integración eléctrica. Es necesario aplicar modelos flexibles adaptables a diferentes situaciones y que puedan funcionar en condiciones de mayor interdependencia entre países y en sistemas eléctricos multinacionales, basados en valores que permitan converger a una mejor eficiencia, sustentabilidad y seguridad del servicio.

Retos y desafíos

- Uno de los desafíos básicos constituye lograr una voluntad política efectiva de los gobiernos e instituciones, para tener dentro de sus agendas los intercambios de energía internacionales como una alternativa para la seguridad de suministro y optimización de recursos, así como para utilizar de mejor forma los grandes recursos renovables de la región que tengan mayor rentabilidad “energía-afectación ambiental”. Para ello se hace necesario

considerar los planes de otros países de la región a la hora de elaborar planes energéticos de expansión y de operación de los sistemas eléctricos internos, teniendo en cuenta las posibilidades de intercambiar energía como primera etapa hacia un camino de planificación regional. En igual forma deberían establecerse mecanismos que den seguridad y confianza a los países, como intercambios transparentes de información, seguimiento conjunto y evaluación de riesgos que afecten el desarrollo de los proyectos (riesgos financieros, contractuales, ambientales, entre otros), así como planes de contingencia coordinados.

- Un aspecto que ha impactado negativamente el desarrollo y uso de las interconexiones ha sido la falta de estabilidad de las políticas y respaldo gubernamental, priorizándose soluciones a problemas del sector a nivel local frente a la integración. Parece de suma importancia que el funcionamiento de las interconexiones se encuentre respaldado por acuerdos entre los países involucrados y no solamente entre agentes (sin importar la índole de la propiedad o control).
- Dichos acuerdos deben permitir satisfacer las preocupaciones de los gobiernos en cuanto a preservar la autonomía de cada país, no exigiendo un esquema regulatorio único, sino un mínimo de reglas claras de formación de precios y manejo de la seguridad operativa. Cada país decide de manera autónoma sus criterios de seguridad para la exportación de energía y prioridad para el suministro local, pero respetando el principio de compartir riesgos y de no discriminar en el caso de contratos firmes. Asimismo estos acuerdos deberían aportar soluciones robustas y flexibles e incluir provisiones para su revisión.
- Respecto a las normas regulatorias y organización del sector, hemos presenciado desde el comienzo de la década de 2000 importantes cambios derivados de la conducción política y económica de los distintos países. Eso ha llevado a adoptar organizaciones sectoriales heterogéneas y cambios o incumplimientos de las normativas regulatorias, lo que ha agregado dificultades para el uso de las infraestructuras existentes y desarrollo de nuevas. Parece difícil lograr a corto plazo un mercado integrado abierto con reglas únicas. En virtud de esta nueva realidad, es necesario el desarrollo de normas mínimas que viabilicen los intercambios de energía y reglamenten los esquemas comerciales y operativos, el comercio transfronterizo, los aranceles y el manejo en situaciones excepcionales.
- Los aspectos sustantivos para que el proceso de integración sea sustentable en el tiempo lo constituyen, entre otros elementos, el reparto de beneficios entre los países, la formación de precios de intercambio y su repercusión en los precios de los mercados locales, y la seguridad financiera para los

agentes (independiente de la propiedad o control de los mismos). En referencia a estos aspectos se debe destacar:

— La necesidad de realizar evaluaciones de costos y beneficios integrales de los nuevos proyectos, así como de los aspectos históricos que generaron insatisfacción por parte de los países.

—El desarrollo de análisis de esquemas y mecanismos para la repartición de los beneficios, en forma equitativa, entre los consumidores de ambos países.

—El desarrollo de instrumentos financieros y legales que contribuyan a generar confianza de los países involucrados, y compartir las rentas de congestión entre los países.

— La formación de precios de intercambio no deben generar impactos negativos en la demanda de sus respectivos países. El esquema de precios de corto plazo debería garantizar que los consumidores siempre sean beneficiados, para lo cual podrían adoptarse soluciones en las cuales se acuerden curvas de oferta de disposición a exportar (precio por cantidad) e importar, con un esquema de precios “locales” y “para exportación”. Estas curvas podrían ser diferentes, pues un país puede tener políticas internas de subsidios a los precios de combustible, u otros esquemas locales, que no deben ser “exportados”. La energía máxima ofertada en la curva de exportación reflejaría las políticas de seguridad operativa. En resumen, desacoplar precios marginales de corto plazo e incluir la voluntad de intercambio en el mismo.

—El establecimiento de esquemas de remuneración equitativos que garanticen la inversión en el desarrollo de las interconexiones y refuerzos de las transmisiones nacionales para permitir tránsito de energía entre terceros.

—Establecer mecanismos de remuneración asegurada de las interconexiones, esto es, que no dependan de ingresos variables como rentas por congestión, lo cual reduciría los riesgos de las mismas.

— Las rentas por congestión deberían poder ser compartidas entre los países, en proporción a la participación de cada uno en los costos de construcción de la interconexión, y no depender del sentido del flujo.

—Análisis de riesgos integrales de los proyectos incluyendo los operativos, financieros, de mercado-comerciales y las alternativas de cobertura.

—Es aconsejable que las interconexiones estén asociadas a contratos de largo plazo y/u otros instrumentos que aseguren estabilidad y previsibilidad de los ingresos y de los compromisos contractuales, aunque en un comienzo se utilicen para intercambio ocasionales.

- Como se indicaba anteriormente, a la fecha existe una realidad en la que la organización del sector se ha vuelto heterogénea. Hay países con mayor tendencia al mercado y países con mayor tendencia a fortalecer el Estado,

así como agentes de tipo públicos, privados, y público-privados interactuando entre sí. Así mismo, el sector requiere de fuertes inversiones en todas sus etapas para expandirse, renovar infraestructuras y adaptarse tecnológicamente. En ese contexto parece importante profundizar el análisis del sector con una óptica que ponga acento en definir claramente roles, responsabilidades y la profundización de las relaciones público-privadas de manera flexible y sin buscar armonizar sobre modelos únicos.

Integración gasífera

Como ya se especificó, la región posee recursos de gas natural distribuidos de forma desigual, lo que favorece el desarrollo de una integración gasífera para optimizar la complementariedad energética y seguridad de abastecimiento.

Existen diversos gasoductos construidos en la región que se impulsaron durante la década del 90 en un contexto de fuertes reformas del sector energético en países en los que la integración comenzó a manifestarse.

En el Cono Sur, Argentina construyó gasoductos para la exportación de gas, principalmente con destino a Chile, aunque también a Brasil y Uruguay. Estos desarrollos estuvieron motivados tanto por la iniciativa privada de los productores argentinos de gas, como por la de los generadores eléctricos y otros actores de aquellos países que vieron la oportunidad de desarrollar mercados. Argentina aparecía con reservas de gas excedentes y se autodefinía como “país gasífero”. Chile, por su parte, adoptó una estrategia de expansión del parque de generación eléctrica en base a ciclos combinados, cuya alta eficiencia junto al supuesto respaldo de gas abundante y barato hacía aparecer esta opción como razonable. La llegada del gas con este destino facilitó también su penetración para usos en el sector industrial, residencial, comercial y vehicular. De este modo Chile diversificó su matriz energética.

En Brasil la penetración del gas se basó sobre un supuesto similar. En tanto Bolivia, con reservas excedentes y gas abundante a precios razonables en el contexto de aquel momento, apareció como una opción para concretar una decisión compleja respecto a la conveniencia y oportunidad de diversificar la oferta energética brasilera.

El contexto previo se modificó radicalmente tanto en Brasil como en Chile, por las experiencias sufridas con sus abastecedores externos, que reforzaron posiciones favorables a la autarquía o a la diversificación de las fuentes de suministro.

Igualmente, las exportaciones en el gasoducto Colombia-Venezuela sufrieron interrupciones debido a una mayor exigencia de la demanda durante el fenómeno de El Niño en 2009-2010.

Como consecuencia de esta situación, en casi todos los países de la región se ha producido una proliferación de proyectos de plantas o soluciones de regasificación de GNL que permiten garantizar la seguridad de abastecimiento en desmedro de la integración regional.

Por su parte, Trinidad y Tobago está diversificando notablemente los destinos de exportación de GNL dentro de ALyC (Brasil, México, República Dominicana, Argentina, entre otros). Ello ha sido posible como consecuencia en los últimos años del incremento de la producción de shale gas en EEUU, uno de sus principales destinos de exportación.

Retos y desafíos

- Se deberá prestar especial atención al desarrollo de nuevas reservas de gas en algunos países de la región. Esta situación del mercado regional de gas hace que buena parte de las potenciales interconexiones de gasoductos solo tengan sentido si se descubren o ponen en producción nuevas reservas. En este sentido, si bien existe potencial para el desarrollo de recursos convencionales en áreas no explotadas así como de no convencionales, como el *shale gas* en Argentina y las reservas de *pre-sal* en Brasil, se requiere de una importante inversión de riesgo. Simultáneamente tiene que desarrollarse la infraestructura asociada para aprovechar dichos recursos.
- El contexto de incertidumbre acerca del desarrollo regional de las reservas de gas representa uno de los principales obstáculos a la concreción de proyectos de integración energética.
- Se requiere voluntad política de los gobiernos e instituciones, para que la planificación se realice con visión regional, el desarrollo de acuerdos entre países, de acuerdos adaptados a las características de cada proyecto y un marco de normas que facilite los procesos de inversión e integración. Si bien existe un potencial de recursos que ha sido ponderado por diversos organismos, los análisis más recientes muestran un desajuste gradual entre demanda y oferta de gas. Por lo tanto, es prioritario desarrollar el potencial del gas en la región, así como elaborar una prospectiva integrada a nivel regional, para analizar los potenciales factibles de integración y sus opciones viables bajo las actuales pautas de integración regional.

VOLATILIDAD GEOPOLÍTICA

VOLATILIDAD GEOPOLÍTICA³³

Gonzalo Escribano³⁴

El descenso del precio del petróleo en un 50% desde junio supone, dado su peso en el comercio mundial, una gran redistribución de renta entre exportadores e importadores que altera los equilibrios geopolíticos globales, regionales y locales. La volatilidad de precios tiene reverberaciones geopolíticas asimétricas: para los importadores supone un impulso económico, pero para los mono-exportadores está en juego la viabilidad o el colapso de sus regímenes. Los países importadores calculan puntos porcentuales de PIB y desempleo, mientras que muchos exportadores afrontan escenarios de inestabilidad interna y debilitamiento estratégico en las zonas más inestables del planeta.

La primera víctima ha sido la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), reducida a mito racional incapaz de influir en los mercados. Arabia Saudí ha apostado por mantener su cuota de mercado a expensas de una caída de precios e ingresos que espera recuperar a medio plazo. Los saudíes tienen las mayores reservas de petróleo convencional y las terceras de divisas del mundo, y el tiempo juega a su favor; Kuwait, Qatar y Emiratos Árabes disfrutaban incluso de más holgura presupuestaria y financiera. Casi todos los demás miembros de la organización se enfrentan a problemas fiscales y financieros tras años de precios altos que ha disparado su gasto público sin diversificar ingresos. El argumento saudí de que los productores de altos costes ajusten el mercado es económicamente impecable, y promete una pugna interesante con la industria del *fracking* y su capacidad para reducir costes.

EE UU puede ser el nuevo productor responsable de ajustar el mercado (*swing producer*), aumentando la producción con los precios y reduciéndola al caer estos. Ese nuevo papel, jugado hasta ahora por Arabia Saudí, daría un protagonismo geopolítico diferente a EE UU hasta que su producción empiece a declinar dentro de una década

³³ ESCRIBANO, Gonzalo. (2015). Volatilidad geopolítica. 18 de Septiembre 2015, de El País Sitio web: http://economia.elpais.com/economia/2015/03/20/actualidad/1426885087_132330.html

³⁴ **Gonzalo Escribano** es responsable del programa Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano

según las proyecciones. La caída de precios afecta más a otros productores, como los de aguas profundas que ya han reducido la inversión para 2015. El entusiasmo por el Ártico ha desaparecido, y un escenario de menores precios podría afectar negativamente a las arenas bituminosas canadienses y crudos ultra-pesados venezolanos, a las regiones petroleras y gasistas africanas emergentes o a la reforma petrolera mexicana.

Irán, Argelia, Venezuela y Nigeria necesitan precios de 120-130 dólares el barril para mantener la estabilidad interna y equilibrar su presupuesto. Irán, con las segundas reservas probadas de petróleo convencional del mundo, produce la tercera parte que Arabia Saudí, y está sometida a sanciones que le impiden desarrollar sus recursos. Los bajos precios podrían minorar sus variadas rivalidades regionales: elevando el coste de no cerrar el acuerdo nuclear y prolongar o agravar las sanciones. Pero sobre todo, le debilita frente a Arabia Saudí. Aunque las motivaciones saudíes sean económicas, esta es sin duda la consecuencia geopolítica más dulce para el reino.

En Argelia, como en toda la región, la primavera árabe desvió la gestión económica de la prudencia. Aunque tiene margen financiero por sus reservas de divisas, no atrae inversiones para revertir el declive de su producción de petróleo y gas. Las últimas rondas de licencias han recibido escaso interés, dado lo poco atractivo de las condiciones y, salvo Repsol y Cepsa, pocas compañías internacionales han acudido. Los bajos precios del petróleo, y del gas por la indexación de este al primero, confluyen con un fuerte crecimiento del consumo energético interno y la debilidad de la demanda europea. La inestabilidad en Libia y el Sahel añaden costes geopolíticos, y aunque Argelia es un Estado fuerte necesita recursos para afrontar una situación de seguridad muy complicada en sus fronteras meridionales.

La coyuntura de otros miembros de la OPEP es más dramática. En Venezuela se conjuga con el deterioro de la capacidad de la petrolera nacional, PDVSA, para gestionar sus recursos. El petróleo ligero estadounidense del *fracking* ha desplazado al crudo pesado venezolano y ligado el destino del país a la demanda asiática y a los préstamos que le proporciona China a cambio de petróleo. La caída de precios también dinamita Petrocaribe, como acaba de mostrar República Dominicana recomprando su deuda petrolera con Venezuela a mitad de precio. Hay evidencias de un ciclo político en que los precios altos favorecen la nacionalización y su bajada la liberalización,

pudiendo propiciar una regresión del atractivo de los modelos de algunos países de la alianza bolivariana (ALBA), y en general de las políticas nacionalistas en los demás productores. Precios bajos significan aquí una amenaza existencial para el presidente Maduro y el legado chavista en América Latina.

Nigeria asiste al derrumbe de precios con unas elecciones presidenciales y legislativas atrasadas al 28 de marzo por la ofensiva de Boko Haram. Ambos elementos suponen una fuerte presión económica y de seguridad para Nigeria, pero también enfrían las expectativas de desarrollo de otros productores de la región. Libia e Irak presentan las situaciones más extremas. Sus Gobiernos ni siquiera controlan sus recursos, sea el petróleo rebelde libio, el crudo kurdo iraquí o los pocos campos en manos del Estado Islámico. En Libia, el conflicto interno ha desembocado en dos ministros del petróleo, dos gobiernos, dos parlamentos y ningún interlocutor. Una propuesta europea de embargo a Libia fue descartada por su impacto cierto y desastroso sobre la economía del país, pero dudoso sobre su pacificación.

El gran perdedor fuera de la OPEP es una Rusia sancionada y en recesión. El impacto de sus dificultades económicas beneficia a Europa y China, exponiendo a Moscú a una rivalidad simultánea que siempre quiso evitar. Asia será la región económicamente más beneficiada, pues no en vano la guerra de precios se ha desatado por su mercado, pero China mejora igualmente sus expectativas geopolíticas en Asia Central. Estados Unidos sale reforzado como eventual nuevo regulador del mercado, además de como gran productor camino a la autosuficiencia. Europa también puede conseguir el dividendo económico de la moderación de precios y el geopolítico de la moderación de Rusia. En todo caso, sería bueno que la flamante Unión de la Energía esté preparada para gestionar la volatilidad geopolítica que prometen los bajos precios del petróleo: no se tratará solo de Rusia.

LATINOAMÉRICA PRIMER TRIMESTRE 2015

LATINOAMÉRICA PRIMER TRIMESTRE 2015³⁵

El precio del petróleo se ha ajustado un 45% desde julio de 2014 (Gráfico R.1.1), por una combinación de revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento mundial, así como por sorpresas por la parte de la oferta, incluyendo un crecimiento sostenido de la producción en EE.UU (shale-oil) y el inusualmente escaso impacto de las tensiones geopolíticas en áreas productoras clave como Libia, Irak y Siria. Estos efectos se acentuaron, además, con la negativa de la OPEP (especialmente Arabia Saudí) a reaccionar a la caída de precios recortando su producción de crudo en la reunión del cartel el 27 de noviembre. En su conjunto, estimamos que entre 1/3 y 1/4 de la caída de los precios se puede atribuir a una menor demanda global, mientras que la mayor parte del resto se debe a una sorprendentemente robusta oferta del sector.

Gráfico R.1.1
Precio del petróleo Brent (USD/b) y volatilidad implícita



Más recientemente, el precio del petróleo se ha recuperado levemente desde los mínimos alcanzados en enero, a raíz de los primeros datos de disminución de la inversión en el sector, las tensiones financieras en empresas del sector de shale-oil en EE.UU y el cierre de parte de las posiciones cortas en crudo, que se habían multiplicado a finales de 2014.

³⁵ Latinoamérica Primer trimestre 2015. BBVA Research. En: https://www.bbvarresearch.com/wp-content/uploads/2015/02/Situacion-Latam_1T15-R1.pdf

La incertidumbre sobre el precio del crudo también se ha disparado notablemente, lo que refleja riesgos significativos sobre los precios tanto al alza como a la baja. En efecto, el índice OVX de volatilidad implícita ha continuado aumentando y se sostiene en máximos no vistos desde el desplome de precios en 2008 (Gráfico R.1.1) lo que muestra incertidumbre sobre la dirección futura de los precios, tanto al alza como a la baja (véase el Recuadro 1 del Situación Latinoamérica del cuarto trimestre de 2014 para más detalles).

Nuestro escenario central de previsión de precios del petróleo apunta a una subida muy gradual de los precios, en la medida que la inversión en el sector se vaya moderando y la producción se desacelere (especialmente en shale-oil, con tasas de declino por perforación muy pronunciadas). Así, anticipamos precios promedio para 2015 de alrededor de 65 dólares por barril, que aumentaría a 75 dólares en promedio para 2016, tendiendo a 90 dólares en el largo plazo, en línea con la estructura de costes del sector, incluyendo una prima de riesgo más alta de modo permanente para financiar inversión en el sector de shale-oil.

Respecto a nuestra previsión de precios del petróleo en octubre pasado (precios estables alrededor de 105 dólares por barril de Brent en 2015 y 2016) nuestro nuevo escenario base representa un precio promedio casi un 40% más bajo en 2015 y casi un 30% más reducido en 2016 (Gráfico R.1.2 y Tabla R.2.1). El impacto de la nueva senda de precios del petróleo en el crecimiento e inflación en América Latina Una reducción de precios del petróleo generada especialmente por el lado de la oferta tiene un efecto positivo sobre el crecimiento mundial, en la medida que reduce los costes de la empresas y aumenta la renta disponible de las familias, lo que favorece la inversión y el consumo. En particular, estimamos que la nueva senda prevista de precios debería impulsar el crecimiento mundial en 0.4 puntos porcentuales en 2015 y 2016.

Gráfico R.1.2
Previsiones BBVA Research del precio del petróleo Brent (USD/b, promedios trimestrales)

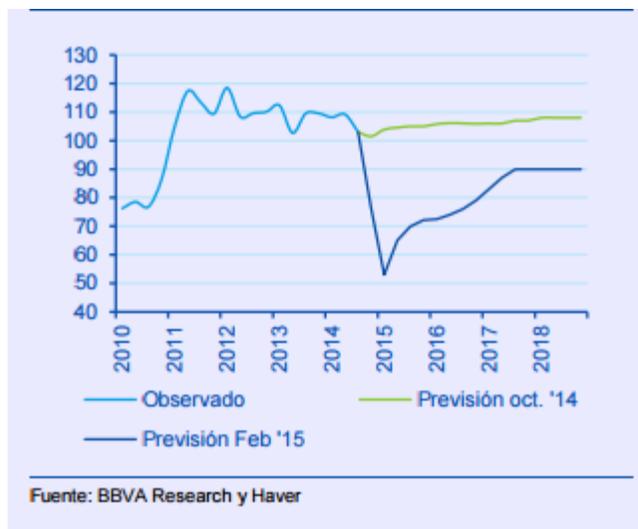


Tabla R.1.1
Previsiones BBVA Research del precio del petróleo Brent (USD/b, promedio anual)

| Año | Previsión en octubre 2014 | Previsión en febrero 2015 |
|------|---------------------------|---------------------------|
| 2014 | 105 | 99 |
| 2015 | 105 | 65 |
| 2016 | 106 | 75 |
| 2017 | 107 | 88 |
| 2018 | 108 | 90 |

Fuente: BBVA Research

En el caso de América Latina, esperamos un impacto positivo en Chile, Perú y —en menor medida— en Argentina (Gráfico R.1.3), los principales importadores de crudo de la región. En los dos primeros casos el efecto positivo en el crecimiento (cerca de 0,5pp adicionales en promedio en 2015-16) deriva directamente de una mejora de sus términos de intercambio (manteniendo constante el precio de otras materias primas). Tanto Chile como Perú experimentarían significativas reducciones en sus tasas de inflación (Gráfico R.1.4) y menores presiones a la depreciación de sus tipos de cambio, lo que podría también llevar a políticas monetarias más laxas por parte de sus respectivos bancos centrales. En el caso de Argentina, el impacto positivo en el crecimiento se produciría principalmente por un alivio de la restricción externa a medida que las importaciones de crudo disminuyen.

Gráfico R.1.3
Impacto en el crecimiento de la nueva senda de precios del petróleo prevista en febrero 2015 frente a la de octubre 2014 (pp, promedio 2015-16)

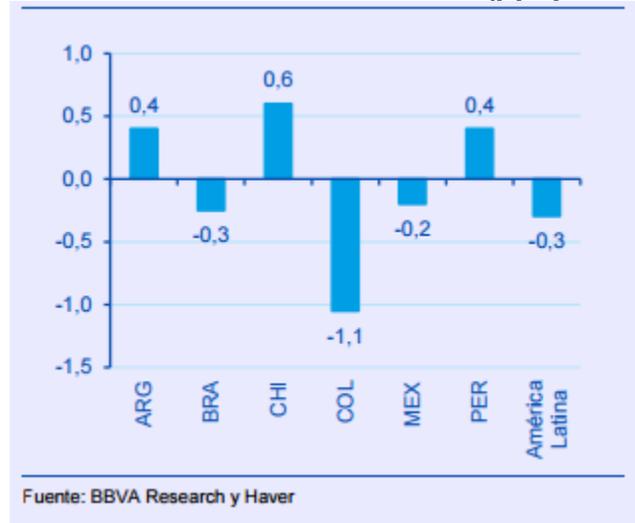
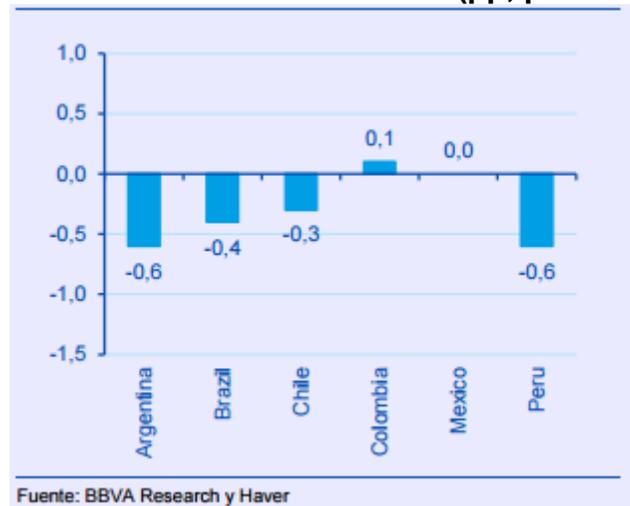


Gráfico R.1.4
Impacto en la inflación de la nueva senda de precios del petróleo prevista en febrero 2015 frente a la de octubre 2014 (pp, promedio 2015-16)



En cualquier caso, el efecto positivo de una rebaja del precio del petróleo para los países importadores (como los tres mencionados antes) aumenta en la medida que el país sea más dependiente de flujos de corto plazo para cubrir sus necesidades de financiación exterior. En este sentido, el impacto positivo del menor precio del crudo en países como Perú o Chile, —que cubren una parte importante de su déficit por cuenta corriente a través de IED— es menor que, por ejemplo, el caso de Turquía, que combina una alta importación de crudo y alta dependencia de los flujos

de capitales de corto plazo para financiar un abultado déficit exterior. En este último caso, la reducción del precio del petróleo contribuiría a la reducción de una importante vulnerabilidad externa.

Los países grandes de América Latina —México y Brasil— soportarán un impacto negativo significativo por el menor precio del petróleo, que también afectará fuertemente a Colombia. En el caso de Colombia, el crecimiento se vería reducido en alrededor de 1pp en 2015-16 debido al efecto de menores exportaciones y —desde 2016— menores ingresos tributarios. Asimismo, el fuerte impacto depreciatorio sobre el tipo de cambio más que compensará el empuje a la baja sobre la inflación por el menor precio de los combustibles, para dejar la inflación casi inalterada.

En el caso de México, el impacto en crecimiento es moderadamente negativo (-0,2pp en 2015-16) en la medida que el efecto negativo sobre la recaudación fiscal y la IED en el sector petrolero se ven parcialmente compensados por el mayor crecimiento en EE.UU (donde el crecimiento aumentaría en 0,3pp en 2015-16). Asimismo, el peso mexicano mostraría una cierta tendencia depreciatoria que promovería el sector exportador.

Finalmente, Brasil no sólo enfrentaría un shock negativo a sus términos de intercambio sino también el impacto sobre la inversión (especialmente en Petrobras) sería sustancial. Por ello, anticipamos un impacto negativo de alrededor de 0,3pp en promedio sobre el ya moderado crecimiento en 2015-16.

En conjunto para la región, el impacto sobre el crecimiento sería moderadamente negativo, alrededor de 0,3pp menor en promedio en 2015-16.

Un punto importante a tener en cuenta es que los efectos descritos en este recuadro solamente tienen en cuenta el impacto del menor precio del petróleo. Ciertamente este es uno de los shocks más importantes en el último trimestre, pero no el único. Por tanto, las nuevas previsiones macroeconómicas para la región tienen en cuenta este shock, pero adicionalmente otros que se han producido en los últimos meses, como por ejemplo una reducción de precio de otras materias primas de exportación (cobre, hierro y soja, por ejemplo), o una mayor desaceleración en China. Asimismo, las previsiones macroeconómicas tendrán que añadir a los efectos mencionados en este recuadro los datos observados a lo largo de este trimestre y nuevas políticas implementadas (como, por ejemplo, las medidas de estímulo fiscal en Perú o la reforma tributaria en Colombia).

EFICIENCIA ENERGÉTICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: AVANCES Y DESAFIOS DEL ÚLTIMO QUINQUENIO

EFICIENCIA ENERGÉTICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: AVANCES Y DESAFIOS DEL ÚLTIMO QUINQUENIO³⁶

Claudio Carpio
Manlio F. Coviello

El presente documento tiene como objetivo analizar la evolución de los programas y acciones nacionales relacionadas a la promoción y desarrollo de la eficiencia energética en los 27 países de América Latina y el Caribe miembros de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE), entre los años 2008 y 2013. El nuevo estudio se basó en la versión inicial —elaborada por CEPAL y OLADE entre julio de 2008 y julio de 2009¹— considerando los avances del tema en un período aproximado entre 4 y 5 años, lapso suficiente para la conveniencia de una actualización, tanto de la situación como de las perspectivas, avances y desafíos de la problemática de la eficiencia energética en la Región.

Para cada país la actualización se enfocó en determinar los siguientes aspectos de los “Programas Nacionales de eficiencia energética” y las actividades que realizan los países:

- los avances en el marco político, normativo e institucional en el período citado;
- los nuevos actores—clave de la eficiencia energética y su rol efectivo; si correspondiera;
- los recursos y mecanismos de financiación de los programas de eficiencia energética;
- los programas y sus resultados (cuando conocidos y determinados), desde 2008 hasta la fecha;
- las barreras que continúan vigentes, tanto generales como específicas de cada país, si es el caso y
- las lecciones aprendidas (previas y nuevas del período bajo análisis) en el desarrollo de los programas y/o actividades nacionales en eficiencia energética.

³⁶ CARPIO, Claudio & COVIELLO, Manlio. (2013). Eficiencia energética en América Latina y el Caribe: avances y desafíos del último quinquenio. Naciones Unidas, Santiago de Chile. PDF en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4106/S2013957_es.pdf?sequence=1

En términos generales, es posible afirmar que se percibe una clara mejora en la atención y dedicación de la mayoría de los países acerca de la problemática de la eficiencia energética. Buena parte de esto se debe al convencimiento de que el cambio climático es una realidad y que una de las formas más eficaces para contribuir a la mitigación de sus efectos es aplicar políticas costo–efectivas de eficiencia energética.

En lo referente a evaluar los avances en el marco político, normativo e institucional en el período 2008–2013, se puede aseverar que en el plazo temporal bajo análisis han existido mejoras evidentes en la mayor parte de los países, con matices.

Se puede mencionar, por ejemplo, la publicación oficial de leyes relacionadas a la eficiencia energética en Uruguay (2009), en este caso incluyendo una ley que conforma un Fideicomiso para financiamiento de proyectos de eficiencia energética; en la República Bolivariana de Venezuela (2011), en Panamá (2012), Decretos Supremos reglamentando la Ley de Eficiencia Energética (Perú, 2007) y preparación de anteproyectos de ley en varios más (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Granada).

Estas nuevas leyes y/o anteproyectos de ley se agregan a la existencia de una Ley de URE en Costa Rica, la más antigua de las vigentes (1994), una Ley de Eficiencia Energética en Brasil (2001, producto de una severa crisis de oferta energética) y otra en Colombia (Ley URE 697 de 2001).

En el período bajo análisis se verificó, entonces, una consolidación de los actores institucionales dedicados a la eficiencia energética y la creación, en algunos casos, de nuevos: (Viceministerio de Desarrollo Energético a cargo de la EE (Bolivia, 2007), Red Boliviana de Eficiencia Energética (abril de 2013), Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica (la República Bolivariana de Venezuela, fines de 2009), Agencia Chilena de Eficiencia Energética (2010), Oficina Nacional para el Uso

Racional de la Energía en Cuba, Consejo Colombiano de Eficiencia Energética (sector privado, Colombia, 2010), Ministerio de Ambiente, Energía y Mares (MINAEM), (Costa Rica, agosto 2012), Instituto Nacional de Eficiencia Energética y Energía Renovable (INER) (Ecuador, 2012), y finalmente el relanzamiento de la CONUEE en México (2012).

El análisis de los 27 países muestra que existen divergencias (naturales, en la medida de la singularidad de cada país) en los marcos regulatorios que tienen relación con la eficiencia energética, y en consecuencia no se pueden establecer de manera sencilla “comunes denominadores” para la Región en esta temática.

Sin embargo en la mayoría de ellos se verifica la tendencia a instalar (o fortalecer en caso de que ya existan) programas nacionales de eficiencia energética, dándole el sustento legal y normativo que soporte las decisiones políticas de los gobiernos en esta materia.

El análisis de los actores—clave de la eficiencia energética y su rol efectivo y su evolución entre 2008 y 2013, revela que en la mayoría de los países las actividades, proyectos y programas vinculados a la promoción y desarrollo de la eficiencia energética continúan hallándose en el ámbito público, bajo la dirección de ministerios, comisiones nacionales y/o secretarías o direcciones de energía, con distinto grado de visibilidad y peso específico según el país. Con la excepción de Chile, no se han creado en el período instituciones del tipo “Agencia de Eficiencia Energética”, si bien hay varias ideas en evaluación en más países (Ej. Colombia, Granada, Perú, Trinidad y Tabago, Jamaica, todos ellos con intención de crear una Unidad de Eficiencia Energética —o similar— por ley).

Al igual que en las conclusiones del estudio original, aún se verifican pocos casos donde las empresas distribuidoras de energía promuevan la eficiencia energética entre sus clientes y, cuando lo hacen, apuntan a la disminución de la demanda “en

punta” para mitigar problemas puntuales de suministro; asimismo, son pocas las empresas de este tipo que efectivamente hagan gestión de la demanda de una manera sistemática.

En síntesis, la amplia gama y la capacidad efectiva de actores públicos y privados relacionados a la promoción y desarrollo de programas de eficiencia energética en países de la Región es función de cuatro variables principales: a) apoyo político de los gobiernos, b) continuidad en el esfuerzo y en las estructuras que atienden el tema, c) capacidad de acceder a financiamiento y d) capacidad de informar acerca de “qué se puede hacer” en cada sector de consumo para desarrollar acciones de eficiencia energética.

En materia de recursos y mecanismos de financiación de los programas de eficiencia energética, en la mayoría de los países gran parte de los fondos aplicados a la promoción y desarrollo de la eficiencia energética proviene principalmente de los presupuestos nacionales, lo que supone –con la excepción de los países que tienen una política muy activa en eficiencia energética– importantes limitaciones en su cometido.

Se registra aún una elevada participación de los organismos multilaterales en el aporte de fondos destinados a préstamos y/u operaciones de cooperación técnica dirigidas a proyectos o programas de eficiencia energética, así como aportes menores de fondos (principalmente de origen europeo) creados “ad hoc” para proyectos puntuales. Esta proliferación de donantes no tiene una supervisión global y esto suele traer aparejados potenciales solapes en las intervenciones.

Sin embargo, en el nuevo período bajo análisis para actualizar el documento se ha podido verificar un incremento muy significativo de distintas maneras de aumentar los fondos disponibles para eficiencia energética, muchas veces derivado esto de la necesidad de cumplir objetivos ambientales relacionados a la mitigación del cambio

climático. Por ejemplo, en Bolivia se intenta diseñar un Fondo Boliviano de Eficiencia Energética; en Uruguay se ha creado el Fideicomiso Uruguayo para Desarrollo de la Eficiencia Energética (FUDAEE); en Argentina se intenta crear un Fondo para desarrollo de proyectos de eficiencia energética en el marco de una asistencia del GEF/BM, etc.

Se han multiplicado las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, aunque éstas en menor proporción, que tienen líneas de apoyo para la evaluación e implementación —en caso de demostrar rentabilidad— de proyectos de eficiencia energética.

Otra de las tareas de la actualización del estudio fue analizar la evolución de los resultados de los programas de eficiencia energética desde 2008 hasta la fecha. La profundidad de la evaluación de estos resultados en cada uno de los países, estuvo dada en función de la cantidad y calidad de la información disponible, la cual no resulta aún satisfactoria en cuanto a su certeza para sacar conclusiones determinantes acerca de si un programa nacional va por buen camino o no alcanza las metas y se deben implementar correcciones.

Del análisis de la información, es posible afirmar que la calidad de las estadísticas e indicadores de desempeño que permiten cuantificar resultados de los programas nacionales de eficiencia energética continúa siendo, a la fecha, insuficiente.

Sin embargo, para superar esta carencia, CEPAL está trabajando en el tema de los indicadores de eficiencia energética en el ámbito del programa regional BIEE (Base de Indicadores de Eficiencia Energética para América Latina y el Caribe), siguiendo el proceso técnico-político y la lógica de funcionamiento del programa ODYSSEE de la Comisión Europea², con la expectativa de generar un conjunto de indicadores específicos que permitan determinar la evolución de los programas nacionales de

eficiencia energética, analizar los resultados y —como consecuencia— tomar las decisiones de política que correspondan.

El programa BIEE fue lanzado por CEPAL —en coordinación con OLADE— en 2011; esto fue posible gracias a la contribución de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ y el apoyo técnico de la Agencia Francesa para la Energía y el Ambiente (ADEME), en el marco de la IPEEC (International Partnership for Energy Efficiency Cooperation). En la actualidad, 11 países de la Región³ integran el programa BIEE, el que —para 2014— tiene planeado ampliarse a otros países de la Región.

En cuanto a las barreras que dificultan el desarrollo sistemático de actividades y programas de eficiencia energética en la Región, las conclusiones de la actualización del documento originalmente denominado “Situación y Perspectivas de la eficiencia energética en América Latina y el Caribe” son las siguientes:

- Sigue siendo una variable crítica en varios países, —aunque se nota una mejora desde el estudio previo al presente—, la falta de continuidad de las instituciones relacionadas a la promoción y desarrollo de la eficiencia energética —o más específicamente, de sectores específicos dentro de ellas. Esto suele traer como consecuencia, en dichos casos, la salida del personal especializado en el tema.
- En algunos países, el sector encargado de promover y desarrollar la eficiencia energética tiene un perfil muy bajo, una ubicación poco visible en el organigrama de los ministerios y/o secretarías que administran los temas energéticos, con el consiguiente escaso éxito en la promoción de programas de eficiencia energética y su consecuente baja incidencia en la variación —positiva— de la intensidad energética.
- En algunos países se asigna más importancia institucional a los sectores relacionados al medio ambiente / cambio climático, considerando la eficiencia

energética como un mero apéndice de las políticas ambientales (caso del concepto “producción más limpia y ecoeficiencia”). En esos países, las estructuras que promueven la EE suelen estar subsumidas en programas de orientación y alcance ambiental.

- Continúa habiendo, a nivel masivo, insuficiente conocimiento —en todos los estratos sociales— acerca de qué acciones pueden realizarse, qué beneficio económico se obtendría y qué tecnologías podrían aplicarse para mejorar el uso de la energía, en especial en el sector residencial (con la excepción de la ya clásica sustitución de focos incandescentes por LFCs), en el sector de la PyME, tanto comercial como industrial y en el sector servicios públicos (hospitales, escuelas, edificios municipales, etc.).
- En algunos países la disponibilidad (penetración) de tecnologías superadoras en cuanto a ahorro energético se ve dificultada por una cuestión de precios poco accesibles a la mayoría de la población.
- Continúan siendo insuficientes las regulaciones efectivas para inducir acciones y proyectos de eficiencia energética. Si bien algunos países ya tienen leyes orientadas a la promoción y desarrollo de la EE, en algunos casos no están reglamentadas, por lo que no tienen aplicación concreta todavía. Como se dijo en las conclusiones del estudio anterior (2008), la mera existencia de una Ley de EE no garantiza un efectivo desarrollo de este tipo de iniciativas.
- En algunos países las tarifas de la energía no representan adecuadamente el costo de ponerla a disposición en el mercado, por la existencia de subsidios, sean estos implícitos o explícitos; esta situación atenta contra la rentabilidad de los proyectos de EE, aumentando el período de recuperación de las inversiones y poniendo en riesgo su ejecución, en especial porque dichas inversiones compiten —a nivel empresarial— con otras (aumento de producción, I+D, desarrollos orientados a la comercialización, capital de trabajo, etc.)

- Continúan tomándose decisiones relacionadas a invertir o no en proyectos de eficiencia energética considerando únicamente el costo inicial de un equipo o producto eficiente, sin tomar en cuenta el gasto operativo — consumo energético— de los equipos más baratos a lo largo de su vida útil (gasto que suele ser considerablemente mayor, por ejemplo en el caso de evaluarse la sustitución de motores eléctricos convencionales por los de alta eficiencia).
- En general, los gobiernos se apropian del concepto de eficiencia energética más como una forma adicional de continuar abasteciendo la demanda con la capacidad instalada que se tiene y así postergar inversiones por el lado del suministro.
- Continúa en varios países la existencia de dificultades (o ineficiencias de control) aduaneras en el impedimento del ingreso de equipos, productos y/o vehículos de baja eficiencia energética, permitiéndoles participar del mercado en condiciones muy favorables en cuanto a precio pero, claro está, con la contrapartida de generar elevados consumos energéticos y mayor impacto ambiental. Esto atenta también contra el éxito de los programas de etiquetado de calidad energética de equipamiento consumidor de energía.
- Continúa siendo evidente la influencia de la cooperación internacional en el desarrollo de proyectos y programas de eficiencia energética en la Región, al punto que se generan situaciones de solape entre instituciones. La cooperación internacional no es —por cierto— algo negativo en sí mismo, pero si sólo se activan proyectos porque hay fondos de cooperación disponibles, la estrategia de promoción y desarrollo de la política propia o nacional de eficiencia energética —indelegable para cada país— deja de tener sustentabilidad.
- Si bien se registra una mejora en el entendimiento de la dinámica de los proyectos de EE por parte del sistema financiero, todavía existe mucha reticencia en las instituciones a disponer de fondos para financiar proyectos de eficiencia. La desconfianza del mundo financiero sobre la rentabilidad de

las inversiones en este tipo de proyectos sigue siendo elevada, lo que se traduce en tasas de interés más altas y/o en garantías más exigentes para prestar dinero.

- No termina de consolidarse el mercado de las empresas de servicios energéticos (ESEs o ESCOs), por ausencia de un mercado financiero preparado para manejar contratos de performance (y por variables exógenas a la energía, por ejemplo la inflación, elevadas tasas de interés, escasez de expertos en este tipo de contratos, etc., todas ellas capaces de afectar la expectativa de rentabilidad de los contratos). Tal vez la excepción podría ser Brasil, aunque con dificultades importantes para trabajar en el sector público en base a este tipo de arreglos contractuales.
- De alguna manera asociado a lo anterior, persiste la desconfianza (en especial en el sector de las PyMEs) en la asistencia técnica de expertos en ahorro de energía. Algunas experiencias negativas han contribuido a generar esta falta de confianza en empresas que no cuentan con profesionales en su “staff”.
- No se han desarrollado aún (y esto es así en la mayoría de los países de la Región) un conjunto de indicadores que reflejen adecuadamente la evolución de los programas o proyectos de eficiencia energética y muestren los resultados concretos de las medidas implementadas. Al respecto, como se mencionó previamente, CEPAL está trabajando ya en el tema en el ámbito MERCOSUR ampliado y también lo está haciendo en los países de Centroamérica y en México, en el marco del proyecto BIEE (Base de Indicadores de Eficiencia Energética).
- No está aun suficientemente desarrollada la implementación masiva de la ISO 50001 (Gestión de la Energía), con su consecuente impacto sobre la potencial generación de programas sistemáticos de eficiencia energética (en especial debido a que es una norma de aplicación voluntaria).

Del conjunto de barreras o carencias citadas, las que se están empezando a superar de manera positiva son las institucionales (hay más actores específicos a cargo del tema y disponen de más fondos para cumplir su mandato), las normativas (varios países han implementado regulaciones varias, desde decretos a leyes y otros lo tienen en preparación) y las de difusión, entrenamiento y capacitación (hay mucha actividad en estos aspectos en la mayoría de los países de la Región).

Con relación a las lecciones aprendidas, continúa siendo difícil encontrar documentos oficiales de evaluación que recojan las experiencias resultantes del desarrollo de los programas nacionales de eficiencia energética. La sistematización de lecciones derivadas de las iniciativas y experiencias nacionales de eficiencia energética es escasa o directamente no existe de manera institucional.

En parte se debe a una natural tendencia a no reconocer fallas y en parte a una falta de sistematización en la información; la confluencia de ambas situaciones excluye de manera automática de los informes oficiales lo que “no funcionó bien”; sin embargo, es de los errores de donde más se aprende.

Al igual que para la preparación del documento original, se verificó en esta actualización la existencia de documentos dispersos y experiencias personales de consultores, que estuvieron o están vinculados a la eficiencia energética en cada uno de los países. Estos documentos aportan indicios sobre resultados de los programas de eficiencia energética, pero no constituyen un conjunto ordenado e institucionalmente confiable de estadística nacional.

Un aprendizaje que surge claramente en la experiencia de la Región es que la mera existencia de una Ley de Eficiencia Energética no garantiza de manera alguna que se logren resultados satisfactorios en mejorar el uso de la energía

en la práctica. La Ley no asegura el logro de un impacto positivo (i.e. disminución racional) en la demanda energética, en ausencia de un desarrollo y aplicación sistemática de actividades, proyectos y programas de uso eficiente de la energía adaptados a cada realidad nacional.

Esta situación se asocia a las dificultades que aún tienen los estados en controlar —y sancionar si así lo establece la Ley— los comportamientos que se aparten de lo requerido obligatoriamente por ella.

Hay también razones culturales en las sociedades de América Latina y el Caribe que provocan que éstas tiendan a un relativo cumplimiento de las regulaciones relativas a eficiencia energética, y una escasa dotación de recurso humano (por razones presupuestarias) que dificulta contar con un sistema eficaz de control y fiscalización.

No obstante, la aparición en el período correspondiente a la actualización 2008-2013 de nuevas leyes y varios anteproyectos en numerosos países es un buen indicio de preocupación gubernamental sobre el tema, aunque notoriamente influenciado en estos tiempos por la necesidad de actuar en la mitigación del cambio climático.

El estudio 2008-2009 había recogido un conjunto de lecciones aprendidas que no se referían en lo específico a ninguno de los países en particular, pero cuyos conceptos podían ser sin duda aplicables, en términos generales, a varios de ellos.

A continuación, las principales conclusiones del estudio, presentadas en base a una lógica comparativa entre las conclusiones del documento de CEPAL/OLADE del 2008 y la “fotografía” de la situación en 2013.

- **Instituciones:**

2008: para el logro de resultados concretos en materia de uso racional y eficiente de la energía debe haber instituciones que diseñan, implantan y operan programas en forma estable y continua.

2013: esto sigue manteniendo su vigencia, pero se nota una mejora importante en el período 2008-2013, dado que numerosos países le han dado mayor importancia institucional a la eficiencia energética.
- **Potencial de ahorro:**

2008: el potencial de ahorro de energía sigue siendo alto. En general, un 15-20% del consumo energético podría ser evitado con medidas de rápido repago.

2013: sigue siendo válido este comentario, lo que demuestra que no termina de aprovecharse la posibilidad de obtener ahorros energéticos con medidas de baja o aún nula inversión, por ejemplo, mejores prácticas.
- **Señales de políticas:**

2008: las señales de política han sido insuficientes para inducir conductas y acciones de ahorro energético en los usuarios.

2013: esto ha mejorado de manera importante en el período, aunque hace falta generar más y mejores indicaciones de política pública al respecto.
- **Capacidades institucionales:**

2008: se debe promover el desarrollo de capacidades institucionales descentralizadas para el desarrollo de programas de eficiencia energética (estados o provincias, municipios).

2013: continúa siendo válido este comentario; no se ha verificado una profundización al interior de los países —en especial los más extensos— de entidades u organizaciones estatales / municipales involucradas en el tema (siempre con las debidas excepciones).
- **Financiamiento:**

2008: se debe mejorar la articulación del financiamiento privado con las oportunidades de ahorro de energía.

2013: continúa siendo válido este comentario.

- Entrenamiento e información:

2008: se debe aumentar el esfuerzo de capacitación, entrenamiento e información al público.

2013: esto ha mejorado sensiblemente en el período 2008-2013; todos los países tienen, en mayor o menor medida, políticas definidas respecto a capacitación, entrenamiento e información al público, si bien hace falta aún más.

- Normas y estándares:

2008: la implementación de normas y estándares de eficiencia ha aumentado el potencial de ahorro, proveyendo información al consumidor.

2013: este proceso siguió y se expandió en el período 2008-2013, incorporando cada vez más equipos consumidores de energía. Se trata de una de las mejoras más importantes en el tema a lo largo del quinquenio.

- Sustitución de equipos:

2008: continúa existiendo un elevado potencial de ahorro en la sustitución de equipos electrodomésticos obsoletos por aquellos de mayor eficiencia.

2013: esto se mantiene, a pesar del notorio incremento en la eficiencia de los nuevos electrodomésticos en el mercado.

- Cogeneración:

2008: en cogeneración de energía para industrias y grandes instalaciones del sector terciario, hay aún un significativo potencial de implementación de estas tecnologías, que no se aprovecha debido a una regulación insuficientemente clara respecto, sobre todo lo relativo a los precios a los cuales el sistema compraría los excedentes de generación eléctrica producidos mediante la cogeneración.

2013: salvo algunas excepciones —México podría ser una— se mantiene esta situación.

- Programas nacionales:

2008: los programas nacionales de EE requieren establecer mecanismos financieros diseñados específicamente para responder y coordinar la enorme cantidad de decisiones de inversión que involucran estos programas.

2013: se verifica aún la escasez de financiamiento específico a un Programa Nacional de eficiencia energética, lo que dificulta la implementación de las inversiones que surgen de dichos programas.
- Marcos regulatorios:

2008: se comprueba ausencia y/o debilidad en marcos regulatorios.

2013: si bien este aspecto ha mejorado significativamente entre 2008 y 2013, aún queda mucho por hacer en esta materia.
- Personal técnico:

2008: es reducida la cantidad de personal técnico nacional/regional dedicado a la eficiencia energética.

2013: esta falencia continúa siendo crítica en la mayoría de los países.
- ESCOs:

2008: escaso (y en algunos casos nulo) desarrollo del mercado para empresas de servicios energéticos (i.e. ESCOs).

2013: esta carencia continúa vigente porque la implementación de contratos del tipo “performance”, con financiamiento de las inversiones por parte de la ESE o ESCO es casi inexistente en la mayoría de la Región. En Brasil, y en algunos casos en México, se dan casos de aplicación de mecanismos ESCOs, pero aun así no constituyen ejemplos de implementación masiva.
- Empresas eléctricas:

2008: es escaso el involucramiento de las empresas proveedoras y distribuidoras de electricidad y combustibles en programas de eficiencia energética.

2013: esto se mantiene en el período, aunque las empresas han mejorado mucho la información que proveen a sus clientes orientada a disminuir consumos energéticos innecesarios.

- Mejoras tecnológicas:

2008: Desde el lado de la oferta, se ha comprobado una reducción importante de los consumos específicos, por mejoras tecnológicas.

2013: estas mejoras se mantienen en el período 2008-2013, en un proceso de mejora continua; por ejemplo, ciclos combinados de generación de energía eléctrica.

**PROYECTO DE LEY MARCO DE SEGURIDAD
MINERA DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO**

PROYECTO DE LEY MARCO DE SEGURIDAD MINERA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Latinoamérica es una región que se caracteriza por poseer una gran variedad y cantidad de recursos minerales. La actividad minera genera un significativo impacto en el desarrollo de muchos países y representa –en general- una importante actividad económica, remontando su origen a épocas prehispánicas, como lo fue la orfebrería del oro y la plata.

Así, la producción de minerales, materiales y sustancias orgánicas fósiles es una fuente de ingresos importante para la economía regional, significando para varios de nuestros países un porcentaje muy importante del Producto Interno Bruto, PIB. Por citar algunos ejemplos, en Venezuela, el valor total de la aportación de la actividad minera en relación con el PIB del país equivale a 32,11%; para Bolivia equivale a un 29,71%; mientras que para Ecuador a un 24,76%; por su parte para Chile el porcentaje es de un 19,23%; y en el caso de Perú es de un 17,10%, según indica el “National Accounts Main Aggregates Database”, de junio de 2014, de la Organización de Naciones Unidas³⁷.

Uno de los tópicos más relevantes de la actividad minera es justamente la seguridad, que constituye un gran desafío en la región. Las especiales características en que se desarrolla esta actividad, el riesgo permanente del trabajo en yacimientos y minas, así como los riesgos inherentes que este conlleva, son factores que pueden desencadenar graves accidentes, exponiéndose la salud e incluso la vida de trabajadores y personas relacionadas a la minería.

En virtud de ello, esta actividad exige una especial preocupación, local y regional, por generar todos aquellos mecanismos que tiendan a resguardar y mejorar las condiciones laborales, de fiscalización, de regularización de las faenas y de seguridad para los trabajadores, para las personas que trabajan relacionadas con la minería y para terceros que pudieran verse afectados, particularmente, desde la perspectiva de la prevención de los riesgos y capacitación.

Este proyecto de ley marco busca generar una cultura de seguridad al interior de las faenas que permita disminuir el riesgo y el número de accidentes y fortalecer la normativa de seguridad minera local, de manera de propender al fortalecimiento de

³⁷ 1 Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>, visitado el 16 de septiembre de 2015.

una institucionalidad dotada de facultades normativas, fiscalizadoras y sancionatorias.

CONSIDERANDO:

Que, el Parlamento Latinoamericano, de conformidad con los principios propugnados en el artículo 2 de su “Tratado de Institucionalización”, es un organismo democrático de carácter permanente, encargado de promover la integración latinoamericana y la pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada.

Que, el Art. 4, literal f) del Estatuto del Parlamento Latinoamericano, señala entre otros los siguientes propósitos: estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de la comunidad latinoamericana.

Que, el Art. 17 del Estatuto del Parlamento Latinoamericano determina que: “Son atribuciones de la Asamblea, conocer y aprobar en forma de acuerdo, recomendaciones o resoluciones, según el caso, cualquier asunto, moción o proyecto que tenga relación con los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano(...)”.

Que, la Resolución N° 1 del Parlamento Latinoamericano que determina el procedimiento de aprobación de Leyes Marco, en su Art. 1 determina: “Corresponde la iniciativa de los proyectos de leyes Marco a todos los Órganos Estatutarios del parlamento Latinoamericano. Así mismo, podrán los legisladores de los países miembros, y la ciudadanía, proponer el tratamiento de los proyectos de ley marco”.

RESUELVE:

APROBAR LA LEY MARCO DE SEGURIDAD PARA LA INDUSTRIA EXTRACTIVA MINERA.

CAPITULO 1. GENERALIDADES.

El presente documento comprende un marco regulatorio general de orientación para las distintas legislaciones locales respecto a la Industria Extractiva Minera con el objetivo de:

- a) Proteger la vida e integridad física de las personas que se desempeñan en dicha Industria y de aquellas que bajo circunstancias específicas y definidas están ligadas a ella; y
- b) Proteger las instalaciones e infraestructura que hacen posible las operaciones mineras, y por ende, la continuidad de sus procesos.

Artículo 1.- Para efectos de la presente ley marco, se entenderá que se encuentran comprendidas dentro de la Industria Extractiva Minera, las siguientes actividades:

- a) Exploración y prospección de yacimientos y labores relacionados con el desarrollo de proyectos mineros;
- b) Construcción de proyectos mineros;
- c) Explotación, extracción y transporte de minerales, estériles, productos y subproductos dentro del área donde se desarrollen las actividades mineras;
- d) Procesos de obtención, concentración y refinación de sustancias minerales y sus subproductos;
- e) Disposición de estériles, desechos y residuos provenientes de las actividades mineras;
- f) Embarque en tierra de sustancias minerales y/o sus productos;
- g) Exploración, prospección y explotación de depósitos naturales de sustancias fósiles e hidrocarburos líquidos o gaseosos;
- h) Acopio y transporte de hidrocarburos líquidos o gaseosos, y mantención de pozos de hidrocarburos líquidos;
- i) Apertura y desarrollo de túneles, excavaciones, construcciones y otras obras civiles que se realicen por y para la industria minera y que tengan estrecha relación con las actividades indicadas en los literales anteriores; y
- j) Cierre de faenas mineras, de conformidad a lo establecido en la normativa aplicable.

CAPÍTULO 2. MARCO REGULATORIO Y AUTORIDAD COMPETENTE.

Artículo 2.- Cada Estado contará con un marco regulatorio al cual deben someterse las faenas mineras para proteger la vida e integridad física de las personas y las instalaciones e infraestructura mineras. Dicho marco deberá definir cuáles son las condiciones de seguridad y salubridad, en las cuales deben operar las faenas mineras, en todos sus aspectos.

Artículo 3.- Cada Estado designará a la autoridad competente encargada de vigilar y regular los diversos aspectos de la seguridad y la salubridad en las minas, sin perjuicio de las atribuciones que la legislación confiera a otros organismos fiscalizadores en sus respectivos ámbitos de competencia. La autoridad competente será un ente especializado, imparcial, con habilitación legal para fiscalizar y velar por la observancia de las normas aplicables en estas materias.

Artículo 4.- Corresponden a la autoridad competente, en forma exclusiva, las siguientes funciones y atribuciones:

a) Controlar el cumplimiento de las normas y exigencias establecidas por la legislación nacional y de aquellas dictadas por sí, en el ejercicio de sus facultades; fiscalizar la idoneidad del personal que manipula explosivos en faenas mineras, como así también el abastecimiento, transporte, distribución, almacenamiento y utilización de éstos y de otras sustancias peligrosas; y la disposición de estériles, desechos y residuos, y la apertura y desarrollo de túneles, excavaciones, construcciones y obras civiles, que se realicen por y para la actividad minera.

b) Ordenar la ejecución de medidas preventivas de accidentes mineros, investigar los accidentes del trabajo, con lesiones a las personas, daños graves a la propiedad que la autoridad competente estime conveniente.

c) Hacer cumplir las normas, instructivos, circulares y/o desarrollar todo tipo de actividades de carácter preventivo, tendientes a optimizar los estándares de seguridad en la Industria Extractiva Minera.

Artículo 5.- La fiscalización de la autoridad competente comprende también una etapa de post-fiscalización, en la cual se revisa si el propietario o responsable de la faena ha adoptado y cumplido con las instrucciones que los fiscalizadores han impartido, según lo indique la normativa local.

Artículo 6.- La autoridad competente tendrá facultades para suspender o restringir, por motivos de seguridad y salud, las actividades mineras, en tanto no se hayan corregido las circunstancias causantes de la suspensión o la restricción.

Artículo 7.- La autoridad competente deberá recopilar, analizar y sistematizar antecedentes referidos a las causas de los accidentes mineros, difundir conclusiones que surjan a partir de los mismos y, en base a ello, proponer buenas prácticas en materia de prevención de riesgos.

Artículo 8.- La autoridad competente propiciará la participación de los trabajadores en las actividades de prevención de riesgos en las faenas mineras, las que se efectuarán de acuerdo con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

CAPÍTULO 3. DEBERES DEL PROPIETARIO O RESPONSABLE DE LA FAENA.

Artículo 9.- El propietario o responsable de la faena deberá:

a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la integridad de los trabajadores propios y de terceros, como así mismo de los equipos, maquinarias, e instalaciones, estén o no indicadas en esta ley marco.

b) Informar a los trabajadores de manera comprensible de los riesgos relacionados con su trabajo, y de las medidas de prevención y protección aplicables.

c) Proporcionar y mantener, para los trabajadores, el equipo, la ropa según sea necesario y otros dispositivos de protección adecuados que se definan en la legislación nacional.

d) Llevar a cabo, de acuerdo con la legislación vigente, la vigilancia y el control adecuados en cada turno que permitan garantizar que la explotación de la mina se efectúe en condiciones de seguridad.

e) Determinar con precisión y en cualquier momento los nombres de todas las personas que están en turno y dentro de la faena, así como la localización probable de las mismas.

Artículo 10.- El propietario o responsable de las faenas mineras que se encuentren realizando trabajos de exploración, cuando así lo determine la autoridad competente, deberán entregar a la autoridad, los antecedentes relevantes sobre sus actividades mineras. Para estos efectos, se entenderá que son antecedentes relevantes:

a) Las estadísticas de producción minera y metalúrgica necesarias para determinar aspectos relativos a la seguridad minera.

b) Los informes sobre depósitos de residuos masivos mineros.

c) La estadística temporal de accidentes.

d) Aquellos que sean necesarios, desde una perspectiva técnica, para efectos de la seguridad minera, y que determine la autoridad.

Artículo 11.- El propietario o responsable de la faena deberá informar a la autoridad los accidentes del trabajo con lesiones a las personas o que hayan causado la muerte de algún trabajador, o que hubiere afectado o pudiere afectar a terceros, o que genere daños graves a la propiedad que la autoridad competente estime conveniente.

Artículo 12.- En toda faena minera en operaciones se debe mantener permanentemente los elementos necesarios de primeros auxilios y transporte de lesionados.

Artículo 13.- El propietario o responsable de la faena tendrá la obligación de proporcionar y mantener en condiciones apropiadas respiradores de autosalvamento para quienes trabajan en minas subterráneas. Asimismo, siempre que sea posible, mantendrá dos vías de salida desde cualquier lugar subterráneo de trabajo, cada una de ellas comunicada con una vía independiente de salida a la superficie.

Artículo 14.- El propietario o responsable de la faena deberá elaborar, desarrollar y mantener reglamentos internos específicos de las operaciones críticas, que garanticen la integridad física de los trabajadores, el cuidado de las instalaciones, equipos, maquinarias y del medio ambiente.

Artículo 15.- El propietario o responsable de la faena minera, será responsable de mantener bajo permanente control las emisiones de contaminantes al ambiente, en cualquiera de sus formas, cuyos índices deben permanecer bajo las concentraciones máximas que señale la autoridad ambiental, sobre la base de los compromisos ambientales adquiridos. Deberá contar además, con los medios y procedimientos aprobados para disponer los residuos y desechos industriales.

CAPÍTULO CUARTO. DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES.

Artículo 16.- Es obligación de cada uno de los trabajadores respetar y cumplir todas las normas que le conciernen directamente o afecten su conducta, prescritas en esta ley marco, o que se hayan impartido como instrucciones u órdenes.

Artículo 17.- Sin perjuicio de las mantenciones y/o revisiones realizadas por personal especialista, es obligación de todo trabajador verificar, al inicio de su jornada de trabajo, el buen funcionamiento de los equipos, maquinarias y elementos de control con que deba efectuar su labor. También, verificará el buen estado de las estructuras, fortificación, materiales y el orden y limpieza del lugar de trabajo, dando cuenta de este a sus superiores.

Artículo 18.- Estará prohibido presentarse en los recintos de una faena minera, bajo la influencia del alcohol, de drogas, o estupefacientes, como así también se prohíbe la introducción, distribución y consumo de bebidas alcohólicas y/o drogas en los recintos industriales del propietario o responsable de la faena.

Artículo 19.- Con motivo de evitar posibles accidentes, se prohíbe a los trabajadores, cuya labor se ejecuta cerca de maquinarias en movimiento y/o sistemas de transmisión descubiertos, utilizar elementos sueltos susceptibles de ser atrapados por las partes móviles de dicha maquinaria.

Artículo 20.- El trabajador deberá conocer y hacer cumplir todos los protocolos de seguridad establecidos para cada faena.

Artículo 21.- Cada trabajador deberá comunicar a su superior jerárquico y/o representante legal de la faena, cualquier tipo de riesgo inminente o predecible en el transcurso de la explotación o faena minera.

**DESARROLLO MINERO Y CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES: LOS CASOS DE
COLOMBIA, MÉXICO Y EL PERÚ**

DESARROLLO MINERO Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES: LOS CASOS DE COLOMBIA, MÉXICO Y EL PERÚ³⁸

Miriam Saade Hazin

Importancia macroeconómica y social de la actividad minera en Colombia, México y Perú

Varias economías en América Latina y el Caribe gozan de gran riqueza en recursos naturales brindándoles beneficios económicos contando con tasas de crecimiento económico positivas. En México el sector hidrocarburos jugó un papel muy importante para generar ingresos hasta los años setenta donde la economía se vio afectada por su alta dependencia del petróleo por lo que se incentivó a desarrollar industrias manufactureras y mineras con la Nueva Ley Minera (1993) abriendo la exploración y explotación al capital extranjero y con la entrada al Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994 la Ley de Inversión Extranjera liberó esta industria. En Perú se dio una apertura en los años noventa al privatizar empresas pública y liberarlas del sistema financiero al igual que en México. En 1992 el gobierno peruano promulgó una “Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero”. Colombia también buscó promover la industria minera con la Ley 685 del Código de Minas (2001), el gobierno dejó de actuar como empresario y otorgó concesiones para explorar y explotar ciertas áreas. Junto con la entrada al TLC con Estados Unidos (2012) y con la Unión Europea (2013) la inversión extranjera y el comercio en el sector minero fueron mayores.

Como resultado del incremento tanto de los precios de los productos mineros como del petróleo, debido a la inestabilidad en los mercados financieros internacionales durante la crisis financiera mundial 2008-2009, las rentas económicas que han generado la industria minera y la de hidrocarburos como proporción del PIB, han aumentado significativamente en las últimas dos décadas. . Con respecto a Colombia, la renta que generó la minería con respecto al PIB pasó de 0,16% a 0,93 en el caso de México aumentó de 0,15% a 0,39% y Perú pasó de 0,89% a 7,57% del PIB.

La actividad minera ha jugado un rol importante en el desarrollo económico en Colombia, México y Perú, sobre todo, en los últimos años. Los beneficios de esta industria han estado asociados a mayores oportunidades de trabajo con salarios más altos, en comparación con otros sectores así como ser fuente de insumos para

³⁸ SAADE HAZIN, Miryam. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales: los casos de Colombia, México y el Perú. Santiago: ECLAC. PDF en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5369/LCL3706_es.pdf?sequence=1

otras industrias. Sin embargo, un aspecto negativo de esta industria es el haber ocasionado, en algunos casos, daños ambientales que han afectado los acuíferos, limitando de esta manera la agricultura y la ganadería.

A partir de los años 2000, las utilidades económicas provenientes de la minería en Colombia, México y Perú se han incrementado, producto del aumento en el precio de las materias primas y por ende, del mayor incentivo de los empresarios mineros a ampliar su explotación en este sector. La mayor producción fue facilitada por una mayor apertura, a raíz de los nuevos tratados de libre comercio, que permitieron ampliar la inversión extranjera directa en estos países y a las mayores concesiones mineras otorgadas por parte de los gobiernos. Sin embargo, las altas utilidades e inversiones que se han originado en la industria minera también han estado acompañadas de altos costos sociales y ambientales que se han manifestado en numerosos conflictos.

La falta de una legislación minera (que incluya leyes ambientales, sociales, laborales, territoriales, entre otras) alineada a estándares internacionales y, sobre todo, que sea firme al monitorear y sancionar la falta de cumplimiento de las políticas de desarrollo sostenible de los países, ha sido uno de los factores que ha estado presente en los conflictos.

De acuerdo al Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), Perú es el que tiene actualmente el mayor número de conflictos mineros (33) junto con Chile, mientras que México cuenta con 26 conflictos y Colombia con 12.

Se consideran como los actores involucrados en los conflictos a los Gobiernos, las compañías mineras y las comunidades afectadas. En general, los conflictos han sido de dos tipos: a) entre las compañías mineras y las comunidades afectadas y b) entre niveles de gobierno, especialmente entre el gobierno central y autoridades locales.

De acuerdo a los informes de OCMAL, en los tres países en estudio se aprecia como la contaminación del agua, de las tierras y del aire, con sus consecuencias para la salud, así como la restricción o escasez de agua potable, los problemas territoriales, la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas, la violación de los derechos humanos, y el no cumplir con las Políticas de Responsabilidad Corporativa Social de algunas mineras extranjeras han sido las principales causas detonantes de conflictos.

Impacto ambiental de la actividad minera

El gran problema al que se enfrenta cualquier país que mantenga actividades mineras es el de preservar su medio ambiente. Las mineras se han establecido frecuentemente en zonas de extrema pobreza y junto a comunidades donde la agricultura, la pesca y la ganadería han sido la principal fuente de recursos por

décadas. La industria minera requiere de cantidades extraordinarias de agua por lo que muchas comunidades han sufrido la escasez de este recurso no sólo para desarrollar sus actividades económicas sino también para satisfacer sus necesidades básicas de agua potable, generando gran descontento.

Los gobiernos han tenido que actuar ante el difícil escenario de hacer un ajuste a la normatividad relacionada a la minería una vez que ya han surgido daños. Contar a tiempo con una legislación minera adecuada al inicio de cualquier proyecto minero es una necesidad prioritaria para aminorar los riesgos y costos de un conflicto posterior.

Problemas territoriales

El número de nuevos proyectos mineros o ampliaciones a los ya existentes ha conducido a una mayor demanda por territorios para ser explorados y/o explotados. En los tres países en estudio, los desplazamientos y desalojos de las poblaciones así como las reubicaciones, que según las comunidades afectadas han sido sin tomar en cuenta el proceso de consulta previa establecido en el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Naciones Unidas³⁹ (1989), se han manifestado como causas detonantes de muchos conflictos.

De acuerdo al OCMAL, en muchos casos las mineras tratan de dar información a las comunidades afectadas y de establecer un diálogo con ellos, pero lo hacen en etapas avanzadas de los proyectos, cuando es tarde, por lo que algunas compañías mineras han tenido que suspender las operaciones e incluso cancelar los proyectos (ejemplos: Proyectos *Mandé Norte*, *Carare Opón* y *Conga*), teniendo que enfrentar las consecuencias económicas y financieras de lo anterior.

El ordenamiento territorial en el contexto del desarrollo de las actividades mineras como factor clave para evitar muchos de los conflictos que se originan en la minería se ha vuelto muy importante. Contar con una normatividad completa y transparente de ordenamiento territorial para cada uno de los países en estudio ayudaría a prevenir riesgos de conflictos por motivos territoriales.

Violaciones de los derechos humanos

En la lucha por los territorios y ante la resistencia de las comunidades afectadas han habido muchos episodios de violencia, hacinamientos e incluso un gran número de muertes que han generado diversas violaciones a los derechos humanos.

³⁹ El Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes surge, como en el texto se indica, por la necesidad de garantizar el respeto de los derechos fundamentales tendientes a la igualdad de oportunidades y de trato para grupos que se encuentran en situación de desventaja y exigen garantías mínimas de sus derechos para lograr un tratamiento equitativo en las sociedades en que viven. Este Convenio tiene dos postulados básicos: el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y la consulta y participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan. El Convenio reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

Analizando los conflictos expuestos por el Observatorio se observan diversos tipos de disputas por violaciones a los derechos humanos, pero de éstos sería tres los más preocupantes dentro de las actividades mineras: a) la violación al derecho a la vida; b) la violación al derecho a la seguridad e integridad personal y c) la violación al derecho a la libertad de tránsito y al derecho a la residencia. En algunos casos se ha ido más allá de violaciones a los derechos humanos individuales y que se han convertido en verdaderos exterminios de comunidades (Proyectos El Cerrejón, Mina de Oro Nacional, entre otros).

Falta de cumplimiento de las Políticas de Responsabilidad

El objetivo de las políticas de RSC es aminorar los impactos ambientales que pudiera generar la minería y mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas a través de nuevas viviendas, salud, empleos, caminos, educación, electricidad, agua potable, drenaje, entre otros (Instituto Fraser 2012). Se trata de demostrar que las ganancias mineras resultan en algo positivo para los principales involucrados y también para el país en su conjunto. Al ser estas políticas de adopción voluntaria, una vez iniciados los proyectos, las empresas no cumplen con los compromisos de RSC, desencadenando así serios conflictos (Proyectos La Morada, Pierina, entre otros).

Muchos de los conflictos han culminado en la suspensión temporal o paro definitivo del proyecto, lo que ha representado altos costos para las compañías (Ejemplos: Proyectos Conga, Planta de demostración-lixiviación de cobre, Proyecto Minero la Zanja, entre otros).

Costos económicos, financieros, sociales y ambientales

Los gobiernos han sido exitosos en atraer importantes montos de inversión extranjera minera, sin embargo, a raíz de los riesgos socioambientales latentes y los altos costos que han surgido producto de los conflictos mineros en los países en estudio, las compañías mineras extranjeras permanentemente evalúan sus inversiones, ya sea para mantenerlas, ampliarlas o retirarlas dependiendo de la magnitud de los conflictos. Perú es el país que se ha visto mayormente beneficiado y también el que ha mantenido la más alta dependencia económica producto de la minería. Cabe destacar que el gobierno de Colombia, a través de sus nuevas políticas orientadas a la minería está generando un crecimiento acelerado de esta industria. Aunque México ha tratado de otorgar mayores incentivos al desarrollo de la industria minera, aún no cuenta con leyes mineras que favorezcan captar ingresos fiscales a través de esta industria como en el caso del sector petrolero.

Charles Dewhurst, Global National Resources Leader, Natural Resources Industry Group at BDO (2013) confirma que “cualquier ampliación de proyectos sin

considerar la exposición de riesgos financieros puede impactar seriamente el éxito de la compañía. Debido a que los países están evaluando nuevas regulaciones en materia de impuestos y regalías, es crítico que las compañías hagan un balance entre los riesgos y los beneficios de expandir sus operaciones”.

Como lo señala (Yupari, 2003), la actividad minera se ha desarrollado en América Latina por siglos, generando diversos tipos de residuos. Las viejas prácticas mineras y el manejo inadecuado de los residuos, así como la falta de normas precisas que regulen el cierre de minas ha permitido la acumulación de pasivos ambientales mineros a lo largo de extensas áreas, provocando la contaminación de recursos naturales que han puesto en riesgo la salud pública.

El término “pasivo ambiental minero” (PAM en general se refiere a los impactos generados por las operaciones mineras abandonadas con o sin dueño u operador identificables y en donde no se haya realizado un cierre de minas regulado y certificado por la autoridad correspondiente (Yupari, 2003).

Actualmente aunque el gobierno de Colombia ha expuesto su interés en identificar los pasivos ambientales, aún no se conoce el número preciso de pasivos ambientales.

En México, de acuerdo a la definición de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se consideran PAM's aquellos sitios contaminados por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes, pero que implican una obligación de remediación. En esta definición incluyen la contaminación generada por una emergencia que tenga efectos a largo plazo sobre el medio ambiente. De existir un responsable por los daños, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR) aplica el principio de “el que contamina paga” en seguimiento de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y las disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos.

La SEMARNAT dispone que “los responsables de la contaminación deben realizar los estudios necesarios para caracterizar la contaminación, evaluar los riesgos ambientales (en su caso) y determinar las acciones de remediación necesarias para restablecer el equilibrio ecológico y garantizar la protección de la salud humana y los recursos naturales”. El ministerio también establece que los procedimientos administrativos de evaluación de las propuestas de remediación y su verificación corresponden al gobierno federal.

En el caso de que la SEMARNAT no haya encontrado a los responsables de un PAM, asumirá los costos de remediación de acuerdo al Artículo 73 de la LGPGIR. Como se menciona en el informe de PAM's de la SEMARNAT, “la gestión técnica,

jurídica y administrativa necesaria para llevar un pasivo ambiental abandonado a una remediación es, en la mayoría de los casos, altamente compleja y costosa”.

Perú fue el primer país que estableció un marco jurídico específico para los PAM's que surgió en gran parte por la resistencia de las comunidades afectadas ante el desarrollo de nuevos proyectos, como fue el caso de Tambogrande, proyecto que finalmente fue cancelado en el 2002 (Chaparro y Oblasser, 2008).

Conclusiones

La minería ha tomado cada vez mayor importancia como motor de crecimiento económico para países como Colombia, México y Perú. La gran riqueza de recursos naturales con la que cuentan estos países y las políticas de los gobiernos de abrir sus economías a capitales extranjeros cumplió con sus objetivos de incentivar al sector minero. Sin embargo, los beneficios generados por el impulso a este sector han estado acompañados de numerosos conflictos socioambientales.

Como resultado de los conflictos, los costos económicos, financieros, ambientales y sociales se han acrecentado. Lograr un balance entre los beneficios económicos que genera la actividad minera y al mismo tiempo aminorar, eliminar o evitar estos conflictos se ha convertido en una prioridad para continuar con el desarrollo de los proyectos mineros.

Por otra parte, es fundamental que los gobiernos cuenten con un marco institucional que monitoree constante y estrictamente el completo ciclo de los proyectos mineros incluyendo un adecuado cierre de minas. Lo anterior ha dado origen a uno de los grandes costos que actualmente enfrentan los gobiernos de los tres países en estudio, producto del legado de muchos años de explotación minera sin la supervisión y control ambiental de parte de las autoridades de los países, que generaron un número considerable de PAM's.

Lograr un balance entre los beneficios y los costos económicos, financieros y socioambientales que genera la minería es el gran desafío para lograr que esta industria logre un desarrollo sustentable. El Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (por sus siglas en inglés IIED), (2002) a través del proyecto “Abriendo brecha: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable” fue uno de los precursores en el sector minero en establecer los principales retos que esta industria debía enfrentar para lograr el llamado “desarrollo sustentable” definido como “la integración de la actividad económica con la preservación ambiental, las preocupaciones sociales y sistemas eficientes de gobernanza”.

Finalmente el objetivo de una nación que cuenta con recursos naturales no renovables es lograr un manejo eficiente y sustentable.

**MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO
ENTRE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS DEL
PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y
LA COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE - CEPAL**

**MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO
ENTRE
LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO
Y
LA COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -
CEPAL**

En el Distrito Federal de México y en Santiago de Chile, en el mes de septiembre de 2015, entre el Parlamento Latinoamericano, en adelante “PARLATINO”, representado en este acto por su Presidenta, la Senadora de los Estados Unidos Mexicanos, Sra. Blanca Alcalá; la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano, en adelante “Comisión”, representada en este acto por su Presidente, el Diputado de la República de Chile, Sr. Issa Kort, ambos con sede permanente en Panamá, República de Panamá; y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en adelante “CEPAL”, representada en este acto por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Sra. Alicia Bárcena, con sede en Santiago, Chile, se suscribe el presente Memorándum de Entendimiento, sujeto a las cláusulas y considerandos siguientes:

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Que en virtud del Tratado de Lima del 16 de noviembre de 1987, se institucionaliza el Parlamento Latinoamericano como un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por la totalidad de los parlamentos nacionales de América Latina y el Caribe.

SEGUNDO. Que entre los objetivos del “PARLATINO” se cuenta fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos; mantener relaciones con parlamentos de todas las regiones geográficas, así como con organismos internacionales; y difundir la actividad legislativa de sus miembros.

TERCERO. Que la competencia de la “Comisión” es el estudio y la elaboración de recomendaciones en materias tales como las fuentes convencionales y no convencionales de energía; políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; impacto ambiental; agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

CUARTO. Que la “CEPAL” fue establecida por la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año, por Resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984. El Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe, como una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas.

QUINTO. Que la “CEPAL” tiene como finalidad contribuir al desarrollo económico de América Latina y el Caribe y coordinar las acciones encaminadas a su promoción, con el objetivo de reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo, así como promover el desarrollo social.

SEXTO. Que la “CEPAL” es un organismo que desarrolla múltiples tareas, entre las que destacan la investigación, que comprende la elaboración de estudios económicos y sociales sobre temas diversos de carácter multisectorial e interdisciplinario que interesan a los países y a la región en su conjunto; el asesoramiento, en diversos campos a los gobiernos que así lo soliciten; la organización y realización de conferencias, seminarios y reuniones, tanto de carácter intergubernamental como técnico, y la capacitación a nacionales en esferas como la planificación, el análisis demográfico y la elaboración de cuentas nacionales.

SÉPTIMO. Que ambas partes han manifestado su interés en contribuir al intercambio de experiencias y conocimientos sobre la regulación energética y minera, en aras de constituir un aporte a los objetivos comunes de los pueblos latinoamericanos y caribeños representados por ambas instituciones.

R E S O L U C I Ó N

PRIMERA. Resuelve.

Se resuelve firmar el siguiente Memorándum de Entendimiento entre la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano y la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe – CEPAL.

SEGUNDA. Objetivo.

El presente Memorándum de Entendimiento tiene por objeto establecer las bases generales para la colaboración entre las partes, en las áreas de investigación, formulación de estudios, intercambio de propuestas y generación de proyectos conjuntos de mutuo interés, que contribuyan a la regulación energética y de recursos naturales en la región.

TERCERA. Áreas de Cooperación.

Las áreas que serán objeto de cooperación y colaboración entre las partes serán aquéllas que éstas determinen, en consideración a las siguientes prioridades:

1. Promover y apoyar a actividades nacionales, internacionales y/o regionales con miras a la consecución del desarrollo, avance progreso, estudios y estímulos del sector energético en la región.

2. Ejecutar visitas, acciones, actividades, proyectos de publicaciones y trabajos conjuntos sobre recursos naturales, políticas públicas energéticas y sector minero.
3. Promover el estudio, análisis, investigación, difusión, preparación, producción y diseminación de material técnico y didáctico en apoyo a las acciones señaladas en el numeral anterior.

4. Promover y organizar seminarios, conferencias, diálogos, talleres, actividades de capacitación y/o de difusión conjunta de investigaciones desarrolladas por la “CEPAL” que sean de interés de ambos y de intercambio de conocimientos técnicos.
5. Compartir información bibliográfica, publicaciones, proyectos de ley, estudios nacionales, internacionales o regionales, revistas, libros y otros documentos de interés para la energía y minería, entre ambas partes.

CUARTA. Ejecución del Memorándum.

Este Memorándum no involucra transferencia de fondos entre las partes. Las actividades y objetivos se definirán por medio de Acuerdos Específicos, los que deberán ser suscritos por ambas partes.

Para formalizar la ejecución de las actividades y proyectos señalados en la cláusula segunda, sobre áreas de cooperación, que se desprendan del presente Memorándum, las partes observarán los siguientes aspectos:

- 1.-Celebrarán Acuerdos Específicos, cada uno de los cuales irá acompañado de un Plan de Trabajo preparado conjuntamente por las partes. Una vez formalizados por escrito, dichos Acuerdos Específicos y sus respectivos Planes de Trabajo, formarán parte integrante del presente Memorándum.

2. El Plan de Trabajo será preparado en forma coordinada por la “Comisión” y la “CEPAL”, considerando el financiamiento disponible y las necesidades existentes en cada región y país.

3. El Plan de Trabajo deberá detallar, aspectos tales como: objetivos; medios de acción; formas de participación; obligaciones de cada parte; contribuciones técnicas, financieras, de recursos humanos, y otras; presupuesto, incluyendo los costos administrativos y técnicos indirectos que correspondan; mecanismo y cronograma de desembolsos, confidencialidad y difusión de la información y todo otro elemento que asegure el normal y adecuado cumplimiento de lo que se pacte y permita cumplir el objetivo del presente Memorándum.

4. En el caso que para la implementación de tales actividades se requiera de financiamiento, las partes deberán establecerlo de modo expreso para cada caso, señalando las modalidades de financiamiento y los compromisos asumidos por cada una de ellas. Dicha información deberá incluirse en el Plan de Trabajo, lo cual será determinado por los funcionarios de enlace, definidos en la cláusula quinta,

antes de ser sometido a la aprobación de las autoridades de ambas instituciones, quienes suscribirán su versión definitiva.

En el evento de que la “CEPAL” reciba fondos para ejecutar las actividades de este Memorándum y/o Acuerdos Específicos que de él emanen, dichos fondos se administrarán de acuerdo con las disposiciones de la reglamentación administrativa y financiera de Naciones Unidas, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de procedimientos de auditoría, tanto interna como externa, que se establecen en tales normas.

QUINTA: Funcionario de Enlace.

Ambas partes se comprometen a mantener una coordinación continua, para lo cual cada una de ellas designará un funcionario de enlace, los que deberán mantener permanente comunicación y reunirse las veces que sea necesario para asegurar el adecuado cumplimiento de los objetivos de este Memorándum.

El personal de enlace que cada una de las partes asigne para la ejecución de las actividades que se acuerden en el marco del presente documento dependerá de la parte que lo asigne.

SEXTA: Propiedad Intelectual

Los derechos de Propiedad Intelectual, incluyendo Derechos de Autor y otros de distinta naturaleza sobre los documentos, estudios, diagnósticos, diversas categorías de publicaciones (en cualquier formato: impresos, disco compacto, videos, páginas web, etc.) o información producida bajo este Acuerdo, serán compartidos de igual manera por ambas partes. Y se les dará el debido reconocimiento a ambas partes e incorporarán tanto el nombre como el logo distintivo de ellas.

SEPTIMA: Vigencia, Duración, Modificación, Prórroga y Terminación

Anticipada.

Este Memorándum entrará en vigor en la fecha de su firma y permanecerá vigente por un período indefinido. Asimismo, este podrá ser modificado o prorrogado por escrito, por común acuerdo entre las Partes. Éste podrá darse por terminado de manera anticipada, por cualquiera de las partes mediante comunicación a la otra, con 90 días de antelación.

Las obligaciones asumidas por las partes en virtud de este Memorándum y de aquellos Acuerdos Específicos que, en su caso, se hubieren suscrito, sobrevivirán al vencimiento o terminación del mismo según sea necesario con el fin de permitir el cumplimiento de cualesquiera compromisos que se hayan contraído.

OCTAVA: Solución de Controversias

Las partes acuerdan resolver toda controversia que pueda surgir de éste Memorándum a través de negociaciones directas. Nada de lo firmado en el presente documento, podrá interpretarse como una renuncia, expresa o tácita, de las prerrogativas e inmunidades de que gozan las Naciones Unidas y dentro de éstas la “CEPAL”.

EN FE DE LO CUAL, los suscritos, habiendo sido debidamente autorizados para tal efecto, suscriben este Memorándum en tres ejemplares de igual tenor y validez, en los lugares y fechas abajo indicadas.

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN
APOYO A LA PRESERVACIÓN DEL CONTINENTE ANTÁRTICO COMO
RESERVA NATURAL DE INTERÉS PARA LA HUMANIDAD Y SU CARÁCTER
DE INEXPLORABLE EN LAS INDUSTRIAS ENERGÉTICAS Y MINERAS**

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN
APOYO A LA PRESERVACIÓN DEL CONTINENTE ANTÁRTICO COMO
RESERVA NATURAL DE INTERÉS PARA LA HUMANIDAD Y SU CARÁCTER
DE INEXPLORABLE EN LAS INDUSTRIAS ENERGÉTICAS Y MINERAS**

México, D.F., 25 y 26 de septiembre de 2015

Los legisladores de la Comisión de Energía y Minas del Parlamento Latinoamericano, reunidos en la ciudad de México, D.F., adoptan de común acuerdo el siguiente Proyecto de Resolución:

VISTO

El Tratado Antártico, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959, el cual establece el Continente Antártico como zona dedicada a la paz y a la ciencia.

1 Países Firmantes:

- Partes consultivas (con derecho a voz y voto): Alemania; Argentina; Australia; Bélgica; Brasil; Bulgaria; Chile; China; Corea; Ecuador; España; Estados Unidos; Rusia; Finlandia; Francia; India; Italia; Japón; Noruega; Nueva Zelanda; Países Bajos; Perú; Polonia; Reino Unido; República Checa; Sudáfrica; Suecia; Ucrania; y Uruguay.

- Partes no consultivas (con derecho a voz): Austria; Belarús; Canadá; Colombia; Corea; Cuba; Dinamarca; Estonia; Grecia; Guatemala; Hungría; Kazajstán; Malasia; Mónaco; Mongolia; Pakistán; Papúa Nueva Guinea; Portugal; República de Eslovaquia; Rumania; Suiza; Turquía; y Venezuela.

2 Países Firmantes: Australia; Argentina; Bélgica; Brasil; Bulgaria; Canadá; Chile; China; España; Estados Unidos; Islas Cook; Finlandia; Francia; Alemania; Grecia; India; Italia; Japón; Corea; Namibia; Países Bajos; Nueva Zelanda; Noruega; Pakistán; Panamá; Perú; Polonia; Rusia; Sudáfrica; Suecia; Ucrania; Reino Unido; y Uruguay.

3 Países Firmantes: Alemania; Argentina; Australia; Bélgica; Brasil; Bulgaria; Chile; China; Corea del Sur; Ecuador; España; Estados Unidos; Finlandia; Francia; Grecia; India; Italia; Japón; Noruega; Nueva Zelanda; Países Bajos; Perú; Polonia; Reino Unido; Rusia; Sudáfrica; Suecia; Uruguay; Ucrania; Rumania; Canadá; República Checa; Bielorrusia; Mónaco; Pakistán; Venezuela; y Portugal.

La Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, adoptada en la Conferencia sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos celebrada en Canberra, Australia, entre el 7 y 20 de mayo de 1980.

El “Protocolo al Tratado Antártico para la Preservación del Medio Ambiente Antártico”, denominado “Protocolo Ambiental”, adoptado el 4 de octubre de 19913, el cual se constituye como un acuerdo complementario al Tratado Antártico que tiene por objeto procurar una amplia protección del medio ambiente de la Antártida, y de los ecosistemas dependientes o asociados a éste.

CONSIDERANDO

Que el continente antártico es una zona desmilitarizada y desnuclearizada, dedicada a la paz y a la ciencia.

Que la Antártida es una reserva natural cuya preservación es de interés para la humanidad y cuyos ecosistemas marinos y terrestres son extremadamente frágiles y requieren de un cuidado y protección especial.

Que el 70% de las reservas de agua dulce del planeta se encuentran en el continente antártico, lo cual le otorga un rol fundamental en el clima global y en el estudio del cambio climático.

Que la colaboración internacional constituye uno de los pilares fundamentales del Sistema del Tratado Antártico. En este mismo sentido, el literal f), del artículo 3 del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, establece entre sus propósitos la “cooperación internacional, como medio para instrumentar y fomentar el desarrollo armónico de la comunidad latinoamericana”.

Que el literal g), del artículo 3 del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, establece como objetivo de este Parlamento, “contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales y luchar por el desarme mundial, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural y tecnológico a que tienen derecho los pueblos de América Latina”.

Que el “Protocolo Ambiental” establece un Comité para la Protección del Medio Ambiente, que consiste en un grupo de expertos que asesora y formula recomendaciones sobre la implementación del Protocolo, el cual se reúne todos los años con ocasión de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico.

RESUELVE

- 1.- Manifestar su firme compromiso con la mantención de la Antártida como zona dedicada a la paz y a la ciencia.
- 2.- Afirmar el carácter de inexplorable, en las industrias energéticas y

mineras, de la totalidad del Continente Antártico.

- 3.- Invitar a los países miembros del Parlamento Latinoamericano a fomentar las investigaciones científicas y/o tecnológicas en el desarrollo del Continente Antártico.
- 4.- Ratificar su determinación de proteger el medio ambiente antártico en su categoría de reserva natural universal y minimizar los efectos de la intervención humana, a través del mantenimiento de la prohibición de la extracción de recursos minerales y energéticos.
- 5.- Remitir el presente Proyecto de Resolución a la vigésimo primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015, conocida como «París 2015», la que tendrá lugar entre los días 30 de noviembre al 11 de diciembre del presente año. En la ocasión se adoptará un nuevo acuerdo internacional sobre el clima, con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C.
- 6.- Promover en las instancias legislativas que representamos, la aprobación de aquellas normas que permitan perseverar en la lucha sobre la protección del territorio antártico como área de paz y estudios científicos, teniendo siempre como propósito la preservación y el cuidado del medio ambiente global.
- 7.- Incentivar a otros organismos internacionales para que puedan promover el carácter pacífico, científico, medio ambiental y de unidad que significa para la comunidad mundial el Continente Antártico.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503