

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Cambio climático

Cambio climático y democratización

Una relación compleja

Un documento de política por **Peter Burnell**

Berlín, Noviembre 2009

ACERCA DEL AUTOR

El profesor Peter Burnell cursó estudios en la Universidad de Bristol donde obtuvo una licenciatura en economía y política (recibiendo mención honorífica). Posteriormente cursó estudios de maestría en política, para luego realizar un doctorado sobre “El pensamiento político y social de Thomas Paine, 1737.1809”, ambos en la Universidad de Warwick. En 2007 obtuvo un doctorado en letras por la misma Universidad de Warwick. El profesor Burnell es autor y editor de varios libros y artículos, asimismo es el editor co-fundador de *Democratization*, publicación periódica citada internacionalmente, así como de la serie de libros *Democratization Studies*, publicada por Routledge. Es un miembro invitado del Comité Ejecutivo de financiamiento de la publicación periódica *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*.

Reconocimiento: Peter Burnell reconoce profundamente los comentarios constructivos hechos a versiones previas de este trabajo, especialmente a Gudrun Benecke, Tilman Santarius y Lorraine Elliot, así como la retroalimentación recibida en una reunión celebrada en septiembre de 2009, en la sede de las oficinas regionales de la Fundación Heinrich Böll. Naturalmente, el autor es plenamente responsable del texto.

CONTENIDO

Comentarios introductorios	4
.....	
Introducción	5
.....	
1 Democratización y cambio climático: momento de actuar	8
1.1 Democratización y cambio climático: tendencias y conexiones	12
1.1.1 Calentamiento global y el mundo en desarrollo	14
1.1.2 Los riesgos de la democratización	17
.....	
2 Qué significa el cambio climático para la política	23
2.1 Un cambio climático afecta la política	23
2.2 La mitigación del cambio climático también tiene consecuencias políticas.	27
2.2.1 El Marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero como un acuerdo político	32
.....	
3 Qué significa la democratización para el cambio climático	34
3.1 ¿La democracia como condición para la sustentabilidad ambiental?	34
3.1.1 Índice de desempeño para el cambio climático	38
3.1.2 Liderazgo político, instituciones y desempeño para el cambio climático	41
3.2 Las democracias responden a los efectos del cambio climático: adaptación	44
.....	
4 Resumen de los acertijos del cambio climático-democratización	49
.....	
5 Algunas implicaciones de política internacional	51
.....	
6 Respuestas a algunas preguntas importantes, quedan muchas más por responder	54
.....	
7 Coda	58
.....	
Referencias	59
.....	
Notas	63

COMENTARIOS INTRODUCTORIOS


La democracia y la ecología constituyen —junto con la política de género— la piedra angular del trabajo de la Heinrich-Böll-Stiftung. Aún más, consideramos que la ecología y la democracia son elementos inseparables. Sin embargo, los vínculos que las unen no son de ninguna forma obvios y mucho menos bien investigados; por ello, la relación entre democracia y cambio climático resulta un asunto pertinente. Podemos partir del supuesto que la importancia política del cambio climático es un asunto que incumbe a la democratización. No obstante, quedan pendientes muchas preguntas apremiantes y este documento busca ser un primer paso para ir reduciendo la brecha.

Este documento examina si la democracia en el ámbito país y el cambio climático en el ámbito internacional se conciernen mutuamente. Plantea la pregunta de cómo apoyar el avance de la democracia ante una multiplicidad de desafíos, incluidos los efectos adversos del calentamiento global y eventos climáticos extremos. El tema, entonces merece mucha mayor atención de la que hasta ahora ha recibido.

Con este documento la Heinrich-Böll-Stiftung quiere iniciar un debate dentro de la Heinrich-Böll-Foundation y entre responsables de formular políticas, practicantes y científicos, sobre las complejas relaciones entre cambio climático y democratización. Los comentarios y sugerencias son altamente bienvenidos y deberán enviarse a Jost Pachaly (pachaly@boell.de). Este documento será revisado a la luz de la retroalimentación recibida. Después del proceso de revisión está planeada su publicación.

Introducción

El conocimiento científico del cambio climático y la responsabilidad humana, las implicaciones económicas que tiene abordar el problema y sus soluciones técnicas, así como los aspectos de la “justicia climática”, particularmente con respecto a las relaciones Norte-Sur (mundo desarrollado-mundo en desarrollo), aparecen sustancialmente en el debate público y los trabajos técnicos, políticos y académicos especializados. También escuchamos sobre el imperativo de que la sociedad, los pobres e incluso el Estado sean “*climate proof*”. * Circulan ampliamente respuestas confiadas ante grandes interrogantes sobre los problemas del cambio climático, por ejemplo, aquella que señala que lo único que requiere la mitigación del cambio climático es un cambio drástico en los estilos de vida y aspiraciones, o la idea que una mejor gobernanza es esencial para responder a las necesidades apremiantes de la adaptación climática en países pobres. Ocasionalmente, también se nos dice que se necesita el “marco político correcto”, lo que generalmente quiere decir, en el ámbito internacional, un mejoramiento del Protocolo de Kioto y, en el ámbito nacional, la mezcla correcta de políticas regulatorias y otras leyes para avanzar hacia un futuro bajo en emisiones de dióxido de carbono.

 Una omisión sorprendente es la pregunta, equilibradora, sobre qué significa para la democracia el cambio climático y sus efectos, y qué podría significar la democratización para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y adaptación climática. Este documento llama la atención a la relación poco explorada entre cambio climático y democratización. Dicha relación queda enmarcada en cuatro preguntas clave de inmensa importancia:

¿El calentamiento global y sus efectos facilitan o dificultan más la transición democrática?

¿La democratización facilita o dificulta más para los países, especialmente en el mundo en desarrollo, comprometerse con la mitigación del cambio climático, en comparación con países con regímenes autoritarios o semiautoritarios?

* Esto es, literalmente, hacerlos resistentes al o a prueba del cambio climático.

¿La democratización significa que la adaptación al cambio climático tiene mayores probabilidades de darse, especialmente cuando busca proteger a los grupos sociales más vulnerables?

¿La adaptación al cambio climático y los medios para proteger a las personas de los efectos dañinos de dicho cambio ayudan a los países que busquen democratizarse o se interferirán con la reforma democrática y, más bien, impulsarán otras formas de gobernar?

Las preguntas parecen simples, sin embargo, llegar a respuestas concluyentes y establecer las razones correctas para ello no lo es. Para aproximarnos a algunas respuestas y su base, en primer lugar es necesario sentar la bases desde las cuales partir. Para ello, el primer capítulo (capítulo 1) hace un recuento de dos tendencias paralelas presentes en años recientes: cambio climático y democratización. Enseguida este trabajo explora qué significa el cambio climático para la política en los ámbitos del Estado nacional (capítulo 2), antes de investigar que significa la democratización para el cambio climático (capítulo 3) para luego resumir el rompecabezas que emerge después de explorar las relaciones entre ambas tendencias (capítulo 4). El capítulo 5 cita algunas implicaciones políticas para los actores internacionales, especialmente su esfuerzo para extender la democracia en todo el mundo.

Al inicio del capítulo 6 se encuentra un breve resumen con respuestas a estas cuatro preguntas. Enseguida, en ese mismo capítulo, se plantean temas con respecto a dónde resultaría más benéfico enfocar el pensamiento conjunto de los actores internacionales que buscan promover la democracia, el desarrollo y medidas para responder al cambio climático, y dónde se requiere una mejor comprensión de la política *interna* de los países si es que hay expectativas de que las negociaciones *entre* países produzcan un régimen internacional viable y nuevo para el cambio climático. Un colofón (capítulo 7) concluye abogando por un debate más informado y más incluyente mundialmente sobre las políticas nacionales e internacionales que se han formulado para responder al cambio climático.

A lo largo de este documento subyace el supuesto que tanto la democracia como el ambiente sustentable son aspectos que la mayor parte de las personas, sino es que todas, consideran como intrínsecamente deseables, sea que se las considere individualmente, por separado, o conjuntamente. Pero, por supuesto, ello también

reconoce que hay mucho desacuerdo entre los países y dentro de los países sobre cómo conseguir la democracia y cómo desarrollar medidas de política vinculantes relativas al clima, especialmente con respecto al papel que deben o deberían desempeñar los actores externos y las instituciones internacionales. Otro supuesto es que los beneficios que trae consigo el mayor progreso económico son muy necesarios en muchos países, especialmente para las comunidades más pobres del planeta, y que —por lo menos hasta ahora— el crecimiento económico y el desarrollo ha sido una fuerza motriz detrás de la emisión de gases de efecto invernadero, aun cuando sigue siendo tema de acaloradas disputas si un sistema de régimen político supera a otro para producir crecimiento y desarrollo.

■ En *The Politics of Climate Change*, su libro más reciente, Anthony Giddens sostiene que es en el nivel nacional de los *países desarrollados* donde tienen que registrarse en primer lugar los avances en las políticas para el cambio climático.¹ Por supuesto que está en lo cierto. Y es que, en efecto, incluso los europeos “que han ido más lejos que cualquier otro actor político para enfrentar el problema” a lo más que han llegado es a establecer “los costos que están dispuestos a cubrir, más que sus emisiones”.² No obstante, la gente en el mundo en desarrollo también sabe que incluso las iniciativas más determinadas en el mundo desarrollado no son suficientes. Por ejemplo, El Ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica ha señalado que si hemos de evitar los peligros del cambio climático, entonces también tenemos que hacer “cambios sustanciales” en las líneas base de emisiones de dióxido de carbono de las economías emergentes.³

■ De forma que, si ha de haber una solución planetaria a los problemas del calentamiento global y del cambio climático más general, tenemos que entender la capacidad política que tienen las economías emergentes —incluidas las democracias emergentes y China— para actuar con respecto al cambio climático. Iniciativas apropiadas tendrían que ser, por lo menos, tan políticamente desafiantes para estos países como lo son los pasos que ya tenían que haber dado las democracias de la OCDE, pero que en muchos casos encontraron resistencias políticas internas. Por supuesto, esos pasos que tendrían que haber dado los países ricos incluyen no sólo reducciones sustanciales de sus propias emisiones de dióxido de carbono sino el financiamiento de la cuestión más práctica que es la adaptación al cambio climático y sus consecuencias para los países en desarrollo, que no son responsables de la

acumulación de gases de efecto invernadero producidos por los seres humanos y que ya están presentes en la atmósfera; particularmente cuando muchos de los países en desarrollo carecen de los recursos necesarios para responder a los efectos ambientales, sociales y económicos adversos.

1. Democratización y cambio climático: momento de actuar

■ Se requiere poner en marcha medidas urgentes para mitigar el calentamiento global y proteger a las personas que se encuentran en situación vulnerable ante los efectos dañinos de dicho calentamiento. Se ha hecho mucho hincapié en aquello que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pueden y deben hacer para responder al desafío, lo cual simplemente es correcto, ya que son responsables de la vasta mayoría de emisiones de CO₂ en el pasado; sus emisiones presentes son muy altas y cuentan con los medios financieros y técnicos para responder a las problemáticas tanto dentro de sus propias fronteras como fuera de ellas. El principio de responsabilidad común pero diferenciada y sus respectivas capacidades es una directriz fundamental para los países que contemplan tomar medidas para enfrentar el calentamiento global.

■ Sin embargo, como señalara Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas durante la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Delhi, en febrero de 2009, es tiempo de dejar atrás la discusión sobre quién ocasionó el calentamiento global. Todos los países deben a estas alturas admitir una responsabilidad común, compartida, para reducir el problema en el futuro.⁴ Ni las capacidades técnicas ni los medios financieros para tomar medidas apropiadas son algo de lo que carezca en mundo como un todo, incluso en el difícil contexto económico de 2009. Por el contrario, como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, aspectos cruciales que determinan si se ponen en marcha o no medidas adecuadas descansan en la imaginación política y el liderazgo gubernamental.⁵ La política es el arte de lo posible. Sobre esa base, necesitamos tener una idea firme de lo que es políticamente posible dentro de las naciones, incluido el mundo en desarrollo, para entender plenamente la política internacional de la cooperación para responder al cambio climático. In-

cluso si se dice que los problemas climáticos son problemas mundiales que requieren nada menos que una solución *mundial*, es importante saber si el creciente número de democracias en el mundo podría incrementar las probabilidades para una solución mundial; comparable a la forma en que algunos teóricos de las relaciones internacionales sostienen que entre mayor sea el número de democracias, mayores serán las probabilidades que los países vivan en paz unos al lado de los otros.

■ El debate sobre el cambio climático ha sido testigo de creciente consenso en cuanto a que las mayores economías de la OCDE, China y varios países en desarrollo como la India, Indonesia, Brasil, Sudáfrica y México también se acercan al punto medular del desafío que implica la mitigación. En palabras del *Marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero*, que respalda plenamente la prioridad que tiene para el mundo en desarrollo acabar con la pobreza. “Ahora es necesario asegurar recortes significativos en las emisiones de dióxido de carbono en las naciones en crecimiento del mundo en desarrollo.”⁶ O en términos del informe del PNUD: “La credibilidad de cualquier acuerdo multilateral dependerá de la participación de los principales emisores del mundo en desarrollo.”⁷ Esto probablemente significa objetivos vinculantes. En efecto, el informe sugiere que para evitar un cambio climático peligroso, las emisiones de las naciones ricas deben alcanzar su máximo punto en 2015, con 30 por ciento de recorte para 2020 y por lo menos 80 por ciento de cortes para 2050, y los principales emisores en el mundo en desarrollo deben llegar a su máximo punto en 2020, alrededor de 80 por ciento por encima de sus niveles actuales, seguido de recortes de 20 por ciento en relación con sus niveles de 1990 para 2050.⁸ Sin embargo, sigue apareciendo nueva información científica sobre futuro cambio climático —véase en particular la síntesis del informe de la International Alliance of Research Universities: *Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions* (marzo, 2009)—. Mucho de la nueva información parece sugerir que los problemas han sido subestimados: el imperativo de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y reducir sus efectos dañinos es mayor y más urgente de lo que se había considerado con anterioridad.

■ *El calentamiento global ha devenido en una corriente de preocupación muy destacada en épocas recientes. Otro avance importante en el mundo ha sido una oleada de democratización única, que inició en el sureste de Europa y América Latina en el decenio de 1970 y que se aceleró durante el momento de la caída del muro de*

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

Berlín en 1989. Mucho más países, no sólo en Europa Central y del Este sino en Asia y África comenzaron a experimentar cambios políticos. Algunos años después del avance democrático ahora parece haber un alto e incluso algunos comentaristas políticos hablan de la posibilidad de una oleada de regresión, que podría erosionar parte de los avances democráticos.

■ Los debates sobre el cambio climático y la democratización han seguido dos vías que han corrido paralelas. El primer debate lo ha dominado el creciente acuerdo sobre la evidencia científica y las consideraciones sobre la política *internacional* de acuerdos climáticos, que hace referencia a cómo distribuir entre las naciones la responsabilidad para responder al calentamiento global. Por ejemplo el principio de responsabilidad común pero compartida data de la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo (1992). Hasta ahora a China, la India y otras economías emergentes no se les ha pedido acordar objetivos para el recorte de emisiones, que sean de carácter vinculantes, a diferencia de los países de la OCDE y otros con economías en transición. Todos ellos acordaron reducir sus emisiones de dióxido de carbono principalmente por debajo de sus niveles de 1990 en el Protocolo de Kioto.

■ Conforme se acerca el momento de sumarse a un sucesor de Kioto, hay mayor consenso con respecto a la evidencia científica del calentamiento global y sus causas de origen humano, y, por primera vez, hay señales de que Estados Unidos está tomando una papel dirigente constructivo. Si bien es inmensamente importante el giro que experimentó la política estadounidense con respecto a la política de la administración del presidente George Bush, ello no nos dice nada de la destreza política y la capacidad de gobierno que tengan otros países, especialmente en el mundo en desarrollo, para avanzar hacia la mitigación climática (reducción de emisiones de dióxido de carbono) y adaptación (responder a los cambios climáticos y sus consecuencias, mediante estrategias que vayan de la reducción de riesgo a la reconstrucción post-desastre).

■ Hay muchos argumentos con respecto a si el mundo desarrollado debería hacer mayores recortes en sus emisiones de dióxido de carbono y ofrecer sustancial asistencia técnica y financiera al mundo en desarrollo, para la mitigación y adaptación. *Sin embargo, estos argumentos no van suficientemente lejos.* Persuadir a los gobiernos para que se comprometan más estrechamente con la cooperación internacional

es una cosa, pero, esperar que países como China, India, Indonesia, Brasil, México y Sudáfrica desempeñen plenamente una parte para reducir un incremento futuro de gases de efecto invernadero debe hacer surgir la pregunta de si el contexto político interno en cada uno de estos países pueda permitirlo y las probables consecuencias políticas internas, dada la prioridad política de responder a la pobreza. Sea que a la democracia se la valore por sí misma o porque las medidas climáticas están, de alguna manera, funcionalmente vinculadas a ella, es difícil dejar de hacer estas preguntas.

■ Combinar desarrollo con mitigación del cambio climático y adaptación, y con el avance hacia la democracia —o mayor consolidación y profundización de la democracia (entendida en términos democráticos liberales convencionales)— presenta un enorme desafío; uno que recientemente se ha hecho más demandante como resultado de la crisis financiera internacional y la recesión económica, que dañará a algunos países, especialmente en el mundo en desarrollo. No obstante que ha habido algunas conversaciones sobre la necesidad de hacer “resistentes al cambio climático” (*CLIMATE-PROOF*) muchas cosas, incluyendo la economía, la sociedad y al Estado se ha dado muy poca atención al tema de una democracia resistente al cambio climático (*CLIMATE-PROOFING DEMOCRACY*), lo mismo que a las perspectivas para la democracia.

■ Por supuesto, las posibilidades políticas y las consecuencias políticas de la mitigación son más significativas para algunos países que para otros. Esto se debe a que sólo un número pequeño de países (a saber China, Estados Unidos, Rusia, India y Japón juntos con los estados miembro de la Unión Europea) fácilmente suman la mayoría del total de emisiones de CO₂, vinculadas a la producción de energía. La deforestación —un factor muy importante para la concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero— integra a Indonesia y Brasil al grupo. Por virtud de su desplazamiento, entonces, un número pequeño de países grandes, junto con Europa, pueden, y de hecho constituyen la mayor participación de toda la mitigación y, en consecuencia, son ellos los que merecen que los examinemos con mayor detenimiento.

■ No obstante, también otros países en el mundo en desarrollo se ven afectados. Se señala, por ejemplo que el África subsahariana es causante de 2 por ciento de las emisiones mundiales de CO₂ y que todos los países de bajos ingresos lo son de tan

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

sólo 7 por ciento del total.⁹ Y, sin embargo, son precisamente los países pobres como los africanos y los pequeños estados insulares quienes ven su bienestar amenazado por el cambio climático. Y son las poblaciones pobres las que se encuentran en una situación de vulnerabilidad desproporcionada, en parte debido a que dependen económicamente de la agricultura y tienen una capacidad mínima para la adaptación.¹⁰ En el África postcolonial ya existe una historia de conflictos cuyas raíces se encuentra en los recursos, lo cual podría incrementarse y, a su vez, podría ser de gran importancia para la estabilidad política y también para el tipo de sistemas políticos que estos países podrían operar. Entonces, sea desde una perspectiva de mitigación de cambio climático o desde una perspectiva de adaptación/fracaso a la adaptación, hay un vínculo tremendamente estrecho entre políticas nacionales y política internacional, y cambio climático, para una gran cantidad de distintos estados.

■ Con la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas celebrada en Copenhague, en diciembre de 2009, bordeando el tema y conforme se hace crecientemente apremiante llegar a acuerdos mundiales para remplazar el Protocolo de Kioto, es vital saber si la democratización ayuda u obstaculiza una respuesta adecuada al cambio climático. No es menos importante saber cómo incidirá el calentamiento global sobre las perspectivas para gozar de la democracia, especialmente en el mundo en desarrollo. La respuesta debe importar a cualquiera que esté preocupado con las perspectivas de la democracia y la democratización, y para cualquiera que esté preocupado por las perspectivas del desarrollo en el mundo en desarrollo. Ante todo, importan enormemente a los pueblos del mundo en desarrollo, quienes serán a final de cuentas los mejores jueces y jurado.

1.1 Democratización y cambio climático: tendencias y conexiones

■ Los dos últimos decenios han sido testigos de dos tendencias importantes, una muy aplaudida y la otra causa de graves preocupaciones. La primera, una ola democratizadora ha ayudado a que más países profesen la democracia, en comparación con cualquier momento previo de la historia. La democracia es un tipo de régimen político con una identidad propia y, ante todo, una fuente de legitimación que no ha de ser confundida con el término de gobernanza, incluso con el de "buena gobernanza". Las democracias encierran el derecho de los pueblos a elegir su gobierno, lo que mínimamente significan elecciones y la posibilidad de la competencia política.

Además de elecciones libres y equitativas, la democracia respalda una serie de derechos civiles y libertades políticas que respetan por igual los derechos de las minorías y al mismo tiempo mantiene el Estado de derecho. Sin embargo, en lo que a veces se da en llamar las “democracias electorales” las libertades civiles tienden a estar incompletas y el Estado de derecho está lejos de ser perfecto.

■ De acuerdo con cifras del Freedom House, una organización no gubernamental con sede en Washington, D.C., cuyos datos citan ampliamente comentaristas políticos, el número de democracias en 2008 llegó a 119 y el número de los así denominados países libres fue de 89. La última cifra equivale a 46 por ciento del total de países en el mundo y 46 por ciento de la humanidad. Por supuesto, esto aún deja a muchos países como no democráticos y que la Freedom House juzga como parcialmente libres (62) o no libres (42). La última categoría equivale a 34 por ciento de la población mundial, la mitad de la cual vive en China. El crecimiento económico espectacular de China en ausencia de democracia liberal es vista por algunos como un modelo de desarrollo para los países en desarrollo, especialmente para aquellos cuyos dirigentes rechazan las ideas occidentales de democracia liberal o se oponen a intentos realizados por extranjeros para promover la difusión de la democracia. No obstante lo anterior, el avance de la democracia y la democracia liberal alrededor del mundo ha sido bien recibido por muchas personas.

■ A la par de la democratización, la segunda tendencia importante es el calentamiento global.

■ De los países que no son democracias liberales y, por virtud de sus poblaciones y tendencias de emisión, son —o pronto lo serán— responsables de considerables emisiones de gases de efecto invernadero; entre dichos países destacan China, Rusia, Arabia Saudí e Irán. Además, hay algunos países un tanto más pequeños que tampoco son democracias como Qatar, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos y Brunei, cuyas emisiones de dióxido de carbono son relativamente y absolutamente altas cuando se miden en términos per cápita. Y algunos países mucho más pobres que no cuentan con un registro consistente de libertad y democracia también tienen emisiones de gases de efecto invernadero, per cápita, relativamente altas debido a cambios en el uso del suelo (deforestación) y agricultura, si bien su contribución general al incremento del calentamiento global sigue siendo menor.

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

■ De los países restantes organizados democráticamente que sin duda son pertinentes para la mitigación del cambio climático, la India es, por supuesto, una democracia robusta con más de 50 años de historia. Sin embargo, otros países son recientemente nuevos para la democracia o han retomando la senda democrática muy recientemente. Sudáfrica, Brasil y México, por ejemplo, ahora tienen un estatus confirmado como democracias y países libres. No obstante hay muchas incertidumbres, como aquellas que afectan la economía —y, como en el caso de Sudáfrica, el impacto acumulativo del VIH/SIDA—, lo cual hace que la consolidación y mejora cualitativa de sus democracias sean difíciles de predecir. Indonesia, donde la quema para limpiar terrenos de turba después de la tala coloca al país en los escalones más altos de emisiones de gases con efecto invernadero, ocupa una posición similar. Las transformaciones políticas de estos países musulmanes desde el decenio de 1999 ha sido notable, sin embargo, la duración de largo plazo de sus arreglos políticos aún están por enfrentar pruebas severas. El cambio en el uso de la tierra también es responsable de que se incluya algunas democracias mucho más pequeñas del mundo en desarrollo como, por ejemplo, Belice y Guyana, que se ubican muy alto en la lista de emisiones per cápita de gases con efecto invernadero.

1.1.1 Calentamiento global y el mundo en desarrollo

■ Un creciente consenso sobre la urgencia y magnitud de la mitigación y sobre los pasos a dar para proteger de las consecuencias dañinas a las poblaciones vulnerables, significa que China y algunos países en desarrollo, como la India, son absolutamente torales para ambos aspectos del cambio climático.

■ Los países en desarrollo hacen crecientes aportaciones al total de nuevas emisiones de gases con efecto invernadero y parece que dicha aportación va a incrementarse. A la fecha, la agricultura y la deforestación contribuyen por encima de una cuarta parte de todas las emisiones de gases de efecto invernadero, con 80 por ciento de esa contribución proviniendo de los países en desarrollo.¹¹ Para 2030 hay proyecciones que muestran que algunos países en desarrollo contribuirán apenas por encima de la mitad de todo el CO₂ relacionado con la producción de energía; incluyendo en los factores de emisiones aquellos provenientes de la deforestación en países como Indonesia y Brasil, lo cual incrementa aquella cifra, haciendo que dicha proyección se cumpla incluso en 2015.¹² Después de lo cual, las emisiones

de los países en desarrollo establecen un fuerte avance progresivo, por delante de los países desarrollados. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que es un reducido número de países de la OCDE el responsable de una cantidad significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo, en tanto que la producción de bienes, intensiva en energía, que consumen los primeros ha sido desplazada, y probablemente la seguirán desplazando, fuera de sus fronteras hacia sitios en los últimos.

■ En contraste, sin duda alguna la población que se encuentra en mayor riesgo de sufrir los efectos dañinos de la creciente inestabilidad climática, tanto en el futuro como ahora, incluyen aquella más pobre en los países en desarrollo. En numerosos casos, sus vidas y sus medios de vida se ven afectados drásticamente. Aun cuando se pongan en marcha estrategias nacionales para responder a los riesgos del cambio climático, dichas estrategias pueden tener ciertos efectos perversos. En términos de mortalidad. En términos del *Índice Mundial de Riesgo Climático*, Vietnam y Haití constituyen dos ejemplos entre los países no-democráticos. La mayoría de los países en riesgo —incluyendo democracias emergentes pero con una estabilidad precaria como la de Honduras y Nicaragua— son contribuyentes extremadamente menores a las emisiones de dióxido de carbono.¹³ Bangladesh, donde los medios de vida de 20 millones de personas, de una población total de 154 millones, se piensa que estarán directamente en riesgo debido al incremento en los niveles del océano, es otro ejemplo que vale la pena mencionar por el hecho de que ha tomado medidas para invertir en nuevos esquemas de gestión de las inundaciones. El informe del PNUD *Combatiendo el cambio climático: solidaridad en un mundo dividido* señala que 98 por ciento de las personas afectadas por desastres climáticos viven en países en desarrollo; los desastres a causa del cambio climático se encuentran entre las principales razones del incremento en ayuda humanitaria. Este informe del PNUD y el documento *The Anatomy of a Silent Crisis (Anatomía de una crisis silenciosa)* que produjo el Foro Humanitario Mundial en 2009 muestran porqué es esencial estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero para reducir la pobreza en el mundo y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas; varios de ellos ya de por sí retrasados con respecto a su programa en muchos países de menor desarrollo. Al cambio climático se lo denomina el mayor desafío humanitario en ciernes de nuestra época.¹⁴

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

Entonces, para el mundo en desarrollo la reducción de las emisiones no sólo es una necesidad creciente para reducir las emisiones mundiales, sino que esa meta resulta vital para muchas de las comunidades más pobres del planeta. Las economías emergentes más grandes, incluyendo las democracias, tampoco son inmunes a los efectos. Por ejemplo, cerca de un tercio de los ciudadanos de Turquía —la cifra más alta de los 31 países incluidos en el Eurobarómetro— señala que ha sido directamente expuesta a las consecuencias del cambio climático. Esto ayuda a explicar porque son pocos los turcos, en comparación con la mayor parte de los ciudadanos en otros países entrevistados, que creen que la seriedad de la amenaza ha sido exagerada. Además, no menos de 63 por ciento señaló estar preparado para pagar más por energía verde, una cifra mayor que en todos los demás países, excepto seis (todos ellos más ricos) estados miembros de la Unión Europea.¹⁵

Aún más, un compromiso global compartido para reducir el crecimiento de emisiones podría ser esencial si los países de la OCDE acuerdan, por igual, reducir sus propias emisiones y aceptan la responsabilidad de compensar una parte de la creciente emisión que provendrá del crecimiento en el mundo en desarrollo. Un acuerdo mundial de este tipo hace que los gobiernos de los países de la OCDE incrementen la viabilidad política de que sus ciudadanos acepten el compromiso de contribuir a la mitigación del cambio climático, así como a la adaptación, en el mundo en desarrollo. Este razonamiento se encuentra en el centro del *Marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero*, que en palabras de Page ofrece: “el vehículo filosófico más robusto y con pertinencia política para distribuir el peso del cambio climático.”¹⁶

Elevar los niveles de eficiencia energética en países como China e India, que tienen centrales termoeléctricas a base de carbón (se proyecta que China será responsable de alrededor de tres cuartas partes del total del incremento mundial de emisiones de CO₂ a causa del consumo de carbón, entre 2006 y 2030)¹⁷ es una forma ideal de avanzar, sin embargo, estas mejoras habrá que pagarlas mediante inversión. No hay que olvidar el hecho que los países enfrentan disyuntivas entre, por un lado, ir en pos del crecimiento económico —por ejemplo, llevando el tendido eléctrico a los 1.6 mil millones de personas habitantes en su mayoría en el sur de Asia (siendo tan sólo 400 millones en India) y el África subsahariana que a la fecha no gozan de ese beneficio— y, por el otro lado, pagar por medidas de mitigación y

adaptación al cambio climático. En palabras del informe del PNUD, alcanzar una vía hacia una transición hacia el desarrollo bajo en emisiones de dióxido de carbono “impondrá crecientes costos para los países en desarrollo, muchos de los cuales están luchando para financiar las reformas energéticas actuales.”¹⁸

■ Con respecto a la adaptación al cambio climático, los países en desarrollo difieren en sus necesidades aunque la mayoría necesitará uno o más de tres tipos de apoyo internacional: asistencia financiera, transferencia de conocimiento técnico (*KNOW-HOW*) e inversión en capacidad para monitorear y responder ante amenazas ambientales. Entre más exitosos resulten los esfuerzos mundiales para reducir el calentamiento global, menor será la necesidad de adaptación y por tanto sus costos serán menores. Ello, a su vez, significa que el peso que estos costos tienen para el desarrollo futuro será menor. La mitigación al cambio climático tiene mucho sentido para la adaptación. Además, en el largo plazo promete beneficios no sólo para el desarrollo humano, también para la democratización.

1.1.2 Los riesgos de la democratización

■ Definida como una forma de gobierno o relación entre los gobernantes y los gobernados, un régimen político es conceptualmente distinto a la idea de Estado y a la idea del gobierno particular del momento.¹⁹ En principio, un régimen puede ser estable o inestable, o mantener una posición intermedia; los estados pueden variar en términos de qué tan fuertes o débiles son, y los gobiernos varían ampliamente en términos de su efectividad así como de su popularidad. Cómo le va a un régimen, a un estado y a un gobierno en particular es un asunto que en la práctica podría estar vinculado; por ejemplo, un mal gobierno puede debilitar al Estado y ser responsable de la caída de un régimen.

■ Los politólogos dividen los regímenes en tipos y subtipos, a los cuales han anexado una serie de etiquetas confusas. La categoría más apropiada para un país no siempre es obvia. Sin embargo, por razones prácticas identificaremos tres tipos de regímenes: democracias, autocracias o regímenes autoritarios, y regímenes parcialmente autoritarios. Como anotamos previamente, a las democracias las dividimos en liberales y en lo que a veces se denominan electorales. La mayor parte de las democracias nuevas y emergentes en los dos últimos decenios son, de hecho, demo-

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

cracias electorales. Aún tienen que satisfacer los criterios de la democracia liberal. La democratización, que no tiene un punto final obvio y es una jornada sin fin en todas partes, aún tiene un largo camino por recorrer.

■ Los regímenes autoritarios se manifiestan de distintas formas: entre los ejemplos tenemos las monarquías absolutas, la teocracia, los regímenes militares, las dictaduras personales y el partido de Estado único. Ejemplos de la categoría intermedia, esto es los regímenes parcialmente autoritarios (en ocasiones también denominados híbridos) pueden presentar algunas de las características de la democracia electoral. Al igual que con las democracias, puede haber diferentes combinaciones de estabilidad, fortaleza y eficacia. Por ejemplo, una democracia inestable pero con un Estado razonablemente fuerte y un gobierno que funciona puede existir al lado de un país que tiene un Estado frágil o un gobierno disfuncional pero con una larga tradición de un Estado parcialmente autoritario o autoritario.

■ Si bien las líneas divisorias entre las distintas categorías son imprecisas y están abiertas a discusión, una cosa es segura: a la democratización se la entiende ampliamente como el alejamiento del extremo autocrático del espectro y un desplazamiento hacia los valores, principios y prácticas de la democracia liberal. Es una cuestión de cambiar actitudes políticas y no sólo efectuar cambios en los mecanismos institucionales o estructuras de gobierno. Sin embargo, la democratización no tiene que reproducirse en cada detalle de la arquitectura asociada con el sistema político en Occidente. Por el contrario, la democratización puede apuntar hacia formas que se juzgan como más apropiadas para las circunstancias locales y la cultura, por ejemplo, formas que combinen ideas democráticas e creencias islamitas. Incluso con el discurso que se sostiene sobre la democracia en el seno de las democracias liberales, hay ideas como la de democracia social que ofrecen una variante distinta.

■ Aun cuando existe la impresión que la democracia es altamente valorada, hay ciertas advertencias que sobre la misma hay que tener en mente:

- **La democratización no es inevitable y tampoco es un proceso irreversible.**
- **La democratización no es un proceso que se dé obligadamente sin sobresaltos.**
- **La democratización puede provocar algunas consecuencias desafortunadas a lo largo del camino, por ejemplo, incremento del conflicto, incluso violencia polí-**

tica, entre y dentro de los estados, especialmente en el contexto de sociedades divididas.

- La democracia en sí misma no nos dice nada de la capacidad que tenga un Estado para gobernar o de la sensatez y capacidad de los políticos para actuar decisivamente.
- La democratización no garantiza una buena gobernanza: cambios en la eficacia del gobierno y el Estado de derecho no siempre avanzan a la par de los cambios en la participación política de la sociedad y la competencia política.
- La democratización no parece *garantizar* un enfoque responsable hacia el medioambiente en general o al cambio climático específicamente.

■ De hecho, la historia de la democratización en los años recientes, aunque contiene algunos ejemplos inspiradores, también aporta casos de:

- Profunda resistencia a la democracia o retroceso y decadencia democrática en algunos países que han experimentado con la reforma. Varias democracias recientes han mostrado ser frágiles, Tailandia y Kenia, por ejemplo. Libertades recientemente conseguidas podrían quedar socavadas por avances conservadores en lo político y en lo social: el avance del talibán en áreas de Afganistán y Paquistán, por ejemplo.
- Inestabilidad política lo mismo que caos social acompañan cambios en el régimen político. En algunos países donde el avance democrático inició y después se detuvo, parecería que un régimen parcialmente autoritario o híbrido se estabiliza y consigue alcanzar un cierto desempeño.
- Incremento en violentos conflictos internos e incluso beligerancia hacia otros países, cuando los políticos buscan votos en un proceso electoral recurriendo a la movilización de apoyo sobre la base de divisiones como la etnicidad, la religión o sectas o sobre la base de irresponsables líneas de populismo y nacionalismo. Sirva Yugoslavia como ejemplo.
- La reforma democrática o las circunstancias en las cuales se lleva a cabo la reforma debilita el poder ejecutivo y la capacidad del Estado para suministrar bienes materiales, orden y seguridad física a la sociedad.
- Actividades de parte de regímenes prominentes autoritarios o parcialmente autoritarios que buscan influir para que se mantengan (o posiblemente se restauren) regímenes afines en los países vecinos. Frecuentemente se mencionan

como ejemplos Rusia, Irán y Venezuela; un modelo de desarrollo con capitalismo autoritario asociado con la China contemporánea se dice que impresiona a las elites gobernantes de algunos países en desarrollo, aún si China no busca intervenir en la política interna de dichos países.

■ Algunas democracias son menos estables que otras, al igual que algunos regímenes autoritarios y parcialmente autoritarios que parecen más estables en comparación con algunas democracias emergentes. Este hecho podría ser muy significativo si se considera que la estabilidad es un requisito o prerrequisito para tomar medidas efectivas en torno al cambio climático. Tomadas *en masse*, se considera que las democracias son en general más estables que las no-democracias, en el largo plazo. Algunos analistas creen que esto está vinculado con una mayor legitimidad política, que creen procede de la idea de consentimiento o gobierno del pueblo. Sin embargo, este supuesto podría conllevar cierto sesgo Occidental o tufo proveniente de la ilustración, y recientes estudios académicos de sociedades donde el régimen no es democrático liberal muestran creciente disposición a reconocer que podrían existir otras fuentes de legitimidad o que, por lo menos, pueden dar cierto apoyo a un régimen y a quienes tienen el poder. En efecto, debido a que la democracia y sus efectos no pueden interponerse entre las medidas urgentes y efectivas sobre cambio climático —debido a la lentitud política y compromisos insatisfactorios que sus procedimientos en ocasiones exigen para la toma de decisiones— quienes proponen formas alternativas de gobierno podrían basar sus argumentos a favor de dichas propuestas en el potencial que tienen para tomar medidas rápidas, consistentes y decisivas, aun si dichas medidas son profundamente impopulares.²⁰ Sin embargo, hablando en general, se dice que las no-democracias descansan más decididamente en su desempeño —esto es, darle a la gente lo que más valora— para asegurar cualquier legitimidad que puedan obtener a los ojos de sus propios pueblos. Si bien frecuentemente se inclinan hacia los bienes materiales, la seguridad personal y el orden social, esto no elimina el papel político que desempeñan las creencias religiosas, las tradiciones y los bienes aún más simbólicos que se basan en el nacionalismo, incluso en nuestro mundo presente.

■ Las razones por las cuales algunos países han tenido experiencias satisfactorias con la democratización mientras que otros la han encontrado problemática, son aspectos que se discuten mucho en la literatura especializada en el tema, sin

embargo, no hay posturas concluyentes. Esto se debe a que la democratización es multifacética y puede estar influida por multiplicidad de factores cuya operación es asincrónica. Un clima cambiante y sus efectos son una posible fuente de influencia, cuyo impacto en el futuro podría incrementarse. Incluso si se desarrollan las posibilidades de estrés ambiental que podrían convertirse en una chispa de conflicto o que se magnifiquen sólo en presencia de otras circunstancias sociales, económicas o políticas, esto nos lleva a considerar la inestabilidad del régimen como candidata seria para una categoría que podríamos catalogar de circunstancia "adversa", y lo mismo podría ser verdad con respecto de los regímenes en transición; especialmente aquellos que muestran resultados inciertos.

■ Una teoría que goza de menos apoyo ahora, en comparación con algunos decenios atrás, pero que el cambio climático trae nuevamente a colación, es la idea que los países en desarrollo enfrentan una *disyuntiva cruel*. La tesis original señala que tienen que decidir entre hacer lo necesario para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo o construir democracia. La esencia del argumento era que si un país en desarrollo va a asegurar el progreso económico, tiene que mantener una tasa alta de ahorro para poder invertir en capital físico. Y que por el momento se tiene que reducir la asistencia social y el consumo. Desafortunadamente, en una democracia la competencia electoral lleva a que los políticos prometan mejoras en los niveles de vida antes que la economía esté preparada para ello. Esto desvía recursos de las inversiones que son necesarias. La racionalidad política de corto plazo entra en conflicto con la racionalidad política de largo plazo. La popularidad de esta perspectiva teórica significó que autores influyentes en el ámbito del desarrollo creyeran que un Estado autoritario era una mejor apuesta para el desarrollo. Dichos autores apuntaron hacia el sólido desempeño de las economías de los así denominados Tigres de Asia durante los decenios de 1970 y 1980 que los sacó adelante.

■ Sin embargo, debido a los cambios experimentados en las formas como entendemos la economía y sus relaciones con la política, el pensamiento antes descrito perdió apoyo. En efecto, para el decenio de 1990 la perspectiva según la cual la construcción de democracia hace que haya menos probabilidades para el desarrollo vino a quedar reemplazada por la idea que el desarrollo es perfectamente posible en la presencia de la democratización, siempre y cuando el mercado económico sea en general libre. Por supuesto, el impresionante y continuo desarrollo de China y Viet-

nam también muestran que el rechazo a la democracia liberal no necesariamente impide el crecimiento económico o la reducción en la pobreza absoluta.

■ Además, es posible que el mundo en desarrollo ahora enfrente una *nueva disyuntiva cruel*. El desafío de construir democracia teniendo como telón de fondo privaciones materiales ya exige demasiado, pero tratar de persuadir a las personas necesitadas que voten por sacrificios económicos en interés de poder reducir emisiones de gases de efecto invernadero ciertamente agrega elementos a una combinación no deseable; cuando no irracional. Una perspectiva factible es que algo tiene que ceder: ¿democracia y desarrollo o mitigación para el cambio climático? Los dirigentes chinos, por ejemplo, parecen creer que tasas de crecimiento económico de apenas 3 ó 4 por ciento pondrían severamente a prueba la estabilidad política, aun cuando el chino sea un Estado fuerte. De forma que, entonces, es fácil entender porqué los dirigentes democráticamente electos, de un país como India, ven en las políticas que subordinarán el crecimiento el equivalente de un suicidio político. Si la clase política fuera a ignorar colectivamente los deseos del electorado, entonces la democracia (gobernada por el pueblo) comenzaría a verse como inservible; hay posibilidades que haya un rechazo del sistema o que sea derrocado. Incluso se podría anticipar que la decisión de un gobierno de dar prioridad a la mitigación para el cambio climático ocasionaría mayor desasosiego en países en desarrollo que aún se encuentran atravesando un cambio de régimen o cambios políticos, o donde la democracia aún no se encuentra bien establecida como en la India. Ciertamente, además de la nueva disyuntiva cruel entre mitigación del cambio climático o democratización y desarrollo, existe otra disyuntiva cruel que tiene que ver específicamente con decisiones sobre medidas para el cambio climático, a saber: privilegiar generaciones futuras realizando esfuerzos para la mitigación del cambio climático o dar prioridad a algunos miembros de la generación presente y asignar los escasos recursos disponibles a medidas de adaptación para el cambio climático.

■ Las democracias en el mundo desarrollado también enfrentan disyuntivas, sin embargo, los costos de oportunidad no se comparan. En principio, sus economías pueden aceptar medidas para el cambio climático con mayor facilidad y sin requerir que nadie se vuelva o se quede muy pobre. Pero, por supuesto, los políticos tienen que persuadir a los votantes que la mitigación para el cambio climático es lo correcto y que eso es lo que hay que hacer. Y, no obstante, la paz social y el sistema político



tendrán capacidad de resistir. De forma similar, las no-democracias estables que son fluidas o donde el régimen goza una legitimidad que no depende de su desempeño económico también resulta ser una posición relativamente ventajosa.

■ Con los elementos básicos de cambio climático y democratización ahora en su lugar, es momento de explorar con más detenimiento cómo el cambio climático incide en la política, en el capítulo 2, y qué puede significar para el calentamiento global y sus efectos la democratización, en el capítulo 3.

2. Qué significa el cambio climático para la política

■ El calentamiento global ya está aquí; que el calentamiento siga y se incrementen las consecuencias ecológicas a lo largo de próximos decenios es inevitable. En este sentido, el calentamiento global puede verse como la *variable independiente*. Esto quiere decir que debemos examinar qué significa el cambio climático para la política, considerada como la variable dependiente, reconociendo que entre más veamos hacia futuro, el calentamiento global se verá afectado por eventos políticos presentes y decisiones que se tomen ahora.

2.1 Un cambio climático afecta la política

■ Comenzando por las democracias occidentales, el cambio climático ya produce una gama de efectos políticos contrastantes.

■ Por un lado da la impresión que el cambio climático contribuye a que la sociedad pierda confianza en la capacidad que tiene la democracia para aportar soluciones. Esto agrega otra capa más a la crítica que se hace a la incapacidad de la democracia para evitar o contrarrestar adecuadamente problemas como la inestabilidad financiera, la recesión económica, el desempleo, una crisis amenazante sobre las pensiones y el terrorismo internacional.²¹ Por otro lado, un hecho bien sabido es que el cambio climático y la creciente consciencia de que su causa es de origen humano han alimentado la formación y crecimiento de actores no gubernamentales interesados en llamar la atención de la sociedad hacia las consecuencias mundiales, nacionales y locales; se trata de actores comprometidos con la formulación de la



Cambio climático y democratización. Una relación compleja

respuesta de política pública. La práctica de participar voluntariamente en asociaciones —el movimiento verde en particular— se ha vigorizado y la sociedad civil se ha enriquecido. Esto aporta, y en algunos casos define, un atributo de una democracia liberal saludable. Newell, por ejemplo, señala que los grupos ambientalistas de la sociedad civil han “conseguido aportar un grado significativo y frecuentemente subestimado de responsabilidad democrática a las políticas mundiales para el cambio climático”.²² En el seno de algunas nuevas democracias, Sudáfrica, por ejemplo, el cambio climático y los problemas ambientales concomitantes —como el suministro de agua— impulsan experimentar con soluciones donde participa la comunidad, enriqueciendo la forma como el país se acerca a la construcción de la democracia y el tipo de democracia que construye.

■ Al comparar a Estados Unidos y China, Koehn observa, interesantemente, que en ambos casos el principal impulso para entrelazar temas ambientales con otras problemáticas importantes —como la salud pública y la seguridad económica personal— que podrían influir en las políticas dirigidas a las emisiones y las opciones de estilos de vida “emergen y se difunden a partir de la base”.²³ Este avance en la sociedad parece trascender la obvia diferencia entre los sistemas políticos de ambos países, incluso si opera de distintas formas.

■ Frecuentemente en las no-democracias, los activistas de la sociedad civil encuentran dificultades para tratar de organizarse y hacer llegar su mensaje, pero como parece ser en el caso de China, a quienes realizan campañas ambientales se les ha permitido cierto margen de libertad para protestar, por lo menos mientras no cuestionen —o porque no están tratando de cambiar— las bases del sistema político como tal. Sus protestas se centran en áreas específicas de política o instrumentación, generalmente en el ámbito local. Esto podría ser una bendición contradictoria desde una perspectiva de democratización. Como se mostró en los países comunistas de la Europa Central y del Este durante la época cercana a la caída del muro de Berlín, la sociedad civil puede ser el principal actor que conduce la transformación política en general. Sin embargo, en estos ejemplos, su horizonte se amplía bastante más allá de sus quejas en un único sector de políticas. Las posibilidades de que sus experiencias se repitan en otros aspectos dependen, entre otras cosas, de si las demandas específicas relativas a cuestiones ambientales reciben respuestas o, por el contrario, son persistentemente ignoradas por parte de las autoridades.

■ No todos los efectos del cambio climático benefician la democratización. El daño puede ser inmediato y *directo* o puede ser *indirecto* y en el largo plazo. En lo segundo, las consecuencias para el desarrollo humano constituyen un factor muy fuerte. Los principales canales a través de los cuales el cambio climático puede afectar el desarrollo humano son bien conocidos: declinación en la producción agrícola y creciente inseguridad alimentaria parecen inevitables en algunas partes de África; ya hay creciente estrés hídrico en regiones como Oriente Medio y la Ciudad de México; Creciente riesgo de desastres climáticos e incremento en los niveles de los océanos que afectan a las regiones costeras bajas y pequeños estados insulares; empobrecimiento de ecosistemas y biodiversidad; los efectos directos sobre la salud humana como la amplia propagación geográfica de la malaria. Si bien el daño al desarrollo humano es serio por su propio derecho, también puede tener efectos políticos *malignos*.

■ Donde el calentamiento global y sus efectos generen escasez económica, puede esperarse que se incremente el descontento social y se intensifiquen las luchas por el control sobre los recursos como agua, no sólo en las sociedades sino entre países. Lo que algunos anticipan es que el desorden público, los conflictos violentos e incluso la corrupción y el terrorismo se incrementarán como consecuencia. Donde el peso económico del cambio climático debilite la capacidad del Estado o compita por recursos públicos, los estados ya frágiles o débiles podrían ser orillados hacia el fracaso o convertirse en estados fallidos. El concepto de “constelaciones conflictivas” (vínculos causales entre el ambiente y la sociedad) captura los mecanismos de riesgo para la estabilidad social y por tanto para la estabilidad política, especialmente en los estados débiles y frágiles (véase el informe 2007 de *Climate Change as a Security Risk [Cambio climático como un riesgo de seguridad]*).²⁴ Como resultado, se dificulta más mantener la democracia y el avance democrático.

- **Donde se socava al orden público, se incrementan las razones a favor de un gobierno fuerte. Si bien este objetivo podría ser compatible con el mantenimiento de las instituciones de la democracia liberal, las tendencias autoritarias o parcialmente autoritarias pueden ganar apoyo; de igual forma, si quienes buscan el poder colocan por encima de la libertad el objetivo de preservar o restaurar el orden. Así, Beeson cree que una mayor crisis ambiental es “muy probable que socave las condiciones en las cuales la democracia y el pluralismo político**

pueden florecer”, especialmente donde hay una historia previa de un régimen así, como es el caso del este asiático y China, particularmente. Sherman y Smith hacen incluso una predicción más devastadora, en el sentido que la democracia en todos lados se pone en peligro debido a su incapacidad para responder al daño que el desafío ambiental ocasionó a la economía y la sociedad.²⁵

- La visión generalmente aceptada de que buenos niveles de desarrollo social y económico benefician una democracia estable implica que donde el cambio climático afecta las perspectivas de desarrollo económico, también socavan las perspectivas de la democracia.²⁶ Por ejemplo, en el África subsahariana se encuentran algunas de las democracias más recientes, a pesar de los bajos niveles de desarrollo, si bien ello es una situación vulnerable ante las amenazas que el cambio climático cierra sobre la agricultura y la seguridad humana: una tendencia a la regresión de democracias frágiles podría ser una posibilidad real.
- Se estima que el cambio climático exacerba las desigualdades sociales existentes.²⁷ Esto agrega mayores desventajas a los grupos más pobres y más vulnerables: mujeres, niños-niñas, ancianos, enfermos y las personas que viven con discapacidades. Esto a su vez hace que el valor democrático medular de igualdad política sea más difícil de alcanzar.
- Si el calentamiento global lleva a conflictos regionales o más amplios entre estados, que se enfrentan a causa de los recursos e incrementa el número de “migrantes climáticos” (se estima que la actual cifra de 26 millones de “desplazados por razones medioambientales” se incrementará severamente en los próximos 20 años),²⁸ las consecuencias para los estados pueden ser significativas aún si no incrementan la violencia. Las políticas públicas y la gobernanza podrían estar dirigidas más por las preocupaciones de seguridad nacional enmarcadas en términos de seguridad energética, seguridad económica, seguridad alimentaria e integridad territorial, lo cual a su vez puede entrar en conflicto con el compromiso hacia los derechos humanos universales y el desarrollo humano (o seguridad humana) en el mundo como un todo.
- Ver el cambio climático a través de la lente del “aseguramiento climático” (“*CLIMATE SECURITIZATION*”) —esto es, cómo asegurar suministro confiable y asequible de energía y autonomía energética (“seguridad energética”) para responder a los fines de la “seguridad económica” nacional y defensa— podría incitar que el así denominado “complejo militar-industrial” incremente sus exigencias de recursos públicos e influencia política.²⁹ Sin embargo, recomendaciones que ur-

gen a que los presupuestos militares de los países de la OCDE se redirijan hacia “medidas preventivas de seguridad” —a saber incrementar financiamiento para iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo—³⁰ tendrán efectos de contención y podrían ser más neutrales para las democracias liberales. Por supuesto, las consecuencias del cambio climático no son, y no serán, idénticos para todos lados. En efecto, algunas sociedades en el hemisferio norte se verán beneficiadas con el calentamiento global. Un ejemplo es el caso del Canadá, donde se ampliará la temporada de cultivo y la frontera de la producción agrícola. Rusia adquirirá acceso mejorado a enormes reservas de gas e hidrocarburos en Siberia y en las aguas del Ártico. Además, aun cuando los países experimenten efectos de desarrollo humano y económicos muy similares a causa del cambio climático, la incidencia precisa sobre la política no es muy probable que sea uniforme. Algunos tipos de regímenes son más vulnerables ante severos disturbios en comparación con otros. Sin embargo, algunas de las consecuencias políticas del cambio climático y de cómo los gobiernos y las personas respondan ante dicho cambio se ven mal para la democracia y la democratización. Y, no obstante, no dar ningún tipo de respuesta ante el cambio climático no es una opción viable. Ello únicamente empeorará los problemas en la mayoría de los casos. Así pues, una reducción en el calentamiento global tiene sentido para la democratización, pero, en ese caso, también habrán de ser investigadas las consecuencias políticas que tenga en el ámbito nacional la *mitigación* del cambio climático. Y, esto es a lo que procederemos en la sección 2.2.

2.2 La mitigación del cambio climático también tiene consecuencias políticas

■ Un puñado de países junto con la Unión Europea es responsable de más de la mitad de todas las emisiones de gases de efecto invernadero. Quizá por ello sea natural suponer que estos países son los más vulnerables ante las repercusiones políticas internas, ocasionadas por las medidas tomadas para mitigar el cambio climático. Sin embargo, ello sería una conclusión equivocada. Los impactos políticos en el ámbito nacional debidos a las medidas tomadas para reducir las emisiones pueden ser mucho mayores en otros países cuyos estados son débiles o donde la infraestructura política es menos estable. Mientras que las políticas en países que se encuentran en mayor riesgo debido a los efectos del cambio climático incluso podrían verse más afectadas.

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

■ La medida y las formas en que las sociedades tratan de reducir emisiones y tratan de responder a las amenazas del calentamiento global, varían. Ello también significa que las consecuencias políticas serán distintas. Los méritos económicos y financieros de las respuestas políticas alternas se han discutido mucho en otros lados. Dichas políticas incluyen estrategias de precio por emisión (impuesto sobre las emisiones de carbono; esquemas *cap-and-trade* [techo y comercio]); regulación de actividades que producen emisiones (que podrían extenderse hacia medidas más rigurosas para detener acciones que destruyen los bosques tropicales [RAINFORESTS]); investigación e inversión en tecnologías eficientes para producción de energía, incluida la captura y secuestro de carbono y fuentes de energía renovables.

■ Las distintas implicaciones que se siguen de estos enfoques de equilibrio entre el Estado y el mercado y el papel que desempeña el comportamiento voluntario tienen considerable significado político y económico, especialmente para una democracia donde el poder ejercido por el Estado tiende a ser un asunto sensible. Los defensores libertarios y del libre mercado se oponen a ampliar el poder del Estado. También son cautelosos con respecto a delegar poder a organizaciones intergubernamentales y supranacionales. Incluso el despliegue de presión social como una medida para alentar a que la gente reduzca su huella de carbono [CARBON FOOTPRINT] —que es una forma de subsanar las limitaciones de la regulación y de los incentivos en el mercado— podría ser juzgada como una violación de la autonomía personal. En contraste, hay autores como Giddens que creen firmemente que si en algún momento hemos de conseguir bienes públicos mundiales como la estabilización del clima, ello implicará inevitablemente que haya creciente acción por parte de los estados, los individuos y la colectividad. El calentamiento global por sí mismo ha sido denominado el mayor fracaso del mercado, del que el mundo haya sido testigo.³¹ Para Giddens, esto quiere decir un regreso hacia cierta forma de planeación gubernamental de largo plazo, claro, sin una intervención “pesada” del Estado. Held, un teórico demócrata prominente, concuerda con esto cuando señala que tiene que haber un “regreso a una forma de planificación” y al desempeño de un papel importante de los gobiernos para “editar las opciones, pero no de forma tal que terminen por excluirlas todas”.³² Quedan abiertas para su discusión las consecuencias para la democracia y la democratización.

■ Un denominador común en todas las discusiones es que la mitigación implica costos, ciertamente un costo de oportunidad; siempre alguien paga, sean los produc-

tores, los consumidores o ambos. Y en el caso de los bienes públicos generalmente son los contribuyentes quienes tienen que pagar, incluso si el Estado subcontrata los arreglos prácticos para que actores distintos al sector público los suministren. Por supuesto que esto no significa que nadie gana. Y la distribución actual de las cargas y los beneficios van a importar muchísimo, y como consecuencia, las partes interesadas se verán absorbidas hasta el tuétano generando representación política. La voz política de poderosos cabilderos de intereses industriales que anticipan oportunidades para obtener ganancias a partir de la mitigación del cambio climático y la adaptación, se presentarán ellos mismos como parte de la solución. Los cabilderos de la energía nuclear es un ejemplo de lo que Helm denomina el creciente “*pork barrel*” * del cambio climático.³³ En Reino Unido, por ejemplo, la política pública ha cambiado fuertemente hacia la construcción de nuevas centrales nucleares. Al mismo tiempo, otras industrias con bastantes recursos y con buenas conexiones con cabilderos industriales y comerciales buscan influir a los gobiernos para que se opongan a las iniciativas para el cambio climático que irían en contra de sus intereses, ejemplos son las grandes petroleras y las fabricantes de automotores en América del Norte y Europa. Pero, ¿qué significa para la democracia?

■ Las democracias liberales indudablemente se desarrollan mejor en las economías de mercado. Y la industria siendo la principal fuente de emisiones de carbono, trata de influir en la política pública. Puede que ello en sí mismo no sea nada malo. Sin embargo, cualquier conjunto de circunstancias (como, por ejemplo, el cambio climático) que termina por privilegiar la representación política de algunos intereses sectoriales o particulares en contra de otros y, posiblemente, en contra del bien general podría no ser sano para la democracia, especialmente si las razones principales para ello son el músculo financiero, la capacidad superior para la acción colectiva o una predisposición gubernamental para considerar sus intereses. Por supuesto, situaciones oportunistas de este tipo no son privativas de la democracia, pero si aparecer crecientemente en el proceso de formulación de políticas públicas, ello nos inclinaría a decir que la democracia está ausente o que hay grietas en la arquitectura institucional.

■ Aun cuando en Occidente el cabildeo por parte de intereses especiales ha aparecido en mucho de las observaciones cotidianas sobre las respuestas guber-

* En Estados Unidos partida del presupuesto que se utiliza para patronazgo político. N. de T.

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

namentales al cambio climático, la política de la mitigación —esto es los diversos efectos políticos de las distintas formas de concebir y responder al desafío de la mitigación— toca, de hecho, un conjunto más amplio de temas, entre ellos los siguientes:

- **Estrategias para mitigación del cambio climático que requieren intervención del Estado en la economía y la sociedad podrían incrementar la burocracia en el sector público de forma tal que es difícil de mantener un control democrático pleno. Propuestas para tomar decisiones ambientales fuera de la política (o fuera de la competencia política partidista) o facultar a “expertos” para que lleguen a la decisión correcta,³⁴ también podrían verse como un inmiscuirse en la democracia liberal.**
- **La mitigación podría amenazar al gobierno democrático así como constituir un riesgo político para los gobiernos precisamente porque el costo es evidente inmediatamente, mientras que los principales beneficios llegan con posterioridad; lo opuesto a lo que el electorado considera como más aceptable. Por tanto, es de la mayor importancia contar con líderes que posean no sólo la visión para trascender el ciclo electoral sino fuerte poder de persuasión política.³⁵ Este desafío parece mayor para el mundo en desarrollo. Aun cuando la gente pobre se encuentra entre los grupos más vulnerables ante los efectos del cambio climático, la pobreza significa que no es de esperar que consigan colocar la mitigación por encima del desarrollo. De hecho, priorizar el desarrollo a favor de los pobres por encima de la mitigación puede verse como una estrategia más lógica de adaptación en el largo plazo, y más fácil de combinar con la representación política democrática.**
- **Si el efecto de los esfuerzos por reducir el CO₂, reduce el valor de los hidrocarburos y el gas en los mercados energéticos mundiales, entonces los estados que de otra forma esperarían cantidades significativas de divisas e ingresos tributarios provenientes del suministro de esos bienes enfrentarán dificultades debido al ajuste económico y presiones en las finanzas públicas. Los “estados rentistas” podrían verse minados y, como mínimo, la gobernanza podría complicarse. Las populosas no-democracias de Rusia, Arabia Saudí e Irán podrían ponerse en riesgo (sin hacer que la democratización sea el resultado más probable), lo mismo que países que están luchando para fortalecer la capacidad del Estado y construir la democracia, como Nigeria e Iraq.³⁶**

- **Generalmente, en las negociaciones internacionales, los estados que son grandes, poderosos o ricos tienen voz fuerte; los países pequeños y con estados débiles tienden a ser los que cumplen con normas más que proponerlas. Dicho en otras palabras, desde cierta perspectiva, hay un déficit democrático en la formulación de políticas internacionales sobre cómo responder al cambio climático. Estados Unidos y China tienen enormes poderes de veto con respecto a los resultados de la reunión de Copenhague en diciembre. El número de países que cumplen normas sobrepasaron por mucho al número de países que formulan las normas. En cualquier caso, puede argumentarse que los acuerdos internacionales que requieren que los gobiernos hagan concesiones y, quizá, acepten arreglos supranacionales para la gobernabilidad de las medidas dirigidas al cambio climático, interfieren con la soberanía nacional y la autodeterminación política. Entonces, incluso en las democracias, la herencia democrática trasladada a las sociedades en el futuro se ve deteriorada: los compromisos internacionales vinculantes para reducir las emisiones transgrede los derechos democráticos de las generaciones futuras para que tomen sus propias decisiones. Y, sin embargo: “Se han hecho algunos esfuerzos para mostrar que la gente en el futuro preferiría nacer en un ambiente político menos democrático y no en uno determinado por políticas ambientalmente destructivas instrumentadas por sus predecesores.”³⁷**

■ Como corolario a lo anterior, investigación muestra que en comparación con las no-democracias hay más probabilidades que las democracias lleguen a acuerdos internacionales que respondan ante las problemáticas del medioambiente mundial. Sin embargo, la evidencia también muestra que las democracias tienen dificultades para honrar tales acuerdos. Los resultados de la cooperación sobre cambio climático son particularmente decepcionantes.³⁸ El fracaso de los países de la OCDE para cumplir plenamente las promesas de transferencia de tecnología y asistencia a los países en desarrollo —una promesa que quedó escrita en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en 1992— es un ejemplo. Y, en relación con la emisión de gases de efecto invernadero, Helm juzga no sólo que el Protocolo de Kioto fue incapaz de hacer una diferencia apreciable (nada más las crecientes emisiones que produce la aviación contrarresta las modestas reducciones de CO₂ que pueden atribuírsele al Protocolo de Kioto) sino que “tampoco lo habría hecho, si se hubiera aplicado plenamente y se hubiera llegado a los objetivos pro-

puestos".³⁹ Sobre esa base, la gran proclividad de las democracias para alcanzar acuerdos internacionales en comparación con las no-democracias de alguna forma parece vacía. Sin embargo, no deben ser ignoradas las consecuencias políticas nacionales de la forma como las fuerzas internacionales estructuran la respuesta mundial al desafío de la mitigación, y mucho menos porque pueden incidir en la efectividad que dicha respuesta tenga en la práctica. Aquí, *El marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero* ofrece un buen ejemplo.

2.2.1 El marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero como un acuerdo político

Incluso en el mundo en desarrollo, creciente número de personas ahora goza de los estándares de vida que están muy por encima del mínimo. Esto hace que la propuesta del *Marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero* sea particularmente interesante, esto es, que los gobiernos del mundo en desarrollo hagan que los ciudadanos que se encuentran por encima de un cierto umbral de "derechos al desarrollo" asuman una creciente proporción de los costos que tiene controlar sus propias emisiones. Este intento por incorporar lo que en algunas ocasiones se ha dado en llamar el problema del "Norte en el Sur" en esta carga compartida internacionalmente con respecto a la mitigación del cambio climático, se presenta como un acuerdo político que persuadirá a los países ricos para que asuman una porción mayor de los costos mundiales que tiene la mitigación del cambio climático y financien la adaptación al cambio climático. Dicho en otras palabras, se ofrece como una solución al rechazo percibido en las sociedades del mundo desarrollado a comprometerse plenamente con la mitigación del cambio climático, por lo menos mientras exista la creencia de que habrá "aprovechados" en el mundo en desarrollo.

En la medida que los países se desarrollan económicamente, es normal que la clase media crezca e incremente su influencia política *vis-à-vis* con otros grupos sociales. En efecto, en las no-democracias este grupo ha encabezado en algunas ocasiones las exigencias de rendición de cuentas por parte del gobierno. Sin embargo, cualquier cláusula en un acuerdo internacional sobre mitigación del cambio climático que parta y sea seguido de la voluntad de este grupo aceptando parte de

la responsabilidad para reducir las emisiones, parece problemático, sea pagando precios más altos por el consumo de energía, carga fiscal directa o de alguna otra forma.

■ Una comparación de lo que sucede con la distribución del ingreso y la riqueza más general en las economías emergentes más dinámicas sugiere que el grupo que se beneficia más del crecimiento económico utiliza su creciente influencia política para transferir costos o cargas del ajuste a otros grupos sociales; incluidos los más vulnerables. Esto es, los que se encuentran en peores condiciones. Las diferencias políticas entre democracia y no-democracia difícilmente parecen hacer alguna diferencia. La persistencia de elevados niveles de desigualdad socioeconómica en democracias como las del Brasil, México y Sudáfrica y la creciente desigualdad que acompaña el surgimiento económico de China sugieren que hay en operación una influencia más significativa; la candidata más probable es la economía de mercado y la integración al capitalismo mundial, cuyo alcance es prácticamente universal. Una implicación es que los esfuerzos que realicen los países en desarrollo para reducir las emisiones de CO₂ podrían tener el efecto de acentuar las desigualdades sociales y económicas nacionales, y si entorpecen el desempeño económico nacional, entonces los principales perdedores podrían ser los pobres. Tendencias como ésta socavan la causa de la igualdad política que es toral a la idea de democracia; nuevamente, vemos las posibilidades de que para la democratización haya consecuencias adversas no intencionadas. No se trata de una cuestión meramente teórica para las democracias nuevas o emergentes. Las posibilidades de que los "impuestos verdes" creen injusticia social y, en consecuencia, dañen la democracia es un aspecto al que también se ha hecho referencia en el mundo de las democracias establecidas, desarrolladas.⁴⁰

■ Finalmente, para concluir con los efectos políticos de los distintos acercamientos a la mitigación, un aspecto importante a destacar es que *en la medida que la mitigación desacelere el calentamiento global y reduzca en el futuro los costos de la adaptación, el impacto político de largo plazo que tendrá el cambio climático en general también se irá atenuando. En ese sentido, la mitigación debe contribuir a mejorar los resultados de la democracia y la democratización en el largo plazo; esto, siempre y cuando los costos económicos presentes de la mitigación no paren en seco un desarrollo favorable para los pobres.* Sin embargo, que los líderes políticos tomen la iniciativa o no sobre esto, no es algo que se puede anticipar de forma



Cambio climático y democratización. Una relación compleja

aislada. Y, lo que esto significa, es que ahora debemos considerar las tendencias del cambio climático como la *variable dependiente* en su relación con la democracia y la democratización. Por tanto, el capítulo 3 inquiriere sobre la democratización y si ésta puede o no incidir en el cambio climático.

3. Qué significa la democratización para el cambio climático

■ ¿La democratización ayuda a que las iniciativas políticas aborden el cambio climático? La respuesta según la sabiduría popular debería ser sí; siempre y cuando la democratización conduzca a una democracia liberal estable. Esto se debe a que la sabiduría popular dominante sostiene que las democracias tienen mayores probabilidades, en comparación con las no-democracias, de preocuparse por el medioambiente en general. Vale la pena establecer las razones que sostienen lo anterior antes de seguir avanzando para examinar la evidencia contemporánea relativa al cambio climático, y que resulta menos convincente.

3.1 ¿La democracia como condición de la sustentabilidad ambiental?

■ Los argumentos que habitualmente se esgrimen para creer que las democracias liberales mostrarán un compromiso más fuerte con la sustentabilidad ambiental, en comparación con las no-democracias, son llanos.

■ Primero, las democracias asignan mayor valor a la vida humana y a la calidad de vida en comparación con las no-democracias. Segundo, mientras los autócratas tienden a preocuparse más por mantener su propio poder político y obtener el máximo de beneficios personales, los procedimientos democráticos de representación de la personas fuerza que los gobiernos tengan una perspectiva más amplia (y quizá más de largo plazo); una que responda a los intereses más de largo plazo de la sociedad como un todo. Tercero, en consecuencia, las instituciones democráticas son más responsivas; en efecto, responden a las preocupaciones de la gente, que podrían incluir ansiedades sobre el medioambiente presente y futuro. Cuarto, puede hacerse responsable a los gobiernos democráticos si cumplen o dejan de cumplir con los objetivos, incluyendo cualquiera que tenga que ver con el medioambiente. Quinto, la apertura política, difusión del poder y poder del electorado para cambiar el go-



bierno por medio de elecciones, ayuda a que quienes ejercen el poder extraigan de entre una gama de posibles soluciones al momento de enfrentar problemas como los del cambio climático. Pueden aprender de sus errores políticos y corregirlos. Con el tiempo, la calidad del proceso de toma de decisiones es superior incluso si democracia significa el gobierno del pueblo y el pueblo no siempre es sabio. Además, las libertades implicadas en las democracias liberales también significan que la ciudadanía es libre de experimentar con soluciones en su propio espacio privado. Sexto, la legitimidad que se deriva del gobierno por consentimiento del pueblo significa que el gobierno debe poder contar con la cooperación de la población cuando tiene que tomar medidas duras. En contraste las no-democracias recurrirían a medios más coercitivos que podrían ser menos efectivos. Alternativamente, las no-democracias cuya legitimidad a ojos de la gente se deriva de su desempeño y capacidad para suministrar progreso económico, parece ser un gran desincentivo para dar prioridad a la sustentabilidad económica en el largo plazo.

■ Una razón final gira en torno a la creencia que tienen algunos analistas en cuanto a que, en el largo plazo, las democracias superan en desempeño a las no-democracias en términos de proporcionar desarrollo económico. Entonces, la implicación es que la democracia pronto podría alcanzar el punto que ha sido denominado como curva de Kuznets ambiental. Trascendido ese punto, perseguir mayor crecimiento de los ingresos puede hacerse de formas más ambientalmente sustentables. Además, la riqueza hace que la adaptación al cambio climático sea más factible. Pero, la validez de la curva de Kuznets sigue en disputa entre los expertos, en particular la posibilidad de que pueda aplicarse a las emisiones de CO₂. Entonces las ventajas económicas que se afirma tiene la democracia pueden ser una espada de doble filo.

■ No hace falta decir que no son mutuamente compatibles todas las razones dadas *supra* ni sus distintos supuestos. Lo cual quiere decir que no todas son igualmente ciertas. Puede que resulte inevitable que surjan desacuerdos con respecto a qué hay precisamente en la democracia, y la democracia liberal en particular, que sirve a la sustentabilidad ambiental, dada la complejidad del tema y los límites para comprender. Una lección es que podría investigarse el propósito, más bien limitado, de establecer si hay una o más características distintivas de la democracia liberal que podrían señalarse como ventajas para tomar medidas específicamente para el cambio climático y también investigar su identidad.⁴¹

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

■ Más allá de esto, hay una corriente en el seno del pensamiento político verde que señala que la democracia liberal es inadecuada para proporcionar soluciones compatibles con la mayor parte de los problemas ambientales, incluido el cambio climático. En su lugar se proponen diferentes arreglos políticos como aquellos que incluyen formas más deliberativas de democracia o que contienen una gran participación directa de la comunidad.⁴² Leggewie y Welzer, por ejemplo, señalan: “Sólo se podrán establecer objetivos plausibles como ‘eficiencia de recursos’ si quienes se ven afectados participan y están involucrados en la aplicación práctica de políticas racionales para el cambio climático”.⁴³ Entonces, quizá lo que se requiere es un tipo de democracia diferente al modelo que nos es familiar —uno que ha sido menos probado y examinado en la práctica—. Incluso para la categoría de democracia liberal, hay cierta evidencia de variación en cuanto al desempeño ambiental, modelado de tal forma que hace que las democracias parlamentarias aparezcan más verdes en comparación con las democracias presidenciales.⁴⁴

■ Sin embargo, la intención de este documento *no* es disputar la tesis *general* que compara favorablemente a la democracia liberal con otras opciones autoritarias, sino destacar que hay inconsistencias en las razones que la apoyan. Además, la evidencia vinculada directamente con las emisiones de gases de efecto invernadero hasta ahora presentan una imagen aún más ambigua (nuevas iniciativas de políticas para el cambio climático anunciadas durante la efervescencia de Copenhague, en Estados Unidos, Japón, Europa y otros lugares podrían llevar a revisar este juicio, sin embargo, serán los hechos quienes hablarán más que las palabras y aún es demasiado rápido para saber qué significarán en la práctica las iniciativas anunciadas a finales de 2009 y sus consecuencias). Por el momento podemos señalar algunos aspectos.

■ Primero, los primeros estudios empíricos que compararon el Estado autoritario de la Unión Soviética y otros estados comunistas de Europa con, por ejemplo, las democracias escandinavas mostraron, en efecto, que estas últimas eran más progresistas en términos ambientales. Sin embargo, estudios más recientes de una mayor número de casos sugieren que tenemos que ser cautos y hacer algunas distinciones cuidadosas antes de arribar a generalizaciones.

■ Las distinciones más importantes incluyen diferenciar entre desempeño ambiental en general y emisiones relacionadas específicamente con el cambio cli-

mático; entre el desempeño relacionado con el cambio climático que muestran distintos ejemplos de democracia liberal; esto es, comparar no sólo democracias parlamentarias y presidenciales sino quizá, más importante, las democracias en el mundo desarrollado y las democracias en el mundo en desarrollo, y comparar entre el desempeño de democracias establecidas y diferentes categorías de otras opciones de régimen, de forma que se tome en consideración cualquier variación significativa entre regímenes autoritarios estables e inestables, entre los distintos tipos o subtipos de regímenes autoritarios, y entre regímenes en transición y regímenes híbridos. Otras distinciones ya hechas y que vale la pena mencionar nuevamente son aquellas entre lo que los países dicen cuando firman acuerdos ambientales internacionales (que es lo que las democracias parecen hacer mejor en comparación con las no-democracias) y cómo se comportan posteriormente y cuáles son los resultados reales (donde el contraste parece mucho menor). Las preocupaciones que la gente muestra sobre su propio medioambiente, por un lado, y el impacto que sus actividades tienen en el medioambiente de otros países (como el exportar industrias altamente contaminantes), por el otro lado, es otra área donde podría haber diferencias.

■ Una imagen más completa de las medidas tomadas para el cambio climático nos muestra lo siguiente:

- **Cuando el Protocolo de Kioto entró en vigor en 2005, no todas las democracias de los países desarrollados lo ratificaron y muchas de las que sí lo hicieron, a la fecha no han reducido sus emisiones nacionales. Donde los países sí están cumpliendo, parece ser que no lo están haciendo principalmente a causa de sus iniciativas de mitigación sino por otras razones, como las económicas⁴⁵ (las emisiones mundiales de CO₂ parecen haber decrecido en más de 2% en 2009, debido, en gran medida, a la recesión en las principales economías).**
- **En el siglo XXI, las principales democracias liberales como un todo siguieron incrementando sus emisiones de CO₂ en total y per cápita, a pesar de modestas reducciones de algunos pocos países europeos. Una vez que se toma en consideración su “fuga de carbono” [CARBON LEAKAGE], causada por el consumo local de bienes intensivos en dióxido de carbono producidos fuera de sus fronteras, su registro de mitigación se ve aún más lamentable a la fecha.**
- **Las democracias de países en desarrollo como la de India han rechazado con-**

sistentemente metas vinculantes para reducir sus propias emisiones de gases de efecto invernadero.

- Las emisiones per cápita más bajas de las democracias, comparadas con las de las autocracias, parecen haberse logrado durante las primeras etapas de cambio de régimen político, esto es, al dejar la autocracia para dirigirse a un tipo híbrido o intermedio; subsecuentes avances hacia una democracia liberal parecen no hacer mucha diferencia.⁴⁶
- Cierta información relativa a la opinión pública parece sugerir que hay una brecha de opinión entre países desarrollados y países en desarrollo. Esto es, que en los primeros hay mayor inclinación a ver el cambio climático como una preocupación importante, más que haber una brecha entre lo que piensa la gente en las democracias y en las no-democracias. Entre las democracias occidentales, la población de Estados Unidos como un todo muestra menos preocupaciones en comparación con los europeos, si bien hay variaciones marcadas entre los estados de la Unión Americana y en el seno de la Unión Europea. (Una investigación del Eurobarómetro, en 2008, encontró que en promedio 62% identificó el cambio climático como uno de los problemas más serios; sólo a la pobreza mundial se la consideró como un problema más serio. Las cifras fueron muy altas en los países del Mediterráneo como Chipre (92%) y Grecia (90%) para luego descender a 45% en la República Checa y 50% en Polonia.⁴⁷

3.1.1 Índice de desempeño para el cambio climático

■ El índice de desempeño para el cambio climático [*CLIMATE CHANGE PERFORMANCE INDEX*], mide el nivel y las tendencias de emisiones de CO₂ vinculadas con la producción de energía (aunque no con otras emisiones de gases de efecto invernadero) e incluye evaluaciones que expertos locales hacen de las políticas públicas para el cambio climático,⁴⁸ proporcionan más evidencia para señalar que los hallazgos surgidos a partir de la comparación entre democracias y no-democracias son ambiguos.

■ En el índice más reciente (2009), los lugares más altos de desempeño comparativamente mejor los dominan las democracias, muchas de ellas con larga historia desde que fueran establecidas, incluyendo India, aunque también países que restablecieron sus democracias muy recientemente como Brasil, México y Argentina. Sin embargo, los dos organismos responsables de producir el índice, a saber

Germanwatch y Climate Action Network Europe, decidieron que ningún país —ni siquiera países a la vanguardia del desempeño como Suecia, Alemania y Francia— merecían ocupar ninguno de los tres primeros lugares, que dejaron vacíos.

■ En contraste, países que no son democracias liberales como China, Rusia y Arabia Saudí aparecen agrupadas en los lugares más bajos del índice. De forma similar, entre el grupo de 15 economías en transición en Europa Central y del Este se encuentran no-democracias como Bielorrusia y Kazajstán ubicadas en la mitad inferior. Sin embargo, el hecho que Australia, Estados Unidos y Canadá también ocupen lugares bajos en la lista total muestra un patrón de evidencia muy mezclada. Y, en el caso de Europa, por lo menos se da cierto crédito al desempeño relativamente favorable de las políticas que la Unión Europea y la Comisión Europea en particular han tomado en relación con el cambio climático. Por supuesto que en el seno de la Unión Europea, algunos estados miembros han impulsado medidas de fuerza con mucho más vigor que otros. Entonces, la aportación —sea positiva o negativa— hecha por lo que se conoce generalmente como el “déficit democrático” de la Unión Europea merece una inspección más detenida. Y no obstante que Japón, Canadá y la Rusia del presidente Putin también fueron adelante y ratificaron el Protocolo de Kioto antes de 2005, se dice que estos actores han sido “empujados por el prestigio y preocupaciones referentes a la reputación” en las políticas internacionales, y no por presiones electorales internas. Por ejemplo, para Japón fue una cuestión de honor nacional; Canadá y la Unión Europea fueron acicateadas debido a que Estados Unidos abandonó el Protocolo de Kioto y, en el caso de Rusia, fueron decisivas las señales que envió la UE en cuanto a que apoyaría la solicitud de Rusia para unirse a la Organización Internacional de Comercio.⁴⁹ Las emisiones per cápita de Francia relativamente bajas se benefician de la alta proporción de energía eléctrica generada por plantas nucleares; una solución cuyas credenciales verdes son cuestionables. Otras democracias, incluidas India y Brasil, lo mismo que la Gran Bretaña tienen planes de edificar nuevas plantas nucleares.

■ El índice de desempeño para el cambio climático 2009 asignó a China un puntaje muy favorable en el rubro de *política*. Esto podría ser muy significativo, debido a que la política podría ayudar a determinar tendencias y niveles futuros de emisiones. China se compara favorablemente en el rubro de políticas no sólo con países como Rusia y Arabia Saudí, sino con democracias del mundo desarrollado como las de

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Italia y de economías emergentes como la del Brasil. Anuncios gubernamentales recientes de recorte planeado de emisiones en Australia y Japón aún no invalidan la comparación en general. En agosto de 2009 el parlamento australiano rechazó planes gubernamentales para introducir esquemas de comercialización de dióxido de carbón, reflejando fuerte oposición de los intereses mineros entre otros intereses del sector empresarial. En el mes de septiembre, el Primer Ministro Japonés electo prometió incrementar el compromiso que su antecesor había hecho de un recorte de 8 por ciento de los niveles de 1990, esto para el año 2020 para una reducción de 25 por ciento, pero ahora enfrenta férrea oposición de grupos industriales previo a que el compromiso se transforme en ley. En Estados Unidos el avance de la legislación para el cambio climático, en el Congreso, durante el primer año de la administración del presidente Obama aún tiene que llegar a una conclusión.

■ Que China realiza esfuerzos vigorosos para reducir la intensidad de sus emisiones (por unidad de PIB) es ampliamente reconocido, aun cuando probablemente la principal fuerza que impulsa su política sea fortalecer la competitividad económica mundial del país. En su discurso del mes de febrero de 2009 al Congreso, el presidente Obama señaló: “[E]s China la que ha hecho el mayor esfuerzo en la historia para hacer de su economía, una energéticamente eficiente.” El Libro Blanco 2008 *Políticas y acciones de China frente al cambio climático*, también establece esfuerzos considerables en la educación pública para reducir sus huellas de carbono; el tipo de enfoque no-coercitivo que normalmente se piensa es distintivo de los países libres pero que se compara muy favorablemente con las iniciativas de educación pública de algunos países en Occidente (donde el Eurobarómetro encontró que más de 40% la gente señaló no estar informada o no muy informada sobre el cambio climático, mientras que 31% señaló que no había hecho nada para reducir su huella de carbono).⁵⁰ Un componente relativamente grande de los estímulos fiscales que el gobierno chino consideró como respuesta a la desaceleración económica de 2009 fue el mercado para inversiones en fuentes de energía renovable. Además de ello, las políticas poblacionales establecidas en el país desde hace tiempo también podría considerárselas como una de las mayores aportaciones que cualquier país haya hecho para controlar el crecimiento de las emisiones de dióxido de carbono, aunque posturas en las democracias liberales, por supuesto, desapruueban las políticas y la forma en que han sido instrumentadas.

■ Entonces, haciendo el balance, el supuesto general según el cual las democracias tienen más probabilidades de actuar sobre el cambio climático, a diferencia de las no-democracias, no queda totalmente refutada. Hay sólidas bases teóricas para creer que debe ser verdad, sin embargo, la evidencia disponible no incondicional y ciertamente no nos dice que las democracias estén a la altura de los desafíos, por lo menos no de una forma que la ciencia climática señala que sería deseable. Sin embargo, la base de evidencia no permanecerá fija: las iniciativas de política que se han tomado recientemente podrían comenzar a incidir en el índice de desempeño para el cambio climático en los próximos años. Más importante todavía, mucho de las comparaciones entre países (incluidas aquellas entre democracias y no-democracias) parecen depender de la selección de países que se haga dentro de las categorías de tipo de régimen y de la selección que se haga de indicadores de desempeño y del periodo consultado. *El efecto de los factores —como el nivel de ingreso de un país, tasa de crecimiento económico y desarrollo industrial y tecnológico,⁵¹ su dotación de recursos de dióxido de carbono [CARBON RESOURCE ENDOWMENTS] y ventajas comparativas en el comercio internacional— en total parece tener mayor influencia en el desempeño para el cambio climático en contraste con su tipo de régimen político, también influye en el tipo de régimen que un país tiene.* Probablemente, también influye la calidad del liderazgo político. Sin embargo, ¿sería probable que en las democracias sean los líderes políticos que manifiestan un compromiso sólido para actuar sobre el cambio climático quienes salten a la palestra y que gocen de libertad de acción?

3.1.2 Liderazgo político, instituciones y desempeño para el cambio climático

■ En cualquier país, la calidad del liderazgo político en las altas esferas y en la arquitectura institucional debería tener algún efecto sobre la capacidad política del gobierno y su capacidad ejecutiva. Esto es de gran importancia para poder tomar medidas sobre el cambio climático. Sin embargo, es posible que no haya una relación directa simple.

■ Incluso dentro de China, la situación no es llana, a pesar del Estado generalmente fuerte y del gobierno autoritario. El afán chino de mantener un “poder moderado” en sus relaciones con el resto del mundo así como un reconocimiento de que muchos ciudadanos chinos se verían fuertemente afectados por el calentamiento global, aportan buenas razones para que el liderazgo del Partido Comunista quiera desacelerar el incremento de emisiones de CO₂ del país. El incentivo que un partido

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

gobernante tiene para pensar anticipadamente, particularmente cuando considera que estará en el poder por muchos años, puede ser tan fuerte como para los partidos políticos en un sistema democrático competitivo, cuyos periodos en el poder son inciertos. No obstante, la capacidad del Partido Comunista para cumplir los objetivos ya insertos en el Libro Blanco 2008, éstos se han visto obstaculizados por una creciente tendencia a que en China “los gobiernos sub-nacionales regulen y tomen medidas, desarrollando sus propias dinámicas, tiempos y, parcialmente, contenidos, desviándose así sea temporalmente, y en ocasiones sustancialmente, de las regulaciones nacionales.”⁵² La responsabilidad para la aplicación de las políticas descansa en el ámbito local, en Oficinas de Planeación Ambiental, sin embargo, son débiles en parte porque dependen del apoyo de los gobiernos locales. La colusión entre autoridades sub-nacionales e intereses empresariales que son indiferentes a las consecuencias ambientales hacen que las cosas empeoren. Los pronunciamientos políticos de los líderes del país no son una guía confiable para la práctica administrativa y desempeño en el terreno. Entonces, aun cuando en principio la descentralización de la gobernanza ambiental alejada de la dirección y control centralizado parece atractiva en el contexto de las ideas democráticas del delegar, la autodeterminación local y la oportunidad para la diversidad, en la situación presente de China contienen suficientes elementos para argumentar lo contrario.⁵³

■ En efecto, es un razonamiento análogo que sería válido para algunas democracias establecidas. En Canadá, por ejemplo, los intereses financieros y económicos de la provincia de Alberta, cuyas arenas de alquitrán poseen vastas reservas de “bitumen” * compiten con los instintos del gobierno federal para tomar más en serio la mitigación del cambio climático. También en Estados Unidos, hay estados donde hay fuertes intereses que buscan producir energía eléctrica utilizando carbón incluso sin tecnología “limpia”. La quema del bosque tropical en Indonesia es un ejemplo en el mundo en desarrollo donde el poder ha sido delegado desde que se introdujo la democracia, pero ahora esto podría considerarse como de poca ayuda desde una perspectiva de calentamiento global.

■ En la India, se dice que rivalidades inter-departamentales y una burocracia indolente en el gobierno federal en ocasiones inhibe avanzar hacia medidas más

* Especie de betún parecido al petróleo, que se utiliza para producir petróleo crudo sintético. Es muy contaminante. N. de T.

efectivas y una dirección central en lo que se refiere a los asuntos ambientales, al igual que los desacuerdos entre ministros que actúan a nombre de diferentes partes interesadas y que han obstaculizado la acción gubernamental en otras democracias como la federal alemana y la no-federal británica.⁵⁴ En todo India hay una variación significativa en el acogimiento de la energía eólica, lo cual ha sido explicado haciendo referencia a las relaciones entre las autoridades y el mercado en el ámbito estatal. Sin embargo, una concentración más efectiva del poder político en el centro no necesariamente ofrece una solución. La realidad política es que las campañas electorales, especialmente en las grandes zonas rurales, frecuentemente se articulan en torno a promesas de electrificación, lo que probablemente significa hacer uso de las grandes reservas de carbón barato con las que cuenta el país, por lo menos hasta que la inversión en energía solar —una estrategia delineada en el Plan de Acción Nacional sobre Cambio Climático— sea más competitiva.

■ La idea de apuntar estos ejemplos es, entonces, destacar que contar con las instituciones políticas y de gobierno correctas para la mitigación del cambio climático podría no ser lo mismo que tener las instituciones correctas para la democracia liberal (o para mejorar la calidad de la democracia distribuyendo más ampliamente el poder gobernante): puede haber tensiones entre ambas. Puede que haya algunas reglas de oro generales. Por ejemplo, en contraste con los casos mencionados *supra*, la dispersión de poder institucional que caracteriza a Estados Unidos ha permitido que se hayan aceptado iniciativas de reducción de producción de dióxido de carbono en los ámbitos local, de ciudades y estados (California y Nueva York, por ejemplo), a pesar del rechazo que el gobierno federal hiciera del Protocolo de Kioto. De forma similar, en Australia, algunos estados tomaron iniciativas para el cambio climático aun cuando el gobierno federal no se mostró entusiasmado. Por su parte, algunos ejemplos de la región sur de África han mostrado que alejarse de los enfoques verticales (de arriba hacia abajo) hacia la conservación durante procesos de transformación democrática trae como consecuencia que se pongan, de hecho, en gran riesgo los valores ambientales.⁵⁵ Al llegar a la conclusión de que ni la democratización ni la democracia deben juzgarse como una panacea, Walker enmarca una cuestión que bien vale la pena repetir aquí: “La pregunta no debe ser si la democracia es buena para el medioambiente sino *cómo* y *cuándo* la democratización, en sus diversas variantes, puede cambiar las estructuras que gobiernan la toma de decisiones y el acceso y control sobre los recursos materiales en formas que favorezcan objetivos



Cambio climático y democratización. Una relación compleja

sociales y ambientales.”⁵⁶ Profundamente importante en referencia con la mitigación del cambio climático, ésta es una idea generadora que podría ser de suma pertinencia para explorar qué tan bien se adaptan las sociedades al cambio climático y sus efectos dañinos; una cuestión que abordaremos en la siguiente sección.

3.2 Las democracias responden a los efectos del cambio climático: adaptación

■ En el largo plazo, la mitigación del cambio climático es una respuesta que resuena con el problema general de la adaptación al cambio climático, sin embargo, para muchos países en desarrollo, la adaptación ejerce mayor presión en el corto y mediano plazos y sus propios esfuerzos de mitigación no cambiarán su realidad. ¿Puede la democracia ayudar?, ¿será que los gobiernos democráticos tienen mayores probabilidades de proteger a sus ciudadanos en contra de los daños ocasionados por el cambio climático, y compensar o corregir los daños ya producidos (mitigación del desastre)? Las bases para creer que la respuesta es “sí” son muy similares a las ya ofrecidas (en la sección 3.1) en relación con el compromiso que la democracia tiene con el medioambiente sustentable, pero también, al igual que antes, hay condiciones.

■ En teoría, las libertades políticas y los derechos civiles que los ciudadanos disfrutan en las democracias permiten que los gobiernos sean sensibles a los deseos expresados y las necesidades sentidas, que van desde el derecho a la vida que poseen los ciudadanos a su fuerte interés en los medios para vivir. Un ejemplo ilustrativo que surge de investigación hecha en el sur de Asia, hace varios decenios, sostiene que es menos probable que la democracia —en comparación con las no-democracias— permita grandes hambrunas. Esto se debe a que la libertad de expresión hace difícil ignorar una hambruna y los procesos electorales dan un incentivo político a los gobernantes para tratar de evitar consecuencias extremas, especialmente para los más vulnerables.⁵⁷ Al mismo tiempo, la teoría reconoce que incluso en democracias como la india, permitirían a lo largo del tiempo la persistencia de grandes bolsones de desnutridos, lo cual constituiría un tipo de hambruna furtiva.

■ A diferencia del desafío que implica la mitigación del cambio climático —esto es que, aunque muchos de los beneficios concomitantes al tomar medidas llegarán en el futuro, sus costos financieros y económicos hay que cubrirlos ahora—, los rendi-



mientos de asumir una postura compatible con la adaptación (y los costos políticos de no hacerlo) pueden ser muy tangibles, incluso en el breve periodo de un gobierno democráticamente electo. Esto parece querer decir que las democracias, incluidas las del mundo en desarrollo, tienen un fuerte incentivo para comprometerse más con la adaptación que con la mitigación, en comparación con las no-democracias. El Plan de Acción Nacional sobre Cambio Climático de la India puede ser un ejemplo, pues señala que el gasto público en adaptación está por encima de 2.6 por ciento del PIB. Además, las posibilidades de que la gente inicie sus propias estrategias de adaptación junto con las disposiciones gubernamentales, son mayores en los "países libres" en comparación con cualquier otro lugar; la libertad que tienen las comunidades para tomar iniciativas espontáneas, específicas a su contexto, pueden producir una diferencia significativa en el ámbito local, incluso en ausencia de apoyo de un gobierno central fuerte.

■ Sin embargo, aun cuando hay buenas razones para decir que el avance hacia la democracia debería servir a la causa de la adaptación al cambio climático y que por tanto debería recibir apoyo nada más por esa simple razón, esto no proporciona certeza con respecto a la respuesta. Esto por diversas razones.

■ Primera, está la cuestión del financiamiento general y capacidad económica y no sólo la voluntad política para contraer los costos de la adaptación al cambio climático y compensar a los ciudadanos que sufren los efectos dañinos. Evidentemente, los países en desarrollo están en desventaja (pues enfrentan la disyuntiva cruel de tener que optar entre las necesidades de adaptación del presente y las necesidades de las generaciones futuras). Por comparación, es muy probable que los países de la OCDE se vean menos severamente afectados por el calentamiento global, precisamente porque sus niveles actuales de prosperidad los aísla de algunos de los efectos y les permite adquirir los medios para la adaptación con mayor facilidad. Los esfuerzos para mitigar el desastre tienden a compararse favorablemente en las democracias ricas debido a los recursos que pueden movilizar. Entonces, el asunto trae a colación la consideración mayor de si la democracia tiene mayores probabilidades de traer prosperidad, en oposición a las no-democracias, a través del desarrollo.

■ Aquí, la evidencia histórica sugiere una fuerte correlación entre democracias y niveles elevados de ingresos. Sin embargo, la correlación se ha ido debilitando

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

progresivamente a lo largo de los dos últimos decenios, debido al éxito de muchos países del mundo en desarrollo que tienen ingresos relativamente bajos y que, sin embargo, han devenido en países más democráticos. Y dejando bastante de lado las observaciones de los niveles de ingreso, los economistas políticos no pueden ponerse de acuerdo en si existe un vínculo entre cambios en el ingreso (crecimiento económico) y tipo de régimen político. La incertidumbre se agrava por la ambivalencia sobre la principal dirección de la causalidad; dicho llanamente, la democratización promueve el desarrollo o es éste el que promueve la democratización. Así, por ejemplo, una revisión que los economistas hicieron recientemente sobre la literatura pertinente concluyó que “los intentos por vincular el desempeño económico con características del sistema político no han establecido hallazgos claros”; de cualquier relación que exista se tiene una comprensión muy deficiente de la misma.⁵⁸ Entonces, la democratización no es una condición necesaria para el desarrollo, aunque el desarrollo ayudará a la adaptación ante el cambio climático, y puede que tampoco sea una condición suficiente.

■ Segunda, la democracia es una cosa, pero la buena gobernanza es algo más. La buena gobernanza hace referencia a Estado de derecho, a asegurar los derechos de propiedad y a la capacidad de formular políticas públicas acordes y, posteriormente, ejecutarlas eficiente y eficazmente con el mínimo de corrupción. Puede que esto sea mucho más importante que la democracia *per se*, tanto para el avance del desarrollo como para gestionar el cambio climático. La pregunta pertinente es entonces si el avance hacia la democracia mejora la gobernanza. Muchas de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo señalan creer que sí; algunas de ellas ahora proporcionan apoyo para reformas democráticas sobre la base de que la gobernanza se mejore en consecuencia —y por tanto las oportunidades de que la ayuda económica se utilice bien y con ello mejore el desempeño de desarrollo concomitante—.

■ Sin embargo, y no obstante que este razonamiento proporciona bases para la democracia (y trata de asistir al cambio democrático) en el interés de una mejor adaptación, nuevamente la respuesta está condicionada. Evidencia procedente del mundo en desarrollo en general, sobre los vínculos entre democratización y gobernanza, está mezclada y su análisis podría hacerse mejor desagregando ideas de gobernanza en sus diferentes componentes, los cuales no necesariamente avanzan con la misma dirección. Por ejemplo la corrupción —que a pesar de ser sólo un aspecto, general-

mente se lo ve como un indicador muy importante de calidad de gobernanza— se ha incrementado en algunas de las democracias nuevas y emergentes, de acuerdo con Transparency International, uno de los órganos informativos más respetados. De acuerdo con esta organización, los puntajes de corrupción percibida son altos en países como Nigeria, Indonesia y la Argentina. La India y Brasil tienen una comparación desfavorable en relación con China. A la inversa, Singapur, que Freedom House califica sólo como parcialmente libre, siempre ha recibido calificaciones muy altas por su gobernanza. La percepción que tiene la gente con respecto a la efectividad gubernamental para combatir la corrupción también varía, yendo de impresiones relativamente favorables en Singapur y Hong Kong, así como en la Ghana democrática, a percepciones no favorables en Japón y en varias democracias occidentales, junto con Rusia y Ucrania.⁵⁹ Al igual que sucede con la democracia, no son sinónimos la “buena gobernanza” y una capacidad ejecutiva vigorosa. Entonces, es la incidencia que la democratización tiene en esas propiedades de gobernanza y cuya pertinencia es mayor para gestionar la adaptación, lo que necesita de una inspección más detenida; una inspección que debe hacerse a nivel país y niveles subnacionales.

■ Tercera, entonces, el proceso de tratar de avanzar de una no-democracia hacia una democracia puede ser peligroso, como ya hemos mencionado: un intento fracasado o problemático de democratización puede tener consecuencias dañinas para el desarrollo y para la capacidad de comprometerse con la adaptación al cambio climático, en el corto o incluso en el mediano plazo. La presencia de otros desafíos como la construcción de la nación, la construcción de Estado, la transformación económica y, por supuesto, la inestabilidad climática pueden complicar los problemas. De hecho, existe un debate no resuelto sobre si resulta razonable esperar que las sociedades consigan avances en la construcción de la democracia si el Estado es débil o ineficiente, o si son mínimas las destrezas del gobierno para suministrar bienes y servicios que los políticos prometen durante las campañas electorales. Falsas promesas que posteriormente traen desazón serán causa de insatisfacción popular y alejamiento; entonces, el entusiasmo de una sociedad por la democracia podría menguar. Entonces, en algunos lugares la construcción del Estado y los esfuerzos por incrementar la eficacia del gobierno, junto con un hincapié en imbuir el Estado de derecho, son una prioridad por encima de tratar de establecer la democracia; si es que posteriormente ha de hacerse posible el crecimiento económico sostenible y tomar medidas más efectivas referentes al cambio climático.

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

■ Cuarta, no deben descartarse de entrada las probabilidades que los gobernantes de no-democracias estables tengan un interés político en la adaptación al cambio climático, a pesar de las primeras investigaciones que realizó Sen sobre las hambrunas. Si es verdad que la legitimidad de las no-democracias descansa más en su desempeño para el suministro de bienes en comparación con las democracias (cuya legitimidad es intrínseca), entonces las presiones políticas sobre los gobernantes para que protejan y compensen a las víctimas del cambio climático parecen más apremiante. En contraste con democracias estables, donde los votantes pueden proceder para cambiar el gobierno como una forma de expresar su descontento, el fracaso de los gobernantes autoritarios o parcialmente autoritarios para estar al lado de la gente puede echar por tierra el régimen en su totalidad. Debido a que en algunos países donde la débil respuesta de las autoridades a las necesidades de ayuda de los ciudadanos en situaciones de desastres naturales, como un terremoto, ha dejado expuesto las limitaciones de un régimen que no es capaz de hacerse responsable democráticamente —e incluso ha motivado demandas sociales de cambio político—, en el caso de China, el liderazgo del Partido Comunista parece haber aprendido de sus errores pasados: su respuesta expedita y de alto nivel ante el terremoto en Sichuan en 2008 atrajo muchos elogios.

■ Un asunto muy distinto, que concierne a otro aspecto distinto de la adaptación al cambio climático, es que las autocracias son incluso más sensibles que las democracias a las necesidades de adaptar las exigencias de defensa nacional a las amenazas físicas que la inestabilidad del cambio climático trae para su capacidad militar, por razones tanto de seguridad externas como internas.

■ En suma, si bien en general puede ser que las democracias estén comprometidas con la protección de las personas ante daños excesivos, ello no significa que todas tengan la capacidad para hacerlo. Tampoco significa que todas las no-democracias quedan mal paradas al hacer una comparación. Casi independientemente del régimen político y especialmente donde el Estado es débil, establecer la infraestructura de gestión y organizativa, así como los medios económicos y financieros para contrarrestar los efectos dañinos de la inestabilidad del cambio climático puede significar que experimentar con reformas contenciosas o arriesgadas tendrá que quedar para otros tiempos, en algunos lugares.

4. Resumen de los acertijos del cambio climático-democratización

■ Tanto el cambio climático y lo que las sociedades hagan en términos de medidas para dicho cambio climático produce ganadores lo mismo que perdedores. Hay consecuencias para el bienestar lo mismo que para la distribución del poder e influencia. Si el material presentado en las secciones previas de este documento es defendible, entonces el intento por modelar qué significarían mutuamente la democratización, el cambio climático y las respuestas que se den, hace que surjan acertijos complicados.

■ Haciendo un balance, parece ser que la democracia liberal estable tiene mayores probabilidades de responder a los desafíos del cambio climático, en comparación con otras opciones de régimen probadas. Se pueden discutir las razones precisas de ello; por ejemplo, la importancia de las libertades de la sociedad civil vs gobierno que rinde cuentas democráticamente. Sin embargo, no hay certeza con respecto a que las democracias harán todo lo necesario y oportunamente. Los horizontes políticos de los gobiernos democráticamente electos tienden a ser breves; las sociedades deben descartar el futuro e individuos libres asignan un valor muy alto en los bienes que compiten con el medioambiente o el daño irreversible ocasionado. El imperativo político de equilibrar intereses opuestos y alcanzar compromisos puede inhibir al gobierno para que tome medidas esenciales y decisivas. Si la democratización es verdaderamente buena para el avance económico, entonces la evidencia proveniente de las democracias del mundo desarrollado nos dicen que las emisiones de dióxido de carbono per cápita seguirán incrementándose con el desarrollo, aun cuando caigan en relación con el ingreso nacional total. De agregar el crecimiento poblacional, arribamos a las posibilidades de un incremento sustancial de emisiones en los años por venir. Parece ser que la democratización —esto es, el establecimiento de más democracias— *por sí misma* no ofrece una solución llana al calentamiento global.

■ Formas más imaginativas de la democracia que la democracia liberal —por ejemplo, aquellas basadas en modelos altamente deliberativos o participativos e ideas de ecodemocracia/democracia ecológica— podrían ser superiores en teoría, pero están todavía en gran medida sobre la mesa de diseño. Donde se establezcan arreglos políticos de este tipo, las sociedades y la toma de decisiones colectivas podrían comportarse más responsablemente en relación con valores ambientales, sin

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

embargo, esto aún tiene que probarse empíricamente. Y la naturaleza descentralizada de tales esquemas podría ser una debilidad en términos de abordar un problema que como el calentamiento global, requiere una solución mundial. Además, debido a que las medidas serias para el cambio climático ahora son urgentes, el tiempo para los experimentos políticos se está terminando. Y si el empujar a los países que no son democracias liberales para que se democratizen termina produciendo una transición que acabe por quedar estancada, o producir fluctuaciones de régimen o caos social, entonces la sociedad y el gobierno se distraerán de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o enfrentar los efectos del cambio climático. Desde una perspectiva de calentamiento global, hay lugares donde mantener gobiernos autoritarios estables o parcialmente autoritarios estables podría tener ventajas. En efecto, *si* resulta cierto que la democracia tiene ventajas como requisito político de desarrollo económico sostenido —que históricamente ha significado un incremento en las emisiones de CO₂— entonces retardar la democratización podría ser una buena idea *si* la mitigación del cambio climático es vista como una prioridad dominante (y suponiendo que la aportación de emisiones de CO₂ del país fueran considerables). Sin embargo, retrasar el desarrollo también reduce la capacidad económica para comprometerse con la adaptación al cambio climático. De hecho, China no sólo es una no-democracia cuyo desarrollo es acelerado, sino que ve al mayor desarrollo como una forma de mejorar su capacidad para combatir el cambio climático.

Debido a que el clima mundial ya está cambiando, podría ser más difícil para algunas no-democracias alcanzar una democracia estable debido al daño económico, al riesgo de un Estado más frágil y a las posibilidades que un retroceso autoritario resulte del creciente descontento y desorden. También podría pensarse que estas observaciones sugieren no sólo que la reforma democrática no es una panacea para el cambio climático, sino que la democratización ni siquiera debería ser impulsada donde tal ambición no es realista o puede ocasionar seria alteración. Fortalecer las capacidades del Estado y mejorar la gobernanza podría ser más importante para los objetivos de la adaptación al cambio climático y para mejorar la seguridad humana. Este tipo de razonamiento crea un dilema ético para quienes apoyan la democracia. En este contexto, los organismos internacionales cuya misión incluye ayudar a difundir la democracia al mismo tiempo que se comprometen a apoyar la mitigación del cambio climático y la adaptación, tendrán que enfrentar sus propias disyuntivas crueles.

■ Además de ello, la concentración de la atención política y de recursos públicos que la estabilización del clima y los efectos del cambio climático exigen ahora en casi todos los niveles, incluyendo el internacional, parecen estar atados a distraer el apoyo a la diseminación de la democracia en el mundo. Aquí, la compensación debe ser considerada como uno de los desafíos que enfrentarían los reformadores democráticos, incluyendo las organizaciones internacionales que apoyan la democracia. En efecto, argumentos como los que se vierten en el informe *Climate Change as a Security Risk* van más allá al señalar que la mayor prioridad internacional debe asignársele a la estabilización política y a mejorar la capacidad de los gobiernos para gestionar los riesgos ambientales en los países afectados. Incluso llegan a sugerir que el compromiso de Occidente para impulsar la reforma democrática pronto podría perder credibilidad, debido a un cambio en el discurso internacional de los derechos humanos, que se desplaza hacia la posición de hacer responsable a Occidente como responsable del cambio climático ocasionado por el hombre y por el daño ya ocasionado a los derechos económicos, sociales e incluso políticos (esto es, la oportunidad de gozar orden político o democracia o ambas cosas) en el mundo en desarrollo. Esto puede colocar crecientemente a la defensiva a los países de la OCDE formalmente “reconocidos como modelos de democracias, de protección de los derechos humanos y de desarrollo económico”.⁶⁰ A la vista de algunos críticos del mundo en desarrollo, no promover la democracia sino proporcionar financiamiento adecuado para mitigación y adaptación climática *universal* podría parecer la mejor forma en que Occidente podría hacer reparaciones, ahora.

■ Sin embargo, ¿la posibilidad de una cooperación con mejores recursos y con un enfoque más inteligente hacia la cooperación internacional entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo podría ayudar a resolver todos los dilemas? El capítulo 5 busca abrir la discusión precisamente sobre esta cuestión.

5. Algunas implicaciones de política internacional

■ Como se ha mostrado, no se puede hacer una cartografía precisa del cambio climático y de la evidencia de un compromiso con políticas dirigidas al cambio climático, particularmente en cuanto a la distinción entre democracias y no-democracias o, incluso, de la distinción entre países desarrollados y en desarrollo. Ser una demo-

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

cracia de un país desarrollado no *garantiza* una disposición política más favorable a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Y el cambio climático es un fenómeno mundial cuyos efectos no respetan la condición política o económica de los países, aun cuando distintos países se verán afectados de formas distintas. Algunas democracias frágiles y países en desarrollo que intentan democratizarse podrían ser tanto, o más vulnerables, al daño inducido por el cambio climático, en comparación con regímenes autoritarios estables o parcialmente autoritarios estables.

■ Las múltiples implicaciones para los actores internacionales abarcan por lo menos tres grupos: aquellos cuyo compromiso es ayudar a crear un nuevo y efectivo régimen climático internacional; aquellos comprometidos en proporcionar asistencia internacional para el desarrollo, y, las agencias, instituciones y fundaciones internacionales de apoyo a la democracia. El primer grupo comprende líderes mundiales, políticos, diplomáticos y funcionarios civiles internacionales en el frente, junto con activistas de vanguardia en el ámbito climático adscritos a la red verde mundial en la sociedad civil. Incluye gobiernos de las economías emergentes cuya contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero son, o muy pronto serán, significativas, y aquellos cuyos países necesitan desesperadamente apoyo para la adaptación al cambio climático. Sin embargo las tres agendas —cambio climático, desarrollo y democratización o apoyo a la democracia— cuentan con sus propio grupo de organizaciones internacionales, agencias multilaterales, lo mismo que organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y semi-autónomas persiguiendo objetivos definidos en sus declaraciones de principios. Los “activistas de la democracia” y sus objetivos, por ejemplo, son distintos a los de los esfuerzos internacionales que se centran más en el desarrollo que buscan construir una mejor gobernanza.

■ La pluralidad de mandatos y diversidad organizacional obstaculiza un pensamiento más integral y unir prácticas. No hay una coordinación general. Por ejemplo, la adaptación al cambio climático no figura como elemento destacado de las actividades de desarrollo.⁶¹ De acuerdo con el PNUD, “la planeación y el financiamiento para adaptación al cambio climático siguen siendo actividades marginales en la mayor parte de las agencias donadoras”, y no hay acuerdo con respecto a qué significaría integrar la adaptación a los programas de desarrollo o cómo habría que hacerlo.⁶² Las propuestas para vincular arreglos internacionales para apoyar la adaptación con un compromiso para reducir la emisión de gases de efecto invernadero encuentran sensibilidades políticas. Lo mismo es verdad incluso cuando se trata de vincular ofer-

tas de apoyo en temas climáticos a concesiones políticas sobre la forma de gobierno; aun cuando cambios en la gobernanza (y posiblemente en tipos de régimen) podrían ser vitales para asegurar un uso efectivo de dicho apoyo. Aunque conversaciones entre apoyo internacional a la democracia y la comunidad del cambio climático parecen darse con poca frecuencia, hay una preocupación compartida con algunos especialistas en cooperación para el desarrollo, en cuanto a que nuevas transferencias internacionales sustanciales de recursos concesionarios para asistir con adaptación o mitigación del cambio climático podrían terminar siendo un nuevo tipo de “recurso de curso” [*RESOURCE COURSE*]; uno que es dañino para el desarrollo, que daña las perspectivas democráticas y que es ineficiente como respuesta al cambio climático.

■ Y, no obstante, las distintas agendas y sus objetivos se traslapan o mínimamente tienen mutuas implicaciones significativas. Después de todo, la asistencia para el desarrollo que fomenta el desarrollo humano reduce tanto la vulnerabilidad al cambio climático y hace más factible el logro de una democracia estable. Se sostiene que sacar a la gente de la pobreza es la estrategia más eficaz para adaptación al cambio climático y para asegurar estabilidad democrática de largo plazo. Y, en el largo plazo, invertir en mitigación para el cambio climático tiene sentido para el desarrollo económico. Pensando no menos positivamente, la democratización y el apoyo internacional para construir la democracia pueden dar frutos en términos de desarrollo y voluntad política o capacidad para abordar las problemáticas climáticas, tanto en los ámbitos nacional como internacional.

■ Entonces, en un nivel general, parece haber dos conjuntos de implicaciones. La primera implicación es que un enfoque mejor coordinado para visualizar políticas para el desarrollo y para apoyar la democracia —un enfoque que toma plenamente en consideración las principales problemáticas del cambio climático— tiene más sentido que perseguir y actuar en las tres agendas de forma aislada.

■ La segunda implicación en el nivel general es que si las negociaciones entre los estados sobre un nuevo régimen de cambio climático y su instrumentación va a avanzar, las partes en la negociación deben tener una apreciación profunda de las políticas nacionales en el seno de los estados, en particular aquellas que serán más cruciales para alcanzar resultados exitosos.

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

■ Yendo en pos de ambas implicaciones, ahora vale la pena retomar varias cuestiones que podrían beneficiarse de una mayor investigación o por el contrario, si ya están disponibles los conocimientos, las creencias y la comprensión necesarios, entonces se les podría dar mayor realce, especialmente en los debates sobre cambio climático y promoción de la democracia.

6. Respuesta a algunas preguntas importantes, quedan muchas más por responder

■ Al inicio de este documento, cuatro preguntas enmarcaron la investigación (véase la introducción). En suma, el análisis hasta aquí hecho generó las siguientes respuestas.

- **La democratización no necesariamente facilita y más bien podría dificultar que los países se involucraran comprometidamente con la mitigación del cambio climático.**
- **La democratización podría mejorar las posibilidades de adaptación en el interés de proteger a los más vulnerables, pero no se la podría considerar un prerrequisito y tampoco una razón suficiente.**
- **El calentamiento global podría ser problemático para la democratización, pero sus efectos sobre la sociedad podrían generar una diversidad de exigencias políticas, y el resultado político dependería (entre otras cosas) de qué tan bien responderían a los efectos del cambio climático los arreglos políticos existentes.**
- **Adaptarse exitosamente al cambio climático y asegurar a las personas contra los efectos dañinos debería ayudar a que las sociedades alcanzaran o sostuvieran democracias liberales estables, sin embargo, también otros tipos de regímenes (que podrían ser o no preferidos por la población) podrían fortalecer su posición de esta forma.**

■ Sin embargo, estas son generalizaciones muy amplias, redactadas con una estructura fuertemente condicional. Deben tomar el color local del contexto específico al que se apliquen; donde serán necesarios mayores refinamientos de significado o atender algunas advertencias, junto con un sentido más preciso de las implicaciones reales de la política. Idealmente las recomendaciones de política internacional de-

ben quedar informadas en primer lugar con aquello que se pueda aprender a partir de seguir formulando preguntas, centrándose con mayor detalle en las restricciones políticas y en las oportunidades políticas, y en las estructuras de incentivo político que distinguen a los países individualmente. La influencia que estas consideraciones políticas nacionales ejerzan sobre las posiciones de negociación que los gobiernos adopten en los foros internacionales y las posibilidades de que posteriormente se tomen medidas efectivas, no deben ser socavadas. Las soluciones al cambio climático no son simplemente técnicas, financieras y económicas, también tienen dimensiones políticas fundamentales.

■ En este contexto, la política no es reductible únicamente a gobernanza. Entre más podamos aprender sobre las políticas internas como resultado del seguir formulando preguntas como las identificadas en este documento, más inteligente será la respuesta de política internacional al cambio climático. Esta es la razón por la cual importa el debate sobre las políticas internas. Puede servir a los intereses tanto de la mitigación climática como a la adaptación, además de decirnos más sobre cómo hacer que la democracia sea resistente al cambio climático (hacerla *climate-proof*) lo mismo que a la democratización, para que resistan ante los efectos adversos del calentamiento global.

■ Las preguntas que planteamos a continuación caen en dos categorías: preguntas de coordinación, que son pertinentes específicamente para las organizaciones internacionales, y preguntas más generales de política. Abarcan tres dominios: casos donde lo más deficiente es nuestra comprensión, casos en los que se requiere de mayor información sólida, y casos donde en el centro del asunto yacen decisiones que parten de valores. Los tres están interconectados. Las preguntas no se aplican por igual a todos los países o a todas las organizaciones. Algunas, más bien, adquieren un significado especial para organizaciones que combinan explícitamente la promoción de la democracia con un vigoroso compromiso hacia las problemáticas climáticas, o a países donde reducir la pobreza masiva debe ser de una muy alta prioridad y/o donde la democracia estable se encuentre ausente o esté insegura. Si algunas preguntas parecen inclinarse sobre todo hacia los "países en desarrollo" esto se debe a que las restricciones políticas, las oportunidades políticas y las estructuras de incentivo político en dichos países son menos familiares para muchos europeos y estadounidenses en comparación con la situación mucho más cercana a casa; si bien

Cambio climático y democratización. Una relación compleja

también se puede encontrar ausencia de comprensión o comprensiones equivocadas entre países de Occidente, e incluso dentro de la Unión Europea.

Preguntas de coordinación

- ¿El apoyo que los países reciben para adaptación y mitigación debe discriminar a las no-democracias y países con registros deficientes en derechos humanos?
- ¿Las sociedades fuertemente empeñadas en construir una democracia son candidatas más fuertes para recibir apoyo contra las amenazas que enfrentan debido al cambio climático?
- ¿La promoción internacional de la democracia y los derechos humanos debe retirarse si pone en peligro asegurar un nuevo régimen de gestión climática mundial?
- ¿Se sigue justificando la promoción internacional de la democracia en lugares donde se corre el riesgo de alienar al gobierno o extender la inestabilidad política y, en consecuencia, impedir medidas climáticas efectivas, sean de mitigación o adaptación?
- ¿Colocar condicionamientos políticos a la asistencia para el desarrollo o la asignación selectiva de asistencia a países que ya han cumplido con ciertos requisitos políticos o de gobernanza debe tomar en consideración las consecuencias que probablemente tendrían para las medidas climáticas?
- ¿Qué tipo de apoyo internacional para la construcción de capacidad en gobernanza podría beneficiar al desarrollo, las medidas climáticas y la democratización; una situación de triple logro (*win-win-win*)?

Preguntas políticas

- ¿De las diversas propiedades políticas frecuentemente asociadas con la democracia liberal, cuál es o cuáles son más cruciales para dar respuestas apropiadas al cambio climático: gobierno representativo; sociedad civil fuerte; burocracia pública responsable y eficiente; descentralización administrativa; inclinación hacia una economía de mercado; otra?; ¿las respuestas pueden brindar guía a la promoción internacional de la democracia?

- ¿Quiénes son las principales partes interesadas en las iniciativas políticas que abordan la mitigación del cambio climático y adaptación al cambio climático, y dónde se ubican en relación con la distribución general del poder político e influencia en la sociedad?; ¿quiénes son los principales actores con capacidad de veto y qué determina su posición?
- ¿Cómo el liderazgo político de países tan diversos como China, India, Indonesia y Brasil calculan la factibilidad política de comprometerse con la mitigación del cambio climático?; ¿cómo comparan los riesgos políticos internos y, también son contrarios al riesgo?; ¿la transferencia de recursos internacionales puede hacer una diferencia? o ¿la política climática ya está fuertemente determinada por influencias externas?
- ¿Cómo se comparan los esfuerzos que realizan las élites políticas para influir sobre la opinión pública en relación con las medidas dirigidas al cambio climático?; ¿las viejas democracias y las nuevas, o digamos India y China, pueden aprender una de otras en este asunto?
- ¿Qué influencias políticas determinan la adaptación climática-planificación y ejecución y reducción del riesgo de desastre en el futuro?
- ¿Hay ejemplos donde las preocupaciones que tiene la comunidad con respecto a los efectos locales del cambio climático o con respecto a actividades responsables de la emisión de gases de efecto invernadero se hayan traducido en presiones políticas sobre los gobiernos para que aborden la mitigación del cambio climático, y cuáles son las lecciones políticas?
- ¿En las no-democracias podría llevarse a cabo la reforma democrática a cargo de la elite política como una respuesta política, racional, al descontento popular que despierta el desempeño en el área ambiental en general y los temas de cambio climático específicamente?
- ¿En qué parte del mundo la democracia o la democratización se encuentra en mayor riesgo desde una perspectiva de calentamiento global y sus efectos, y hacia dónde debería dirigirse el ofrecimiento de asistencia técnica, financiera o de otro tipo?
- ¿Qué ejemplos de democracia, distintos a la democracia liberal, han mostrado enfoques sensibles al cambio climático dirigidos al desarrollo a favor de los pobres, que podrían incrementarse progresivamente, se replicados, transferidos o emulados de alguna forma y más ampliamente?
- ¿Deberíamos estar haciendo que la democracia liberal/la democratización sea

resistente al cambio climático (*climate-proof*) o, más bien, deberíamos reinventar nuestros modelos de democracia y reformar la arquitectura institucional de manera que sea más idónea para responder al cambio climático?

- ¿Cómo puede la gobernanza mundial de las medidas para el cambio climático conformarse a los principios democráticos y su práctica?

7. Coda

■ Los autores de un estudio que abordó la política de las políticas para el cambio climático en la Unión Europea y las democracias prósperas, concluyó que la investigación realizada hasta ahora no ha descubierto “estrategias políticas de tipo ‘bala de plata’” que permitirían a los gobiernos escapar de todas las restricciones políticas que impiden tomar medidas radicales para el cambio climático.⁶³ Por ello, sino por otra razón, ahora resulta crucial invitar a otros países y no solamente aquellas democracias del mundo desarrollado para que compartan sus pensamientos sobre los temas planteados en este documento. Requerimos de mayor inclusión, mayor comprensión mutua y, sobre todo, de nuevas iniciativas políticas constructivas que merezcan amplia legitimidad y apoyo —nacional e internacional— si es que el mundo ha de combinar la imperiosa acción sobre el cambio climático con las aspiraciones democráticas de la gente común.

Referencias

Baer, P. T. Athanasiou, S. Kartha y E. Kemp-Benedict (2008). *The Greenhouse Development Rights Framework*, 2a. ed., Berlín: Heinrich Böll Stiftung. (Hay versión castellana del resumen ejecutivo: "Marco de los derechos al desarrollo con emisiones responsables de gases de efecto invernadero", 2a. ed., México, Heinrich Böll Stiftung, 2008. Puede consultarse en línea: http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/derecho_al_desarrollo.pdf)

Banco Mundial (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Bapna, M. y H. McGray (2008). *Financing Adaptation: Opportunities for Innovation and Experimentation*, WRI Conference Paper, noviembre, 2008.

Bättig, M. y T. Bernauer (2009). "National institutions and global public goods: are democracies more cooperative in climate change policy?", *International Organization* 63/2, de próxima aparición.

Beckman, L. (2008). "Do global climate change and the interest of future generations have implications for democracy?", *Environmental Politics* 17/4, pp. 610–24.

Beeson, M. (2009). *The Coming of Environmental Authoritarianism*, mimeógrafo.

Burk, J., C. Bals y G. Kier (2009). *The Climate Change Performance Index Results 2009*, Berlín, Germanwatch y Climate Action Network Europe.

Busby, J. (2008). "The hardest problem in the world. Leadership in climate change" en *Cooperating without America: Theories and Case Studies of Non-hegemonic Regimes*, S. Brem y K. Stiles (eds.), Londres y Nueva York, Routledge, pp. 73–104.

Cheng, Qian (2008). *A Portrait of China's Climate Policy*, Berlín, Germanwatch Documento de Trabajo, enero, 2008.

China State Council Information Office. 2008. *White Paper: China's Policies and Actions on Climate Change*, puede consultarse en línea la versión castellana: http://spanish.china.org.cn/science/txt/2008-10/29/content_16683547.htm

Compston, H. y I. Bailey (eds.) (2008). *Turning Down the Heat. The Politics of Climate Policy in Affluent Democracies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Consejo Asesor Alemán sobre cambio Climático (2007). *Climate Change as a Security Risk*, London and Sterling, VA, Earthscan.

Eurobarometer (2008). *Europeans' attitudes towards climate change*, puede consultarse en línea: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives

Floyd, R. (2008). "The environmental security debate and its significance for climate change", *The International Spectator* 43/3, pp. 51–65.

Foro Humanitario Mundial (2009). *The Anatomy of a Silent Crisis. Human Impact Report Climate Change*, Ginebra, Foro Humanitario Mundial. Puede consultarse en línea: <http://www.ghf-ge.org>

Freedom House (2009). *Freedom in the World 2009*, puede consultarse en línea: <http://www.freedomhouse.org>

Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*, Cambridge, Polity Press.

Gobierno de la India (2008). *National Action Plan on Climate Change*.

Harmeling, S. (2008). *Global Climate Risk Index 2009*, Berlín, Germanwatch.

Held, D. (2009). "Democracy, climate change and global governance", presentación de apertura a la conferencia sobre *The Great Transformation. Climate Change as Cultural Change*, Essen, mimeógrafo, junio.

Helm, D. (2008). "Climate-change policy: why has so little been achieved?", *Oxford Review of Economic Policy* 24/2, pp. 211–238.

Holden, B. (2002). *Democracy and Global Warming*, Londres, Continuum.

International Alliance of Research Universities (IARU) (2009). *Climate Change: Global Risks, Challenges and Decisions*, puede consultarse en línea: <http://www.climatecongress.ku.dk>

Koehn, P. (2008). "Underneath Kyoto: emerging subnational government initiatives and incipient issuebundling opportunities in China and the United States", *Global Environmental Politics* 8/1, pp. 53–77.

Leggewie, C. y H. Welzer (2008). Can democracies deal with climate change?, puede consultarse en línea: <http://www.eurozine.com>

Li, Quan y R. Reuveny (2006). "Democracy and environmental degradation", *International Studies Quarterly* 50/4, pp. 935–956.

Lipset, S. M. (1959). "Some social requisites of democracy. Economic development and political legitimacy", *American Political Science Review* 53, pp. 69–105.

Mol, A. y N. Carter (2006). "China's environmental governance in transition", *Environmental Politics* 15/2, pp. 149–170.

Muills, C. Wright (1956). *The Power Elite*, Oxford, Oxford University Press.

Neumayer, E. (2002). "Do democracies exhibit stronger environmental commitment? A cross-country analysis", *Journal of Peace Research* 38/2, pp. 139–164.

Newell, P. (2006). *Climate for Change. Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press.

Newell, P. (2008). "Civil society, corporate accountability and the politics of climate change", *Global Environmental Politics* 8/3, pp. 122–153.

Page, E. (2008). "Distributing the burdens of climate change", *Environmental Politics* 17/4, pp. 556–575.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.

Shearman, D. y J. Smith. (2007). *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*, Westport, Conn. y Londres, Praeger.

South African Government Information (2008). Declaración hecha a los medios por Marthinus Van Schalkwyk, Ministro de Medioambiente y Turismo, Cape Town, 28 de julio. Puede consultarse en línea: <http://www.info.gov.za/speeches/>

Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press.

The German Marshall Fund of the United States, varios años. *Transatlantic Trends*, puede consultarse en línea en: <http://www.transatlantictrends.org>

Transparency International (2007). *Global Corruption Barometer 2007*, puede consultarse en línea: <http://www.transparency.org>

Transparency International (2008). *Global Corruption Report 2008*, puede consultarse en línea: <http://transparency.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change. Human Solidarity in a Divided World*, Houndmills, Palgrave Macmillan para el PNUD, puede consultarse en línea la versión castellana: http://hdr.undp.org/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf

United States Environmental Protection Agency (2008). *Global Greenhouse Data*, puede consultarse en línea: <http://www.epa.gov/climatechange/emissions/globalghg.html>

United States Government Energy Information Administration (2009). *International Energy Outlook 2009*, puede consultarse en línea: <http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/emissions.html>

United States National Intelligence Council (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*.

Walker, P. (1999). "Democracy and environment: congruences and contradictions in southern Africa", *Political Geography* 18/3, pp. 257–284.

Ward, H. (2008). "Liberal democracy and sustainability", *Environmental Politics* 17/3, pp. 86–409.

Williams, G, A. Duncan, P. Landell-Mills y S. Unsworth (2009). "Politics and growth", *Development Policy Review* 27/1, pp. 5–31.

NOTAS

¹ Giddens (2009).

² Busby (2008), p. 92.

³ Información del gobierno de Sudáfrica (2008). Por cuestiones de simplicidad, este documento hace referencia al mundo en desarrollo como si se tratara de una categoría homogénea, aun cuando existen diferencias pronunciadas entre los países que lo integran (sea que se incluya a China o no), tanto como los contrastes dentro del "mundo desarrollado".

⁴ Así lo consignaron en://www.guardian.co.uk (5 de febrero, 2009).

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007, Perspectiva general, p. 2.

⁶ Baer *et al.* (2008), p. 5.

⁷ PNUD (2007), p. 13

⁸ *Ibíd.*, p. 48.

⁹ *Ibíd.*, p. 42.

¹⁰ Banco Mundial (2007), p. 200.

¹¹ *Ibíd.*, p. 201.

¹² PNUD, *loc cit.*, p. 42; Environmental Protection Agency de Estados Unidos (2008).

¹³ Harmeling (2008).

¹⁴ El informe del Foro Humanitario Mundial afirma que a la fecha 325 millones de personas están "seriamente afectadas" por el impacto del cambio climático en términos de la hambruna, enfermedades y pobreza, y que el número se duplicará en 20 años. El mecanismo mediante el cual el cambio climático amenaza a cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden verse en la figura 13 (página 68).

¹⁵ Eurobarómetro (2008), pp. 73, 37 y 69.

¹⁶ Page (2008), p. 573.

¹⁷ Energy Information Administration, de Estados Unidos (2009).

¹⁸ PNUD (2007), *loc cit.*, p. 150.

¹⁹ Las claras distinciones analíticas fueron desafortunadamente vilipendiadas por la aplicación descuidada del término "cambio de régimen" a los esfuerzos realizados por las fuerzas de la coalición encabezada por Estados Unidos para derrocar por la fuerza gobiernos específicos en Afganistán e Iraq, esfuerzos que tuvieron consecuencias perniciosas, debido a la asociación (errónea) que se ha venido a conocer como "promoción de la democracia".

²⁰ Shearman y Smith (2007), por ejemplo, entrarían en esta categoría.

²¹ Leggewie y Welzer (2008).

²² Newell (2008), p. 149; también Newell (2006), pp. 123–153.

²³ Koehn (2008), p. 72.

²⁴ Consejo Asesor Alemán sobre Cambio Climático, 2007.

²⁵ Beeson (2009) sobre el este de Asia; Shearman y Smith sobre la predicción más amplia, según la cual la democracia sede el paso a una forma de feudalismo donde el poder debe descansar en filósofos/ecologistas.

²⁶ Desde Lipset (1959), esta perspectiva ha sido objeto de bastantes pruebas empíricas y generalmente se la ha encontrado válida.

²⁷ Por ejemplo, Foro Humanitario Mundial (2009), p. 3.

²⁸ *Ibíd.*, p. 49.

²⁹ Floyd (2008). El concepto de "complejo militar-industrial" proviene de C. Wright Mills (1956).

³⁰ Véase Consejo Asesor Alemán sobre Cambio Climático (2007).

- ³¹ Stern (2007).
- ³² Giddens (2009); Held (2009).
- ³³ Helm (2008), p. 226.
- ³⁴ Giddens (2009) sostiene lo primero, mientras que Shearman y Smith (2007) sostienen lo segundo.
- ³⁵ PNUD (2007), *loc. cit.*, Prólogo, p. vi.
- ³⁶ United States National Intelligence Council (2008), pp. 41–51.
- ³⁷ Beckman (2008), p. 620.
- ³⁸ Neumayer (2002); Bättig y Bernauer (2009) de próxima aparición.
- ³⁹ Helm (2008), pp. 212 y 218.
- ⁴⁰ Giddens (2009).
- ⁴¹ Ideas sugerentes tomadas de Gudrun Benecke.
- ⁴² Por ejemplo, véase Holden (2002).
- ⁴³ Leggewie y Welzer (2008).
- ⁴⁴ Ward (2008).
- ⁴⁵ PNUD (2007), *loc. cit.*, p. 8.
- ⁴⁶ Li y Reuveny (2006).
- ⁴⁷ Resultados de encuestas tomados de PNUD (2007), *loc. cit.*, pp. 66–67; el German Marshall Fund de Estados Unidos, Busby (2008), nota 34; Compston y Bailey (2008), pp. 93–96; Eurobarómetro (2008).
- ⁴⁸ Burk, Bals y Kier (2009). Los factores para ponderación son tendencias de las emisiones vinculadas con la producción de energía 50%, nivel de emisiones 30% y políticas para el cambio climático 20%. Las emisiones del transporte internacional [*INTERNATIONAL SHIPPING EMISSIONS*] quedan fuera de los cálculos.
- ⁴⁹ Busby (2008), pp. 78 y 83–86.
- ⁵⁰ La publicación hecha por el gobierno británico de un plan de transición para un desarrollo bajo en emisiones de dióxido de carbono, el Low Carbon Transition Plan, en julio de 2009 es una posible excepción. Sin embargo, la atención que reciba en la campaña electoral general de 2010 y las subsecuentes medidas gubernamentales serán más reveladoras.
- ⁵¹ De acuerdo con la US EIA (2009): “El ingreso per cápita es la determinante más importante de las emisiones de dióxido de carbono per cápita...”.
- ⁵² Cheng (2008), p. 24.
- ⁵³ Cheng (2008); Mol y Carter (2006).
- ⁵⁴ Compston y Bailey (2008), y Newell (2006), pp. 96-122.
- ⁵⁵ Walker (1999).
- ⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 297–298.
- ⁵⁷ Sen (1999), pp. 178–184.
- ⁵⁸ Williams, Duncan, Landell-Mils y Unsworth (2009), p. 7.
- ⁵⁹ Transparency International (2008), p. 2007.
- ⁶⁰ Consejo Asesor Alemán sobre Cambio Global (2007), p. 174.
- ⁶¹ Foro Humanitario Mundial (2009), p. 76.
- ⁶² PNUD (2007), *loc. cit.*, p. 190; Bapna y McGray (2008), p. 11.
- ⁶³ Compston y Bailey (2008), p. 274.