



## Francisco P. Moreno: Su Contribución a los Intereses Territoriales Argentinos

*Angel Ernesto Molinari \**

### En este número:

- **Francisco P. Moreno: su contribución a los intereses territoriales argentinos.**
- **Nueva Zelanda, aislada pero no aislacionista.**
- **El debate sobre el cambio climático.**

### CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

#### Presidente

Carlos Manuel Muñiz

#### Director ISIAE

Roberto E. Guyer

#### Director del Boletín

Fabián Calle

#### Secretaría de Redacción

Valeria Di Fiori

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74  
Fax: (54 11) 4815-4742  
E-mail: cari@cari1.org.ar  
[www.cari1.org.ar](http://www.cari1.org.ar)

A lo largo de su intensa vida pública, Francisco Pascasio Moreno (1852-1919) realizó una contribución importante para los intereses territoriales de la Argentina. Los resultados del esfuerzo personal ofrecido al servicio del país no sólo imponen un reconocimiento permanente por parte de sus compatriotas, sino que crecen en relevancia a medida que se proyectan en el tiempo.

Desde su simple condición de ciudadano, Moreno asumió un fuerte compromiso con el mandato de la constitución nacional de 1853 dirigido a "proveer la seguridad de las fronteras", reflejando la necesidad de aquel joven país por definir su ámbito territorial mediante una efectiva estrategia de consolidación de las fronteras interiores.<sup>1</sup>

Desde el análisis jurídico de ese precepto constitucional, Joaquín V. González escribiría en 1897 que para la realidad de entonces "la palabra 'frontera' no significó límite con naciones extrañas, sino el término donde se detenía la población civilizada, dentro de nuestro propio territorio". Agregando que una vez cumplida la tarea de conquista de tales fronteras, "su sentido in-

terno desaparece para convertirse en un deber permanente de velar por la seguridad de las fronteras internacionales".<sup>2</sup>

De ahí que para la mayoría de las nuevas naciones de América del Sur, surgidas de los movimientos de emancipación producidos en el siglo XIX, su objetivo inmediato fue pujar desde el centro administrativo hacia la periferia, tratando de alcanzar la conformación e integración definitiva de sus respectivos territorios y, tras ello, ejercer el dominio estatal correspondiente.

En la empresa de construir un ámbito espacial de jurisdicción efectiva por parte de estos nuevos Estados, debe inscribirse el concepto de fronteras interiores que identificaban el confín o línea divisoria entre la autoridad nacional y el indio, la civilización y el desierto y fundamentalmente entre lo conocido y lo desconocido.

Este es el contexto adecuado desde donde debe apreciarse la obra monumental del perito Moreno, quien desde muy joven intuyó la importancia de conocer los confines del territorio de su país con el objeto de ayudar a dominar y consolidar sus fronteras interiores.

El valioso significado de esa tarea precursora se resume en el siguiente párrafo transcrito de sus notas de viaje en ocasión de la segunda expedición a la cordillera de los Andes en el año 1879: "...A mitad del camino entre Esquel a Tecka encontramos a Utrac (hijo de un cacique mapuche)... Cruzamos la gran morena que limita por el Norte. Al caer la tarde avistamos la toldería en el amplio verde pasturaje. La bandera que había regalado años anteriores a Utrac, flameaba sobre el toldo de Inacayal, como testimonio de que aquella región y sus habitantes eran todos argentinos ...".<sup>3</sup>

Moreno perteneció a esa estirpe de pioneros que caracterizó a muchos hombres del siglo XIX, quienes desde la empresa personal en algunas oportunidades o bien con modesto apoyo gubernamental en otras, se lanzaban a descubrir y conocer espacios que más tarde se incorporan al efectivo dominio de sus países. En el caso de Moreno así fue, su épica campaña para descubrir el desierto y entender a sus ancestrales habitantes tuvo por principales armas un teodolito, la libreta de notas y la bandera nacional.

Coincidentemente con



el afianzamiento de las fronteras interiores en el sur del país, la labor pionera del perito Moreno también contribuyó a precisar el objetivo nacional en materia de territorios, el concepto de unidad geográfica y el derecho del Estado a administrar integralmente ese espacio que le es propio. Despojado de todo lenguaje jurídico pero con la firmeza de un pensamiento con convicción, proclamó: "...Nunca pude comprender cómo una nación viril, dueña de extensísimas zonas, desde el trópico hasta el polo antártico, no se empeñaba en su estudio para utilizarlas, con lo que afirmarí­a el dominio de lo que la naturaleza misma le seña­laba como suyo..."<sup>4</sup>

Estos conceptos, expresados hace más de cien años, pueden hoy aceptarse como el espíritu del principio de integridad territorial, que juntamente con los principios de unidad nacional e independencia política constituyen derechos inherentes al Estado oponibles en su relación con otros miembros de la comunidad internacional, reconocidos tanto por la doctrina del derecho internacional moderno como por numerosos instrumentos jurídicos internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Por otra parte, el párrafo antes señalado presenta claramente en el pensamiento de Moreno la preocupación por conocer y afirmar el dominio en el confin más lejano de su Patria, opuesto al trópico, todavía frontera interior en la extremidad de su extenso territorio. En el pensamiento pionero de Moreno, la Antártida ya aparece como espacio intrínsecamente vinculado al concepto de integridad territorial de la República.

Así se entiende la firme gestión de Moreno en el año 1903 para que el gobierno concrete la exitosa misión de rescate de la expedición polar sueca dirigida por el doctor Otto Nordenskjöld y de los naufragos del "Antarctic" que fueran en su búsqueda; mediante el envío de la corbeta "Uruguay" que tanta glo-

ria sumaría al historial antártico argentino.<sup>5</sup>

Moreno también tuvo una decisiva participación en la instalación de la primera estafeta postal y oficina meteorológica en las Islas Orcadas del Sur, iniciativa que logra a comienzos del año 1904 cuando, al momento de partir a la Antártida, entrega personalmente a Hugo A. Acuña su nombramiento como encargado de la estafeta, junto con los sellos postales, una valija y un matasellos fechador. Sobre este hito relevante vinculado a la presencia de nuestro país en la Antártida, en su reciente obra Fasano recuerda: "...El 22 de febrero, llegados los tripulantes a las Islas Orcadas del Sur...se iza la bandera patria de la República Argentina. La Argentina se constituyó así en el primer país que estableció un correo antártico, y Moreno tuvo el honor de ser uno de sus impulsores."<sup>6</sup>

Finalmente, a través de la literatura científica legó los resultados de las observaciones producidas durante sus viajes a aquellas fronteras interiores, escritos técnicamente valiosos, descriptivos, útiles al entonces escaso conocimiento de vastos espacios del territorio argentino.

Recorrer ese aspecto de su obra desbordaría el presente trabajo; sin embargo corresponde una breve referencia a las presentaciones efectuadas por Moreno en la Royal Geographical Society de Londres en el año 1899, donde exhibió las primeras fotografías jamás expuestas de los paisajes patagónicos y que completara con un extenso artículo publicado ese mismo año en el *Geographical Journal*.<sup>7</sup>

A comienzos del año 2001, de paso por Londres en misión oficial para el gobierno argentino, pude asistir a la ceremonia conmemorativa del centenario de la presentación de Moreno ante la Royal Geographical Society y, a la vez, constatar el respeto de aquella comunidad científica por su memoria.

Francisco Pascasio Moreno,

"aventurero, explorador, científico y hombre de Estado a la vez"<sup>8</sup>, contribuyó a los intereses territoriales argentinos ayudando a consolidar sus fronteras interiores y fortaleciendo el principio de integridad territorial como política de Estado. Sirvan estas reflexiones para recordarlo.

\* Director del Comité de Estudios Antárticos (CARI). Reflexiones en ocasión de la sesión académica "Perito Francisco P. Moreno. Su contribución al interés nacional argentino en la Antártida". CARI, Buenos Aires, 7 de diciembre de 2004.

<sup>1</sup> "...El mal que aqueja a la República Argentina es su extensión: el desierto la rodea por todas partes, se le insinúa en las entrañas; la soledad, el despoblado sin una habitación humana, son por lo general los límites incuestionables entre unas y otras provincias..." (Sarmiento, D.F. "Facundo. Civilización y Barbarie". Pág.9. Colección Austral. Sexta Edición. Buenos Aires, 1962).

<sup>2</sup> González, Joaquín V. "Manual de la Constitución Argentina". Págs.449 y 450. Ed. Angel Estrada y Cía. Buenos Aires, 1971.

<sup>3</sup> Moreno, Francisco P. "Reminiscencias". Pág. 130. Secretaría de Cultura de la Nación y Ediciones Devenir. Buenos Aires, 1994.

<sup>4</sup> Moreno, Francisco P. Op.cit. Pág. 25 y 26.

<sup>5</sup> Moreno, Francisco P. "La Expedición Sueca al Polo Sur, en peligro. Necesidad de socorrerla". Diario "La Nación". Buenos Aires, 6 de mayo de 1903.

<sup>6</sup> Fasano, Héctor L. "Perito Francisco Pascasio Moreno. Un héroe civil". Pág.188. Fundación Museo de la Plata "F.P.Moreno". La Plata. 2003.

<sup>7</sup> Moreno, Francisco P. "Explorations in Patagonia". Pag 241. The Geographical Journal. Vol.XIV. No. 3. The Royal Geographical Society. London. September, 1899.

<sup>8</sup> Sopena, Germán. "Moreno, the man of patagonia". "Patagonia Argentina. Centennial of the report submitted by Perito Moreno to the Royal Geographical Society". Pag 2. Editors Germán Sopena- Robin Willson. Buenos Aires, 2001.

## Nueva Zelanda, Aislada pero no Aislacionista

*Denis McLean\**

Nueva Zelanda es quizás la mayor masa de tierra del mundo más aislada geográficamente. Su única frontera la constituye una línea trazada en alguna parte del Mar de Tasmania para delimitar una Zona Económica Exclusiva con Australia. No ha habido revoluciones, ni declaraciones de independencia frente a poderes coloniales opresores; no existe una historia de ataques hostiles por parte de enemigos externos. Tampoco se siente necesidad alguna de definir a la nación étnicamente, religiosamente, ni según otros términos separatistas. El nacionalismo de Nueva Zelanda ha ido creciendo lentamente, y se ha basado tanto sobre la identidad cultural y el silencioso orgullo frente a lo logrado, como sobre un patriotismo fervoroso. Nueva Zelanda se ha convertido durante los últimos 200 años – desde que llegaron los primeros europeos al país – en un estado-nación moderno, pragmático, desarrollado y democrático, bastante tranquilo consigo mismo.

En términos modernos Nueva Zelanda es un estado pequeño, con una población que apenas supera los 4 millones de habitantes, y un PBI mayor a los 50 mil millones de dólares, ocupando el puesto 48º en el ranking mundial. El PBI per cápita de 13250 dólares (alrededor de 28º en la escala mundial) representa un declive relativo considerable desde la Segunda Guerra Mundial, pero permite que la gran mayoría viva cómodamente. Existe una fuerte tradición de igualdad. El desempleo es bajo, apenas por encima del 4%; las tasas de criminalidad urbana crecieron en años recientes, pero en conjunto Nueva Zelanda es uno de los países más seguros y pacíficos del mundo. El mayor desafío social y político es la resolución de los agravios a la población nativa Maorí surgidos de la anexión por parte de Gran Bretaña en 1840 y la subsiguiente ola de asentamientos europeos. La pérdida del espacio tradicional y de la

identidad cultural y tribal de esta población está siendo tratada por medio de un proceso judicial exhaustivo que incluye pagos compensatorios sustanciales por parte del gobierno central. En general, lo que predomina es el deseo de ser generosos para que todos los neozelandeses puedan hacer lo mejor posible de sus vidas en estas dos grandes islas poco pobladas, hermosas, y con el mar siempre tan cerca.

Existe, en algunos sectores, la tentación de creer que la lejanía y el hechizante esplendor de gran parte del paisaje confieren a Nueva Zelanda un estatus especial, convirtiendo al país en un “lugar aparte” y privilegiado por encontrarse lejos de los puntos de conflictividad internacional y en gran medida libre de las cargas impuestas por la historia. Los neozelandeses, sin embargo, han rechazado de forma aplastante el repliegue y el aislacionismo. La Nueva Zelanda moderna es – tal como sucede con la Argentina – un producto de la era del expansionismo europeo. Podemos ver ahora que éste fue el inicio de una ola de globalización que inundó al mundo entero. En este sentido, los neozelandeses han crecido con la necesidad de comprender los asuntos internacionales, en lugar de intentar aislarse de ellos. Hasta entrada la década de 1950, el Imperio Británico y luego el Commonwealth proveyeron el marco dentro del cual Nueva Zelanda definió sus intereses internacionales políticos, de seguridad y económicos. Como en el caso de la Argentina, el capital británico fue un factor clave para el desarrollo exitoso de una economía orientada a la exportación agrícola. A partir de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, Nueva Zelanda ha surgido como una nación firmemente independiente, crecientemente involucrada en su propia región del Asia-Pacífico.

Las relaciones con el resto del mundo se basan en un fuerte com-

promiso con el multilateralismo y en un profundo sentido de obligación. La historia del siglo XX registrará una Nueva Zelanda fuertemente comprometida a ayudar a resolver los problemas internacionales. La activa y costosa participación en las dos guerras mundiales contra el militarismo y el totalitarismo y el alineamiento con los Estados Unidos en la Guerra Fría contra el comunismo han ido de la mano de un firme apoyo a los principios multilaterales incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, que fue firmada por Nueva Zelanda como miembro fundador de la nueva organización en 1945. Los neozelandeses han aprendido que la distancia no representa un escudo contra los hechos; los océanos actúan como avenidas, y el mundo y sus problemas avanzan por todas partes sin discriminación alguna. La geografía, sin embargo, representa un impuesto serio sobre la economía nacional de Nueva Zelanda en términos de mayores costos para el transporte y el comercio. Cuando esto se combina con una escala relativamente pequeña, la distancia también puede actuar como un incentivo para que ‘los mejores y más brillantes’ migren hacia los centros de mayor excelencia y desafío del mundo moderno. La lejanía, asimismo, puede a veces engendrar un sentido de irrealidad y crear una cierta dificultad para comprender los temas más urgentes que enfrentan otros.

### **El Escenario Mundial**

Tras la explosión de optimismo que acompañó la finalización de la Guerra Fría a principios de los '90, los primeros años del siglo XXI han representado un duro golpe de realidad. A partir del horror de los ataques del 11/9 sobre Nueva York y Washington en 2001, el terrorismo por medio de ataques suicidas ha tenido ecos en todo el mundo, con actos similares en Bali, Madrid y otros lugares. Aquel



problema más difícil de superar, la confrontación entre Israel y Palestina, cayó nuevamente en una desesperanza salvaje. La relación entre la superpotencia global y las Naciones Unidas se ha visto comprometida por la guerra en Irak. La desafección de las principales potencias europeas con relación a la guerra y a los medios por los cuales fue iniciada también ha hecho temblar los cimientos de la crucial sociedad transatlántica establecida tras la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, la presunción por parte de Washington del derecho a iniciar guerras preventivas e intervenir unilateralmente ha desafiado principios básicos de los asuntos internacionales. Desatar una guerra en Irak, aparentemente basada en la necesidad de remover armas de destrucción masiva - que ahora se admite que no estaban allí - agravó la ya precaria situación de seguridad en Medio Oriente. A pesar de que los índices de prosperidad aumentaron alrededor del mundo, los viejos flagelos de la pobreza, las enfermedades - más notablemente el virus del HIV - y la intolerancia permanecen entre nosotros; los peligrosos e improductivos fuegos del nacionalismo son tan fáciles de avivar como siempre.

No existe inmunidad para Nueva Zelanda frente a estos hechos. Como respuesta, se continúa ofreciendo un apoyo total a programas multilaterales sobre distintos temas. En apoyo a la guerra contra el terrorismo, las Fuerzas Especiales de Nueva Zelanda han sido desplegadas en operaciones activas en Afganistán. Adicionalmente, un grupo de Reconstrucción Provincial de Nueva Zelanda está operando con éxito en la provincia de Bamiyan, en Afganistán, con el fin de reconstruir la infraestructura educativa y preparar a la región para las elecciones. Un escuadrón de ingenieros militares fue enviado para ayudar en la reconstrucción de Irak, y un número de fragatas neozelandesas contribuyen a realizar patrullas contraterroristas en el Mar Árabe.

Ha habido un compromiso constante por parte de Nueva Zelanda hacia las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el Medio Oriente y en África - virtualmente desde el inicio de los despliegues de "Cascos Azules" después de la guerra de Suez de 1956. Más recientemente, 'peacekeepers' neozelandeses fueron enviados durante los '90s a los Balcanes. Un batallón de infantería neozelandés fue desplegado en Timor del Este en una gran operación dirigida por Australia tras una explosión de violencia étnica ocurrida en 1999; asistencia militar y de otro tipo ha sido provista de manera continua para ayudar a consolidar la paz y acompañar al nuevo país de Timor Leste hacia la independencia en 2002. La preocupación por el funcionamiento efectivo de los regímenes de desarme y de control de armas es una de las prioridades de la política exterior de Nueva Zelanda, especialmente todos aquellos intentos por frenar la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, las cuestiones relativas a los Derechos Humanos son puestas en relieve en las relaciones con otros países.

En el campo de las negociaciones comerciales internacionales, Nueva Zelanda trabaja activamente a través de la Organización Mundial del Comercio para alcanzar acuerdos comprensivos sobre distintos temas, y destina esfuerzos considerables a apoyar la Ronda de Doha. La membresía, junto a la Argentina, en el Grupo Cairns de países exportadores de productos agrícolas constituye un elemento importante dentro de esta política.

### **Asia y el Pacífico**

Desde el punto de vista de Nueva Zelanda, el dinamismo económico en años recientes de Asia del Este ha cambiado el mundo. A través de nuevos patrones de comercio, mejoras en las políticas de inmigración, ofertas de oportunidades educativas para nacionales de países regionales, el turismo y los intercambios educativos, el país se ha reorientado ha-

cia Asia y el Pacífico. El surgimiento de China como una de las principales potencias económicas y políticas es un factor novedoso que ya está generando cambios estructurales en organizaciones regionales tales como la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y el Foro Regional Asiático, convocados para discutir los temas de seguridad. China es ahora el cuarto socio comercial más importante de Nueva Zelanda, y este año comienzan las negociaciones para asegurar un acuerdo de libre comercio entre ambos países. La relación económica que se está generando ya ha sido reconocida mediante la conclusión de un Marco de Cooperación Comercial y Económica, el primer acuerdo de este tipo entre China y un país occidental. Nueva Zelanda es un fuerte partidario de APEC, la agrupación de Cooperación Económica Asia-Pacífico, y ha sido por muchos años un socio de consulta de ASEAN, una relación que se ha profundizado recientemente a partir de una invitación para participar en una reunión cumbre de los líderes de ASEAN, y la decisión de explorar un acuerdo de libre comercio entre Australia y Nueva Zelanda y la agrupación AFTA/ASEAN. El amplio y exitoso arreglo de libre comercio entre Australia y Nueva Zelanda conocido como el CER (Acuerdo de Acercamiento Económico) constituirá la plataforma para estas negociaciones. Esto por su parte refleja el hecho de que Australia tiene una importancia central para Nueva Zelanda; las interacciones entre ambos países son constantes, informales y estrechas, impregnadas de un idéntico sentido democrático, una historia en gran parte común, e intereses entrelazados.

En años recientes, varios estados-islas del Pacífico han sufrido inestabilidad a causa de la inseguridad económica y de luchas étnicas o tribales. Nueva Zelanda y Australia destinan un gran esfuerzo a la restauración de la seguridad y el orden en las islas Solomón y para superar una crisis de secesión en Bougainville. En

Fiji dos golpes militares en años recientes han hecho peligrar las relaciones entre las distintas razas, sin mencionar la posibilidad de lograr un gobierno ordenado y alcanzar un mayor desarrollo. Las herencias del colonialismo y los problemas de desarrollo existentes en pequeños estados-islas que enfrentan las presiones de la globalización y el cambio sobre sus estructuras sociales tradicionales atormentan la región. Existe una preocupación seria acerca de la viabilidad de algunos estados-islas y sus culturas frente a los aumentos de los niveles del mar, los desafíos económicos y la cantidad de población que emigra. Estos y otros problemas endémicos de la región son discutidos dentro del Foro de las Islas Pacíficas, en el cual una reunión anual de líderes, incluidos los Primeros Ministros de Nueva Zelanda y Australia, promueve programas de desarrollo y cooperación implementados a través de un Secretariado con base en Suva, Fiji.

### **Las conexiones con el Hemisferio Sur**

Los países del Norte, epicentro del poder mundial, han constituido tradicionalmente la piedra angular de las políticas exteriores del los países del Sur. Aunque es poco probable que esta prioridad cambie, nuevas líneas de comunicación y de transporte y una nueva forma de ver las oportunidades económicas y comerciales están cambiando el patrón. Los países del Sur están empezando a comprender que al mirar al este y al oeste pueden desarrollar y extender sus relaciones internacionales y expandir su visión del mun-

do. Con anterioridad a la apertura del Canal de Panamá en 1914, los barcos que partían de Nueva Zelanda hacia Gran Bretaña y Europa debían bordear el Cabo de Hornos o atravesar el Estrecho de Magallanes, lo que inevitablemente disparaba intercambios con Argentina, especialmente en temas relacionados con la cría de ovejas. En años recientes, la relación ha florecido nuevamente gracias a la conexión aérea directa entre Buenos Aires y Auckland, producto de la loable iniciativa de Aerolíneas Argentinas. No sólo tienen ahora los Argentinos una nueva ruta a Australia y Nueva Zelanda y luego hacia Asia, sino que además se ha abierto para los neozelandeses y australianos el dinámico mundo de América Latina.

En estos días, es más probable que las vinculaciones comerciales se centren en oportunidades de inversión, productos alimenticios procesados, vinos, o maquinaria para la agricultura... ¡antes que en ganado! El turismo y los intercambios educativos están cobrando mayor interés y la reciente conclusión de un acuerdo recíproco que permite que los nacionales de cada país trabajen durante las vacaciones en el otro país (el cual también fue posible gracias a la revolución de los viajes aéreos), agrega una dimensión adicional. Como ejemplo del modo moderno de hacer negocios podemos citar el caso de la multinacional láctea neozelandesa Fonterra, que concluyó un acuerdo en diciembre de 2004 con la mayor cooperativa láctea argentina, SanCor Cooperativas Unidas Limitada, según el cual la empresa neozelandesa comer-

cializará mundialmente productos con la etiqueta SanCor. La compañía argentina se beneficia con el acceso a las fortalezas comerciales de escala mundial de Fonterra, mientras Fonterra gana un peso adicional en el campo lácteo internacional.

Vemos así que antiguos vínculos están siendo revitalizados de nuevas maneras y que los socios del Hemisferio Sur están empezando a conocerse mejor, para beneficio mutuo. La relación de política exterior entre Nueva Zelanda y la Argentina basada principalmente en un interés recíproco respecto al Tratado Antártico ha sido ampliada y profundizada. Nueva Zelanda ha avanzado en la implementación de una Estrategia Latinoamericana con el objetivo de ampliar las relaciones en distintos temas con sus socios naturales en esta región. ¡Ojalá que prospere!

En un mundo complejo y dinámico, la comprensión profunda de los temas resulta crucial. Ésta es la misión principal del Instituto de Asuntos Internacionales de Nueva Zelanda. Nuestro sitio de Internet define la situación de la siguiente manera: "Los acontecimientos que ocurren afuera de Nueva Zelanda van a continuar afectándonos mucho más de lo que nosotros podemos influenciarlos. Debemos seguir esforzándonos por lograr un entendimiento mayor del mundo en el que vivimos."

\*Presidente de la Sucursal Wellington del Instituto de Asuntos Internacionales de Nueva Zelanda. Ex-Secretario de Defensa de Nueva Zelanda y Embajador en Washington.

Artículo traducido por Valeria Di Fiori.

## **El Debate sobre el Cambio Climático**

***Daniel Rossi\****

Del 6 al 17 de diciembre de 2004 se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires la décima reunión de las Partes de la Convención Cuadro de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC - *United Nations Framework Convention on Climate Change*)<sup>1</sup>. Durante dos se-

manas estuvieron reunidos en nuestro país los delegados de más de 190 Estados para discutir sobre el futuro de este acuerdo internacional. Además, como todos los años, esta reunión representó una oportunidad de encuentro de distintas organizaciones y especia-

listas que presentan sus actividades y planes al tiempo que interactúan con los representantes oficiales para hacer sentir sus opiniones en la creación de la normativa internacional que gobierna esta materia.

Según algunos científicos,



existe evidencia suficiente para sostener la hipótesis de que el aumento en la emisión de algunos gases (GEI – Gases de Efecto Invernadero) como consecuencia de actividades humanas tiene una relación causal con la modificación de la capacidad térmica del planeta. Según el Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*), en los próximos años podemos esperar una variación de las temperaturas medias en distintas regiones de la Tierra. Estas variaciones podrían modificar la capacidad portante de nuestro planeta. Más aun, se podrían generar cambios en el régimen de vientos, lluvia y/o en las corrientes marinas con consecuencias en la frecuencia y/o en la intensidad de fenómenos naturales de fuerte impacto como tormentas, tifones, huracanes, etc.

Sabemos que las variaciones climáticas no son nuevas en la historia de nuestro planeta. Las novedades, sin embargo, serían dos: 1) que la velocidad con que estos cambios se estarían verificando no darían a las comunidades humanas más afectadas la posibilidad de tomar las medidas necesarias para adaptarse a los mismos; y 2) serían actividades humanas (especialmente aquellas ligadas a la generación y el consumo de energía y la reducción de las superficies ocupadas por ecosistemas que actúan como sumideros y/o reservorios de GEI) las que contribuirían a este efecto. Ante esta posibilidad, la UNFCCC es la respuesta que la comunidad internacional está estructurando para evitar, mitigar y/o adaptarse a estos cambios. El objetivo principal de este acuerdo internacional consiste en estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases que producen el efecto invernadero a un nivel que prevenga las interferencias antropógenas dañinas<sup>2</sup>.

¿De qué vinieron a hablar los representantes de los países miembros de esta Convención? Como en todas las anteriores, el objetivo de estas reuniones consiste en hacer

un punto sobre la situación actual del problema, controlar la ejecución de las medidas adoptadas en las ediciones precedentes y definir las medidas que se adoptarán para el futuro.

La Convención establece que los países Parte desarrollados provean los recursos necesarios para solventar los costos en que incurren los países Parte en vías de desarrollo para adoptar las medidas previstas por el acuerdo (comunicaciones nacionales, medidas de mitigación y adaptación, investigación, reducción y/o captura de emisiones, protección de sumideros y reservorios, etc.). Esta previsión corresponde a dos importantes principios que han sido expresamente recibidos por el sistema internacional sobre el cambio climático:

1.- La diferencia de tratamiento entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo es expresión del principio de la responsabilidad común pero diferenciada entre distintos Estados en relación con el problema del cambio climático. Este principio, reafirmado en la Declaración de Delhi sobre Cambio Climático y Desarrollo Sostenible<sup>3</sup>, hace referencia al reconocimiento de que existe una responsabilidad histórica de parte de los países desarrollados que han sido hasta ahora (especialmente a partir de la revolución industrial) los responsables de la mayor parte de las emisiones de GHG<sup>4</sup>; que aún hoy siguen siendo los países desarrollados los responsables de la mayor parte de las emisiones; y que las restricciones en las emisiones no pueden convertirse en otra barrera que dificulte el desarrollo de los países más atrasados.

2.- Los países más pobres son, a su vez, aquellos más vulnerables toda vez que cuentan con menos recursos (financieros pero también humanos y de know-how) para hacer frente a los cambios que deberán afrontar.

En definitiva, en este sistema, las previsiones adoptadas tanto en la Convención como en las decisiones de las distintas COPs, pueden ser clasificadas como actividades

tendientes a lograr uno de los tres objetivos principales de todo el sistema:

- Cuantificación y estudio del problema (ej. inventarios nacionales, investigación, etc.);

- Mitigación y adaptación (ej. construcción de defensas para evitar inundaciones, cambio de la actividad económica de sustento de una comunidad para adaptarla a las nuevas condiciones climáticas, traslado de una población a regiones que sigan siendo aptas para el sostenimiento de la vida humana, investigación, etc.);

- Reducción de las concentraciones de GEI: reducción de emisiones y captura (ej. transferencia de tecnología, gestión de suelos, Protocolo de Kyoto, etc.).

Como ya se ha afirmado, todas estas actividades y medidas deben ser llevadas a cabo con el apoyo económico de los países desarrollados. En efecto, existen diversos programas y fondos gestionados por organizaciones internacionales o directamente por agencias de cooperación de países desarrollados, a través de los cuales se canalizan estos recursos comprometidos para alcanzar los objetivos fijados en la Convención. Así, uno de los puntos más calientes del debate durante la Conferencia radicó justamente en la cantidad y la utilización de estos fondos en el futuro inmediato. Los países en vías de desarrollo reclaman a sus pares desarrollados un mayor compromiso que se refleje en una mayor asignación de recursos para llevar a cabo las actividades antes mencionadas.

### **¿Justo a tiempo para Kyoto?**

Entre las principales actividades hemos mencionado aquellas que apuntan a reducir las concentraciones de GEI en la atmósfera. En este sentido, la Convención cuenta con previsiones específicas tendientes a obtener este resultado. Por un lado, todos los países miembro han asumido el compromiso de reducir sus emisiones de estos gases. Por otra parte, existen previsiones específicas para promover la transferencia de tecnología limpia desde

países desarrollados hacia países en vías de desarrollo. Sin embargo, el esfuerzo más importante en este sentido está representado por la firma del Protocolo de Kyoto. El 11 de diciembre de 1997, cinco años después de la entrada en vigor de la Convención y en el marco de la misma<sup>5</sup>, fue adoptado este Protocolo actual que establece normas más rígidas legalmente obligatorias en la reducción de las emisiones de GEI y un grupo de “mecanismos” innovadores que deberían contribuir a bajar los costos ayudando a los países con compromisos de reducción de emisiones a cumplir con sus metas. De acuerdo con el Protocolo los países desarrollados y con economías en transición (los llamados países del Anexo I<sup>6</sup>) están obligados a reducir sus emisiones combinadas de GEI por lo menos un 5,2% en promedio en relación a sus emisiones de 1990 durante el período de cumplimiento 2008 – 2012. Los países en vías de desarrollo, sin perjuicio de haber confirmado el compromiso de incluir los temas relacionados con el cambio climático en sus políticas de desarrollo, no tienen obligación cuantificada de reducción durante el primer periodo de cumplimiento<sup>7</sup>.

El Protocolo establece, además, algunos mecanismos innovadores (mecanismos de Kyoto) a través de los cuales se pretende implementar un sistema de comercio de derechos de carbono. En este mercado de derechos de emisión (ET – *Emission Trading*) se intercambiarán títulos representativos de los excedentes de cantidades de emisión autorizadas, junto a aquellos generados a través de los dos mecanismos por proyectos: implementación conjunta (JI – *Joint Implementation*) y mecanismo para un desarrollo limpio (CDM – *Clean Development Mechanism*). Este esquema fue diseñado para ayudar a las Partes contratantes incluidas en el Anexo I a morigerar los costos en términos económicos de las reducciones y, al mismo tiempo, promover el desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo.

La incorporación de los meca-

nismos por proyecto (JI y CDM) permiten a los Estados miembro con obligación de reducción cumplir con parte de sus compromisos a través de acciones llevadas a cabo en otros países aprovechando, de esta manera, la mayor eficiencia económica de estas acciones comparadas con aquellas realizadas localmente. Más aún, en estos mecanismos se autoriza la participación de entidades privadas que podrán, de esta manera, realizar estos proyectos para generar títulos que podrán intercambiar en este mercado.

El Protocolo entrará en vigor el 16 de febrero de 2005, una vez cumplidos los 90 días posteriores al depósito del instrumento de ratificación de la Federación Rusa. En efecto, para cumplir con la cantidad mínima de emisiones (base año 1990) requeridas para la entrada en vigor de este instrumento era necesaria la ratificación de la Federación Rusa o de los Estados Unidos de América. Este último ha ya declarado en 2001 que no entiende ratificar el Protocolo por considerarlo inadecuado para lograr los objetivos propuestos y, además, potencialmente perjudicial para la economía americana. En estas condiciones, la suerte del Protocolo quedó enteramente en manos de la Federación Rusa la que, luego de algunas dudas y arduas negociaciones, decidió ratificar.

### **Cómo llegamos y hacia dónde vamos**

En estas condiciones se llega a la COP10. Por un lado, la confirmación de la ratificación del Protocolo por parte de la Federación Rusa daba la idea de que se había concretado un importante paso adelante. Varios actores políticos importantes (la Unión Europea, Japón y Canadá) habían hecho una fuerte inversión política al ratificar el Protocolo aún sabiendo que los Estados Unidos no lo harían. Sin embargo, el superar el problema de la ratificación del Protocolo (en el que se consumieron importantes energías y recursos) hizo emerger un nuevo problema que se adueñó de la mayor parte de la atención formal e informal durante la COP10: el régi-

men post-Kyoto.

No hay que olvidar que los compromisos asumidos por cada Estado en el marco del Protocolo están basados no sólo en la proyección de sus propias emisiones sino, además, en los compromisos asumidos por los demás Estados. Con las estructuras productivas actuales de los países más desarrollados, la variación en las emisiones de GEI está relacionada con el funcionamiento de la economía. Así, si una economía entra en un período recesivo, las emisiones generadas por la misma disminuyen. Por el contrario, sin una variación estructural sustancial, si la economía crece se observa un aumento de las emisiones. En estas condiciones, podría suceder que en determinadas circunstancias, para cumplir con las obligaciones de reducción asumidas, un Estado deba implementar medidas que directa o indirectamente disminuyan su tasa de crecimiento con las consiguientes consecuencias en términos de bienestar general de su población y de competitividad de sus empresas. La defección de los Estados Unidos, que representa más del 35% de las emisiones totales de 1990 de los países anexo I, no sólo implica un resultado más modesto del esperado en términos ambientales sino que, además, modifica los equilibrios que se habían encontrado al momento de la firma del tratado. Es también cierto que, en un sistema de comercio global como el creado por el Protocolo, una menor demanda total de unidades de reducción debido a la no participación del principal emisor (la mayor demanda potencial) implica para los restantes participantes un costo menor al momento de cumplir con sus obligaciones<sup>8</sup>. No obstante, en períodos de cumplimiento sucesivos (a partir de 2012), es difícil pensar en la asunción de nuevas obligaciones de reducción por parte de los principales actores sin la participación de los Estados Unidos.

Por otra parte, y especialmente si se considera el problema del asumir obligaciones de reducción en términos del efecto que esto



tiene sobre la competitividad de las economías de los países que lo hacen, se entiende por qué se propone el tema de los compromisos de los países en vías de desarrollo. Para los países que hoy tienen obligación de reducción, es impen-sable que en un nuevo período de cumplimiento, fuertes emisores con economías emergentes como China, India o Brasil no asuman ningún tipo de obligación. Por su parte, estos países y, en general, el grupo de los países en vías de desarrollo, no parecen dispuestos a aceptar algún tipo de obligación que pueda implicar una disminución en su ritmo de crecimiento.

La lentitud con la que ha sido implementada la Convención dificulta el escenario en el que tiene que negociarse esta difícil cuestión. En teoría, este debate debía llevarse a cabo en condiciones bien diversas. Por una parte, en el marco de la Convención se esperaba que se crease un consistente flujo de recursos desde los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo en cumplimiento de las distintas previsiones tendientes a cumplir con los objetivos fijados.<sup>9</sup> Por otra parte, el Protocolo, de haber entrado en vigor varios años atrás como se había previsto al momento de su firma, podría haber creado un fuerte mercado de unidades de carbono con la participación de entidades privadas. Este sistema, funcionando a régimen, debería haber creado incentivos económicos positivos para la transferencia de tecnología limpia y la realización de obras de infraestructura en países en vías de desarrollo. En definitiva, si estos dos elementos hubieran funcionado como se esperaba, existiría hoy un fuerte incentivo para que los países menos desarrollados se mantuvieran dentro del sistema y, de esta manera, se contaría con mejores bases para la negociación de la normativa post-Kyoto.

En la práctica, la transferencia de recursos comprometida en la Convención es considerada insuficiente por los países en vías de de-

sarrollo y el Protocolo de Kyoto entrará finalmente en vigor sólo este año. Además, este instrumento será operativo sin el país que podría representar la mayor demanda de unidades de carbono con una consecuente reducción del precio esperado de estas unidades. Menor valor del "servicio ambiental" que podrían brindar proyectos en países en vías de desarrollo o con economías en transición implica una menor transferencia potencial de recursos a través de este canal. Por otra parte, sin indicaciones efectivas sobre el eventual valor de unidades creadas más allá del 2012, el tiempo efectivo de generación de estas unidades es muy corto. Si consideramos las dificultades ligadas a la identificación, proyección, construcción y puesta en marcha de un proyecto de estas características, llegamos a la conclusión que el período útil de generación de unidades que podrán ser comercializadas en el mercado es de tan sólo cinco o seis años. Este limitado horizonte temporal penaliza fuertemente muchos potenciales proyectos, dificultando su desarrollo.

En estas condiciones, el debate y las negociaciones ligadas al futuro del régimen internacional sobre el Cambio Climático y los temas ligados a la adaptación y mitigación han dominado la escena, la atención y la tensión durante la COP10. A efectos de tratar de desbloquear esta situación fue aceptada la propuesta presentada por el gobierno Argentino de realizar un seminario durante el año 2005 para promover el intercambio informal de ideas en: 1) acciones relacionadas con la adaptación y la mitigación y; 2) medidas y políticas adoptadas para la implementación del Protocolo de Kyoto. En definitiva, se observa cómo los debates al más alto nivel político de las partes involucradas reflejan la dificultad para afrontar un tema que toca casi todos los sectores de actividad humana y en el que existe todavía una fuerte incertidumbre.

El derecho internacional no siempre cuenta con los instrumentos adecuados para avanzar en la producción de normativa con la ve-

locidad requerida por los acontecimientos. Sin embargo, el sistema, sus mecanismos e instituciones están finalmente comenzando a funcionar como estaba previsto. Tal vez los esfuerzos requeridos para dar un paso importante como la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto han dejado, por el momento, a los principales actores con poco resto en términos de capacidad de negociación para afrontar el nuevo desafío que representa la definición del futuro del sistema. En estos momentos no queda más que seguir de cerca las decisiones técnicas de las instituciones que trabajan en la implementación de los tratados vigentes, esperando que el buen funcionamiento de los mismos sienta bases más sólidas para la definición del futuro del sistema.

\*Experto en promoción de inversiones de ONUDI ITPO Italia. E-mail: drossi@netandshare.org

<sup>1</sup> La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994. La Conferencia de Partes (COP) es el órgano supremo de la Convención y es la máxima autoridad en cuanto en la toma de decisiones. Durante la COP se reúnen todos los años los representantes de los miembros.

<sup>2</sup> [Art. 2, UNFCCC]

<sup>3</sup> [Declaración Ministerial de Delhi sobre el Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible - COP 8; (d)]

<sup>4</sup> Los países en vías de desarrollo han contribuido menos de un tercio del CO<sub>2</sub> y del CH<sub>4</sub> acumulado en la atmósfera y menos del 20 por ciento de todas las emisiones industriales de CO<sub>2</sub>.

<sup>5</sup> [Art. 17, UNFCCC]

<sup>6</sup> En referencia a la parte del documento de la Convención donde está contenida la lista de estos países.

<sup>7</sup> Expresión del principio de la responsabilidad común pero diferenciada. Ver ut supra.

<sup>8</sup> Al respecto ver Rossi, Daniel; "Estados Unidos Sigue Lejos de Kyoto... ¿Por Suerte?"; Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos; Mayo, 2004; pg. 7 y ss.; ISIAE; Buenos Aires.

<sup>9</sup> Ver ut supra.