

Oñati Socio-Legal Series, v. 2, n. 4 (2012) - Private-Public Partnerships as new approaches to the Social Economy / Los partenariados privado-públicos; nuevos enfoques en Economía Social / Pribatu-Publiko Partenariaduak, Ekonomia Sozialaren adierazpen berriak
ISSN: 2079-5971

El modelo del partenariado aplicado a la lucha contra el cambio climático (Public private partnership (PPP) as a model to work on climate change)

VIRGINIA SENOSIAIN ORTEGA*

Senosiain Ortega, V., 2012. El modelo del partenariado aplicado a la lucha contra el cambio climático *Oñati Socio-legal Series* [online], 2 (4), 103-117. Available from: <http://ssrn.com/abstract=2009396>

Abstract

The present paper is focused on how the model of Public Private Partnership (PPP) fits into the work against climate change and to promote sustainable development. Even If our main idea to study the importance of this model as a tool to protect the environment, is necessary to approach to the problem of climate change first; the proper characteristics of the problem will determinate its suitability. We will follow analyzing the special character of this model and some international good practices, to finish with the conclusions of the present study.

Key words

Climate change; global warming; public private partnership; environmental law; adaptation; mitigation.

Resumen

El presente estudio tiene como objeto la posible adecuación del modelo del partenariado público privado a la lucha contra el cambio climático y al desarrollo sostenible. Dado que nos centraremos en la aplicación de esta figura de colaboración en la protección del medio ambiente, entendemos necesario realizar una sucinta aproximación a la problemática del cambio climático, al ser sus propias características las que determinen la idoneidad o no del modelo del partenariado en este campo. Posteriormente analizaremos la especial naturaleza del partenariado en el ámbito medioambiental, para proseguir analizando sendos ejemplos de buenas prácticas internacionales, y concluir valorando los resultados del presente estudio.

Artículo presentado en el Congreso La Economía Social. Responsabilidad Corporativa, Propiedad Privada y Partenariados. Derechos Laborales y Cooperativas, celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, en el marco del programa de Cursos de Verano de la UPV/EHU, del 6 al 8 de julio de 2011. La financiación para la participación en el mismo se ha obtenido a través del proyecto EHU10/37 "La empresa en la Estrategia Europa 2020".

* Virginia Senosiain Ortega es profesora de Derecho Internacional y Comunitario e Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Así mismo, es abogada en ejercicio y coordinadora del programa de liderazgo medioambiental "Ekoliderrak Plus", de la entidad financiera Kutxabank. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Facultad de Derecho, Paseo Manuel de Lardizabal, 2. 20018 Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa) Spain. virginia.senosiain@ehu.es

Palabras clave

Cambio climático; calentamiento global; partenariado medioambiental; adaptación; mitigación.

Índice

1. Introducción a la problemática: el cambio climático	106
2. El partenariado público privado en el ámbito medioambiental.....	108
2.1. El partenariado público privado: concepto y clases.....	108
2.2. Conveniencia del modelo del partenariado público privado en la lucha contra el cambio climático	109
3. Buenas prácticas internacionales: partenariados medioambientales.....	111
4. Conclusiones.....	113
Bibliografía	115

1. Introducción a la problemática: el cambio climático

Para poder entender lo que supone el calentamiento global o cambio climático, se antoja necesario conocer el funcionamiento natural de la atmósfera. La atmósfera es una capa que rodea a la Tierra y que está formada por distintos elementos¹.

Su conjunto ha permitido durante milenios que la temperatura del planeta haya sido a grandes rasgos constante (Almarza Mata 1999), operando de la siguiente manera: la atmósfera funciona como si fuese el cristal de un invernadero, que por un lado filtra los rayos solares (he ahí una de las funciones de la capa de ozono) y por otro lado, mediante el vapor de agua existente en la misma, absorbe parte de la radiación infrarroja que emite la superficie de la Tierra, irradiando calor al planeta. Según diversos estudios llevados a cabo tanto por la Unión Europea (2005) como por otras organizaciones, sin atmósfera no sería factible la vida en la Tierra, dado que las temperaturas oscilarían entre los 99 grados centígrados durante el día y los 166 grados bajo cero durante la noche (Singh 1992).

Este equilibrio natural se ha visto alterado por la acción del hombre, que especialmente desde la revolución industrial no ha cesado de emitir a la atmósfera gases que han alterado las proporciones inherentes a la misma. Al alterar las proporciones el efecto invernadero natural empieza a fallar, y la temperatura de la Tierra inevitablemente comienza a subir. Son factores antropogénicos los que han ocasionado que la temperatura, que no se ha visto alterada prácticamente en miles de años, haya aumentado significativamente en las últimas décadas, augurando diversos estudios un aumento de entre uno y seis grados a lo largo del presente siglo (Unión Europea 2007).

Debido al aumento de las emisiones de los considerados gases de efecto invernadero, es decir, los gases que favorecen que el efecto invernadero natural y beneficioso se vea alterado, se eleva la temperatura ambiental, produciendo a su vez que los fenómenos meteorológicos sufran diversos cambios. Así, habrá zonas en las que aumente la cantidad de lluvia sufriendo inundaciones y por otro lado habrá zonas que irán desertificándose. Al producirse el deshielo de parte de los Polos el nivel del mar aumentará anegando zonas costeras y propiciando la desaparición de algunas islas o archipiélagos. Las zonas propensas a sufrir tornados o huracanes verán cómo estos son cada vez más frecuentes y potentes, los temblores de la tierra se sucederán de manera más habitual. Surgirán nuevas

¹ Resulta de especial valor el documento "La lucha contra el cambio climático" de la Comisión Europea, de 2007, donde se explica con gran claridad las razones que provocan el cambio del clima. Así, a la pregunta del por qué se nos responde: "La atmósfera contiene vapor de agua, dióxido de carbono (CO₂) y otros gases de origen natural que dejan pasar la luz del sol, pero que absorben el calor que a su vez irradia la Tierra. Este proceso natural, llamado «efecto invernadero», mantiene la temperatura terrestre a un nivel que permite que haya vida. Sin él, la temperatura media global sería de - 18 °C y, por tanto, insoportable.

Sin embargo, actividades humanas como el uso intensivo de combustibles fósiles o la destrucción de bosques para su transformación en superficie agrícola están haciendo que aumenten en la atmósfera los niveles de dióxido de carbono y otros gases que retienen el calor. La incorporación de estos gases de «efecto invernadero» está potenciando el efecto invernadero natural, calentando la Tierra y dando lugar al cambio climático.

La solución está en reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en particular el dióxido de carbono. Esto significa utilizar mejor los recursos naturales. Los combustibles fósiles —el petróleo, el gas y el carbón destinados a producir electricidad y utilizados en la calefacción, la refrigeración y el transporte— son fuentes importantes de emisión de gases de efecto invernadero, por lo que es necesario utilizarlos en menor medida y de manera más eficiente. Al mismo tiempo, es importante evitar el paso del dióxido de carbono a la atmósfera; por ejemplo, «capturándolo» a medida que se produce y almacenándolo a continuación bajo tierra, en yacimientos agotados de gas o minas de sal.

Asimismo, resulta esencial para combatir el cambio climático invertir la tendencia a la deforestación, en particular la desaparición de las selvas tropicales, que actúan como «sumideros» que absorben el dióxido de carbono. Los bosques absorben dióxido de carbono mientras crecen, pero lo emiten durante la tala. Aunque hay otros elementos que contribuyen al calentamiento global, como el metano que se desprende de la eliminación de residuos en los vertederos o las emisiones originadas por la utilización excesiva de fertilizantes, el uso de combustibles fósiles y la deforestación son los principales culpables.

plagas y enfermedades infecciosas en zonas que antes no las habían sufrido, e inevitablemente parte de la naturaleza y de la raza humana se verá obligada a emigrar a otras zonas, propiciando la concentración de la población mundial. Todas estas consecuencias, son y serán las que sufra la humanidad a menos que se evite de manera drástica el proceso del calentamiento global cuyo efecto no es otro que el cambio climático (Naciones Unidas 2000).

En términos generales, la lucha contra el cambio climático se concentra en dos frentes principales. En primer lugar, en una necesaria adaptación a los efectos ya derivados del cambio climático: el cambio ya está aquí, debemos conseguir frenarlo, mitigar sus efectos, pero no podemos cerrar los ojos a las consecuencias que actualmente estamos sufriendo.

En segundo lugar, resulta imprescindible un cambio de modelo económico, apostando por un desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente que satisfaga las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (Vidal 2009) En este cambio es vital la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, volviendo a los índices de 1990 como primera medida para conseguir ir reemplazando los combustibles fósiles que los generan por otros menos dañinos para la atmósfera y que siguen garantizando el desarrollo. De igual modo resulta de vital importancia romper la dependencia que actualmente mantenemos con las fuentes de energía no renovables o fósiles, altamente contaminantes y de cantidad limitada, fomentando el uso de las llamadas renovables. Esta dependencia actual no solo acelera el cambio climático por las emisiones a la atmósfera, sino que encarece de una manera alarmante todos los productos que necesiten energía en su elaboración. En base al informe *Financing renewable energy in the European Energy Market*,² en el caso de no optar por el uso de energías renovables que poco a poco vayan sustituyendo el uso de las actuales, la subida de precios de los carburantes tradicionales traerá consigo un espectacular incremento de los alimentos básicos. Esta tendencia ascendente que actualmente ya sufrimos está motivada por la escasez de recursos energéticos, la dependencia de los mismos, y los mercados especulativos.

Si bien es innegable que la humanidad se encuentra ante un problema de grandes dimensiones, no lo es menos que el mismo posibilita una lectura positiva, dado que se abren grandes campos de negocio. Así, la adaptación al cambio ya presente ha supuesto la creación de nuevas áreas de negocio, tales como el llamado "*Climate insurance*", generando a las aseguradoras un amplio campo de actuación. Y qué decir del desarrollo sostenible, que al demandar un cambio integral del sistema económico trae consigo innumerables posibilidades de negocio.

El principal problema radica en la necesidad de grandes inversiones para hacer frente al cambio climático, unido a la situación de crisis mundial y recortes que estamos viviendo. El cambio climático es un problema global que requiere soluciones tanto globales como locales, siendo necesaria la participación de todos los agentes de la sociedad en base al principio "pensar global, actuar local", principio asumido en el Derecho Internacional y en el Derecho Comunitario Europeo respecto de estas cuestiones. Las administraciones públicas (entendiendo éstas en sentido general) son las que a priori consideramos deben encabezar esta lucha, pero tal y como hemos mencionado, en la actualidad resulta materialmente imposible que éstas sufraguen las inversiones requeridas dada su precaria situación. Por otro lado, si bien el sector privado es cada día más consciente de la necesidad de un cambio de sistema apostando por un desarrollo sostenible que abriría un amplio campo de mercado, se encuentra ante la necesidad de invertir en

² Informe encargado por la Comisión Europea con el objeto de analizar la situación y diseñar la estrategia que permita cumplir el objetivo establecido por la Directiva 2009/28/EC (lograr que para el año 2020 las energías renovables supongan al menos el 20% de la energía total necesaria en la Unión Europea).

un campo que no le garantiza beneficios a corto plazo, exigiéndole paciencia a la hora de recoger los frutos de la inversión realizada.

Por ello, resulta imprescindible la búsqueda de nuevos sistemas de colaboración entre distintos agentes y sectores, superando así las dificultades de cada uno de ellos. Aquí es dónde entraría en juego el modelo del partenariado público privado, donde distintos agentes procedentes del sector público y privado aúnan esfuerzos y comparten riesgos con el objeto de lograr una meta común: un desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente, evitando así que prosiga el temido cambio climático.

2. El partenariado público privado en el ámbito medioambiental.

2.1. El partenariado público privado: concepto y clases

A grandes rasgos, el sistema económico-social actual se sustenta en lo que llamamos infraestructuras, que no son otra cosa que complejos sistemas técnicos que otorgan al ciudadano una gran variedad de servicios esenciales (Saravanan 2008). Tradicionalmente han sido los gobiernos o las distintas administraciones las encargadas de articular y gestionar estas infraestructuras, especialmente en el campo de su financiación. Actualmente, este sistema de gestión íntegramente público está resultando inviable dada la mala situación de las arcas públicas, resultando necesario apostar por sistemas mixtos, dando cabida al sector privado en la articulación de los mencionados servicios. De esta necesidad surge la figura del partenariado público privado, donde confluyen distintos agentes procedentes tanto el sector público como el privado con la idea de ofrecer un servicio a la ciudadanía, compartiendo riesgos, realizando inversiones conjuntamente y obteniendo beneficios a la vez que se beneficia a la sociedad. Un partenariado medioambiental sería aquel que garantice un desarrollo sostenible y colabore frenando el cambio climático. El Copenhagen Center define el partenariado como la unión de "diferentes combinaciones de personas y organizaciones procedentes de distintos ámbitos públicos y sociales que se comprometen a desarrollar relaciones voluntarias, de ayuda mutua que generan nuevos beneficios, dirigidas a alcanzar objetivos de interés público mediante la combinación de recursos y competencias" (Nelson y Zadek 2000).

Si bien el concepto del partenariado público privado es básicamente el mismo en todos los países, existen ciertos matices en base a las características inherentes de cada uno de ellos. Así, en Estados Unidos el partenariado ha estado tradicionalmente vinculado a la renovación urbana y al desarrollo económico de las urbes, mientras que en Reino Unido la *Private Finance Initiative* (FPI) fue introducida por el gobierno conservador en 1992. En muchos países, tales como Portugal, Italia, Holanda, Grecia, Irlanda, Israel, China e India, el partenariado se entiende como un instrumento apto para garantizar servicios públicos, si bien en otros muchos, se analiza con cierto recelo la idoneidad del mismo, alegando una pérdida de control por parte de las administraciones públicas a la hora de ofertar al ciudadano estos servicios. En Australia se define el partenariado como una relación económica entre el gobierno y el sector privado, en principio con una duración extensa, dónde se comparten los riesgos y los beneficios, y mediante la cual el sector privado participa en la financiación, el diseño, la construcción, la titularidad y la gestión de servicios públicos.

Centrándonos en el plano medioambiental y reservando para más adelante el análisis de la idoneidad del modelo del partenariado en la lucha contra el cambio climático, un partenariado público privado surge de la voluntaria unión de distintos agentes (tales como las administraciones públicas, industria privada, grupos de activistas, científicos, organizaciones internacionales) con el objeto de ofrecer un servicio sostenible que promueva o facilite la lucha contra el cambio climático.

En base a la combinación de los agentes que intervienen en cada partenariado medioambiental, el grado de participación de los mismos y la materia o servicio que se pretende abarcar con cada uno, podríamos realizar múltiples clasificaciones teóricas. Consideramos quizá más interesante dado su lado práctico, aportar datos reales en relación a la configuración actual de los partenariados medioambientales, su ubicación geográfica y su ámbito o materia de actuación.

- a) Participación: En lo que al sector público se refiere la mayoría de los partenariados tienen al estado o a la administración general como participante público, si bien poco a poco va aumentando la iniciativa local o regional en la creación de los mismos. Así mismo, y dado el carácter global del fenómeno climático, son varias las organizaciones internacionales, tales como Naciones Unidas³, las que impulsan la creación de partenariados. Cabe destacar la importancia de la Cumbre de Johannesburgo de 2002 respecto al uso del modelo del partenariado, dado que fue precisamente esta Cumbre la que comenzó a impulsar la figura de manera inequívoca. Dentro del sector privado la participación está más repartida, contribuyendo en igual medida el sector industrial como las organizaciones científicas.
- b) Ubicación geográfica: Actualmente son Asia y África los continentes en los cuales se ubican la mayor parte de los partenariados medioambientales, si bien Europa cuenta con un número cercano de partenariados en funcionamiento. Más atrás queda América, cerrando la lista Oceanía.
- c) Ámbito o materia de actuación: La mayoría de los partenariados medioambientales actuales se centran en la innovación, la transferencia de técnicas y conocimientos y el aumento de la capacidad de reacción ante el cambio climático.

2.2. Conveniencia del modelo del partenariado público privado en la lucha contra el cambio climático

El modelo del partenariado público privado como sistema de gestión de servicios públicos no cuenta con un apoyo unánime por parte de la sociedad. Son muchas las voces que se alzan denunciando que pone en peligro la independencia de los servicios que se ofrecen vía este sistema, suponiendo una pérdida del control público sobre los mismos, que como su propio nombre indica son "servicios públicos". Si bien el uso del modelo es más discutido en unos sectores que en otros, a la hora de emplear este sistema para hacer frente al cambio climático, adaptándonos al mismo e impulsando la implantación del desarrollo sostenible, parece que la opinión mayoritaria aboga por su idoneidad. La propia naturaleza del problema junto a las características de las necesarias soluciones nos lleva a pensar que el uso del partenariado público privado en materia medioambiental puede ser si no la respuesta más viable y acertada, una de las más importantes.

Dejando a un lado las voces críticas, que centran su discurso en el razonamiento arriba indicado, es decir, la pérdida de autonomía o de índole pública del servicio, procederemos a analizar algunas de las razones que justifican la utilización del partenariado en este ámbito.

- a) Problemática global, soluciones integrales: Si algo caracteriza al problema del calentamiento global es que no conoce de fronteras. Resultarían vacuos los esfuerzos locales sin una coordinación internacional. Por ello, desde instituciones supranacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea se aboga por la colaboración entre países y sectores industriales o de negocio de distintos países, con el objeto de garantizar esa necesaria cooperación.

³ Actualmente Naciones Unidas cuenta con una oficina dedicada a los partenariados, denominada "UN office for partnerships". Si bien se impulsa la creación de partenariados en todas las materias, debemos destacar dos programas dedicados a la protección medioambiental: "Biodiversity Programme" y "Environment Programme".

Debido a esta característica intrínseca a la problemática, el partenariado se presenta como un perfecto instrumento dónde aunar los esfuerzos procedentes de distintos países y sectores.

- b) Necesaria colaboración de los distintos agentes de la sociedad: Unido al argumento anterior, la lucha contra el cambio climático requiere la participación de todos los sectores de la población: administraciones públicas, empresas privadas, comunidad científica, asociaciones civiles, etc. Es evidente que una de las ventajas del partenariado es que no es excluyente, sino todo lo contrario, fomenta la unión y la participación de distintos agentes en la consecución de un objetivo común.
- c) Situación económica de las administraciones públicas: Habiendo superado ya las reticencias iniciales en relación a la necesidad de una actuación firme y un cambio estructural que permita frenar el cambio climático, la situación económica de las administraciones públicas impide en gran medida la realización de las inversiones necesarias en esta materia. El cambio de filosofía requiere una fuerte inversión inicial, que si bien a largo plazo resultará mucho más rentable que el costo de no actuar, supone un gran esfuerzo inicial. En este esfuerzo las administraciones públicas necesitan la colaboración del sector privado, compartiendo con éste la inversión necesaria y posteriormente, los beneficios. Sin esta colaboración resulta imposible asumir esa apuesta por parte del sector público, por ello, en esta ocasión es una razón netamente económica la que nos lleva a defender la idoneidad del modelo. El informe *Financing renewable energy in the European Energy Market* anteriormente mencionado, considera básica, esencial, esta colaboración público privada para la implementación de políticas que hagan factible la consecución de los objetivos que la Unión Europea se ha marcado, recomendando a los países miembros que adopten políticas fiscales que consigan atraer la necesaria inversión privada mediante medidas fiscales, ayudas y planes que minimicen el riesgo que asumen las empresas y que frena su participación en muchos casos. El capital privado actual resulta escaso y claramente insuficiente para la consecución de los objetivos marcados por la Directiva 2009/28/EC.
- d) Gran inversión y ausencia de beneficios a corto plazo: Hemos comentado anteriormente que existe una lectura positiva a la hora de analizar el reto al que se enfrenta la humanidad con el cambio climático. Resulta imprescindible un cambio de sistema económico que garantice un desarrollo responsable y sostenible para poder frenar el calentamiento global, abriéndose nuevos campos de negocio y siendo necesario el cambio en muchos otros. Por tanto, el sector privado se encuentra ante importantes oportunidades de negocio. El problema radica en que como toda nueva empresa, es necesaria una apuesta inicial, una fuerte inversión. Y en este caso, el riesgo y los beneficios no están cuantificados hasta el momento. Las empresas están acostumbradas a valorar esas variantes antes de apostar por un nuevo proyecto, y en la lucha contra el cambio climático, ni el riesgo es asumible totalmente por éstas, ni los beneficios se producirán a corto plazo. Por ello, este nuevo campo de negocio no es del todo atractivo para el capital privado. Podemos decir que en la lucha contra el cambio climático el sector público y el privado se necesitan mutuamente, resultando nuevamente el partenariado el sistema idóneo para articular esta unión tan necesaria (Fujiwara 2010).

Por las razones expuestas, podemos concluir esta reflexión diciendo que si bien el modelo del partenariado conlleva la privatización en cierta medida de servicios que resultan inherentemente públicos, es un mal menor frente a todas las ventajas que aporta el formato en la lucha contra el cambio climático. Es más, nos atreveríamos a decir que en la actualidad es sin duda alguna el modelo más viable y que mejor se ajusta a las necesidades derivadas del calentamiento global y la puesta en

marcha de un modelo de desarrollo sostenible. Esta opinión es compartida por Naciones Unidas y la Unión Europea, junto a muchos estados y regiones que aún tímidamente pero con determinación, apuestan mediante sus políticas por la colaboración entre el sector público y el privado, introduciendo beneficios fiscales y ayudas complementarias con el objeto de atraer la inversión privada. Prueba de ello son las buenas prácticas o ejemplos internacionales actualmente en marcha que seguidamente pasamos a analizar.

3. Buenas prácticas internacionales: partenariados medioambientales

Si bien la apuesta por el modelo del partenariado para poner en marcha medidas o servicios que garanticen la adaptación al cambio climático ya producido y garanticen un desarrollo sostenible que impida que éste continúe es relativamente reciente, no son pocos los países que ya cuentan con iniciativas de este tipo en funcionamiento. Dada la extensión limitada del presente documento, no resulta posible realizar un estudio pormenorizado de los partenariados que hemos seleccionado a modo de buenas prácticas. Por ello, destacaremos sus principales características incluyendo referencias que permitan al que así lo desee un conocimiento más detallado.

El Asia-Pacific Partnership (APP) es un partenariado internacional creado en el año 2005, que cuenta con siete estados participantes: Australia, Canadá, China, India, Japón, Corea y Estados Unidos. Si bien el número de estados participantes no es alto, entre los mismos alcanzan más del 50% del volumen de negocio mundial y del consumo de energía, siendo responsables así mismo de más de la mitad del total de las emisiones de CO2 mundiales. Entre los siete integrantes producen el 65% del carbón mundial, el 62% del cemento, el 52% del aluminio y más del 60% del acero. Este partenariado tiene como objetivo principal promover el intercambio tecnológico dirigido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los países que lo forman. Se creó como un partenariado público privado y aglutina ocho sectores específicos (el del aluminio, el de la construcción, el del cemento, el del combustible fósil, el del carbón, el energético, el de las energías renovables y el del acero), pudiendo variar la proporción de la participación del factor público y el privado en cada sector. Hasta la fecha este partenariado ha puesto en marcha 175 proyectos de colaboración, incluyendo 22 proyectos inter-estatales y pertenecientes a diversos sectores considerados referentes a nivel mundial.⁴

La Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership (REEEP) cuenta con más de 250 miembros, de los cuales 45 son administraciones locales, regionales o estatales, es uno de los partenariados público privados orientado al desarrollo sostenible más amplio que existe en la actualidad. Cuenta con un capital disponible de \$16,450,000 y un presupuesto anual que supera los \$6,000,000. El objetivo de REEEP no es otro que fomentar la cooperación multidisciplinar en materia de energías renovables, cambio climático y desarrollo sostenible. Cuenta con una Secretaría Internacional, ocho Secretarías Regionales y dos Locales adicionales, siendo 57 los países participantes de dicho partenariado. Entre los gobiernos participantes se encuentran todos los que configuran el G7, contando con la participación de 180 entidades privadas y seis organizaciones internacionales. Cabe destacar que el número de integrantes sigue creciendo, siendo más del tercio de los participantes europeos, el 31% procede de Asia, el 18% de América, el 11% de África y el resto, proceden de Oceanía. Este partenariado representa un grupo de actores que orientan su estrategia de mercado hacia un desarrollo sostenible, procurando intercambiar conocimientos y tecnologías, identificando barreras y eliminando obstáculos en el campo de las energías renovables y aspirando a ser una plataforma que facilite la comunicación entre sus miembros.⁵

⁴ Para más información, consultar la página oficial del partenariado: <http://asiapacificpartnership.org>.

⁵ Para más información consultar la siguiente página: <http://www.reeep.org>.

El partenariado americano, Philadelphia Public Private Partnership for Sewage Gas Cogeneration sirve como ejemplo del partenariado medioambiental local, es decir, un partenariado cuyo ámbito de actuación se reduce a un área geográfica concreta, en este caso, la ciudad de Philadelphia. La creación de este partenariado vino impulsada por la necesidad de generar nuevas fuentes de energía que colaboraran a abastecer la ciudad, y así, se planteó la idea de aprovechar las aguas residuales para generar energía mediante el uso de una turbina. El proyecto resultaba interesante y ciertamente valioso para la ciudad, aunque económicamente no asumible por la corporación local. La solución que se planteó fue la de crear un partenariado para atraer capital privado al proyecto, otorgando grandes ventajas fiscales y atractivas condiciones crediticias a las empresas participantes. Actualmente parte de la energía que abastece la ciudad es generada de manera limpia por la planta construida bajo el auspicio del partenariado.

El continente asiático soporta altos índices de contaminación atmosférica, siendo una de las causas más importantes el uso de vehículos a motor. Con el objeto de reducir la contaminación del aire se formó el Clean Air Initiative for Asian Cities (CAI-Asia) que tiene como participantes a las administraciones públicas competentes, las grandes marcas de la industria automovilística, y las 12 empresas más importantes del sector del combustible. El objetivo del mismo ha sido impulsar prácticas respetuosas con el medio ambiente, reduciendo las emisiones y apostando por las energías verdes. Su estrategia incluye el estudio del impacto que la contaminación atmosférica tiene sobre la salud, la implantación de mejoras en la monitorización de la calidad del aire y obviamente la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero.

En Dinamarca, el Climate Consortium, se formó en 2008 y ha adquirido gran notoriedad a nivel europeo dada su firme apuesta por el medio ambiente. Probablemente es el partenariado público privado más interesante a analizar, ya que tanto su proximidad geográfica como sus áreas de actuación lo convierten en un modelo a importar. El principal objetivo del partenariado es facilitar la coordinación entre las administraciones públicas, las industrias y las universidades danesas en el desarrollo de técnicas y programas eco-innovadores que aseguren un desarrollo sostenible en Dinamarca. No limita su acción al territorio danés, aspira a ser un referente a nivel mundial.

El partenariado está formado por The Branding Denmark Fund, la Confederación danesa de la industria, la Asociación danesa de la energía, el Consejo danés de agricultura y alimentación y la Asociación danesa de la industria eólica. Además, el Príncipe Federico de Dinamarca preside el consorcio y participa activamente en sus iniciativas. Como hemos comentado, el Consorcio dirige sus esfuerzos al desarrollo de proyectos eco-innovadores que permitan frenar el cambio climático y que impulsen un desarrollo sostenible que garantice un presente y futuro bienestar. Son múltiples los proyectos puestos en marcha desde la fecha de su creación, destacando su firme apuesta por las energías renovables y eficientes, intentando convertirse en uno de los referentes mundiales en esta área. Algunos de los proyectos se centran en la investigación, celebrando congresos internacionales, encuentros inter-universitarios e incluso concursos en busca de ideas innovadoras, tales como el llamado "*National Climate Championship*". Otros centran sus esfuerzos en la concienciación, como es el caso del *Global Platform- Multiple Solutions*, exposición celebrada durante la Conferencia del Clima de Naciones Unidas, celebrada en Copenhague, cuyo objetivo era dar a conocer los efectos nocivos del cambio climático y las posibles soluciones.

Por último, el resto de proyectos tienen su eje común en las energías renovables, siendo éstos quizá los que más relevancia práctica puedan tener. Dinamarca es a día de hoy uno de los países que lidera el ranking mundial de los países que apuestan por las energías renovables, ofreciendo a otros países la posibilidad de importar técnicas o conocimientos. Así, este consorcio ha puesto en marcha el

proyecto "Energy Tours", mediante el cual se ofertan visitas a las múltiples instalaciones de renovables con las que cuenta el país. En estas visitas participan todos los miembros del consorcio, ofreciendo sus instalaciones y compartiendo sus conocimientos. Este proyecto completa la labor a realizar por el proyecto "Energy Map", cuyo objetivo es poner a disposición tanto del ciudadano, como de las empresas, industrias, universidades y demás agentes, los conocimientos adquiridos por las empresas danesas que ya han apostado por las renovables. Podemos concluir por tanto subrayando la labor de difusión que realiza este partenariado.⁶

En el País Vasco, al Norte de España, podemos encontrar el Proyecto Sarecar, que surge del Ayuntamiento de Ataun, Gipuzkoa. Aún siendo más reciente que los anteriores y por tanto con menos camino recorrido, nos demuestran que el modelo del partenariado puede adecuarse a cualquier realidad. Así, resulta interesante analizar el proyecto Sarecar de coches eléctricos puesto en funcionamiento por iniciativa del Ayuntamiento de Ataun, que si bien no se enmarca en un partenariado formalmente constituido, ha sido posible gracias a la confluencia de agentes públicos y privados de la zona. El proyecto Sarecar forma parte de la apuesta del consistorio por convertir al municipio en un ejemplo de responsabilidad medioambiental, apuesta avalada por la puesta en marcha de diversos proyectos. El proyecto Sarecar consiste en la puesta a disposición del ciudadano el uso de vehículos eléctricos mediante un sistema de alquiler, con el objeto de concienciar a la población de las ventajas de este sistema y a su vez, reducir las emisiones de CO2 a la atmósfera. Para que esta iniciativa resultara posible se aunaron distintas fuerzas, participando en la misma administraciones públicas (el propio Ayuntamiento de Ataun, la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Gobierno Vasco), entidades de naturaleza mixta (la entidad financiera Kutxa), y una empresa referente del sector de la energía (Iberdrola). Mediante el modelo del partenariado ha resultado viable y exitoso un proyecto que no hubiera resultado sufragable íntegramente por las administraciones públicas.

Así mismo y si bien no resulta una iniciativa exclusiva del País Vasco, debemos destacar el "Network of Regional Governments for Sustainable Development" surgido tras la Cumbre de Johannesburgo de 2002 con el Gobierno Vasco como una de las instituciones fundadoras⁷. En la misma se aglutinan una serie de regiones con el objeto de aunar esfuerzos en pro del desarrollo sostenible, siendo uno de los elementos clave el sistema del partenariado para el cumplimiento de sus fines.

4. Conclusiones

Mediante el presente estudio hemos procedido a analizar la idoneidad del modelo del partenariado público privado en el campo de la lucha contra el cambio climático, especialmente en la implantación de un nuevo sistema de desarrollo sostenible cómo herramienta esencial para esta lucha.

Tal y como se ha comentado con anterioridad, la figura del partenariado no se caracteriza por resultar pacífica. Cuenta con muchos partidarios del uso del sistema por considerarlo realmente positivo especialmente dadas las circunstancias económicas actuales, pero, también cuenta con sus detractores. Estas opiniones confrontadas se entienden al analizar el cambio filosófico que exige el partenariado, ya que reinterpreta las clásicas relaciones sociales dónde Administración y empresa caminaban paralelamente e incluso en ciertos casos podían estar enfrentadas, y opta por instaurar una relación de reciprocidad basada en la confianza y la cooperación.

Los detractores del partenariado consideran que este modelo supone una pérdida del control público o de la hegemonía del mismo sobre unos determinados servicios que han estado asociados al sector público. Defienden que si se permite la entrada

⁶ Para más información, acudir a la web oficial del consorcio: <http://www.klimakonsortiet.dk>

⁷ Para más información al respecto, <http://www.nrq4sd.org>

del sector privado en la financiación y desarrollo de servicios que históricamente han sido ofrecidos por las administraciones públicas, éstas perderán el control absoluto que ejercían sobre los mismos, considerando esta pérdida de control como algo negativo. Esta crítica es obviamente extrapolable al ámbito concreto del partenariado medioambiental.

Son muchos los países que han optado por impulsar alianzas entre el sector público y el privado con el objeto de superar conjuntamente las dificultades que pueden resultar de la necesidad de ofertar un servicio determinado. Si bien existen diferencias o matices a la hora de configurar o entender el partenariado según el territorio en el que se implanten, todas las acepciones incluyen la cooperación entre el sector público y el privado, generándose siempre la controversia antes explicada. Estas críticas pueden ser más intensas en base a la naturaleza del servicio que se quiere gestionar mediante este novedoso sistema, siendo más feroces en el caso de servicios eminentemente públicos y esenciales.

¿Qué ocurre en el concreto ámbito de la lucha contra el cambio climático? ¿Es factible y resulta adecuado el modelo del partenariado para instaurar servicios o prácticas respetuosas con el Medio Ambiente? La respuesta a estas dos preguntas debe ser afirmativa en base a lo desarrollado y constatado a lo largo del presente estudio.

El sector medioambiental es un sector joven, emergente y con unas características propias que dificultan la financiación del mismo, especialmente en el contexto económico mundial actual. La dificultad radica en la necesaria inversión inicial (algo no asumible por las administraciones públicas actualmente) y en el elevado riesgo y la ausencia de beneficios a corto plazo (lo que frena la inversión privada). La clave para superar este obstáculo reside en la colaboración de ambos sectores: Las administraciones públicas minimizan en cierto grado ese alto riesgo existente impulsando la iniciativa privada al otorgar ventajas fiscales o ayudas económicas y a su vez las empresas privadas participan en la financiación del servicio aportando parte del capital necesario para ponerlo en marcha. La Unión Europea ha recalado la necesidad de fomentar esta colaboración entre el sector público y privado, considerando ésta imprescindible para la consecución de los objetivos que se ha marcado a corto plazo.

Obviamente ambas partes resultan beneficiadas por el acuerdo, existiendo un tercer beneficiario: la sociedad, que ve cómo un servicio que fomenta el desarrollo sostenible y participa activamente en la lucha contra el cambio climático es ofertado. De ahí que se haya empleado la expresión anglosajona "win-win-win" al referirse al partenariado, al considerar que los tres agentes implicados, el sector público, el privado y la propia sociedad, resultan ganadores con el sistema. Como comentamos en su momento, ésta no es la única razón por la cual resulta adecuado el uso del partenariado en el ámbito medioambiental, pero sí indudablemente la más importante.

Por tanto, podemos concluir afirmando que desde un plano teórico el partenariado puede ser considerado un instrumento muy adecuado para la lucha contra el cambio climático. Pero, y ¿qué nos indica la experiencia práctica?, ¿ha resultado igualmente satisfactorio el análisis desde un plano práctico? Con el objeto de despejar estas incógnitas hemos procedido a analizar partenariados medioambientales ya en marcha, siendo la gran mayoría experiencias internacionales por haber apostado antes por el partenariado en esta materia. Así, hemos podido constatar la viabilidad de dichas uniones junto al éxito de los proyectos desarrollados por los mismos, proyectos que difícilmente se hubiesen podido poner en marcha sin las mencionadas colaboraciones. Es innegable que por lo nuevo de la materia los partenariados analizados son relativamente jóvenes y que esto limita en cierta medida el estudio de los mismos, pero no lo es menos que las experiencias observadas no dejan lugar a dudas: el partenariado resulta el modelo idóneo para el desarrollo de proyectos y la puesta en marcha de servicios

ambiciosos y comprometidos con el Medio Ambiente. A la hora de plantearse nuevos retos las empresas se sienten respaldadas por las Administraciones mediante políticas de disminución de riesgos y bonificaciones fiscales, animándose a colaborar con las mismas aportando principalmente capital.

Por las razones ya expuestas y por la flexibilidad que otorga el partenariado a la hora de su configuración, resulta preciso defender el modelo como un nuevo sistema de gobernanza medioambiental, superando las reticencias existentes en varios sectores de la sociedad y apostando por un sistema de gestión de servicios mixto. Este instrumento resultará clave en la instauración de un modelo económico sostenible, modelo que a estas alturas nadie discute como único y necesario.

Bibliografía

- Almarza Mata, C., 1999. Los cambios climáticos en los últimos quinientos años. *Revista de la Real Academia de las Ciencias Exactas*, 93 (1), 35-44.
- Bauer, C.E., 2008. Role of the Engineering Community [en línea]. En: *International Roundtable "Investing in sustainable infrastructure Worldwide", Chicago, USA, last October 19, 2006*. Disponible en: <http://www.apingenieria.org/en/Bauer%20CHICAGO.doc> [Acceso 15 febrero 2012].
- Bernauer, T., 1995. The effect of International environmental institutions: how we might learn more. *International Organization*, 49 (2), 351-77.
- Betsill, M.M., 2001. Mitigating climate change in US cities: opportunities and obstacles. *Local Environment*, 6 (4), 393-406.
- Biermann, F., 2009. Partnerships for sustainable development. Paper presented at the *48th Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, USA*.
- Bowers, D. and Stanley, E., 1966. Predicting organizational effectiveness with a four-factor theory of Leadership. *Administrative Science Quarterly* (Johnson Graduate School of Management, Cornell University).
- Burton, I. and Yole, G., 2003. *Insurance for climate change: opportunities for P3 initiatives. To share losses and promote adaptation*. Paper presented at the Wesleyan University summer sessions.
- Canadian Council for Public Private Partnership, 2008. *Public sector accounting for Public-Private Partnership Transactions in Canada: a position paper by the Accounting Task Force of The Canadian Council for Public-Private Partnerships* [en línea]. Toronto: Canadian Council for Public Private Partnership. Disponible en: http://www.pppcouncil.ca/pdf/pppfinance_072008.pdf [Acceso 22 febrero 2012].
- Dernbach, J., McKinstry R., and Lowder D., 2011. Energy efficiency and conservation: new legal tools and opportunities. *Natural resources and Environment*, 25 (4).
- Falkner, R., 2003. Private environmental governance and International relations: exploring the links. *Global Environmental Politics*, 3 (2), 72-87.
- Fujiwara, N., 2009. *Flexible mechanisms in support of a new climate change regime: the clean development mechanism and beyond*. CEPS Task force report. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Fujiwara, N., 2010. *Sectorial approaches to climate change. What can industry contribute? CEPS special report*. Brussels: Center for European Policy Studies.

- Hodge, A., 2004. The risky business of public private partnership. *Australian Journal of Project Management*, 63 (4), 37-49.
- Informe del Seminario sobre Financiamiento para el Combate del Cambio Climático en América Latina, 2010. Honduras: Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). Disponible en: http://www.alide.org.pe/download/Financ_Ambiental/2010_Informe_Comite_Medioambiental.pdf [Acceso 15 febrero 2012].
- Lipschutz, R., 1996. *Global civil society and global environmental governance*. Albany, NY: Suny Press.
- Naciones Unidas, 2000. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI: Informe del Secretario General. En: *Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio* [en línea]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004567.pdf> [Acceso: 15 febrero 2012]
- Nelson, J. and Zadek, S., 2000. *Partnership alchemy: new social partnership in Europe* [en línea]. Copenhagen: The Copenhagen Centre. Disponible en: <http://www.logincee.org/file/24785/library> [Acceso 15 febrero 2012].
- Pattberg, P., 2010. Public-private partnerships in global climate governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1 (2), 279-287.
- Saravanan, P., 2008. *Financing sustainable Infrastructure, assessing the risk in P3 models*. Ribandar Goa, India: Goa Institute of Management.
- Singh, G., 1992. The Greenhouse Effect. Need for Legal Control. En: R.S. Pathak y R.P. Dhokalia edtrs. *International law in transition: essays in memory of Judge Nagendra Singh*. New Delhi: Lancers Books in collaboration with Martinus Nijhoff Publishers, Boston.
- Victor, D., 2006. Toward effective international cooperation on climate change: numbers, interest and institutions. *Global Environmental Politics*, 6 (3), 90-103.
- Vidal, I., 2009. *Desarrollo sostenible, responsabilidad corporativa y partenariado*. Barcelona: CIES, Universitat de Barcelona.
- United Nations office for Partnerships [en línea]. Disponible en: <http://www.un.org/partnerships> [Acceso: 15 febrero 2012].
- United Nations Environment Programme environment for development. *The Green Economy Initiative* [en línea]. Disponible en: <http://www.unep.org/greeneconomy/> [Acceso 15 febrero 2012].
- Unión Europea, 2005. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Ganar la batalla al cambio climático mundial* [en línea]. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=35 [Acceso: 15 febrero 2012].
- Unión Europea, 2007. *Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE* [en línea]. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28193_es.htm [Acceso 15 febrero 2012].
- Unión Europea, 2011. Financing renewable energy in the European Energy Market [en línea]. Informe encargado por la Comisión Europea en relación a la

Directiva Europea 2009/28/EC. Disponible en:
http://ec.europa.eu/energy/renewables/studies/doc/renewables/2011_financing_renewable.pdf [Acceso 14 junio 2012].