

Tercera Parte

Intereses y posiciones de las naciones

Todos los países del Norte no pueden descuidar, como los Estados Unidos, los riegos del efecto invernadero, pero tampoco tendrían que pagar un precio tan grande para combatirlo. De manera inversa, los negociadores de los países del Sur representan a gobiernos que, por su parte, están comprometidos con modelos de desarrollo que podrían ser cuestionados por una prevención del efecto invernadero. Bajo este "ángulo de los costos" es como podremos apreciar primero los determinantes de la posición de partida de los países en la negociación sobre el clima. Daremos luego la palabra a opiniones esclarecidas provenientes de la CNUED y de la CNUCED.

I. Una cartografía del mundo

El estudio de Benhaïm, Caron y Levarlet [1991] es la única tentativa sistemática de relacionar las posiciones de los diferentes países, en el debate sobre los cambios climáticos, con sus "intereses" económicos. Estos "intereses" están señalados por dos familias de indicadores: los de desarrollo económico y los de estructura energética. Los métodos de procesamiento automático de los datos permiten reagrupar a los países en familias de situaciones más o menos próximas, que el estudio intenta comparar con las posiciones efectivas tomadas por los países en la negociación sobre el Clima.

El resultado es absolutamente espectacular y esta tentativa, intelectualmente excitante, merece ser saludada. Agrupamientos que intuitivamente eran evidentes resultan bien aclarados por el análisis. Y posiciones aparentemente contradictorias están justificadas por acercamientos menos evidentes. De manera inversa, el análisis de Benhaïm, Caron y Levarlet llega a agrupamientos que no corresponden a nada, ni en la realidad económica ni en la posición diplomática respecto de la negociación sobre el Clima. Estos resultados negativos también son instructivos: si se pretende transponer a la "sociología de los Estados" o a la "ecología de las relaciones internacionales", los métodos de la sociología de los

individuos humanos, entonces hay que tomar en cuenta, por lo menos, el conjunto de los intereses, y no definirlos únicamente por las "dotaciones iniciales" sino por "trayectorias". Luego, no hay que confundir las "trayectorias" reales con las estrategias implementadas por los Estados. Finalmente, los Estados no son individuos, sino la condensación de relaciones de fuerzas internas y externas: sus estrategias (y menos aún sus tácticas) no tienen nada que ver con el individualismo metodológico.

I.1. El método de Benhaïm, Caron y Levarlet

Los autores han seleccionado 50 individuos-países: están casi todos los de la OCDE y de Europa del Este, los principales del Tercer Mundo y algunos otros, elegidos de manera aleatoria y en función de la información disponible. La elección de los veinte indicadores es el primer punto cuestionable.

Los dos primeros (PBN por habitante y el Indicador de Desarrollo Humano del PNUD del año 1988) son los únicos indicadores no energéticos. Son neutros en relación con la dimensión del país y no designan más que un estado del desarrollo, no una trayectoria (del tipo: tasa de crecimiento del PBN o de la población, etc.). Todos los otros (del año 1987) son indicadores energéticos, bien elegidos:

- indicadores de consumo de energía primaria,
- indicadores de eficacia energética,
- indicadores de reserva de energía primaria,
- indicadores de técnicas de conversión de energía primaria en energía útil,
- indicadores de emisión de CO₂.

Este lujo de detalles puede tener un efecto de aplastamiento sobre las otras variables. Observemos, sobre todo, que por lo menos un indicador no es neutro con respecto al tamaño del país: las emisiones totales de CO₂¹³.

Última observación: ningún indicador remite a la sensibilidad del cambio climático (la proporción de la

¹³ Los indicadores de reservas mineras tampoco lo son, pero de una manera mucho más aleatoria. Si se "divide" la URSS en once Estados independientes tendremos una serie de "pequeños y medianos" productores de CO₂, pero las reservas están concentradas en uno o dos de ellos.

agricultura en el PBI, la proporción de población que vive al nivel del mar). Por lo tanto, el estudio sólo se interesa en lo que le *costaría* a un país el adoptar tal o cual medida de limitación del CO₂, y no en lo que *ganaría*.

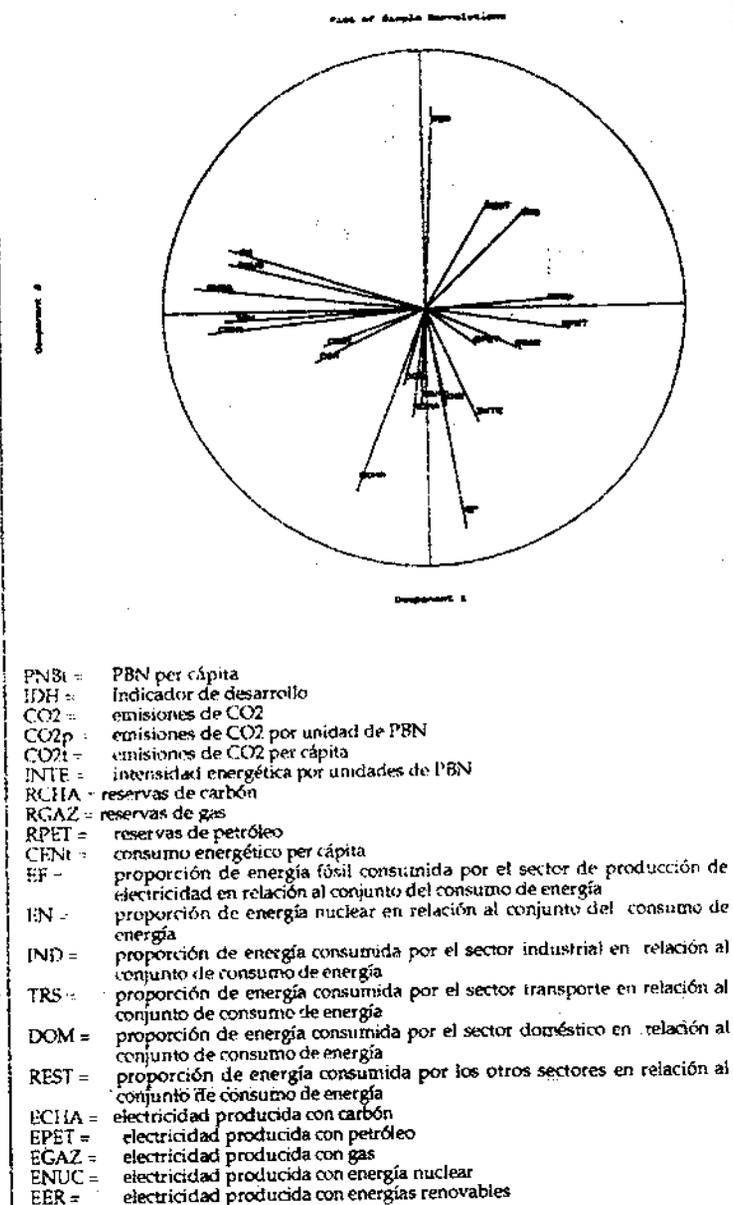
Una vez hechas estas observaciones, una palabra sobre el método de análisis de datos. Los 50 países pueden representarse como 50 puntos que forman una nube en un espacio de 20 dimensiones. Los autores utilizan dos de los métodos de simplificación de esa nube:

- * *El análisis de componentes principales.* Se ubican los tres principales ejes de la nube (haciendo una imagen: la mayor longitud, el mayor ancho y la mayor altura). Hay que dar una interpretación a esos ejes observando cómo se sitúan los indicadores en relación con ellos: es el "círculo de correlación" (gráfico 3) que, accesoriamente, nos indica algunas correlaciones entre esos indicadores. Luego se proyectan los puntos de la nube (los países) sobre los planos formados por los primeros ejes: se obtiene así una cartografía razonada de las situaciones de los diferentes países con relación a los indicadores elegidos (gráfico 4). Las comparaciones de estos mapas sugieren otras entre "familias" de países.
- * *La clasificación jerárquica.* Contrariamente al anterior, este método suministra directamente las "familias", sin subjetivismo¹⁴: los países se aglutinan sucesivamente con los grupos de países que están más próximos (gráfico 5). Cuanto más temprano se produzca un agrupamiento en esta clasificación, más "realmente cercanos" estarán los países.

¹⁴ En realidad, los métodos de análisis de datos dependen siempre de la subjetividad... del programador del algoritmo del soft. Elegir una "distancia", o elegir un criterio de proximidad entre un país y un grupo de países es algo muy subjetivo, y las opciones tomadas en esta etapa pueden llevar a resultados muy diferentes... y muy descabellados. Veremos que al soft utilizado por Benhaim, Caron y Levarlet le falta capacidad de discernimiento.

Gráfico 3.

Lista de indicadores



1.2. Los resultados

El análisis en componentes principales produce inmediatamente un resultado importante: sobre los ejes principales se revelan correlaciones interesantes. En primer eje, la longitud, opone manifiestamente el "desarrollo" (a la izquierda) con el subdesarrollo" desde el punto de vista del PBN per cápita o del índice de Desarrollo Humano, que finalmente están bastante cercanos. Ahora bien, el "desarrollo" está positivamente correlacionado con (gráfico 3):

- el consumo de energía por habitante
- la tasa de emisión de CO₂ por habitante
- la proporción de lo nuclear en el consumo de energía.

A su vez, el desarrollo está correlacionado negativamente con:

- el coeficiente CO₂ por unidad de producto
- la proporción de combustibles fósiles en la energía eléctrica
- las reservas de combustibles fósiles.

En resumen: cuanto más desarrollado es un país, más energía por habitante consume (lo que es evidente), más CO₂ por habitante arroja (lo que merece ser recordado), aunque produzca su energía más "limpiamente", es decir, emitiendo menos CO₂ en relación con su producción, lo que sin duda ocurre porque dispone de tecnología nuclear, mientras que los países menos desarrollados, sólo tienen acceso a los combustibles fósiles, de los cuales tienen también la mayor parte de las reservas.

Por el contrario, el segundo eje, que opone las energías no fósiles (arriba) o nucleares¹⁵ a las energías fósiles, es extremadamente redundante y no tiene ningún interés, excepto por el hecho de que los países que consumen la mayor parte de energía fósil para el transporte, con relación a su consumo de energía total (TRG) están "arriba", es decir al lado de aquellos que utilizan un mínimo de energía fósil al producir su energía útil: lo que resulta paradójico, dado que las energías fósiles son actualmente poco sustituibles en el transporte, a pesar de la existencia de locomotoras y tranvías eléctricos.

El examen de los agrupamientos de países, visibles a simple vista en el plano de los dos primeros ejes, o el que

¹⁵ Los autores hablan en su comentario de energías "no renovables" mientras que sus indicadores dicen "nucleares" o "no fósiles". ¿Cómo está considerada la biomasa, fuente principal -aunque informal- de energía primaria de la mayoría de los humanos?

suministra la clasificación jerárquica, revela en primer lugar agrupamientos que no producen sorpresa: el "nudo" 79 agrupa al Japón con los países desarrollados de Europa del Norte, energéticamente eficaces y que tratan de disminuir su dependencia respecto de los hidrocarburos. Pero el soft de clasificación agrega poco después a Noruega... y a Nigeria, que no tienen nada en común excepto ¡sus reservas de hidrocarburos! Inversamente, la RFA está aislada, con Australia y Brasil, sin duda por razones del mismo orden¹⁶. De igual manera, la clasificación agrupa sin sorpresa ("nudo" 80) a los "Países en desarrollo", pero aproximando países con las trayectorias más diversas: países en declinación o en pleno auge (Argentina-Malasia), exportadores de petróleo (Argelia) o de trabajo con bajos salarios (Egipto), algunos ya muy ricos (España) o desesperadamente pobres (Bangladesh).

Finalmente, el soft de clasificación pone bien en claro la existencia de un paquete de inclasificables que agrupa después de todos los otros. Los Estados Unidos, la URSS y China, son aún más excéntricos que la RFA, Australia y Brasil. Aquellos tres países diversificados en la escala de desarrollo despilfarran manifiestamente su energía fósil.

Volvemos a encontrarlos en el gráfico 5, que introduce la "tercera" dimensión, en compañía allí de Brasil y en el lado opuesto de Bangladesh. Uno estaría tentado a decir que esta "altura" es un eje sintético que separa la masa humana y su dispersión en un vasto territorio que engloba recursos mineros: "grandes países con fronteras abiertas", como diría Tariq Banuri (ver más adelante). Este eje traduce, entonces, la existencia de un indicador sensible al efecto tamaño (la masa de CO₂ emitida), reforzado en el caso de Brasil por la deforestación de 1987, aunque atemperada por los otros indicadores. La India está, como en los otros ejes, incluida en el conjunto de países pobres, a pesar de su población, porque consume muy poca energía y produce muy poco CO₂. Su posición en la negociación del Clima se torna entonces incomprensible.

Una vez que llegaron a estas interesantes clasificaciones, Benhaïm, Caron y Levarlet trataron de clasificar a los países según la estrategia que adoptaban. La misma aparece en su estudio como la variable a explicar, siendo la variable explicativa la situación en el mapa de intereses.

¹⁶ Sin duda, el soft de proximidad favorece excesivamente las similitudes en cantidad de reservas mineras.

Una primera clase de países practica la *estrategia de precaución*, que consiste en anticipar un eventual acuerdo sobre el CO₂ tomando medidas unilaterales, en general con el objetivo de volver en el año 2000 al nivel de 1990. Este grupo "virtuoso" es atraído por los "supervirtuosos" de la AEE (Suecia, Suiza...), se une con la CEE (aguijoneada por Francia) y los países que caracteriza, (ya lo veremos¹⁷), como "like-minded" (de la misma orientación), es decir, Japón, Nueva Zelanda y Australia. Se da por sobreentendido que con exclusión de los Estados Unidos y Canadá.

Vayamos al gráfico 4: el bloque "virtuoso" de la "estrategia de precaución" está perfectamente agrupado en el cuarto superior izquierdo, el rincón de los países a la vez muy desarrollados y/o poco consumidores de energía fósil (en relación con su consumo total de energía). Este bloque está a su vez estratificado según el eje diagonal, desde los "supervirtuosos del CO₂" (Suiza, Suecia, Francia) hasta los más pobres (Irlanda) o los que más utilizan energía fósil (Australia). Se ve que Alemania y el Reino Unido están en la parte de abajo del bloque y los Estados Unidos, debajo de una línea que los aísla con todos los "despilfarradores de energía fósil", los países del Este, África del Sur y China.

Pero también se observa que Canadá está justo en el medio del "bloque virtuoso", a igual distancia, sobre una línea "iso-virtud", de los "hipervirtuosos" y de la línea Australia/Nueva Zelanda. Ciertamente, la clasificación jerárquica agrupa al Canadá (nudo 94) con otras Potencias medianas con reservas mineras (India, África del Sur, Reino Unido, Polonia). Pero, evidentemente, la "situación" no basta para explicar la "estrategia de precaución" de un país (resulta menos justificada para Australia y Nueva Zelanda que para Canadá), y aún menos la táctica en la negociación (donde Canadá se une a los Estados Unidos por razones que no tienen nada que ver con el desafío ecológico). Como lo hacen notar Benahim, Caron y Levarlet, la posición estratégica de Australia y de Nueva Zelanda depende fuertemente de la opinión pública (sabemos que, por el contrario, para el ecologismo popular de los Estados Unidos, "Río es la Selva, y el efecto invernadero es todavía la Selva"). Veremos que la posición estratégica de la CEE, y especialmente de Francia, es más compleja para analizar. Pero la "posición de intereses" de la RFA y del Reino Unido explican las inflexiones que han logrado dar a la estrategia de la CEE.

¹⁷ Ver en la Quinta parte el informe de la CEE a la CNUED.

Los autores distinguen luego una *estrategia de bloqueo* (rechazo de toda limitación a las emisiones de CO₂) encarnada por Estados Unidos (y por Arabia Saudita). La razón resulta evidente en el gráfico: son grandes proveedores y despilfarradores de energía a base de hidrocarburos. Observemos, sin embargo, que en el caso de los Estados Unidos esto significa, también, que el costo marginal de una estabilización es bastante bajo.

Luego está la *estrategia de acusación*, en la cual Benahim, Caron y Levarlet agrupan a India, Brasil, Chile y México (en realidad habría que agregar a China): Son países que denuncian la responsabilidad aplastante del Norte los desbordes ya producidos en la tasa de CO₂ en la atmósfera, y que rechazan todo acuerdo que no incluya una contrapartida para ellos. En el gráfico 4, ocupan la posición central en el arco de círculo que rodea a los "virtuosos": arriba y a su derecha están los países más pequeños o más pobres (pero también la muy acusadora Malasia, lo que se explica por la trayectoria hiperproductivista de ese país); a la izquierda, los despilfarradores (Estados Unidos) y los "ex países socialistas".

En el resto del arco "no virtuoso", Benahim, Caron y Levarlet distinguen las *estrategias de pasividad y de espera*. La pasividad caracteriza evidentemente a los ex-socialismos "despilfarradores" que ya no pueden seguir siéndolo, pero que hay que distinguir (contrariamente a lo que hacen los autores) de China, que sería más bien "acusadora". Entre los que esperan están los países demasiado pobres para participar... simplemente, en la negociación (la rama derecha del arco del círculo).

1.3. Comentarios

No nos extenderemos sobre la última parte del estudio de Benahim, Caron y Levarlet, que se refiere a los instrumentos, a pesar de su interés y su justeza teórica. De hecho, ha sido superada por la evolución de las posiciones diplomáticas durante la tercera *Prep-Com*: el "bloque virtuoso" confirma su compromiso con una tasa y trata de extenderla a la OCDE, reconociendo al mismo tiempo que sería injusto extenderla al Sur (y al nuevo Sur en que se ha transformado el Este); los Estados Unidos se mantienen en la estrategia de bloqueo; el "grupo de los 77" conducido por India (y, como vamos a ver, apoyado por la UNCED) se alineó con la proposición de cuotas de Agarwal-Grubb. Nosotros queremos resumir las

críticas que se fueron aportando, al hacer camino, a la metodología de los autores, a quienes, una vez más hay que admirar por su audacia, su carácter innovador y la riqueza de sus resultados.

* Aun si aplicáramos a la sociología de la "población de los Estados", los métodos de la "sociología del interés", sería necesario introducir otras variables para describir sus "estados de interés". Así, las variables de riesgo climático están ausentes. Sin embargo, los riesgos son bastante diferentes según los países.

- El aumento del nivel de los océanos es algo que atañe a los países insulares (en primer lugar las islas Maldivas) y Bangladesh.

- El cambio de los climas atañe a todos los países donde la agricultura sigue siendo importante. Los autores observan justamente, y para regocijarse (sin duda en nombre de un razonamiento "a la Rawls"), que sigue muy mal conocido el reparto geográfico de este riesgo y, por otra parte, involucra precisamente a los países "que esperan". Pero uno puede preguntarse si Canadá no hace el cálculo de que verdaderamente se beneficiaría con las derivaciones del efecto invernadero.

De la misma manera, los autores ignoran las variables de estado que ofrecerían una enorme ventaja si se adoptaran algunas medidas anti CO₂. Entonces se sorprenden de que la India no salga nunca del lote en el análisis de datos. Nosotros hemos encontrado la razón: la única variable de estado que toma en cuenta su dimensión es el total de emisiones de CO₂ (la India es en eso el quinto país del mundo). Pero esta variable es producto de una enorme población con una razón de CO₂/habitante muy baja. La introducción de la variable "población" hubiera sacado a la India del lote y explicado su rápida toma de posición en favor de la propuesta Agarwal-Grubb. En efecto, la atribución de cuotas transferibles a prorrata de la población haría de la India una "Arabia Saudita de las cuotas atmosféricas".

* Una sociología del interés no puede contentarse con "estados" de los individuos sino que debe partir de sus trayectorias. Hemos visto, por ejemplo, que los indicadores de la Argentina y de Malasia parecían aquí muy próximos. Pero en este nivel, esos países se cruzan: Argentina se desindustrializa, mientras que Malasia es el más agresivo

de los países de la "segunda onda de Nuevos Países Industriales"¹⁸. De allí proviene su posición de "super acusador" que hace de su primer ministro Mohamed Mohaytir una especie de "Saddam Hussein del medio ambiente", no sólo por la defensa de su derecho a contaminar la atmósfera sino también de aniquilar la selva tropical de Sarawak: "Democracia, derechos del hombre, sindicalismo, libertad de prensa y medio ambiente: tales son los obstáculos que los países desarrollados tratan de poner en el camino de sus futuros competidores"¹⁹.

* Incluso con una óptica de individualismo metodológico, no se puede tomar solamente en cuenta la trayectoria del individuo-país sino también su percepción de los límites y sus intereses a un cierto plazo. Esa es la fructuosa distinción que indica Tariq Banuri: países con "frontera abierta" (EEUU, URSS, Brasil, Malasia...) y con "frontera cerrada" (Europa, Bangladesh). La estrategia no depende sólo de la trayectoria.

* Finalmente, la sociología de los Estados y la teoría de la negociación no pueden restringirse al individualismo metodológico. Los Estados son en sí mismos agrupamientos complejos, condensaciones de intereses de clases socioeconómicas y de tradiciones culturales (tanto de su población como de sus diplomáticos). No actúan solos, sino que tienen en cuenta las relaciones de fuerza y se agrupan en conjuntos en los cuales tratan de conquistar la hegemonía o de unirse a un liderazgo.

Adivinamos este tipo de problemas, a la vez estratégicos y tácticos, detrás de los cambios de actitud del triángulo Canadá/Nueva Zelanda/Australia. Vamos a ver que resulta determinante para la actitud del "Grupo de los 77", y de la CEE. En uno y otro caso, sobre la base de intereses materiales comunes (la "carta de los intereses"), se van a adoptar durante la negociación posiciones ideológicas que no corresponden exactamente a los intereses a defender en relación con el objeto de la negociación, sino que reflejan más bien la voluntad de constituir un bloque en nombre de ambiciones comunes más generales: la reapertura del debate sobre el "Nuevo Orden Económico Mundial" en el caso de los países del Sur, y la conquista de un liderazgo internacional a través de las cuestiones de ecología global, en el caso de la CEE.

¹⁸ En lugar de "trayectoria" yo hablaría de "modelo de desarrollo": ver Lipietz [1985].

¹⁹ Discurso en la Asian Society, 1991.

II. Los organismos de Ginebra

Hay una especificidad europea de los organismos internacionales que tienen allí su sede. Los europeos no han sido, como América, convulsionados por la revolución neoliberal de los años Reagan. Las organizaciones que tienen su sede en Europa, empezando por la propia CEE, y siguiendo con las del sistema de la ONU, siguen estando marcadas por su origen multilateral, relativamente condescendientes respecto al Tercer Mundo, keynesianas, casi social demócratas en su inspiración.

Reservamos una parte especial para la gran organización de la propia Europa, la CEE. Aquí vamos a traer el punto de vista de dos organismos importantes del sistema de la ONU, entre la III^o y IV^o *Prep-Com*²⁰. El primero es, evidentemente, el propio secretariado de la CNUED (*UNCED* en inglés). El segundo es la institución representativa de los intereses "desarrollistas" del Tercer Mundo, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED, o *UNCTAD* en inglés).

II.1. Un punto de vista de la CNUED²¹

Puede resultar interesante presentar el punto de vista de uno de los animadores del secretariado de la CNUED sobre el "ambiente" de las negociaciones.

Para nuestro interlocutor, el criterio de éxito de Río no era la firma de convenios sobre Clima y Biodiversidad. Será suficiente una indicación de consenso. Para él, no es muy interesante lo que se prepara para la Convención sobre el Clima: parar el crecimiento de las emisiones de gases con efecto invernadero por parte de los países industrializados. Ahora bien, habría que organizar por lo menos un decrecimiento, para "hacer lugar" al desarrollo del Sur. Sin embargo, eso sería ya un avance real: se pasaría de un espejismo a compromisos serios.

El verdadero criterio de éxito de Río sería la implementación del financiamiento, por medio de un

²⁰ En la jerga CNUED se llaman así las reuniones del Comité Preparatorio para la Conferencia de Río. La tercera tuvo lugar en Ginebra en agosto-septiembre de 1991 y la cuarta en Nueva York en febrero de 1992.

²¹ Se trata de una entrevista con Tahar Hadj-Sadok, que entró al secretariado de la CNUED en el momento de la II^o *Prep-Com*, para los asuntos económicos. Su papel: cuidar que el "desarrollo" se mantuviera en el orden del día.

programa de acción serio en favor del medio ambiente en el Sur. Este financiamiento no tendrá un único administrador. Hay que pensar en un financiamiento específico, anexo a cada convención específica, y en un refuerzo de las instituciones existentes, como el PNUD. Los grandes proveedores de fondos del sistema de la ONU rechazarían la instalación de una nueva institución.

Un programa de acción ambicioso incluiría además:

- * la reducción del proteccionismo agrícola y manufacturero del Norte respecto al Sur;
- * la protección de los bosques;
- * la reducción del endeudamiento del Sur.

Objetivamente, ¿dónde estamos?

En la III^o *Prep-Com* hubo un auge del tema "Desarrollo" a instigación del Sur, que tuvo éxito al volver a ponerlo al mismo nivel que el tema "Medio ambiente". Esta ofensiva de los países del Sur (de hecho, el "Grupo de los 77") estuvo fuertemente apoyada por las ONG del Sur, en particular la muy activa *Third World Network* de Malasia. Pero este cambio total del eje de las negociaciones desequilibró incluso a los negociadores del Sur, representados por especialistas del medio ambiente, no necesariamente diestros en la economía del desarrollo.

En realidad, el Sur elevó el nivel, como si se tratara de renegociar el famoso "Nuevo Orden Económico Internacional" que había fracasado en 1977. Este aspecto "transectorial" de la negociación fue el primero en el orden del día de la IV^o *Prep-Com*. Uno puede sorprenderse de tal ofensiva, que corre el riesgo de no dejar a los 77 otra opción que la capitulación o el fracaso de Río. Pues la relación de fuerzas de los países del Sur se ha degradado de manera formidable desde los años 70: ya no pueden contar con la rivalidad norteamericano-soviética, los bastiones como la OPEP están considerablemente debilitados, los países más nacionalistas están estrangulados por la deuda... Sin embargo, los países del Sur sienten que, en la CNUED, se abre una "ventana" coyuntural, a partir de la cual pueden jugar algunas cartas.

En primer lugar, tienen el sentimiento de que el Norte es demandante. El Norte siente venir la crisis ecológica global, de la que es el principal responsable y, sin embargo, sabe que el Sur debe también hacer esfuerzos, y algunos países del Norte están dispuestos a ayudar para eso. Las nuevas divisiones en el Norte (Estados Unidos - Europa - Japón) reemplazan a la

rivalidad Este - Oeste. Las condonaciones de deuda en favor de los países menos avanzados y las negociaciones sobre el desmantelamiento del proteccionismo respecto al Sur, dan testimonio de esta evolución.

El propio Sur comienza a tomar conciencia de las urgencias. No está contra la defensa del medio ambiente pero se rehúsa a que esta defensa tome unilateralmente la forma de nuevas trabas al desarrollo. Para algunos países del Sur, devastados por crisis ecológicas locales (desertificación, erosión, falta de agua), *el desarrollo es, en primer lugar, la mejora del medio ambiente*. Otros experimentan directamente el aumento de los peligros planetarios (aumento del nivel de las aguas marinas, recalentamiento de la atmósfera). En resumen, el Sur se ha vuelto ambivalente respecto de las cuestiones ambientales.

Se constata una evolución paralela respecto de la cuestión demográfica. Contrariamente a lo que sucedía hace treinta años, ahora hay una posición casi unánime en el Sur en el sentido de frenar la expansión demográfica. Pero con el objetivo de favorecer el desarrollo de la población viva y de los niños por nacer, ¡no en nombre del medio ambiente! Así, las negociaciones del Sur no soportan los argumentos del tipo: *"No sirve para nada reducir a la mitad las emanaciones de un omnibus si la explosión demográfica hace necesario un segundo omnibus"*; para ellos, *el problema es el financiamiento del segundo omnibus!*

Sin embargo, también allí evoluciona la sensibilidad del vínculo "medio ambiente-desarrollo-demografía". Y también allí, resulta más fácil a nivel de las crisis localizadas: sobrecarga demográfica sobre ecosistemas frágiles, hacinamiento en las villas miseria, etc. Pero el Sur también se da cuenta de que la crisis global del clima es la cuestión clave que articula, a los ojos del Norte, la demografía con la cuestión del medio ambiente.

Los países del Sur están, entonces, dispuestos a negociar su propio control demográfico por una ayuda para el desarrollo por parte del Norte, en nombre de la defensa del medio ambiente. Sin embargo, lo harán con discreción, pues se mantiene la vieja sospecha respecto del Norte (que querría simplemente desembarazarse de la "amenaza" demográfica del Sur). Además, el Sur sigue dividido con respecto a este tema.

El Norte está dispuesto a hacer algo contra la pobreza (tema que figura en la Agenda XXI que debe adoptarse en Río

en el capítulo: "*Combating poverty & providing basic needs*"). Pero el principal riesgo para Río sigue siendo la reticencia de los Estados Unidos a la concesión de "recursos nuevos y adicionales". Los recursos para el medio ambiente corren el riesgo de ser tomados como fondos para el desarrollo, sometidos a nuevas condiciones.

Europa no tiene las mismas reticencias; daría la impresión de estar más abierta a fondos adicionales que permitan reactivar el desarrollo y reorientarlo hacia modelos más sustentables. Japón ha dado indicaciones precisas sobre su adhesión a un enfoque parecido; tal vez en abril de 1992, tome la iniciativa de convocar a una conferencia sobre el financiamiento del desarrollo sustentable.

II.2. El punto de vista de la CNUCED²²

La CNUCED, como su nombre lo indica, se ocupa de las relaciones entre comercio internacional y desarrollo. De acuerdo con esto, la elaboración de un derecho internacional sobre el medio ambiente representa para ella, en primer lugar, una amenaza potencial al acceso de los países en desarrollo en el comercio internacional:

- tanto si la fijación de normas funciona como una barrera proteccionista,
- o si las represalias comerciales o la condicionalidad de los préstamos sirven como "sanciones", por parte del Norte, a las violaciones al derecho del medio ambiente, por parte del Sur.

La CNUCED aborda estos problemas en carácter de "abogado institucional del Sur" respecto de los sistemas de la ONU y de Bretton Woods. Ella representa allí a los Estados, incluso Estados ultradesarrollistas, y no necesariamente a sus pueblos, lo que aclara su posición. La doctrina de la CNUCED se estableció en ocasión de una reunión informal en Oslo²³ y especialmente por el impulso de la Sra. Sorsa del Banco Mundial. Doctrina que será luego confirmada por el informe Vossenaar en octubre de 1991.

Según esta doctrina, no se debe mezclar todo. Perjudica al medio ambiente, establecer demasiadas restricciones al comercio internacional con ese pretexto. En primer lugar, el

²² Se trata de una entrevista con el Sr. Domen, de la Unidad de Cuestiones Intersectoriales (medio ambiente, mujeres, desarme...) de la CNUCED, encargado de una misión sobre desarrollo duradero.

²³ Documento CNUCED VIII-2.

comercio internacional es, en la mayoría de los países del Sur, secundario. Es la actividad doméstica la que más degrada el medio ambiente. Luego, hay que desconfiar del argumento escuchado a menudo (especialmente en Estados Unidos)²⁴ según el cual la mejor manera de penalizar a los países que maltratan el medio ambiente sería a través de sanciones económicas (comerciales y financieras). Además del hecho de que la eficacia de estas sanciones no esté asegurada, son un instrumento fuertemente asimétrico. ¿Quién podría sancionar a los Estados Unidos? Ni siquiera la Comunidad Europea...

Finalmente, hay que ser coherentes. Cuando en 1972 la OCDE presentó el principio "quien contamina paga", reconoció el carácter político, y por lo tanto negociado, de la fijación de los umbrales de polución. No es posible, entonces, dictar a los países del Sur sus propios umbrales. Corresponde a las comunidades locales (del ámbito nacional o municipal) fijar sus propias normas a la luz de sus propias prioridades, según el principio de subsidiariedad. Veremos entonces cómo prevalecen normas diferentes en las diferentes comunidades.

El propio comercio internacional es el efecto de diferencias en las ventajas comparativas de las distintas comunidades nacionales. ¿Por qué suprimir el derecho a esta diferencia? La fijación de normas ambientales universales constituiría una traba al comercio internacional, lo mismo que la fijación de normas sociales sería una medida proteccionista (por parte de los países socialmente más avanzados).

Ciertamente, el principio de subsidiariedad puede llevar a la fijación de algunas normas internacionales cuando todos los países del mundo están involucrados. Los "daños olfativos" ¡no se reglamentan al mismo nivel geográfico que el efecto invernadero! Pero entonces esas normas deben ser objeto de negociaciones multilaterales donde la escala geográfica de fijación de las mismas, forma parte de la negociación.

La CNUCED reconoce, sin embargo, que al lado del uso (que ella condena) de sanciones económicas se plantea claramente un problema de lucha contra el "dumping ecológico". Es legítimo luchar contra el "dumping" ecológico (y social) pero el problema es el de la *fijación multilateral de las normas*.

²⁴ Esta fue también la posición de la Sra. Thatcher. En Francia, Michel Barnier, entonces el "Señor Medio Ambiente" del RPR y futuro ministro de medio ambiente del gobierno Balladur, consideraba la suspensión de los préstamos multilaterales como la única sanción posible para los contraventores del derecho ambiental (*Projet*, N° 226, verano de 1991).

Estas normas deberían fijarse en el marco del GATT, pero el problema es que el proceso de negociación en el GATT es fuertemente piramidal. En primer lugar el G7 fija las orientaciones, después un "Grupo de los 22" -que comprende, además de los 7 Grandes Países Industrializados, a "pequeños" industrializados como Suiza o "grandes" en desarrollo como India y Brasil- completa la negociación, cuyo resultado se presenta "cerrado" a la Asamblea plenaria. La CNUCED se creó en 1964 para responder a este problema: para ofrecer una forma de expresión a los intereses de los países del Tercer Mundo. Es allí donde un debate "abierto, transparente y equilibrado" puede preparar la fijación de normas universales por el GATT y la CNUCED.

Más generalmente, las relaciones de la CNUCED con su "base", los países del Tercer Mundo, han evolucionado. En 1988 estos no querían saber nada del medio ambiente. En 1990 la CNUCED recibió un mandato y en 1991 una resolución le pedía trabajar sobre el tema. La Comisión de tecnología de la CNUCED adoptó en 1990 una decisión sobre las cuestiones tecnológicas vinculadas. Fue criticada, y la CNUCED recibió el mandato de retrabajarla. Hoy existe una demanda muy fuerte de los Estados, dirigida a la CNUCED, sobre el tema del medio ambiente. La CNUCED se resiste y rechaza discutir problemas tales como el agua; no se interesa más que en lo global: clima, bosques, biodiversidad, política comercial, tecnología, financiamiento.

Este último punto constituye la cuestión clave. Corre el riesgo de saldarse por la simple ampliación de un fondo especial, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (*Global Environment Facility* = GEF) del Banco Mundial. Nos reencontramos entonces con lo que nuestro interlocutor llama el "método Montreal": se negocia entre industrializados, se evalúa luego el poder de perjuicio de los grandes países en desarrollo (India, China, Brasil), y se intenta engatusarlos con financiamientos.

La filosofía de la CNUCED es totalmente diferente. Las "compensaciones" ofrecidas por el Norte por las restricciones ecológicas, deben constituir un derecho y no una liberalidad. De esto proviene la importancia que se otorga a la doctrina del medio ambiente como *recurso*, y al principio "el que usa paga". El deterioro del patrimonio natural (por ejemplo, la contaminación de la atmósfera) debe ser pagado a sus propietarios. Pero ¿quiénes son? Es una cuestión política: hay que determinar y asignar derechos sobre el patrimonio común

de la humanidad. A partir de esto, los sostenedores del "Mercado", en particular los Estados Unidos, quedarán presos en su propia trampa: tendrán que pagar el deterioro que produzcan en esos bienes comunes.

Ejemplo: la creación de permisos sobre las emisiones de carbono en la atmósfera. La CNUCED ha defendido desde la Conferencia de Bergen (1990) la doctrina de Michael Grubb del Royal Institute for International Affairs, de Londres, quien ha presentado un informe para la CNUCED: "A global Scheme for Tradeable Carbon Emission Permits", cuyo manuscrito y conclusiones políticas se pusieron en circulación para la preparación de la IV° Prep-Com. En ese informe, M. Grubb defiende una posición cercana a la de Agarwal y Nairin, con permisos negociables.

* * *

Las posiciones que acabamos de recordar reflejan la percepción que tienen los responsables internacionales de la posición de los Estados que son, de alguna manera, sus mandantes. Ahora bien, esas "posiciones de los Estados" son en realidad posiciones de gobiernos. Y esos gobiernos representan una síntesis de las visiones de sus naciones. Una síntesis orientada: la forma de hegemonía de sus elites. La hegemonía sobre una nación representa en general los intereses dominantes de ella, pero también integra, como consecuencia de eso, la manera en que se obtiene el consentimiento de los dominados. La formación de esta síntesis es un proceso que ocupa lo esencial de la Ciencia Política.

Para comprender como se formó la posición gubernamental de los países (del Norte y del Sur) en la negociación sobre el clima, vamos a examinar más de cerca dos conjuntos geográficos significativos: Asia y Europa.

Cuarta Parte

Las posiciones en Asia

Asia constituye por sí sola la mitad de la población mundial. Se encuentran allí los pueblos más pobres, y el país tecnológicamente más avanzado: Japón. Varios países, dirigidos por dictaduras decididas, han entrado en un crecimiento extremadamente rápido, el más rápido de la historia del mundo. Este continente es, entonces, el principal emisor potencial de gases con efecto invernadero y presenta los contrastes más espectaculares Norte-Sur, con toda la gama de situaciones intermedias, lo que explica su interés tan particular. Aquí nos servirá esencialmente para comprender por qué el Sur estuvo lejos de identificarse con la posición: "hay que hacer algo contra el efecto invernadero".

La posición inicial de los países asiáticos en desarrollo durante el proceso de la CNUED era la indiferencia. La mayoría de los países no veían verdaderamente en qué podían concernirles estas cuestiones. El medio ambiente era considerado (y lo sigue siendo, hasta un cierto punto) por muchos gobiernos como antitético para el desarrollo, aun cuando numerosos grupos de ciudadanos y las ONG vieran la cuestión de manera diferente. Además, el interés estaba limitado por la pobreza de conocimientos concretos en cuanto al impacto posible del cambio climático global sobre las condiciones de vida locales y las perspectivas de desarrollo. Todavía más importante era que había un pesimismo duradero acerca de la posibilidad de un diálogo Norte-Sur en cuanto a las cuestiones planetarias (pesimismo agravado más aún por la segunda guerra del Golfo). Resultado: Asia, como la mayoría de las regiones del Sur, entra en la discusión persiguiendo intereses estrictamente nacionales (siendo el más importante entre ellos la búsqueda de ganancias financieras), antes que el propósito de intentar influenciar los rasgos estructurales de la situación mundial²⁵.

Los cambios de cada país, a partir de esta actitud común de indiferencia o de egoísmo, estuvieron determinados por un cierto número de factores:

²⁵ Esta parte consiste esencialmente en la síntesis de la investigación de Tariq BANURI [1992], realizada con la coordinación del autor gracias a un financiamiento de UNESCO.

- el nivel de ingreso y de industrialización del país;
- la conciencia de sí mismo, de sus éxitos y de su potencial hegemónico;
- su capacidad para defenderse de las acusaciones de "perjuicio ambiental" (y, por lo tanto, su temor de nuevos condicionamientos);
- su necesidad de defenderse de las consecuencias de los cambios globales;
- su enfoque de la relación entre desarrollo económico y protección del medio ambiente;
- su dotación de recursos naturales;
- su capacidad para perjudicar y su poder de negociación en la comunidad de las naciones (que a su vez dependen del ingreso, del tamaño, del éxito económico y la independencia financiera).

Todas estas actitudes están atenuadas por factores domésticos, en particular la fuerza y la independencia de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil, incluso la capacidad de investigación y de análisis disponible en el país.

I. La importancia del ingreso nacional y del conflicto Norte-Sur

Mientras que la idea de la CNUED era enfrentar los problemas globales, la mayoría de los países no vieron en ella más que sus estrechos intereses nacionales. Como los intereses de los países industrializados del Norte difieren considerablemente de los países del Sur, cuyas economías están basadas en la biomasa, se obtuvo como resultado una oposición creciente entre esos dos conjuntos de espacios económicos. El conflicto es muy fácil de describir. La sustentabilidad ecológica global requiere cambios en la estructura de los comportamientos, que tienen efectos sobre el consumo de energía y sobre la producción y el consumo de biomasa. Se trata, esencialmente, de reducir la difusión en la atmósfera de gas carbónico y de metano. Tal reducción puede obtenerse por la alteración del estilo de vida de los países ricos, intensivo en consumo de recursos, o por reducción del consumo y de la población de los países pobres y muy poblados. ¡Ambos lados intentan protegerse contra la solución que les sería desfavorable!

Los países del Sur se han ido alineando cada vez más abiertamente con la posición según la cual la crisis ecológica se ha producido por el sobreconsumo y despilfarro del Norte y que, por lo tanto, es el Norte quien debe pagar la reparación de los daños. Los países del Norte, con una convicción que fue disminuyendo en el curso de la negociación, señalaron con el dedo el crecimiento de la población en el Sur y sus fallas de gestión, como los problemas esenciales. De la misma manera, en lo que se refiere a las soluciones, el Sur demanda una asistencia financiera y tecnológica que lo ayude a desarrollarse sin causar daños al medio ambiente. Los países del Norte, por su lado, señalan la urgencia de controlar la población del Sur, de conservar la energía, liberalizar los mercados y mejorar la gestión de los recursos.

Diferencias parecidas se observan en el análisis de las propias posiciones asiáticas. Japón, único país asiático del "Club de los ricos", trató de poner el acento no sobre el consumo sino, más bien, sobre la cuestión de las técnicas peligrosas para el medio ambiente, la presión de la población sobre los recursos en las regiones pobres, y las malas formas de regulación (normas y reglamentaciones demasiado laxas). Desplegó grandes esfuerzos para probar su inocencia respecto de las cuestiones ambientales. Sus prescripciones giraban también alrededor del desarrollo tecnológico, el control de los nacimientos, la erradicación de la pobreza, y la mejora de las normas y reglamentaciones. Es inútil decir que esas soluciones suponían la excelencia del modelo japonés. De la misma manera, Singapur, recién llegado al club de los países ricos, no había tomado posición explícita sobre esos temas antes de la CNUED. Su informe sugería que todos los problemas podrían resolverse siguiendo el "modelo de desarrollo de Singapur".

Por el contrario, los países del Sur del continente se unieron para acusar al Norte por su despilfarro y por el uso excesivo de los recursos naturales. Sin embargo, los gobiernos del Sur no aprovecharon este argumento para criticar las condiciones estructurales subyacentes. En realidad, sus objetivos parecían consistir en ejercer una presión moral sobre el Norte, con el objeto de que éste les ofreciera una compensación por los daños históricamente sufridos. Otro objetivo era afirmar que, salvo en el caso de que los países del Norte tomaran la iniciativa de adoptar medidas, y salvo que ofrecieran una asistencia financiera para permitir al Sur beneficiarse con las "facilidades" que el Norte había gozado durante los dos últimos siglos, el Sur no tenía la intención de

tomar ninguna medida, ni siquiera en favor de su propio contexto local. Finalmente, esta posición arrojó las bases de una resistencia contra todo movimiento posible del Norte hacia la imposición de nuevos condicionamientos al Sur.

En resumen, ni el Norte ni el Sur del continente intentaron llegar efectivamente a los aspectos realmente globales del problema. Los dos subconjuntos de países intentaron, principalmente, presentar soluciones que protegieran sus intereses propios. Para captar bien este punto resulta útil volver a la imagen según la cual la CNUED sería como el inicio de un "movimiento global de cercamientos (movimiento hacia espacios cerrados)", en el cual se decretarían y repartirían los derechos sobre los bienes comunes planetarios. Esto significa que las soluciones globales requieren el reconocimiento explícito de que los bienes comunes se han degradado a causa de una ausencia de "gobernanza"²⁶ global o local. Pero esta no fue la manera en que evolucionó la discusión. Este argumento no fue desarrollado más que de manera indirecta y marginal, especialmente por grupos externos a la negociación y por las ONG.

Como el interés del Norte es que todo acuerdo esté basado en el principio de los derechos adquiridos históricamente (dado que es el usuario más intensivo de los bienes comunes), trató de bloquear toda discusión sobre la regulación de los derechos de propiedad o la redistribución. Por otro lado, los países del Sur, que hubieran obtenido beneficios de un acuerdo sobre la base de una justa redistribución (tanto histórica como sincrónicamente), no mostraron el vigor suficiente como para hacer avanzar tal doctrina.

Desde el punto de vista de los países pobres, las soluciones a la crisis ambiental pueden ser enfocadas de dos maneras. La primera, adoptada implícitamente por la mayoría de los gobiernos del Sur, sostiene que la responsabilidad de encontrar e implementar soluciones corresponde únicamente al Norte y que, por lo tanto, los únicos objetivos del Sur son asegurar que sus propias prioridades no se vean afectadas. La concepción alternativa, adoptada por algunas ONG del Sur, es que el Sur y el Norte deben trabajar juntos para prevenir la

²⁶ Conforme a justificaciones etimológicas presentadas en otra parte (BENKO y LIMETZ (1992)), propongo "afrancesar" directamente este término inglés que designa un conjunto de formas de regulación (desde el "hábito" a la Bourdieu a los tratados internacionales).

N. del T.: el término francés "gouvernance" se ha "castellanizado", a imagen y semejanza de lo que indica el autor.

persistencia de los comportamientos y de las condiciones que han producido la crisis. La primera posición deja todas las posibilidades de control en las manos del Norte mientras que la segunda desafía, precisamente, esa asimetría del control. Lo que es aún más importante, el primer enfoque renuncia de hecho a cuestionar el argumento de los derechos históricamente adquiridos.

Las dos posiciones suponen diferentes "lenguajes", lo que tiene consecuencias en cuanto a las relaciones de fuerza entre el Norte y el Sur. Los intereses del Norte se ven favorecidos cuando la discusión se limita al lenguaje de los intereses nacionales, la ayuda internacional, las transferencias financieras, y el *business as usual*, dejando que los derechos históricos prevalezcan por inercia. Por el contrario, el interés del Sur sería que las discusiones se llevaran a cabo en el lenguaje de las transformaciones y las innovaciones como, por ejemplo, los derechos de propiedad de los bienes comunes planetarios, los condicionamientos (impuestos también al Norte) o las interdependencias globales. En realidad, el Sur perdió cuando el primer lenguaje comenzó a dominar en las discusiones. Sólo cuando las ONG comenzaron a introducir los términos de las discusiones alternativas para el proceso de negociación (y en la agenda nacional) los intereses del Sur comenzaron a surgir con alguna fuerza.

Sin embargo, este lenguaje alternativo no se introdujo solamente para discutir los problemas de regulación globales (en este caso: la Convención sobre el Clima). Este lenguaje surgió de medio siglo de experiencias de desarrollo en el Sur. En efecto, el punto central de la posición alternativa (si hay alguna) es un punto de *pertinencia doméstica*: la necesidad urgente de descentralización, de participación y de control popular. Esto, en realidad, desafía a las propias bases de las políticas de desarrollo en el período pos-colonial... políticas llevadas a cabo por esas mismas elites del Sur que condujeron la negociación sobre el clima.

En otros términos, fue posible oír dos voces diferentes provenientes del Sur. La demanda de las delegaciones gubernamentales era la de recursos financieros adicionales, para su país y para el Sur en general, pero dentro de las formas estructurales existentes, a nivel nacional o global. Los gobiernos que dependen de la asistencia extranjera (India y Pakistán, por ejemplo) dejaron entender que solamente estarían de acuerdo con convenciones globales si fueran

compensados con "transferencias financieras nuevas y adicionales" (*new additional financial transfers*), y por "transferencias ventajosas de tecnologías favorables al medio ambiente" (*concessional transfer of environmentally friendly technologies*). Los gobiernos dependientes de la explotación de sus recursos naturales para el desarrollo (Malasia, por ejemplo) deseaban que se les acordara continuar con tal explotación, o bien recibir una compensación financiera para renunciar a ella. Los países en desarrollo rápido buscan el mantenimiento del sistema de libre cambio que ha estimulado su desarrollo. En cuanto a los países con economías estancadas, exigían la eliminación del "fardo de la deuda" que pesa sobre ellos. Todos los países deseaban evitar nuevas formas de condicionamientos.

Sin embargo, todas estas posiciones siguen siendo estrategias de naturaleza nacionalista, basadas en la visión preexistente del desarrollo y de la cooperación internacional. La opinión de las ONG es diferente. Aunque es cierto que algunas ONG, como el *Centre for Science and Development* de la India o el *World Rainforest Movement* de Malasia, sostuvieron la demanda de "transferencias adicionales" (e incluso, hicieron sugerencias concretas sobre la manera en que esto podría llevarse a cabo), se preocuparon, sobre todo, por la manera en que estos recursos serían asignados dentro de su país. De allí proviene el pedido de una transformación de las formas de gobernanza doméstica, hacia la descentralización y con formas más participativas. Además, tratan también de establecer las bases de una gobernanza global de acuerdo con un nuevo conjunto de parámetros, que incluyen una transformación espectacular en la naturaleza de las relaciones de ayuda. Casi no vale la pena decir que estos puntos de vista no fueron muy bien recibidos por el Norte.

Las ONG de Asia (y del Tercer Mundo en general) se mostraron, entonces, menos puntillosas que sus gobiernos respecto de los condicionamientos. No solamente porque podían permitírsele. Una razón más importante es que ellas reconocen, en la base de los condicionamientos ya existentes, una crítica fundamentada a las formas de acciones gubernamentales centralizadas: corrupción, ineficacia, incompetencia de los gobiernos, ilegitimidad y falta de representatividad. Por eso existe la necesidad de que a estos gobiernos se les impongan, por la fuerza, objetivos socialmente deseables. Una visión de la sociedad alternativa, descentralizada y basada más en la sociedad civil que en el

Estado, no tendría estos problemas. En la visión alternativa, los objetivos socialmente deseables no serían seleccionados por consultores expatriados sino por la propia sociedad, a través de instituciones colectivas descentralizadas y participativas.

II. La capacidad hegemónica

La hegemonía, en el sentido gramsciano del término, incluye tanto la capacidad de llevar a los otros a reunirse en grupo alrededor de una plataforma, como la capacidad de establecer alianzas con otros grupos. Los países que poseen un "potencial hegemónico" persiguen los dos objetivos. Japón no querría solamente poner a los países de Asia bajo su influencia hegemónica, sino también ser capaz de forjar alianzas con otros grupos sobre la base de su visión del mundo, especialmente con los países del Norte. China e India tratan no sólo de reunir alrededor de ellos al Sur en una plataforma única, sino que también querrían que esa plataforma suministrara una base para un acuerdo con el Norte. Los esfuerzos hindúes para establecer su hegemonía en Asia del Sur fracasaron, no sólo a causa de una falta de visión de lo que podría unificar a los diferentes países de la región, sino también por las perspectivas pesimistas del liderazgo hindú en cuanto a la capacidad de establecer alianzas con agrupamientos económicos más poderosos.

La hegemonía es, en parte, una cuestión de confianza en sí mismo. Sólo las elites gubernamentales de una pequeña cantidad de países (China, India, Japón, Singapur) creen que tienen el derecho de plantear las cuestiones morales y políticas en la escena internacional (siendo India y Singapur, tal vez, un poco menos creíbles que los demás). Otros países retoman las perspectivas morales del mundo industrializado como un marco definitivo para discutir las cuestiones planetarias y, consecuentemente, no se interesan más que por los aspectos técnicos y financieros del problema.

Un rasgo característico de los líderes putativos es la voluntad de presentar su modelo de desarrollo como un modelo para los otros. Japón se vuelve cada vez más el "modelo definitivo del desarrollo exitoso" (incluso para China). Esta última ha sido, durante mucho tiempo, un modelo para numerosas críticas del desarrollo capitalista.

Singapur querría ser reconocido como un sucesor más pertinente que Japón (para las sociedades del Sur contemporáneas). La tradición filosófica y espiritual de India se ha traducido en experiencias, en particular el Ghandismo, que han constituido la universalidad del modelo hindú. Por otra parte, la India posee también algunos esbozos de hegemonía regional, lo cual tiene consecuencias para su papel planetario.

La percepción de una capacidad hegemónica surge también de la historia de compromiso de algunos países en las discusiones de negociaciones internacionales. Por ejemplo, el Embajador de Singapur, Koh, presidente de los Comités Preparatorios (*Prep-Com*) de la CNUED, se distinguía ya en las negociaciones de la Convención sobre los espacios marítimos.

Estos diferentes parámetros tuvieron, asimismo, influencia sobre las estrategias de alianzas. China e India enterraron sus divergencias para cooperar en la unión de numerosos países del Sur durante la negociación CNUED. Singapur intentó situarse en posición de intermediario entre el Norte y el Sur. Japón adoptó una línea más "blanda" que los otros países industrializados con el objetivo, presumimos, de que el Sur pusiera su confianza en manos japonesas.

El mayor obstáculo para establecer una hegemonía, en el sentido del término precisado más arriba, es la ausencia de confianza entre el Norte y el Sur. Las preocupaciones globales que condujeron a la CNUED exigían una cooperación planetaria e instituciones mundiales. De todas maneras, instituciones planetarias legítimas y que funcionen correctamente requieren la existencia, a nivel global, de una *comunidad política*, es decir, una comunidad en que los individuos reconozcan su entera interdependencia. Hay que reconocer que este tipo de comunidad no existe ni siquiera a nivel nacional en algunos países del Sur, ¡para no hablar de lo que sucede a nivel global! Lo que es todavía más importante, requiere la existencia, a nivel global, de una *comunidad moral*, es decir, un sentido de valores compartidos en cuanto a lo que es justo y equitativo en el planeta. Esto tampoco existe a nivel global, y tampoco en la mayoría de los Estados nacionales. El resultado es la ausencia de confianza entre el Norte y el Sur, y la imposibilidad de llegar a acuerdos que exigen cooperación, sacrificios mutuos, y una redistribución tanto inter-temporal como inter-regional.

La ausencia de confianza resulta todavía más evidente cada vez que se plantean las cuestiones estructurales del

consumo global. La fuerte reticencia para abordar estos temas en los países industrializados, incluso Japón y Singapur, y el hecho de que no exista un movimiento social significativo para bajar el nivel de consumo en el Norte, sugieren que las reducciones del consumo en el Norte con vistas a mantener la sustentabilidad global, no están en la orden del día. Iniciativas respetable de Japón (como el Foro Económico Global de 1991) no abogaban por una declinación en los niveles de consumo y contaban con la persuasión moral para llegar a los cambios necesarios. ¿Qué se puede concluir, entonces, sino que los países del Norte esperan que el Sur realice el mayor esfuerzo de ajuste respecto de la crisis ecológica? En otros términos, los pueblos de los países del Norte parecen ver su consumo como un valor moralmente superior al de los pueblos del Sur. Naturalmente el Sur no está de acuerdo. Como lo señala la declaración de Beijing, el acuerdo con la CNUED no podía estar basado más que sobre el principio de que las necesidades básicas para la subsistencia tienen prioridad sobre los bienes no esenciales; es decir, que el consumo de los pobres es moralmente superior al de los ricos. La ausencia de "comunidad moral" significa precisamente que los dos lados no tienen el mismo punto de vista sobre la cuestión. Incluso en un país del Sur, los ricos consideran probablemente su propio consumo como superior y, por lo tanto, con mayor necesidad de ser defendido que el consumo de los pobres de su propio entorno. La ausencia de comunidad política se reflejará en el hecho de que los ricos no ven la importancia política de garantizar un consumo básico para los pobres, principalmente porque no perciben la interdependencia entre sus propios intereses y los de los pobres.

La ausencia de confianza puede conducir por dos direcciones diferentes. Es posible encontrar argumentos en favor de una descentralización de los procesos de decisión y de una construcción gradual de instituciones globales. Otra dirección, para los países pobres, es renunciar a cualquier interés por las cuestiones de regulación global. En este caso no habría ningún interés (digamos, para Indonesia) en sugerir que todos los países impongan restricciones a sus propios comportamientos de manera de proteger el planeta. Esto ocurriría porque Indonesia tendría razón al pensar que la implementación de tales acuerdos no tendría nada de universal y que prevalecería la regla del "dos pesos, dos medidas" (aplicado en ese mismo momento a Irak). Fue esta segunda dirección la que dominó en las discusiones.

Así se explica porqué los países del Sur en general y los de Asia en particular, no han aprovechado la oportunidad, ofrecida por estas discusiones, para tomar en sus manos la cuestión de la gobernanza global. Por el contrario, su principal esfuerzo consistió en utilizar la ocasión para asegurarse transferencias financieras garantizadas desde el Norte y afirmar la importancia de mantener actualizada la prioridad del "desarrollo".

III. Países involucrados y países desafiantes

Otro conjunto de razones tuvo influencia en la actitud de los países respecto de las discusiones en la CNUED y su relación con la crisis ecológica global emergente. Algunos países se sienten *involucrados* (Bangladesh, las islas Maldivas) porque están claramente afectadas por la degradación planetaria. Otros países son *desafiantes* porque han sido señalados como los principales contribuyentes a la degradación global (China, India, Japón, Malasia). Sin embargo, al lado de estos casos, la mayoría de los países se caracterizaron por una actitud *indiferente* respecto de la CNUED. Fue el caso de los países que no estaban acusados de contribuir significativamente a la crisis ecológica global, ni especialmente amenazados por ella.

Bangladesh y las Islas Maldivas hicieron oír su voz en el debate planetario, aun sin conocimientos concretos, porque estaban claramente identificados como las futuras víctimas del calentamiento planetario y del aumento del nivel del mar. Aunque desprovistos de capacidad de análisis científico, estaban suficientemente informados de los riesgos de daños futuros como para elevar la voz. Un ejemplo de manifestación de esta toma de conciencia lo suministró la reunión de la Asociación del Asia del Sur para la Cooperación Regional (SAARC), en febrero de 1992, ocasión en que las Maldivas repitieron con insistencia que la Asociación debía tratar de establecer y desarrollar capacidades de investigación básica regional sobre la cuestión del cambio climático. Sin embargo, después de esto, la firme posición tomada por el Grupo de los 77 en cuanto a la responsabilidad del Norte en el calentamiento global y el aumento de las aguas, contribuyó a disolver las preocupaciones individuales de ese tipo de países en la posición colectiva del Sur.

El otro grupo de países que respondió con el mayor vigor a las discusiones de la CNUED fue el de los que se sentían injustamente señalados con el dedo en los análisis que venían del Norte, sobre una u otra de las cuestiones tratadas por la CNUED. Así, Malasia se levantó contra la cuestión de los bosques porque había sido identificada como el país que destruía de manera más significativa la selva tropical. De la misma manera, India y China comenzaron a cooperar cuando los análisis venidos del Norte los identificaron (sobre todo a causa de su tamaño) entre los principales productores de gases con efecto invernadero aunque, si se considera su producción por habitante, eran mucho menos responsables que los países con ingresos intermedios inclusive. Por otro lado Japón, como los otros países industrializados, es completamente consciente de la acusación según la cual la crisis del medio ambiente se desencadenó por el consumo excesivo del Norte. En consecuencia, los documentos japoneses reafirmaban con insistencia el débil impacto ambiental del consumo japonés y de la industria japonesa, afirmación refutada, por otra parte, con igual insistencia, por las ONG japonesas. Esta actitud de las ONG del Norte es diferente a la de las ONG del Sur, que apoyan en general a sus gobiernos frente a acusaciones percibidas como injustas, aun cuando ellas mismas se opongan a esos gobiernos en prácticamente todo lo restante (y en particular en la arena nacional).

Hay un factor geopolítico que tiene influencia sobre las actitudes en el eje "involucrado/desafiante": es el poder de negociación de un país en la comunidad de naciones. Un país con mayor poder de negociación tiene capacidad para ser más crítico que uno con menor capacidad de negociación. El *poder de negociación* es lo opuesto al *condicionamiento*. Si la comunidad de naciones no puede imponer condicionamientos a un país en particular, se dice que este tiene un gran poder de negociación. China, por ejemplo, a causa de su tamaño, de sus perspectivas de crecimiento, de su potencial nuclear y de su singularidad, tiene un poder de negociación mucho más grande que, por ejemplo, Malasia. A causa de esto, China tendrá una posición mucho más fuerte para adoptar una actitud desafiante que Malasia.

En general el poder de negociación depende del tamaño del país, de su potencial de contaminación, de su crecimiento esperado, de su situación geopolítica y de su independencia financiera. China e India son grandes países que no pueden ser ignorados o, incluso, enfrentados públicamente. Ambos

son grandes emisores de gas carbónico (como consecuencia de una economía basada en el carbón). El crecimiento chino tiene perspectivas mucho mayores que las de India, y China está en una posición geopolítica mucho más fuerte. Aunque los dos tengan un cierto poder de negociación, China está en una posición más ventajosa que India. Por otra parte, China tiene una dependencia financiera mucho más débil que India y, por lo tanto, está mucho menos amenazada por un estrangulamiento financiero. Sin embargo, esos dos países tienen una independencia mucho mayor que, por ejemplo, Pakistán (con el pesado fardo de su deuda). De la misma manera, los países de Asia del Este tienen un alto poder de negociación por su independencia económica virtual. Resulta inconcebible imponerles un condicionamiento financiero, ya que tienen un acceso casi ilimitado a ese mercado.

Otro factor que también influye en el poder de negociación de los países del Sur, es el aumento del nivel de protestas de su colectividad y de sus ONG contra los comportamientos y las prácticas de despilfarro del norte. Cuanto más fuertes sean esas protestas, más fuerte será la voluntad de los países individuales de afirmar su independencia, y también, tal vez, su voluntad autónoma de mostrarse "responsables".

IV. La percepción del medio ambiente y del desarrollo

Como lo mostraron Banuri y Holmberg [1992], la actitud de los países del Sur en las negociaciones alrededor de la CNUED, y más generalmente a propósito del medio ambiente, estuvo ampliamente determinada por su propio modelo de desarrollo. El rasgo más saliente de este modelo era en general la idea de una "conquista indefinida de la frontera" (en lenguaje macroeconómico: de una acumulación extensiva). Las restricciones sobre los recursos (naturales) no habían desempeñado casi nunca, para la mayoría de ellos, un gran papel; en todo caso se pensaba que podían ser evitadas por un aporte de tecnología y una mejor organización. De allí proviene su insistencia en las transferencias financieras y tecnológicas en condiciones privilegiadas, y en la superación de la "Revolución Verde" por los biotecnólogos. El tema de una necesaria restricción del consumo del Norte... ¡y de las elites del Sur! surgió de una manera absolutamente accidental.

El gobierno de Malasia, por ejemplo, concibe muy claramente su desarrollo como un reemplazo progresivo de

sus recursos naturales por una sólida base industrial, de acuerdo con un modelo prestado a Europa²⁷. En realidad, se trata más bien de un modelo "holandés": hoy, los Países Bajos consumen cinco unidades de biomasa importada por una producida en el lugar y Malasia sueña, implícitamente, con hacer lo mismo, sin imaginar que un modelo semejante no es, justamente, generalizable sin provocar una crisis ecológica global.

En este sentido, el argumento cínico de los "Saddam Hussein del Medio ambiente" (que es justamente el de Malasia), según el cual la defensa del medio ambiente no sería más que una astucia de los países del Norte para trabar el camino hacia el desarrollo del Sur, está plenamente justificado. En efecto, el Norte le reclama al Sur no incrementar la presión mundial sobre la biomasa (por razones de defensa de la biodiversidad o de la lucha contra el efecto invernadero)... mientras que él mismo no restringe de ninguna manera sus propias importaciones de biomasa.

A este argumento sincrónico se agrega el de la "deuda histórica" heredada del período colonial. Pero, como escribe Ashis Nandy [1987], las ex-colonias sueñan con imitar al colonizador aun mucho más allá de la fecha de la independencia. En muchos países las elites criollas o indígenas, provenientes de la descolonización, tratan a sus propias provincias y a sus habitantes como lo hacían los colonizadores. El gobierno de Malasia se conforma, de una manera caricaturesca, con esta regla de Nandy por la manera en que tolera, e incluso alienta, el saqueo de las selvas tropicales del Sabah y del Sarawak, destruyendo el arte de vivir de los indígenas en nombre del desarrollo. Este desprecio respecto de los pueblos de la selva caracteriza también al Estado tailandés (que, sin embargo, no estuvo colonizado). En realidad, Tailandia considera a toda la región a su alrededor como un hinterland a utilizar para sus propios proyectos de desarrollo. Si los ciudadanos tailandeses prohíben tales proyectos en su territorio, entonces el Estado trata de implementarlos en los países vecinos. Esta visión del desarrollo se apoya a sí misma con la importación de formas centralizadas de gobierno y con la mitología correspondiente al Estado-nación. El modelo dominante de desarrollo ha supuesto siempre el predominio de ese "interés nacional" por sobre el de las comunidades de base.

²⁷ Hay que decir claramente "prestado a Europa" pues Francia, por ejemplo, ha conservado una agricultura poderosa y no ha dejado de acrecentar sus bosques desde mediados del siglo XIX.

Hasta hace poco la actitud de las elites del Pakistán, respecto de las provincias de Bangladesh, era considerarlas como hinterland y granero con recursos naturales para el resto del país; la de Indonesia respecto de Timor Oriental (continuación de la política de desplazamiento de las poblaciones del colonizador holandés); y la del estado central hindú respecto de los aborígenes del Nordeste, recuerdan todas el comportamiento de la administración británica respecto de los "sujetos indígenas".

Esas actitudes y esas prioridades llevan a una hostilidad real respecto de las colectividades locales y a la participación política de los pueblos. Otra consecuencia es el escaso valor otorgado a los recursos naturales, en particular a los bienes comunes como los bosques. Actitud apoyada, por otra parte, por la importación de métodos soviéticos (los países como India han practicado el capitalismo de Estado y la estrategia de sustitución de importaciones después de la independencia), métodos que valúan en cero el precio de los recursos naturales (por sobre su costo de extracción).

La exigencia de transferencias financieras por parte del Norte se apoya en un argumento razonable: la pobreza es, en los países del Sur, la causa principal de la degradación del medio ambiente local, a veces con efectos globales (por ejemplo: la deforestación). Ahora bien, la lucha contra la pobreza y en favor de la preservación del medio ambiente, se ve debilitada por la falta de fondos para el desarrollo así como por la restricción externa. En muchos casos, la crisis de la deuda hace difícil la conservación de los recursos naturales, cuando su exportación constituye una de las fuentes principales de divisas. La anulación de la deuda y la concesión de nuevos préstamos facilitaría el restablecimiento del estado del medio ambiente.

Pero es más importante observar, como lo hacen Banuri y Holmberg, que justamente el modelo de desarrollo inspirado en el Norte (financiar la industrialización con el saqueo de los recursos naturales) es lo que constituye la raíz del problema. Cuando los recursos naturales se hayan agotado, los países del Sur deberán recurrir a otros modelos de desarrollo, que no existen hasta ahora más que en borrador. Esta idea comienza a aparecer, tanto en los individuos como en las ONG.

V. El estrechamiento de la frontera

A partir de ahora todo un conjunto de razones lleva a algunos países (incluso Pakistán y Tailandia) a plantearse preguntas respecto de la sustentabilidad de sus modelos de desarrollo. Acabamos de ver que esos modelos descansan sobre el saqueo de sus recursos naturales, sea por el comercio o por modalidades políticas (ayer: el colonialismo, hoy: el "interés nacional"). Pero esos modelos suponen la existencia de un hinterland rico en biomasa para explotar en beneficio de los "sectores en crecimiento". Cuando ese hinterland no existe (como en las regiones semiáridas del Africa Central, o están sobrepobladas, como en Bangladesh) se llega a perder la esperanza de cualquier "desarrollo".

En realidad, en ese caso se trata de una variante de lo que Goodland y otros [1991] identificaron como el modelo dominante en el siglo XIX, fundado en la hipótesis del "mundo vacío", según la cual el capital natural y el capital creado por el trabajo humano son sustituibles y la frontera está en expansión, lo que permite desplazarse continuamente de una economía basada en la biomasa hacia una economía técnico/industrial. Ahora bien, la Tierra evoluciona hacia una situación de "mundo lleno", donde el capital natural y el capital artificial se vuelven complementarios (cada vez resulta más difícil modificar sus partes respectivas) y donde se estrecha la frontera de los recursos naturales por conquistar. Haciendo una caricatura: antes podía ser razonable vender árboles para equiparse con aserraderos pero, cuando ya no hay más árboles, los propios aserraderos quedan en barbecho.

El ejemplo clásico de la actitud "con frontera abierta", ya lo hemos dicho, es la de las elites de Malasia que piensan explícitamente que, cuando el país haya agotado sus recursos naturales, *deberá* haber podido edificar una base puramente industrial que le asegure un alto nivel de vida. Hay allí una hipótesis escondida: la de que, cuando se dispone de una fuerte base técnico-industrial, se abre el acceso al capital natural de los otros países por el comercio internacional, según la experiencia de los países del Norte. Ahora bien, esta hipótesis se vuelve absurda cuando se la generaliza, desde un muy pequeño número de países, al conjunto del globo.

A partir de allí, la actitud de los diferentes países sobre el tema de la relación "medio ambiente/desarrollo" va a

depender de su percepción del contexto: un mundo "con frontera abierta" o "con frontera cerrada". Percepción que es en parte objetiva y en parte subjetiva. Más exactamente, la pregunta que importa es si la sociedad (o más bien sus elites) ve o no como solubles los problemas de escasez progresiva de los recursos naturales.

Los países menos avanzados no ven solución para esta escasez progresiva. Si un país pobre y demasiado poblado con relación a su propia base natural, toma conciencia de una escasez creciente de recursos, su percepción de las cuestiones ambientales estará dominada por esta escasez. No puede esperar mejorar su acceso a recursos naturales ni por modalidades políticas ni por el comercio.

Algunos países (Indonesia, Malasia, Tailandia, Corea, Japón, Singapur) se perciben a sí mismos siempre en un contexto de frontera en expansión. En los dos primeros casos, por su propia dotación de recursos naturales. Las elites consideran que disponen de reservas ociosas de las que pueden usar y abusar para financiar el desarrollo. Dicho de otra manera, ellos tienen políticamente acceso a los recursos.

En el caso de Singapur y de Corea, tomando ejemplo de los países desarrollados (Japón), tienen el sentimiento de poseer un acceso económico a esos recursos (por el comercio). En el caso de Japón se combinan modalidades políticas y económicas, pues la acción de las firmas multinacionales está imbricada con un cierto control político sobre los países huéspedes.

En el caso de Tailandia, el sentimiento de "frontera abierta" no proviene tanto de la abundancia de recursos propios como de los recursos de los países vecinos: Myanmar (Birmania), Kampuchea (Cambodia), Laos. Mientras Tailandia pueda hacer prevalecer el "interés regional" por sobre los intereses locales, podrá controlar directamente los recursos de su hinterland.

Otros países (Pakistán, India, Bangladesh) no tienen esta suerte. Comienzan a sentir el "estrechamiento de la frontera", es decir, la limitación del crecimiento por agotamiento de los recursos naturales. En Pakistán, por ejemplo, cuatro décadas de crecimiento se apoyaron sobre una valorización espectacular de las tierras y del agua. Ahora ya no hay más agua ni tierras suplementarias para explotar y el desarrollo ulterior deberá hacerse con recursos naturales constantes. Ninguno de estos países tiene posibilidad de acceder a los

recursos naturales extranjeros por medio de sus excedentes comerciales.

La percepción de una "frontera cerrada" tiene oportunidades razonables de llevar a un país a mostrarse más... abierto a los mensajes conservacionistas, mientras que la percepción de una frontera abierta reducirá la buena voluntad de un país para comprometerse con una política de preservación del medio ambiente global.

En realidad, el mensaje conservacionista es que *ya* estamos globalmente en situación de frontera cerrada. Entonces hay que aprender a ajustarse a los propios recursos. Lo que sólo es verdaderamente posible si todos los países se aplican a sí mismos esta máxima general. Es lo que permite explicar a Indonesia y a Malasia que deberían cesar de agotar sus bosques, como si hubieran alcanzado ya sus límites. Pero entonces esos países tienen razón al señalar que el Norte debería mostrar el ejemplo²⁸.

Sin embargo -y este es el mensaje de la mayoría de los países del Sur- si en el futuro se les prohíbe agotar sus recursos naturales, habrá que encontrar otros medios para asegurar su desarrollo, de donde proviene la demanda de transferencias financieras y tecnológicas. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a presentar alternativas para este escenario, pero sólo han podido hacerlo allí donde el espacio público del país les permite desarrollarse y hacerse oír.

VI. El papel de las ONG y del espacio público.

Los Estados no son la única voz en este tema. Tanto en el Sur como en el Norte, las ONG se afirman cada vez más, indirectamente (haciendo presión sobre sus gobiernos) o directamente (participando en las discusiones internacionales). La influencia de una ONG particular depende de su fuerza organizacional, de su solidez financiera, de su capacidad de análisis y del espacio público (en el sentido de Habermas) que existe en su propio país o a escala mundial. El secretariado de la CNUED dedicó muchos esfuerzos para desarrollar este espacio público mundial, lo

²⁸ Una vez más, es el caso de los países septentrionales que disponen de grandes reservas forestales.

que, como devolución, ha permitido el desarrollo del espacio público nacional en algunos países.

En primer lugar, las ONG son importantes porque pueden expresar puntos de vista diferentes de los de sus gobiernos, que sólo representan la visión de las cosas que cimienta la hegemonía de las elites locales sobre su propia población. El Forum Global de las ONG en la Conferencia de Río mostró que los Estados, como las firmas, eran capaces de crear ONG que expresaran su punto de vista, al servicio de su diplomacia. Esta acción parásita de la función de las ONG, no debe hacer olvidar que los otros puntos de vista que se expresan en una sociedad nacional no pueden estar representados *más que por* ONG tales como: sindicatos de trabajadores, iniciativas ciudadanas, movimientos populares, etc. Estas ONG son los únicos actores posibles, junto con la prensa y los intercambios intelectuales, para la constitución de una opinión pública mundial.

Ahora bien, es en el seno de las ONG donde hoy se esbozan en el Sur los proyectos de modelos de desarrollo alternativos, algunos de los cuales son ecológicamente sustentables. Por eso a veces les resulta posible expresarse con más confianza en sí mismas que sus propios gobiernos, frente a los otros gobiernos y a las ONG del Norte.

Mientras las organizaciones de la sociedad civil, como los sindicatos, son antiguas, las ONG del tipo "iniciativas de ciudadanos/nas" sobre un tema específico, son un fenómeno reciente. Han surgido, en numerosos países, tanto en el Sur como en el Norte, a modo de alternativa a los partidos políticos. Expresan así una revisión de la idea según la cual la articulación Estado/sociedad civil sería patrimonio de los partidos políticos. Por otra parte, no siempre intervienen en relación con el Estado sino que, con frecuencia (y a veces exclusivamente), lo hacen en dirección de la propia comunidad. Respecto al Estado no intervienen como grupos de presión clásicos sino a través de la persuasión y la maduración de un nuevo consenso. Las que operan en la base, sobre el terreno, pueden recoger más información e influencia que la que obtendría un aparato del Estado pero, sobre todo, pueden elaborar una concepción diferente del desarrollo.

De hecho, la visión del desarrollo (y la hipótesis subyacente de frontera abierta o cerrada) está tan fuertemente interiorizada por los gobiernos y las elites que sólo ha podido ser cuestionada por la acción de las ONG y de los militantes

de base. La casi totalidad de los partidos de oposición (incluso la mayoría de los que declaran una oposición radical de tipo marxista y aun maoista²⁹) conculgaban con el mismo "modelo de desarrollo del siglo XX", centralizado y productivista. La disposición de los gobiernos para admitir las debilidades de sus posiciones depende, entonces, del espacio público que se deje abierto a las ONG, inscripto, a su vez, en la atmósfera democrática del país.

En ausencia de una actividad significativa de las ONG (China, Corea, Singapur) los gobiernos han adoptado una actitud defensiva sobre los problemas ambientales y, por cierto, no han tratado de advertir a la opinión pública. Pero en muchos otros países, como la India, los problemas ambientales han sido sacados a luz por ONG resueltas y vigorosas, lo que ha traído consigo una actitud más activa del propio país en las negociaciones ecológicas globales³⁰.

Sobre las cuestiones que suponen una asociación global, hay un potencial de tensiones entre ONG del Norte y del Sur. Las del Sur reprochan a las del Norte una inclinación por los cuerpos de controladores especializados, el olvido de los intereses de los campesinos y habitantes de los bosques, y una retórica que esconde una ausencia de presión sobre sus gobiernos y sobre su propia sociedad a propósito de las cuestiones que están en el origen del conflicto Norte-Sur (modelo de consumo, energía). A la inversa, las ONG del Norte especializadas en la defensa del medio ambiente, reprochan a las de Sur el ceder demasiado a la retórica nacionalista de sus propios gobiernos y a su modelo de desarrollo productivista.

De hecho, las ONG del Sur son, sobre todo, ONG "de desarrollo", aun cuando, para los países con frontera cerrada, especialmente los países semiáridos muy pobres, el desarrollo se confunde con la mejora del medio ambiente (lucha contra la desertificación, etc.). Ellas tienen, entonces, tendencia a focalizar su interés sobre cuestiones tales como el

²⁹ Por más diferentes que sean las ideologías de los sucesivos dirigentes de Camboya-Kampuchea, de N. Sihanouk a los Khmers Rojos, ninguno cuestiona algunos de los presupuestos fundamentales sobre la relación con las comunidades campesinas, con los bosques, etc.

³⁰ Recordemos que en Asia no existen "partidos verdes". En los países del Atlántico Norte, la influencia del voto político ecologista se reveló más decisivo (Alemania, Francia) que la fuerza de las ONG (Estados Unidos, Gran Bretaña) en cuanto a la posición diplomática del país respecto de las negociaciones ambientales.

financiamiento y las transferencias tecnológicas. Además, son más bien pobres y no son "del tipo que escribe" (en inglés), lo que limita su participación en las negociaciones de la CNUED. Muchas de ellas han sido invitadas durante el proceso por ONG del Norte, lo que ha modificado en algo su posición.

En realidad, la mayoría de las ONG del Sur han utilizado la CNUED para reforzar su peso nacional en las cuestiones de ecología local, pero muy pocas han intervenido en las cuestiones de ecología global. Las excepciones más notables fueron el *World Rainforest Movement* y, en lo que se refiere a la cuestión del Clima, el *Center for Science and Environment*, que ha influenciado profundamente la posición de las ONG del Sur y del Norte, e incluso la de algunos gobiernos del Sur y de la propia CNUED (UNCTAD).

La apertura de los gobiernos a las opiniones de las ONG y otras instituciones de la sociedad civil, depende también de la calidad de los expertos de los centros de investigación extra-gubernamentales. Allí donde la consultoría es esencialmente pública (China, Singapur) las ONG están en desventaja. Allí donde, como en India o Pakistán, el aparato de expertos y consultores estatales estaba debilitado, mientras crecía la capacidad de análisis extra-gubernamental, se estableció un cierto equilibrio, al punto de que algunos gobiernos se han apoyado en la plataforma de las ONG al redactar sus informes para la CNUED.

Quinta Parte

La ambición hegemónica de la CEE

Europa del Norte y del Oeste es la cuna de la Revolución Industrial y de la contaminación que esta engendró. Es también la cuna del compromiso capital/trabajo establecido con la inspiración de la social democracia. Hoy es la zona más desarrollada del mundo (especialmente según el Índice de Desarrollo Humano), una de las que consume más energía fósil, y que dispone de todas las capacidades financieras y tecnológicas para desempeñar un papel pionero en la solución de los problemas ecológicos globales.

I. Las desventajas de la CEE³¹

Si bien los países del Acuerdo Europeo de Libre Cambio (países alpinos y escandinavos, en particular estos últimos) están efectivamente a la cabeza de la defensa del medio ambiente local y planetario, no sucede lo mismo con el principal agrupamiento internacional europeo, la Comunidad Económica Europea, que se transformó en 1993 en Unión Europea. Sin embargo, la movilización ecologista se desarrolló bastante temprano en Francia (con un fuerte impulso durante los primeros años de la década de los '70, hasta 1977, luego desapareció y volvió a cobrar fuerza después de 1988) y, aún más claramente, en Alemania y Gran Bretaña. Pero desde el punto de vista de la política ecológica de "primera generación" de los años 70, es decir, la lucha contra los daños localizados e identificables al medio ambiente, la CEE está muy retrasada con respecto a los Estados Unidos y el Japón. Así:

- en el momento de la apertura del "gran mercado europeo" en 1993, no se habían alcanzado aún las normas antipolución para los automóviles, impuestas en Estados Unidos desde 1983;
- la política de depuración de las centrales de calefacción y otras instalaciones industriales acusa un retraso de 20 a 30 años con respecto a los Estados Unidos y al Japón;

³¹ Este capítulo retoma ampliamente los análisis de Ehrke y Thumser [1991], así como los de Lipietz [1989].