

- la "carga de la prueba" en la aplicación del principio "quien contamina paga" incumbe en Europa a los contaminados, mientras que en Japón son los contaminadores eventuales los que deben probar que su actividad no es peligrosa.

Las razones de este retraso son de tres órdenes. En primer lugar, la Comunidad se construyó sobre la base de un compromiso capital/trabajo que excluía el medio ambiente. Luego, los Estados de la CEE son muy diferentes entre sí: la oposición mundial Norte/Sur se reencuentra, atenuada, en su seno. Finalmente, el proceso institucional integrador propio de la Comunidad Económica tiende a reducir las convergencias posibles en materia ecológica al más pequeño denominador común. Estas dos últimas razones hacen de la Comunidad Europea una especie de "modelo reducido" de las negociaciones ecológicas globales. Así, paradójicamente, esa desventaja ecológica de la CEE puede empujarla a la vanguardia de las futuras negociaciones planetarias.

1.1. Un compromiso contra el medio ambiente

La CEE se creó sobre la base de un consenso entre las naciones constitutivas alrededor de un modelo de desarrollo que algunos economistas califican de "fordista": el máximo de producción posible para el máximo posible de consumo masivo, garantizado por el estado el crecimiento paralelo del consumo y de la producción. Este paralelismo era un objetivo para los economistas keynesianos, pero se impuso como norma de política económica con la forma de un compromiso entre el capital y el trabajo. Este compromiso se fue dibujando en Europa a través de una gran conflictualidad. La social democracia encarnó este compromiso, los gobiernos conservadores en general lo respetaron, pero siempre se entendió como un punto de equilibrio entre las "reivindicaciones populares" y la "necesidad de salvaguardar los beneficios". El "tercer factor", el medio ambiente, quedó como el gran olvidado en ese reparto siempre cuestionado.

Los intereses patronales hubieran podido, sin duda, plegarse a restricciones ambientales más fuertes (así como supieron plegarse a la restricción del aumento regular del poder de compra de sus asalariados) con la única condición de que esas restricciones hubieran tenido el mismo peso sobre todos los competidores, es decir, si hubieran sido institucionalizadas por el Estado. Ahora bien, la forma de

representación de los intereses salariales (los partidos de izquierda y los sindicatos) trataba de imponer restricciones a la actividad de los empresarios por medio del Estado, pero casi siempre bajo la forma de reivindicaciones salariales. Dicho de otra manera: el "lobby" en favor del consumo masivo fue, durante los treinta años de la posguerra, incomparablemente más fuerte que el lobby para la salvaguarda del medio ambiente. Peor aún, la "acción reguladora del Estado" ha tendido a identificarse con "acciones pro-asalariados (incluso socializantes) del Estado".

En verdad, lo mismo sucedía en todos los países de la OCDE, pero:

- En los Estados Unidos prevalecía el punto de vista de las empresas, lo que circunscribía más la acción del Estado. Olvidadas las ambiciones del New Deal de Roosevelt, los "movimientos de base" (*grassroots movements*) en la ecología o los derechos cívicos, se presentaban defendiendo intereses particulares, o consensuados, en todo caso moralmente defendibles sin que se los pudiera identificar con ofensivas "socialistas". La adopción por el Estado (federal o local) de reglamentaciones para la defensa del medio ambiente no parecía una prenda ganada por el colectivismo, por lo menos hasta la "contrarrevolución antiburocrática" de Reagan.
- En el Japón, por el contrario, el Estado estaba muy comprometido en la coordinación de la política patronal, pero esta causa inversa producía el mismo efecto: la adopción de reglamentaciones ecologistas tampoco parecía favorecer a las "fuerzas socialistas".
- Algunos países de Europa llevaron tan lejos el compromiso capital/trabajo que se institucionalizó con la forma de un verdadero "macro-corporatismo". Inclusive en este caso, la adopción por las dos partes de reglamentaciones ecologistas, bajo la presión de los movimientos de ciudadanos, no parecía correr el riesgo de desplazar la relación de fuerzas. Estos países (Suiza, Austria y los países escandinavos) quisieron preservar esos compromisos internos frágiles y excepcionales y, rehusando adherir a la CEE, fundaron la Asociación Europea de Libre Cambio (AELE, en inglés EFTA).

La CEE se encontró así conformando una zona de conflictualidad particular de la relación capital/trabajo, en especial en los países del Sur. El lugar del medio ambiente en el debate político se encontró reducido a una porción congruente. También en la sociedad civil se asistía a una

convergencia de los patrones (en nombre de la libre empresa) y de los sindicatos (en nombre de la defensa del empleo) contra toda reglamentación que hubiera podido frenar el desarrollo de actividades económicas aun ecológicamente nocivas. De esta manera, la CGT (sindicato procomunista francés) defendía con constancia la actividad nuclear, el DGB (sindicato social demócrata alemán) defendía el carbón, etc. El consenso social no se producía más que en detrimento del medio ambiente y en favor de un modelo de consumo predador. Sólo la escasez relativa de las reservas de energía fósil, al fragilizar la balanza comercial, logró llevar a las empresas europeas y a los gobiernos (a partir del primer shock petrolero) a una política de búsqueda de economías de energía, que dotará a Europa entera de tecnologías con fuerte eficacia económica del factor energía. Este resultado involuntario (el contenido en energía de la Unidad de Producto Interno es dos veces más débil en Europa y en Japón que en los Estados Unidos) es hoy la primera carta de triunfo de Europa ante la "segunda generación de problemas ecológicos": las crisis globales, como el efecto invernadero.

A estos factores negativos, comunes a la mayoría de los países de la CEE tomados separadamente, vienen a agregarse otros factores propios de la CEE en tanto comunidad de países.

1.2. Una Comunidad heterogénea

En primer lugar, esta comunidad es extremadamente diversificada. Lo es *económicamente*. Desde Portugal a Dinamarca el PBI por habitante varía de uno a cinco: es casi la amplitud que separa al conjunto del "Norte" de los países intermedios del Sur. Lo es *culturalmente*: las reivindicaciones ecológicas de los ciudadanos no se expresan de la misma manera. Los franceses han "soportado" durante mucho tiempo lo nuclear y los alemanes el humo; los franceses son reticentes ante las marmitas catalíticas que encarecen sus pequeños automóviles y los alemanes soportan las limitaciones de velocidad que frenan a sus grandes automóviles... Lo es *políticamente*: Alemania establece sus compromisos de manera contractual, descentralizada; Francia los establece por la ley, de manera centralizada. Esos intereses y aspiraciones internas tan diversas se solucionan en cada país en *puntos de equilibrio diferentes*, por los procedimientos de la democracia representativa y de la negociación entre

interlocutores sociales. Pero a nivel europeo no pueden alcanzarse nuevos puntos de equilibrio más que por negociaciones diplomáticas intergubernamentales, encuadradas en las instituciones de la CEE.

Debemos recordar esas instituciones. La parte *ejecutiva* de la Comunidad es la Comisión de Bruselas, cuyos Comisarios son designados por los Estados pero gozan, mientras están en función, de total independencia. Entonces, la Comisión y su burocracia propia son bastante independientes de los intereses nacionales, y veremos que esta ventaja le permitirá tratar de acrecentar su importancia por medio del desarrollo de reglamentos a nivel continental. Pero está subordinada a un poder *legislativo*: los Consejos de Ministros, es decir, la reunión de los jefes de los poderes ejecutivos o ministros nacionales. Ellos representan explícitamente los intereses diversos de los Estados que, como vimos, defienden puntos de equilibrio interno diferentes. También existe un Parlamento europeo, que representa de manera directa a una "opinión pública europea", pero su poder es muy débil, y los diputados tienden con frecuencia a defender allí, los mismos intereses que defienden en el marco nacional (su "circunscripción electoral").

En estas condiciones, el nuevo equilibrio europeo en materia de defensa del medio ambiente no puede encontrarse más que: 1) en un nivel muy superior a lo que existe actualmente en cada país por separado, pues entonces esta nueva restricción se percibe como algo que golpea de manera igual a cada país, o 2) al nivel del país más laxo ("suprimiendo las restricciones exageradas que sufren los otros países y que falsean la competencia"). Teniendo en cuenta lo que se ha dicho más arriba no es sorprendente que, por regla general, sea la segunda solución la elegida: la *regla del "mínimo denominador común"* (sin embargo, como veremos, la primera solución no está totalmente excluida).

Esta tendencia hacia el punto de equilibrio más bajo está reforzada desde los años '80 por la *ola liberal*, la presencia activa de comisarios y altos funcionarios de origen británico y, a partir de 1985, por el Acta Unica. Esta estipula la unificación obligatoria del mercado interno de la CEE desde el 1º de enero de 1993, hayan o no llegado las negociaciones a la fijación de normas comunes. A partir de esa fecha, cualquier norma de un país europeo (y por supuesto la norma más laxa) puede y debe ser aceptada en todos los otros países. Entonces el dilema

anterior es reemplazado por otro, con el mismo resultado: o largas y penosas negociaciones (en el Consejo de Ministros) para llegar a normas de protección del medio ambiente comunes, o la eliminación automática de las normas restrictivas en 1993. Otra vez, y con frecuencia, es la segunda solución la que prevalece. Sólo en los casos de movilización de la opinión, coordinada a nivel internacional y con peso sobre las instancias "europeas", se puede esperar que la negociación llegue a un punto de equilibrio superior (ver el ejemplo de las marmitas catalíticas).

El conflicto entre los dos tipos de soluciones (negociación colectiva hacia reglamentos restrictivos de mayor nivel que todas las reglamentaciones nacionales anteriores, o alineamiento automático con las normas mínimas) oponen no solamente a los partidarios desinteresados de la defensa del medio ambiente, con los heraldos del productivismo liberal y del fordismo. Muchas veces delimita una oposición de intereses entre industrias nacionales más o menos dispuestas a tomar en cuenta las eventuales nuevas restricciones. Así, la toma de posición de los países del Norte (Alemania, Países Bajos, Dinamarca) en favor de reglamentos más estrictos, está seguramente inspirada en una presión ecologista más fuerte de sus opiniones públicas, pero se caracterizará (no sin justificación) como "mercantilismo" (un proteccionismo disfrazado con cláusulas ecológicas) ante los ojos de los países del Sur (la Europa latina), que no disponen de tecnologías para responder al desafío de las nuevas restricciones, o de un mercado interno lo bastante rico para darse el lujo de satisfacerlas. Estos países del Sur, y en particular los más pobres (Grecia y la Península ibérica), son en general mucho menos exigentes en cuanto a las demandas ambientalistas, consideradas por su opinión pública como secundarias en relación con el objetivo de alcanzar los estándares de vida de la Europa del Norte. Pero al rehusarse a reglamentaciones ambientalistas severas van a resultar, a su vez, sospechosos de querer atraer empleos hacia sus países, buscando reglamentos más laxos, por medio de un "dumping ecológico".

Sin embargo, a un cierto plazo, los países del primer grupo deberían ganar, aunque más no sea para enfrentar la competencia de Japón y de Estados Unidos que aplican, desde larga data, normas más estrictas en sus mercados internos. Por el contrario, la adopción en algunos países y regiones de normas ecológicas más bajas como, por otra parte, de normas salariales más bajas, está lejos de asegurarles una ventaja

competitiva decisiva: un mejor compromiso entre la actividad y el medio ambiente, así como un mejor compromiso entre capital y trabajo, se revelan con frecuencia, para una región, una carta de triunfo desde el punto de vista de la competencia inter-regional (BENKO y LIPIETZ [1992]; LIPIETZ [1991]). En realidad, las regiones mejor protegidas ecológica y socialmente, son también en la CEE, las más competitivas: Bade-Wurtemberg, Baviera,...

Pero sigue siendo fuerte la tentación, para los intereses económicos de una región "rigorista", de tomar como pretexto el "dumping ecológico (o social)" de una región más laxa, con el fin de obtener un alineamiento en las las normas con el mínimo denominador común. Y en todo caso, por razones tanto culturales como económicas (la preocupación prioritaria del desarrollo industrial, la necesidad de equilibrar el comercio exterior), los países del Sur de la CEE (Portugal, España, Grecia) y también las islas Británicas, quedan a la cola en cuanto a la defensa del medio ambiente. Sin embargo, son regiones particularmente sensibles a las degradaciones ecológicas locales (erosión e incendios de bosques).

1.3. Las instituciones comunitarias contra el medio ambiente

A las divergencias de intereses o de sensibilidades entre países se agregan, en detrimento del medio ambiente, desvíos debidos a las propias instituciones de la CEE.

En primer lugar, su carácter extremadamente delegatorio o tecnocrático. Ya lo hemos dicho, la única instancia comunitaria de democracia representativa primaria es el parlamento de Estrasburgo. Y de hecho es en este nivel donde mejor se expresa la sensibilidad ecológica de la población de la Comunidad, a través de un grupo influyente de una treintena de diputados Verdes (39 antes de 1994) que llegan con bastante facilidad a hacer votar resoluciones valientes... pero sin gran efecto. Las verdaderas decisiones las toma el Consejo (es decir, una institución intergubernamental) o la Comisión (instancia puramente tecnocrática). Estas dos instituciones son principalmente sensibles al trabajo de los lobbys organizados, es decir, principalmente a los intereses económicos, en particular industriales, que aplican todo su peso para tener que internalizar lo menos posible los costos de la defensa del medio ambiente.

Un segundo desvío se introduce por los propios objetivos de la Comunidad, reforzados aún más con la firma del Acta

Única en 1985. El objetivo principal es lograr primero la unidad del mercado interno, y el mismo es delegado a la Comisión, que impone la reducción progresiva de normas nacionales particulares en tanto traben la competencia, política ratificada por el Consejo con mayoría calificada. La Comisión puede, evidentemente, proponer la unificación "por lo alto" de las normas de defensa del medio ambiente, pero se trata de un objetivo secundario y los acuerdos deben ser ratificados por unanimidad en el Consejo. ¡Y todavía hay que conseguir que los Estados hagan aplicar efectivamente esas normas! La dinámica principal tiende al desmantelamiento de las normas ya existentes. Recordemos que, conforme al artículo 100b del Acta Única, este fenómeno ha alcanzado toda su amplitud con la apertura del gran mercado interno el 1º de enero de 1993. A partir de esa fecha las normas de todos los países tienen "igual valor" en todos los países de la Comunidad. Allí donde la unificación "por lo alto" no se ha completado, los industriales pueden automáticamente adoptar la norma del país más laxo.

1.4. Algunos ejemplos

Mencionaremos aquí tres tipos de dinámicas reveladoras de la influencia que tienen los factores negativos analizados más arriba.

a) Unificación por lo alto, pero las normas no se aplican

Es el caso de la protección de las aguas: una directiva de 1976 exige que, para 129 sustancias contaminantes, se utilicen estaciones de depuración muy sofisticadas. Esta directiva debe concretarse con la determinación de umbrales para cada agente contaminante. Doce años después de la adopción de la directiva, los umbrales no habían sido fijados más que para 12 agentes contaminantes; a ese ritmo la aplicación plena de la directiva exigiría 117 años. Aun cuando las directivas se adoptan y se precisan, no son necesariamente aplicadas: en 1989 la Comisión había iniciado 230 procedimientos ante la Corte de Justicia de Luxemburgo, contra Estados nacionales, por falta de respeto a directivas comunitarias de defensa del medio ambiente, 23 de las cuales correspondían a la RFA.

b) Unificación por lo bajo

El ejemplo es la lucha contra las emanaciones sulfurosas de las grandes centrales de calefacción, factor de las lluvias

ácidas. La resistencia de Francia, de Inglaterra, de Italia y de España trajo como consecuencia un compromiso al nivel más bajo: en el año 2003, quince años después que en la RFA y 30 años después que en Japón, las emanaciones de azufre deberán disminuir un 70%; pero Gran Bretaña, España y Portugal han logrado derogaciones.

El ejemplo de los desechos es todavía más espectacular: la libre circulación de desechos supone flujos hacia los países donde las descargas son menos rigurosas y, por lo tanto, menos costosas (86 marcos alemanes la tonelada en RFA, 23 en el promedio de la CEE). Europa del Sur (Francia incluida) y mañana Europa del Este, tienden a volverse el tacho de basura químico de los países más "virtuosos" de Europa del Norte.

c) Efectos directos negativos de la unificación

De una manera aún más general, la tendencia a la división espacial del trabajo en un marco continental, que es el objetivo de todo Mercado Común, acrecentará considerablemente los desplazamientos, de cualquier naturaleza, dentro de Europa. El crecimiento exponencial del "factor transporte" en el Producto Europeo está entonces inscripto en los genes de la Comunidad. Ahora bien, este crecimiento se efectúa esencialmente por un desarrollo del transporte carretero pues, al mismo tiempo, la desregulación del transporte carretero va a traer consigo una disminución de sus costos (de 20% a 30% en Alemania). La situación se vuelve explosiva en Suiza y en Austria, países que interrumpen el paso entre Alemania e Italia, y que están en condiciones de limitar el tránsito de camiones a través de su territorio. Pero estos países, candidatos a la CEE, han negociado una autolimitación de sus medios de presión. Además, la única alternativa técnica que pueden oponer a los camiones es el transporte ferroviario, pero exige la instalación de nuevas vías de ferrocarril, lo que provoca una movilización "Nimbysta" en su propio territorio.

d) Un caso altamente significativo: la batalla de las marmitas catalíticas

Históricamente la lucha contra las lluvias ácidas marca el comienzo de las crisis ecológicas de "segunda generación": las crisis globales o, al menos, transnacionales. Por razones culturales (el amor a los bosques...), Alemania Occidental se puso a la cabeza de esa batalla en la cumbre del G7 en Bonn en 1985 (primera cumbre que dedicó una parte importante de su declaración final a la cuestión del medio ambiente). Pero, por

razones económicas y sociales, Alemania desvió los proyectores de sus grandes centrales de carbón hacia los automóviles. Y, nuevamente por razones culturales, evitó poner el acento sobre la disminución del consumo de los motores (solución que hubiera permitido, sin embargo, una lucha conjunta contra las lluvias ácidas y su derivación, el efecto invernadero), para focalizar su campaña únicamente en la eliminación de las emanaciones sulfurosas, por lo tanto, en la solución técnica de las marmitas catalíticas.

En esto, los intereses de la industria alemana eran divergentes, como hemos dicho, de los de las otras industrias automotrices europeas, la italiana y la francesa (y accesoriamente la española). La negociación de 1988-89 terminó, bajo la presión de los productores de Europa latina, con estándares de contaminación para 1991 inferiores a los ya adoptados por Japón y Estados Unidos desde 1983. Inclusive, Francia obtuvo para las pequeñas cilindradas una autorización de normas tres veces más contaminantes que la norma US-1983.

Los países no productores y ricos, como los Países Bajos, reaccionaron decidiendo subvencionar en sus países la compra de automóviles fabricados con normas nipo/norteamericanas. Francia y la Comisión atacaron ante la Corte de Luxemburgo esta "distorsión de las reglas de la competencia". Fue demasiado: la movilización del Parlamento Europeo permitió "blanquear" a los Países Bajos y, al mismo tiempo, empujar hacia la unificación de las normas para las pequeñas cilindradas con las de las grandes cilindradas. Una "legislación consolidada" comunitaria se adoptó en 1991, de acuerdo con el modelo US-1983.

Este ejemplo es altamente significativo porque ilustra la interacción de los movimientos político-culturales, la resistencia diferenciada de los intereses industriales y, por contragolpe, el de los Estados nacionales, las reacciones ambiguas de la Comisión, la tendencia "ecologista supranacional" del Parlamento Europeo...

En el estado actual de las cosas, el "derecho de veto" nacional, ofrecido por las instituciones de la Comunidad (incluido el tratado de Maastricht, como se verá) contra la mejora de la defensa del medio ambiente, no puede ser levantado más que por un progreso en todos los Estados de una opinión pública europea favorable al medio ambiente. Y eso es exactamente lo que pasó con el tema de las marmitas catalíticas para las

cilindradas pequeñas: la industria francesa, abandonada por su gobierno que se encontraba aislado a nivel europeo, debió batirse en retirada. Este episodio marca un cambio en la actitud de la CEE (considerando todas las instancias) respecto del medio ambiente. Por lo tanto, la CEE abordó la preparación de Río con un nuevo estado de espíritu.

II. El informe de la CEE para la ONU

El informe de la Comisión de la CEE para la ONU, con la perspectiva de la conferencia de Río, es extremadamente interesante. Es un informe de 120 páginas (versión inglesa) muy bien elaborado, con múltiples referencias cruzadas entre los capítulos, que hacen aparecer, para quien quiere abordar la cuestión desde un ángulo particular (en este caso: la lucha contra el efecto invernadero), la multiplicidad de interacciones sociales, en resumen, la complejidad (en el sentido de Edgar Morin) de un enfoque ecológico auténtico. Esta cualidad del informe tiene una contrapartida: quien quiera saber más, será enviado de oficina en oficina ¡dentro del laberinto de la administración de Bruselas!

II. 1. La política ambiental de la CEE

El informe³² está precedido por un *Prefacio* del Presidente de la Comisión, Jacques Delors, perfectamente representativo de la ofensiva ideológica lanzada por la CEE, en ocasión de la ONU, hacia la conquista de un liderazgo en las cuestiones ambientales y de desarrollo. Evoca con solemnidad lo que está en juego en la defensa de "nuestro futuro común", y señala la unidad de la exigencia ecológica y el deber de solidaridad Norte/Sur para el desarrollo. *"El mantenimiento de tan profundas desigualdades planetarias es incompatible con la resolución acuciante de los problemas ambientales a escala global. A partir de esto, una ética intergeneracional sólo será aceptable si va a la par con un movimiento hacia un orden mundial más equitativo; en otros términos, también hacia la equidad intrageneracional"*.

La primera parte del informe describe las instituciones de la Comunidad, lo que no constituye un lujo; acabamos de recordarlo. La segunda parte se refiere a la política del medio

³² Traducido por mí a partir del texto inglés.

ambiente: los ámbitos de esta política, luego los sectores (industria química, biotecnología, seguridad nuclear, desechos, agua, aire) y, finalmente, los medios para la acción. Se observa un orden de las prioridades absolutamente típico del mundo desarrollado. La tercera parte, aún más interesante, trata de la "integración de las exigencias ambientales en los otros ámbitos políticos": estrategia para el desarrollo físico (ordenamiento territorial, preservación de los suelos, etc.), agricultura, política de las estructuras (por ejemplo, el Banco de Inversiones Europeo), transporte, energía, investigación, cooperación internacional, comercio (incluido el GATT y la *International Tropical Timber Agreement*). La cuarta parte trata finalmente de los "desafíos globales" a los que refiere nuestro informe, comenzando por reafirmar la pertenencia de la CEE al bloque OCDE: clima, ozono, bosques, biodiversidad. En un Anexo se recuerdan las medidas ambientalistas del Acta Unica y de la IV Convención de Lomé (que vincula a la CEE con la mayoría de los Países Menos Avanzados).

Como ya hemos dicho, estos capítulos hacen frecuentes referencias los unos a los otros. Así, el capítulo 9 (contaminación atmosférica), después de recordar los progresos realizados en lo que se refiere a la contaminación de los vehículos a motor³³, señala como conclusión los riesgos vinculados a la intensificación del tránsito y remite al capítulo 15 (Transporte). Este señala que la actividad del transporte representa un 9% del empleo, 10% del PBI, 40% de la inversión pública, 25% de la producción de CO₂, con una amenaza de crecimiento del tráfico carretero de un 25% desde ahora hasta el año 2025. Recuerda el "cerrojo" del paso de los Alpes y la necesidad de una "movilidad sustentable" (*sustainable mobility*)... sin ninguna precisión.

De la misma manera, el capítulo 10 (medios de acción) comienza por recordar los límites doctrinarios al financiamiento, por parte de la Comunidad, de la defensa del medio ambiente. Por un lado, el principio de subsidiariedad reserva este financiamiento a la responsabilidad de los Estados. Por otro, el principio "quien contamina paga" prohíbe teóricamente "alentar la virtud por medio de subven-

ciones". Queda entonces la posibilidad de coordinar la sanción, por medio de tasas, de las prácticas dañinas para el medio ambiente común. Se recuerda entonces el proyecto (mencionado más adelante) de constituir una tasa sobre la energía y el CO₂, con referencias a los capítulos 16 (Política de la energía) y 21 (Convención sobre el Clima).

El capítulo 10 menciona también otros medios de acción. En primer lugar la información común sobre el medio ambiente (red CORINE) y también los "Fondos". Estos fondos son de dos tipos:

- medidas ambientales cofinanciadas por fondos vinculados a otros ámbitos (investigación, ajustes estructurales, regiones);
- "fondos de demostración": un fondo de financiamiento de investigación tecnológica para el medio ambiente (ACE: Acción Comunitaria para el Medio Ambiente), y fondos para la defensa de los dos mares/frontera de la Comunidad, el Mediterráneo (programa MEDSPA, dotado de 16 millones de Ecus para 1986-1990, y de 37 millones de Ecus para 1991-1993), y el mar Báltico (10 millones de Ecus para 1991-1993).

Se programa finalmente un "nuevo instrumento financiero", llamado a violar de facto el principio de subsidiariedad.

El capítulo 16 (Energía) detalla esencialmente los esfuerzos de la CEE para subvencionar la investigación de "soluciones equilibradas, por medio del uso de las mejores tecnologías disponibles y las más justificadas económicamente, y que también mejoren la eficiencia energética". Se sabe que, respecto de este último punto Europa está bien ubicada, y el informe hace referencia al capítulo 21 (cambio climático) prometiendo transferencias tecnológicas en favor de los países menos avanzados.

El capítulo 19 (Comercio) aborda de frente el problema del "dumping ecológico" de los terceros países. La línea de defensa declarada combina la ventaja de los productos respetuosos del medio ambiente respecto de la demanda de los consumidores, y la armonización de las normas con los asociados. Se invocan así las Convenciones de Washington (especies protegidas), Montreal '88 y '91 (Ozono), las directivas de la UNEP sobre el comercio de productos químicos peligrosos y la Convención de Basilea (1991) sobre los desechos peligrosos.

El informe reafirma (en la línea desarrollista ortodoxa) el interés del comercio internacional para el crecimiento general y, "por lo tanto", para engendrar recursos adicionales

³³ El informe se guarda bien de recordar las prórrogas de los años precedentes, pero señala que la nueva legislación autoriza a partir de ahora "estímulos fiscales para alcanzar los estándares del acuerdo antes de la fecha prevista". Esta violación del PPP es contradictoria con lo que se menciona en el capítulo 10.

afectables a la defensa del medio ambiente, comprometiéndose al mismo tiempo a financiar programas de cooperación internacional para limitar los efectos perversos (sobre el medio ambiente) del crecimiento de este mismo comercio. Y el capítulo continúa enseguida expresando una desconfianza cierta respecto de los riesgos que las negociaciones del GATT harán pesar sobre las normas de defensa del medio ambiente: *"La Comunidad está entre los líderes que presionan sobre el GATT para clarificar esta cuestión"*. Por el contrario, el capítulo parece estar satisfecho con la ITTA.

II. 2. La Comunidad y las negociaciones internacionales

Llegamos así a las negociaciones sobre las amenazas planetarias.

El capítulo 21 (Clima) afirma con fuerza la ambición de la Comunidad: *"La Comunidad tiene una responsabilidad especial en el combate contra el calentamiento global, dada su potencia económica y su participación en la creación del problema"*. Recuerda los compromisos de la Comunidad:

- * Se trata de llegar a un acuerdo mundial.
- * Sin esperar, la CEE se compromete a tomar medidas de economía energética, de mejoramiento de la eficacia energética y de sustitución por energías que no utilicen combustibles fósiles.
- * Un consejo de ministros de la energía y del medio ambiente decidió en 1990 (antes de la Conferencia de octubre, en Ginebra, sobre el Clima) volver en el año 2000 al nivel de emisión de CO₂ de 1990, *"en la Comunidad tomada como un todo"*. Esto significa explícitamente que *"los Estados miembros que parten de un bajo nivel de consumo de energía tendrán derecho a fijarse objetivos de CO₂ y estrategias correspondientes a sus necesidades de desarrollo económico y social, al mismo tiempo que mejoren la eficiencia de sus actividades económicas"*.

Los objetivos separados respecto del CO₂ y los otros gases con efecto invernadero, así como las estrategias que apuntan a las proposiciones para 2005 y 2010, deberán estar preparados en tiempo útil para la CNUED³⁴.

Estos dos párrafos, aparentemente anodinos, resumen totalmente la posición diplomática (analizada más adelante) de la CEE respecto de la Convención sobre el Clima:

- Un "efecto de anuncio" de autolimitación, que abre la vía para una reducción coordinada ulterior;
- Nada de cuotas explícitas, nada de clave de distribución intra-europea, pero sí un reconocimiento del derecho de los menos avanzados para incrementar su parte en el efecto invernadero total, a condición de que ellos también tomen medidas limitativas;
- Rechazo del *"comprehensive approach"* de los Estados Unidos: la CEE trabajará gas por gas. Pero al mismo tiempo se observa la tranquila ignorancia de este capítulo respecto del metano, cuando la ganadería intensiva y las descargas de Europa, son grandes emisores de este gas.

Esta negligencia está confirmada en el subcapítulo "estrategia" que reafirma que *"el fardo de los costos de reducción [a nivel de la CEE] debe recaer esencialmente (squarely) sobre las espaldas de los principales productores de CO₂, en las regiones industriales más ricas, con el fin de no penalizar a los más pobres"*. Esta "democracia ecológica" pasa por un programa SAVE de economía energética (capítulo 16) y una tasa sobre la energía y el CO₂ (capítulo 10), y también por una alianza con la AELE para obtener en la CNUED una *"convención-marco firme acompañada de dos protocolos, uno sobre la conservación de la energía y la reducción de las emisiones, que estaría prioritariamente dirigido a los países industrializados, y el otro, sobre la preservación de los bosques tropicales, dirigido prioritariamente a los países en desarrollo. Habría un equilibrio de las obligaciones, aunque sin duda serían necesarios recursos suplementarios para ayudar a los países en desarrollo a cumplir con sus obligaciones"*.

En la conclusión volveremos sobre esta concepción que tiene el mérito de la claridad. Todavía más franca es la frase final del capítulo: *"La Comunidad tiene el deber de asumir el liderazgo en esta negociación, en la línea del "Imperativo Ambiental"³⁴, y trabaja actualmente sobre este desafío con un grupo de países con orientaciones parecidas (like-minded), que comprende el grupo de la AELE, Japón, Australia y Nueva Zelanda"*. Ya habíamos comentado la ausencia en esta lista de Estados Unidos y Canadá.

El capítulo 12 (ozono) recuerda la historia de la toma de conciencia primero lenta y luego acelerada de la CEE sobre

³⁴ El "Imperativo Ambiental" fue proclamado en la Cumbre de Dublín (1990) del Consejo de Ministros. Recordar esta declaración es una manera, para los redactores del informe, de significar que este principio tiene desde ese momento tanta legitimidad como la libre competencia.

este problema: Viena 1985, Montreal 1988 y luego 1990. Las decisiones de Montreal 1990 fueron implementadas en marzo de 1991 por la CEE de manera aun más restrictiva, adelantando en tres a cuatro años la eliminación de los CFC y de los tetraclorados, con lo que la Comunidad solicitaba una revisión, en ese sentido, del protocolo de 1990. Visiblemente inquieta, la Comunidad aceleró sus programas de investigación (STEP y EPOCH) en unión con la AELE, que financia ampliamente la campaña de observación ártica de 1991-1992.

El capítulo 23 (sobre los Bosques) menciona, en primer lugar, la importancia de los bosques como fuentes de absorción de CO₂ y reservas de biodiversidad y, sólo en segundo lugar, su papel ecológico "local" (regularización del agua, barrera contra la erosión, hábitat para los indígenas...). Las dos primeras dimensiones están poco presentes en la descripción de la política europea de defensa de los bosques, en dos aspectos: extensión y protección, que no se enfoca más que bajo el ángulo ambiental local (no se trata de "implantar fuentes de absorción de CO₂") y, sobre todo, bajo el ángulo económico: salvo los bosques mediterráneos, cuya protección es necesaria por la erosión, los bosques europeos están hechos para ser explotados. Se lo hará con cuidado, con una vigilancia especial contra las enfermedades vinculadas a las lluvias ácidas.

Este desvío economicista se vuelve a encontrar en la adhesión de la CEE al *Tropical Forestry Action Plan* y al ITTA. Se reconoce la soberanía nacional sobre los bosques tropicales, pero el capítulo insiste sobre el papel de las ONG en su protección.

La *Conclusión* (capítulo 25), muy breve, es en sí misma muy significativa. En primer lugar hace notar la manera en que el documento da testimonio de que "la preocupación por el medio ambiente está en vías de filtrar (sic) y de profundizar en cada ámbito de la política de la Comunidad una manera de señalar, por contraste, el productivismo que sirvió de mito originario a la CEE. Y los dos últimos párrafos merecen citarse por entero ya que expresan las bases y la ambición del papel hegemónico al que aspira la CEE. En tanto "modelo reducido del mundo", la CEE tiene experiencia de negociación y la convicción de que la solución no puede ser más que solidaria, es decir, que el medio ambiente no puede ser más que un subproducto de la ayuda al desarrollo:

"La Comunidad Europea no tiene el monopolio de la política óptima ante las graves amenazas que pesan sobre nosotros. Los

esfuerzos de cooperación son esenciales. Sin embargo, la Comunidad Europea es la prueba de que las delegaciones de soberanía (pooling sovereignty) y el trabajo en común hacia objetivos comunes puede desembocar en el desarrollo y la puesta en práctica de políticas eficientes, benéficas para todos, siempre que la voluntad política exista.

En la CNUED de 1992, la Comunidad Europea estará a la vanguardia (at the head of the phalanx) para atraer la voluntad política colectiva internacional necesaria con el fin de obtener el consenso y las políticas que garanticen un futuro sustentable y justo para todos. La pobreza y el subdesarrollo deben ser relegados al museo del pasado. Si esto fracasa, nuestro "futuro común" está en peligro".

III. El "golpe de la tasa"

La gran ofensiva de la CEE con vistas a la CNUED, iniciada en el informe, se va a articular alrededor de una iniciativa unilateral: *una tasa significativa contra el efecto invernadero*. Esta iniciativa fue propuesta en una comunicación de la Comisión al Consejo de la CEE³⁵.

III.1. Una iniciativa más políticamente atrevida que teóricamente fundada

La comunicación comienza por recordar sus puntos de vista sobre el desafío global del recalentamiento planetario: si desde el informe del IPCC de 1990 (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) hay un consenso en la comunidad científica, se debe esencialmente al crecimiento del CO₂ en la atmósfera, que deriva principalmente del uso creciente de combustibles fósiles. Ni una palabra sobre el metano ni sobre los incendios de bosques. Un anexo, sacado del informe IPCC, hace notar que, en cien años, sólo el CO₂ contribuye en más del 60% al efecto invernadero; el metano (sujeto a descomposición) lo hace en un 15% y el resto (CFC, O₃) todavía en menos.

Siendo la emisión y el efecto CO₂ de naturaleza global, todos los países del mundo deberían participar en la solución.

³⁵ "Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de dióxido de carbono y para mejorar la eficacia energética", SEC (91) 1744, final, 14 de octubre de 1991. Versión original: inglés.

Pero: "la Comunidad Europea será el mayor socio económico-comercial del mundo, con la capacidad para ejercer un alto nivel de influencia y de autoridad moral, económica y política. Con este título, la Comunidad le debe a las generaciones presentes y futuras el poner orden dentro de ella y ofrecer, al mismo tiempo, liderazgo y ejemplo tanto para los países desarrollados como para aquellos en desarrollo (...). Esta responsabilidad ha sido reconocida y se ha afirmado un compromiso político en la declaración sobre el "Imperativo Ambiental" adoptada por los jefes de Estado y de gobierno en la cumbre de Dublín, en junio de 1990. La voluntad de la Comunidad de asumir sus responsabilidades ofrece una oportunidad importante de llenar el vacío actual en la política extranjera mundial y desempeñar un papel catalizador para la Convención Mundial sobre el Clima, que debe adoptarse por la Cumbre de la Tierra de la CNUED en junio de 1992".

Puede observarse el carácter vigoroso, casi rooseveltiano, de esta declaración de la Comisión que, mucho más claramente que el informe para la CNUED, plantea la candidatura de la CEE a la hegemonía mundial por la vía del Imperativo Ambiental. La referencia al "vacío" internacional es un cuestionamiento, discretamente irónico, de la pretensión de los Estados Unidos a la hegemonía después de la segunda guerra del Golfo³⁶.

La Comunicación recuerda enseguida que el Acta Unica de 1986, en su artículo 130R, afirmaba ya este imperativo (se lo había olvidado un poco...) y lo inscribía en el principio "quien contamina paga" que, como vimos en la primera parte "teórica", no es necesariamente el mejor para esta cuestión. La Comunicación lo siente así, ya que remarca enseguida que el Consejo de Energía y Medio Ambiente, al fijar el objetivo de estabilización en el año 2000 en los niveles de emisión de 1990, prevé una estrategia tanto fiscal como no fiscal.

La comunicación plantea los datos del problema. La CEE representa el 13% de las emisiones mundiales de CO₂, contra un 23% de los Estados Unidos, 5% de Japón y 25% de Europa del Este y la ex-URSS. Estas emisiones se estabilizaron durante la crisis de 1970-85 pero retomaron el crecimiento a un ritmo del 4% anual desde 1986. Esta recuperación se debe a la caída del precio de la energía y a la disminución en el ritmo de inversiones en el sector nuclear.

³⁶ Una vez más, la negociación de Río no puede comprenderse bien si se hace abstracción de la segunda guerra del Golfo, casi contemporánea (ver LIMEIZ, 1992b).

La laxitud en el uso de la energía se debe a numerosas razones culturales y económicas, en particular cuando el horizonte económico es mayor de tres a cinco años. Se trata de volver, aplicando el principio de subsidiariedad, a los esfuerzos de economías energéticas que los Estados consintieron antes de 1986. Y para eso "una clara señal de precios" debe ser enviada inmediatamente... aumentando el precio de los combustibles fósiles. En cuanto a las energías renovables (en las cuales la comunicación ubica correctamente a la biomasa pues, recordémoslo, una masa vegetal que se renueva -es el caso de los bosques europeos- absorbe tanto CO₂ como desprende su combustión) son importantes, pero esto no puede representar más que un 8% del consumo de energía hacia el año 2010.

Sobre esta base, la comunicación propone en primer lugar un conjunto de medidas "físicas": Investigación y Desarrollo, reglamentos y acuerdos para ahorrar energía, y sustituir con otras fuentes los combustibles fósiles alentando la sustitución de las carreteras por el ferrocarril y los vehículos individuales por el transporte colectivo, un refuerzo de los límites de velocidad, educación de los usuarios, refuerzo de las normas de aislamiento en el hábitat, etc. (Este "etc." es bastante imaginativo ya que la comunicación llega a mencionar, sin experimentar la necesidad de justificarse, "la mejora de la calidad de vida en los centros urbanos" ¡como una medida que ahorraría emisiones de CO₂!).

Pero todo esto, unido al progreso técnico, no puede resolver más que la mitad del problema. Una razón para el gran golpe: la propuesta de *medidas fiscales*. La tasa sobre el CO₂ cuenta ya con numerosas tomas de posición: del Consejo y del Parlamento Europeo, de la OCDE, de los economistas... Sin embargo, las justificaciones de la comunicación siguen siendo confusas y merecen discutirse en detalle.

* "Vistas las características de las emisiones de CO₂ (carácter global sin efectos negativos directos sobre la salud)" los estímulos para el mercado serán más eficaces que las normas.

Podemos señalar aquí que una tasa es algo claramente considerado con relación con la "política del mercado" (o de los instrumentos), por oposición a la "política de las normas" (o de los objetivos), y que la primera se prefiere a la segunda.

* "Los reglamentos no equilibran correctamente los costos marginales de los diferentes tipos de medidas y no incitan a

proseguir esfuerzos permanentes para comportarse aun mejor que las normas existentes”.

Este argumento es exacto, incluso es el mejor, pero se puede objetar que todas las medidas no tienen los mismos efectos laterales.

- *“Las tasas permiten internalizar los costos y están de acuerdo con el principio “quien contamina paga”.*

Este argumento es, como sabemos, divergente del primero; además, será abandonado porque no se trata de que la tasa “pague” el costo de la descontaminación. Por otra parte, la CEE hace inmediatamente referencia a los antecedentes, que son las propuestas de tasas a la circulación de camiones (febrero de 1990) y las subvenciones (*incentives*) a las marmitas catalíticas por 3 vías, es decir, superiores a las normas. Recordemos entonces que, por un lado, el principio “quien contamina paga” modelo OCDE '72 excluye los “*incentives*” y que, por otro, en nombre de este argumento, los Países Bajos fueron llevados a la Corte de Justicia de Luxemburgo por sus prácticas incitativas... ¡en 1989! Ahora bien, la Comisión se apoya ahora sobre esta experiencia para lanzarse a “*un nuevo tipo de actividades legislativas que provean un marco para el uso de los estímulos fiscales por los Estados miembros, en el marco del Mercado único (...), método particularmente oportuno para los Estados que desean acelerar la implementación de normas más estrictas*”. ¡El tiempo pasa muy rápido en materia de medio ambiente global!

En todo caso, está bien claro que la teoría subyacente a la tasa no es el principio “quien contamina paga” sino una teoría de precios incitativos socio-políticos”. Y esto es lo que finalmente (párrafo 19) confiesa la comunicación al hablar de esta tasa como de una “*señal de precios a largo plazo*”, que apunta a modificar el comportamiento de los agentes, castigando el uso ineficiente de la energía primaria y haciendo rentables los sustitutos. La forma comunitaria de esta tasa evitaría las distorsiones en las condiciones de la competencia intra-comunitaria.

Finalmente, el principio “quien contamina paga” es definitivamente eliminado en el párrafo siguiente: “*Una característica clave de la nueva tasa será su neutralidad sobre los ingresos. Lo que significa que no debería entrañar un aumento de las contribuciones obligatorias. La nueva tasa debería ser eliminada por estímulos fiscales y reducciones de impuestos para las empresas y los particulares*”. En otros términos, no se trata de que los contaminadores “paguen” (ya que el presupuesto de los Estados no se incrementará ni siquiera en un centavo, ni

tampoco de afectar la tasa a la construcción de “fuentes de absorción de CO₂”, plantar bosques, por ejemplo) sino de hacerles sentir que contaminar es desventajoso³⁷.

Inmediatamente, y en otra parte (párrafo 22), la comunicación multiplica las advertencias contra los efectos perversos: se prevén excepciones, incluso compensaciones, para las industrias que son grandes consumidoras... Cuando se llega al párrafo 34 se tiene casi la impresión de que no se trata de modificar el modelo de consumo sino, solamente, las técnicas a su servicio: “*Se pueden pensar dos tipos de tasas: una tasa sobre la energía, que se aplicaría de la misma manera a todas las fuentes de energía, o una tasa sobre el CO₂, modulada sobre la base del contenido en carbono... Una tasa sobre la energía sería más eficaz para alentar la eficiencia energética; una tasa sobre el CO₂ ofrecería estímulos más específicos para reducir las emisiones de CO₂. Sin embargo, esta segunda opción haría recaer una carga relativamente elevada sobre el carbón, que es la fuente de energía más segura. Además, esto sería una ventaja para la energía nuclear, que plantea otros problemas particulares. La opción de una tasa del 100% sobre el carbón tendría también efectos muy diferenciados sobre la posición competitiva de cada industria nacional, según su estructura energética. Finalmente, por razones técnicas, económicas y políticas que limitan la sustitución de energías fósiles, sólo una mejora significativa de la eficiencia energética podrá contribuir significativamente al objetivo de estabilización para el año 2000”.*

Párrafo notable en el sentido de que muestra el doble juego de la diplomacia respecto de las “necesidades” científicas. Hasta el presente se excluía todo enfoque exhaustivo (“*comprehensive*” en el sentido de los negociadores norteamericanos) del problema, porque sólo el CO₂ pasaba por ser un problema masivo y tratable. Pero brutalmente se demuestra que hay que poner en la balanza las otras fuentes de contaminación. ¿Pero por qué lo nuclear y no el metano? Por otra parte, según nuestro conocimiento, es el primer texto de este nivel (G7, OCDE, CEE) que reconoce que lo nuclear “plantea problemas”. Hasta ahora, se afirmaba que era una fuente limpia ¡y políticamente segura!

Naturalmente, aquí se trata de llegar a un acuerdo franco/alemán³⁸. El texto “*corta la manzana en dos*” pero,

³⁷ Luego, un grupo de economistas reunidos en torno de Dreze y Malinvaud propondrá, en un informe a la comisión, afectar los ingresos de la tasa a la disminución de las cotizaciones sociales de los empleadores. Conforme con la estrategia “sin lamentaciones”, una medida ambientalista se presenta como una medida en pro del empleo.

³⁸ El ministro alemán de Medio Ambiente, sin embargo, se había declarado dispuesto a aceptar una tasa puramente anti-CO₂.

para explicar que también hay que molestar al sector nuclear francés, debe resolverse a cuestionar *la totalidad del despilfarro energético* y no solamente el que produce un efecto invernadero. Por cierto, para un ecologista, toda producción de energía útil, aunque sea un molino de agua, tiene efectos perversos sobre el medio ambiente. Pero este argumento no interviene aquí más que *in fine* (incluso aquí sólo se trata de mejorar la eficiencia energética y no de limitar el consumo final de energía), cuando el texto no ha hablado hasta ahora más que de sustitución por técnicas sin CO₂. Finalmente, lo que inquieta es que la tasa no será neutra respecto de la estructura industrial... cuando eso precisamente es lo que ¡estaría de acuerdo con el principio "quien contamina paga"! Francia que, desde hace largo tiempo, y gracias a lo nuclear, contamina menos (en CO₂, y ¡sólo en la producción eléctrica!), se encuentra así doblemente perjudicada: deberá hacer un esfuerzo considerable de economía de CO₂ en los sectores (transporte) donde el costo marginal es ahora más elevado y deberá, de todas maneras, pagar una tasa sobre su energía limpia" (desde el punto de vista del CO₂).

En resumen la Comisión, con argumentos más políticos que racionales, termina por proponer una mezcla de tasas, donde un máximo del 50% sería sobre la componente energía y que debería, por otra parte, "*excluir las fuentes renovables pero no las grandes represas hidroeléctricas*" (¡podemos imaginar la simplicidad de la tarificación!). El nivel de tasa total requerida debería ser del orden de \$10 por barril en el caso del petróleo, según las oficinas de la Comisión (observemos que esta evaluación está de acuerdo con la "curva de Nordhaus")³⁹. La comunicación propone una introducción progresiva (\$3 al 1° de enero de 1993), luego \$1 por año. Macroeconómicamente, la imposición de esta tasa "neutra en relación a los ingresos" debería ser despreciable.

La Comisión llama luego a tomar "*medidas nacionales complementarias*", que tienen esencialmente que ver con los aspectos no fiscales de la estrategia mencionada más arriba, pero agrega curiosamente las "fuentes de absorción de carbono" (plantaciones de árboles) sin referirse al Principio "quien contamina paga". En cuanto a la aplicación nacional de

³⁹ Para las otras fuentes primarias, las cifras dadas a la prensa sugieren \$14 por equivalente de barril de petróleo para el carbón, \$7 para el gas, y \$5 para la electricidad nuclear o hidráulica (nivel de la energía pura de CO₂).

la estrategia fiscal común, la comunicación se vuelve bastante confusa.

Párrafo 28: la comunicación recomienda utilizar los mecanismos ya existentes. Ahora bien, todos los países tienen ya tasas sobre la energía, o sobre el consumo de petróleo o de carbón, diferenciadas según la voluntad de los países de promover las economías de energía (Italia, que ha eliminado lo nuclear, impone su nafta muy duramente). ¿Hay que entender que la nueva tasa se agrega, o no, a las tasas nacionales existentes con el mismo objeto?

Párrafo 32: la Comisión observa que Bélgica y los Países Bajos ya se han fijado el objetivo de -0,5% para el año 2000, Dinamarca y RFA los objetivos -20% y -25% para el año 2005, lo que ofrece lugar a los países menos desarrollados de la CEE. La cuestión del "reparto del fardo" (*burden sharing*) no es más claro que eso. El párrafo 33 adelanta que: "*La comunidad debería afirmar en principio su disponibilidad para contribuir a los costos de ajuste [de los países menos desarrollados de la CEE]*", lo que es contradictorio con el principio de subsidiariedad, así como con el principio "quien contamina paga". El párrafo 34 evoca los fondos de ajuste estructural (regionales), pero para precisar enseguida que no pueden servir para cualquier cosa.

Todo esto es menos grave que el problema de los terceros países. En realidad, todos los países desarrollados, *salvo los Estados Unidos*, parecen estar de acuerdo con el objetivo de poner un techo para el año 2000 y en particular la AELE que se orienta hacia la misma estrategia. En cuanto a la ex-Europa socialista, la Comunidad le provee una ayuda llena de recomendaciones (que, en el texto, parecen casi tener valor de condicionamientos). Para los otros... la comunicación apela a lo ejemplar de su política, y concluye llamando al Consejo a adoptarla.

IV. La CEE en la negociación CNUED: el punto de vista de la Dirección General XI

En Bruselas, los preparativos de Río y la negociación de las convenciones se ubicaron bajo la responsabilidad del comisario Carlo Ripa di Meana y de su "ministerio del medio ambiente", la DG XI. ¿Cómo se percibe allí el desarrollo de la ofensiva europea por el liderazgo en las cuestiones ambientales?

A los ojos de la DG XI⁴⁰, la CEE negocia la preparación de la CNUED y la Convención sobre el Clima de manera casi tan unificada como la Ronda Uruguay que, de todas maneras, no fue demasiado restrictiva en su versión 1992. Pero como la CEE no era una entidad reconocida por la ONU, no tiene delegación propia (contrariamente a lo que ocurre en el G7 y el GATT). Entonces, fue el representante del Estado que se encontraba a cargo de la presidencia de la CEE (los Países Bajos en el segundo semestre de 1991, Portugal en el primer semestre de 1992 y luego el Reino Unido) quien habló en nombre de la CEE.

Para la CEE era políticamente esencial que se firme en Río la convención sobre el Clima. Las dos primeras sesiones de la negociación fueron muy negativas; la tercera fue más positiva; la sesión de diciembre de 1991 será decisiva. Sin embargo, la CEE quiere separar la negociación sobre el clima de la negociación sobre la ayuda a aportar al Sur en el ámbito del medio ambiente, que debería tratarse en el marco de la CNUED, donde la CEE está dispuesta a adoptar una posición "generosa".

Esta posición traduce, sin dudas, la "cultura" específica de la CEE. Primero está la idea, que procede de la doctrina de la OCDE en lo que se refiere al principio "quien contamina paga", de que una reglamentación debe apuntar a volver hacia atrás con las prácticas negativas (imponiéndoles tasas, por ejemplo) y que no debe alentar las prácticas positivas (por ejemplo, subvencionándolas). Más específicamente, en lo que se refiere a sus propias directivas internas, la CEE, en nombre del principio de subsidiariedad, separa la promulgación de reglas válidas para todos, del establecimiento de medidas compensatorias para las regiones que van a tener más dificultades para adaptarse a ellas y que son, por ejemplo, objeto de políticas de apoyo regional. Uno puede preguntarse si esta práctica es habilidosa en el marco mundial. La CEE dispone de un marco político unificado (el Consejo, la Comisión) donde pueden saldarse y compensarse, de manera centralizada, negociaciones separadas. Esto no es lo que ocurre a nivel mundial, aun en el caso de la CNUED.

En cuanto a la doctrina de la limitación de gases con efecto invernadero, la CEE está en contra del principio de las cuotas canjeables, en la medida en que se permitiría a algunos países del Norte contaminar como antes, comprando las cuotas al

Sur. Acepta, por el contrario, "poner en un pool" las cuotas de varios países, con la condición de que eso suponga una política activa de todos los participantes para disminuir la contaminación. Es la doctrina que la CEE se aplica a sí misma: el compromiso de estabilizar las emisiones en el año 2000 al nivel de 1990 se refiere al conjunto de la Comunidad, quedando sobreentendido que los países más industrializados deben hacer el esfuerzo de reducción máximo, autorizándose un cierto crecimiento de las emisiones de los menos desarrollados.

En lo que se refiere a los países industrializados del Este europeo, la DG XI está a favor de imponerles las mismas exigencias que a sí misma. Siendo estos países contaminadores de una manera muy anormal, el costo marginal de una reducción de las emisiones será particularmente débil. La CEE está dispuesta a ayudarlos financiera y tecnológicamente.

En resumen, la CEE deseaba que en Río se firmara una convención mundial que fijara los grandes principios que, ulteriormente, deberían precisarse por dos protocolos separados.

- Un protocolo para las emisiones industriales (que se refiere, en realidad, sobre todo al Norte). La DG XI no pensaba (a fines de 1991) que este protocolo estuviera listo para Río.
- Un protocolo para las emisiones agropastoriles y la quema de bosques (que involucra sobre todo al Sur), lo que sólo sería posible, de hecho, después que el primer protocolo hubiera demostrado la credibilidad de los compromisos del Norte.

La CEE era consciente de que esa no era, de ninguna manera, la estrategia de los Estados Unidos. La contradicción aparente se refería a la voluntad norteamericana de un "comprehensive approach", un enfoque global que incluía el metano al mismo título que el gas carbónico. Ahora bien, en el estado actual de las cosas, se sabe lo que hay que hacer con el CO₂ y se puede comenzar enseguida. Esperar el establecimiento de una doctrina para el conjunto de gases con efecto invernadero, es una maniobra dilatoria de la Presidencia de los Estados Unidos. Sin embargo, la *Environment Protection Agency*, así como los "Grassroots" de los Estados Unidos, están cerca de la posición de la CEE⁴¹,

⁴⁰ Entrevistas con la Sra. Lisbeth Dissing (responsable de la negociación sobre el Clima) y el Sr. García Burgos (DG XI de la CEE).

⁴¹ Aquí nuestra interlocutora es tal vez demasiado optimista pues a esa fecha, para muchas ONG norteamericanas, ¡incluso el CO₂ era en principio imputable a la quemazón de bosques en el Sur!

pero la DG XI le temía al poder de lobby de los intereses económicos, cuyo apoyo era necesario para los candidatos norteamericanos al Congreso o la Presidencia.

En lo que se refiere a los mecanismos de compensaciones (las transferencias de recursos hacia los países del Sur) y, por lo tanto, lo que se relaciona con la centralización de la negociación, la DG XI, conforme a su doctrina (ver más arriba) está en contra de una institución mundial que globalice los problemas. Según su opinión:

- la Convención sobre el Clima deberá ser administrada por su propia Conferencia de Partes.
- el PNUD deberá ser reforzado.
- El Fondo Mundial para el medio Ambiente (GEF) iniciará cómodamente un financiamiento para el Sur, debiendo democratizar su gestión por medio de una participación directa del Tercer Mundo (...y de la Comunidad) en su dirección.

Queda entonces, para la Comunidad, aplicar en ella sus buenas resoluciones. Y es allí donde aprieta el zapato. La "Comunicación sobre Energía" todavía no ha sido adoptada por el Consejo, aunque la DG XI piense que anticipa correctamente lo que saldrá de Río. La Convención sobre el Clima no definiría acciones precisas, a lo sumo se podía esperar que fijara objetivos de techo o de reducción. En el momento de su firma, será difícil saber en dónde estará el proceso de adopción de la Comunicación por el Consejo. Evidentemente, sería deseable que el Consejo ya hubiera adoptado un marco jurídico de acción antes de Río.

En general, es en el detalle de las medidas de aplicación donde tienen lugar los enfrentamientos dentro de la Comunidad. Pues la dimensión Norte/Sur ya está presente dentro de la CEE. Ya existe un problema de modulación de las obligaciones entre países desigualmente desarrollados de la CEE. Ahora bien, la política del medio ambiente está entre lo menos federal que hay en la Comunidad. Tomemos el ejemplo de los transportes: la DG XI es consciente de que se ha alcanzado el límite de las soluciones de orden técnico en materia de contaminación por los transportes (marmitas catalíticas, etc.). Ahora se trata de reducir el "coeficiente de transporte" de la Comunidad y de su comercio con el Este europeo. Ahora bien, la política de los transportes sigue esencialmente en el ámbito nacional. Lo mismo que la política

del urbanismo, que tiene un papel decisivo en la estructuración de la demanda de transporte: es precisamente lo que la Comunidad Europea, en tanto tal, trata peor. Los problemas urbanos están cubiertos por el principio de subsidiariedad, y la Comisión no dice nada con respecto a este tema (salvo un libro Verde).

Por el contrario, el gran éxito de la Comunidad en materia de medio ambiente es, a los ojos de uno de nuestros interlocutores de la DG XI, la extensión de la reglamentación ecológica en dirección de los países "del Sur", España, Portugal, Grecia y la misma Italia, incluso Francia y el Reino Unido. Se puede considerar que un 60 a 70% de la legislación francesa o italiana en la materia es, en realidad, de origen comunitario.

Existe, en efecto, un conflicto permanente entre los países del Norte de Europa, donde la "sensibilidad ecologista" fue más precoz, y los otros. Hasta ahora, la extensión de las restricciones ecologistas comunitarias se ha efectuado sin compensación financiera para los países del Sur europeo. En nombre del "Principio de Subsidiariedad" (y sin duda del principio "quien contamina paga"), el Tratado de la Comunidad estipula que los costos de defensa del medio ambiente son de incumbencia de los Estados miembros. Ahora bien, el alcanzar rápidamente normas más restrictivas tiene un costo. No existe un "GEF" dentro de la Comunidad, sino que este papel es parcialmente desempeñado por los fondos estructurales regionalizados. Sin embargo, en febrero de 1991, la Comisión propuso la creación de un "instrumento financiero" específico para el medio ambiente.

Finalmente, los problemas institucionales que ponen obstáculos al avance de la defensa del medio ambiente en el territorio de la CEE, mencionados al principio de esta parte, se mantienen por entero. Y las negociaciones para la Unión Europea, tal como fueron sancionadas por la Cumbre de Maastricht (diciembre de 1991), no van a arreglar nada, como vamos a verlo.

Sexta Parte

La dinámica de la negociación

Los dos viajes que hemos hecho por Asia y Europa nos permiten comprender ahora por qué el enfrentamiento en la negociación sobre el clima no se redujo a una oposición bipolar, entre un Sur "víctima" y partidario de *hacer algo* y un Norte "responsable" y partidario de *no hacer nada*. Sólo los dos extremos (Bangladesh y Estados Unidos) se conformaron a estos estereotipos. Examinamos aquí el campo de las posiciones *reales* que se presentaron, y que no derivan precisamente de la *situación*. Luego examinaremos las proposiciones articuladas sobre el "¿qué hacer?", que apuntan a construir una alianza entre diversas posiciones. Y terminaremos con la trayectoria y los resultados reales de la negociación.

I. Las posiciones concretas en el debate

Tanto según el criterio de las "ventajas" de "hacer algo" (es decir, del costo del efecto invernadero), como según el criterio de los "costos" (de prevenir el efecto invernadero), los Estados Unidos son el prototipo de los partidarios de *no hacer nada*. Ya lo vimos respecto de las *ventajas* que W. Nordhaus considera despreciables. En cuanto a los *costos*, son enormes, aunque el costo marginal sea pequeño; pero el esfuerzo a realizar para llegar a emisiones "globalmente sustentables" está muy lejos de ser marginal. Es una situación que se vuelve a encontrar, con menores recursos financieros y tecnología, en los países del Este, de acuerdo con la clasificación de Benhaïm, Caron y Levarlet.

Recordemos lo que significaría una "sustentabilidad global". El desarrollo mundial sería sustentable si la producción de CO₂ (o sus equivalentes) antrópico no superara la capacidad de las "fuentes de absorción"⁴². Se estima que esta producción es del orden de los 5.000 millones de

⁴² Esta capacidad de las "fuentes de absorción" (cubierta vegetal, plancton, aguas marinas subterráneas) varía positivamente, sin duda, con la concentración de gases con efecto invernadero en la atmósfera (principio de Le Chatelier). Por eso, el alza de esta concentración no puede más que desplazar la temperatura de equilibrio.

toneladas de carbón por año, es decir, para una población de 10.000 millones de habitantes en el año 2040, 500 kilos per cápita anuales. En este momento los habitantes de los Estados Unidos producen 10 veces más. La estrategia nacional normal de los Estados Unidos es, por lo tanto, la estrategia del *bloqueo* ("no hacer nada").

La estrategia radical de *acusación* parece ser el polo opuesto: "hacer algo les corresponde sólo a ustedes". Se comprende el encanto que tiene para los países del Sur: les permite oponerse a los Estados Unidos imitándolos. Pero se trata de una falsa oposición: como en la rivalidad a la Girard, los países que apoyan esta estrategia ponen sobre el tapete un conflicto con los Estados Unidos, que llegan, por su parte, a una posición idéntica: "No hacer nada". Es también una estrategia de bloqueo ya que subordina cualquier acción a la buena voluntad de otro país, del cual se sabe que no hará nada.

En realidad, es una estrategia seductora, sobre todo para las elites surgidas de la independencia, que sueñan con aplicar el "modelo dominante del siglo XX" (el capitalismo salvaje en un mundo de fronteras abiertas), y que no se preocupan demasiado de las consecuencias del efecto invernadero sobre su propia población. Es importante señalar aquí que una negociación internacional, supone *gobiernos*, es decir, elites y no pueblos. La posición de un gobierno puede diferir mucho del interés de su pueblo cuando el régimen político es independiente de la sociedad civil, y ésta se encuentra privada de la palabra.

Malasia es el paradigma de los países satisfechos con este doble criterio (modelo con frontera abierta y régimen "fuerte"). Recordemos lo que el primer ministro Muhamad Mohaytir declaró en el Foro de 1991 de la *Asian Society*: "La democracia, los derechos del hombre, la ecología, los derechos sindicales, no son más que obstáculos que los países avanzados pretenden poner en el camino de sus futuros competidores".

Entonces, tenemos en realidad *dos* tipos de posición "No hacer nada": la del Norte (combatir el efecto invernadero es demasiado caro e inútil para nuestro pueblo) y la del Sur (combatir el efecto invernadero retrasaría injustamente nuestro desarrollo, y poco nos importan las consecuencias para nuestro pueblo de un recalentamiento climático dentro de algunos años).

Pero nuestro estudio también ha mostrado la existencia potencial de dos clases de países susceptibles de adoptar una estrategia de precaución. La primera engloba a los países que tienen serias razones para creer que serán las primeras víctimas del recalentamiento global: Bangladesh, las Islas Maldivas, la mayoría de los países de África. Si bien, por otra parte, estos países son productores poco importantes de gases con efecto invernadero (mucho menos que los 500 kilos por año) y también son ineficaces energéticamente, pueden considerar que tienen un amplio margen de maniobra en Gases con Efecto Invernadero (GEI) para un desarrollo globalmente sustentable: su contribución a la producción mundial de GEI seguirá mucho tiempo siendo marginal e incluso pueden esperar que quede lejos de crecer al ritmo de su crecimiento económico, a medida que adopten técnicas energéticas más eficaces.

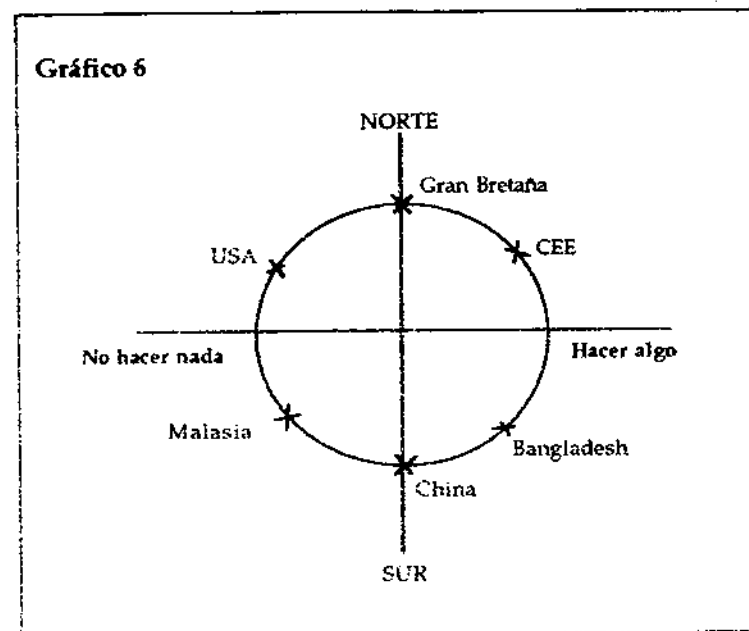
Simétricamente, hemos señalado que existen países del Norte, "supervirtuosos", que pueden esperar incrementar su eficiencia en GEI más rápido que su producción: los países escandinavos, Japón, Francia y Alemania... Al producir ya menos toneladas por habitante que los Estados Unidos, y al evolucionar hacia una "sociedad de servicios" con una población estable o decreciente, estos países (cuyas emisiones son del orden de 2.000 kilos per cápita anuales) pueden considerar el objetivo "sustentable" de 500 kilos en el año 2040 a su alcance, sobre todo si eligen un modelo de desarrollo centrado en el crecimiento del tiempo libre. Pueden, incluso, pensar que una reglamentación severa anti-efecto invernadero disminuiría la competitividad de competidores como los Estados Unidos y los Nuevos Países Industriales. Como, además, estos países son particularmente sensibles en cuanto a su responsabilidad hegemónica respecto del Tercer Mundo, y a los daños que resultarían de una crisis socio-ecodemográfica en su frontera Sur⁴³, pueden llegar a considerar una estrategia de precaución, a la vez no demasiado costosa y más bien útil, independientemente de los daños que les acarrearía el efecto invernadero⁴⁴. Los países de Europa del Norte son los más representativos de esta posición, ya que la movilización ecologista pesa cada vez más en la elaboración de su política.

⁴³ Este "argumento a la Gengis Khan" ha tenido particularmente influencia en los países del Norte del Mediterráneo.

⁴⁴ De hecho, ni los habitantes de los polders holandeses o de Venecia, ni los agricultores franceses o españoles, ni los que explotan estaciones de deportes invernales estaban verdaderamente movilizados contra el efecto invernadero antes de 1992, ni tampoco después.

Tenemos otra vez dos tipos de posición "hacer algo": la del Sur ("debemos combatir el efecto invernadero, ayúdenos") y la del Norte ("tenemos los medios para combatir el efecto invernadero y el interés en ofrecer eso al resto del mundo").

De esta manera, el conflicto Norte/Sur se revela transversal al conflicto "No hacer nada/Hacer algo" (gráfico 6).



II. Sí, pero ¿qué hacer?

Durante los años anteriores a Río, las estrategias de bloqueo tuvieron cada vez más dificultades para expresarse de manera brutal. Por el contrario, los años 1990-92 están marcados por conferencias internacionales, informes del IPCC, libros, programas de televisión y movilizaciones ecologistas que expresaban, con fuerza creciente, la necesidad de "hacer algo". El debate ya no era "¿hay verdaderamente que hacer algo?" sino "¿es tan urgente hacer algo?" y "¿quién deberá cargar con el fardo?". La primera pregunta se apoyaba en las incertidumbres científicas en cuanto al ritmo de desarrollo del efecto invernadero, la segunda en el debate sobre las respon-

sabilidades físicas del efecto invernadero (¿metano?, ¿combustibles fósiles?, ¿deforestación?). Ya hemos dicho algo a propósito de la ofensiva del WRI y de la respuesta del CSE.

II.1. De nuevo el debate WRI-CSE

De hecho, más que a la estrategia de bloqueo cada vez más disfrazada por una actitud de "espera" ("Todavía hay que hacer investigaciones"), que era la de la administración norteamericana, la posición del WRI correspondía a la aceptación de la necesidad de "hacer algo". Pero, al señalar con el dedo las quemazones y el metano del Sur, y sobre todo su población y, al afectar las "fuentes de absorción globales" a prorrata de los derechos adquiridos (las partes de la contaminación bruta actual), preparaba una línea de repliegue eficaz:

- Si hay que hacer algo, entonces todo el mundo debe compartir "también" el esfuerzo, es decir, disminuir todas las emisiones brutas en la misma proporción.
- Si esto les parece injusto, países del Sur, ¡y bueno!, podemos esperar y hacer más estudios.

De esta manera, la posición provocadora del Norte, al suscitar la reacción acusadora del Sur, permitía ponerse de acuerdo para no hacer nada.

La respuesta del CSE fue ingeniosa. Partiendo de la idea de que había que hacer algo, por el bien de los pueblos del Sur y su descendencia, la propuesta Agarwal-Narain se atrevió a defender al mismo tiempo el interés global y el interés de las generaciones futuras, salvaguardando también, para la mayoría más pobre del mundo, la posibilidad de acceder algún día a un confort material admisible. Al proponer la combinación de una tasa y de un reparto igualitario, a escala individual, de permisos transferibles sobre la capacidad de reciclaje de los GEI por parte del ecosistema global, respetaba a la vez el principio de igualdad de todos los seres humanos, el principio de precaución y (por medio de la tasa y el carácter transferible de los permisos) iba en el mismo sentido de los prejuicios de la época, favorables a los mecanismos llamados "de mercado". También introducía un mecanismo de financiamiento del desarrollo sustentable para el Sur.

Con esto conquistó muy rápidamente a las ONG del Sur y del Norte, obtuvo el apoyo de los países más pobres y los más involucrados, e incluso (en la versión Grubb), el apoyo de la CNUCED.

Sin embargo, la capacidad hegemónica de esta minuciosa alianza era insuficiente. Además, la construcción propuesta era en realidad demasiado sofisticada ya que suponía mecanismos de un refinamiento dignos de la Política Agrícola Común Europea, que iban más allá de la capacidad actual de gobernanza global. Sólo un mecanismo más simple, y planteado por candidatos a la hegemonía más creíbles, podía ganarle. Fue la oportunidad para la propuesta europea.

II.2. Otra vez el "golpe de la tasa" de Bruselas

De todas maneras, no resultaría suficiente asignar permisos entre naciones de manera compatible con un desarrollo sustentable en GEI. Además de que el mercado de esos permisos hubiera sido muy difícil de organizar, queda la pregunta: ¿Cómo podrían inducir los Estados nacionales a su población para restringir sus emisiones?

Aquí entramos en el debate "*política de objetivos/política de instrumentos*". Las políticas presentadas en el párrafo anterior son políticas de objetivos: para el CSE, la distribución de un máximo de emisión por países; para el WRI, la regla implícita de una tasa de disminución general. Sin embargo, el CSI introducía una política de instrumentos: un mercado mundial de permisos, una tasa mundial sobre los excedentes. Esto constituye, por otro lado, la debilidad de su "constructivismo": la negociación y, peor aún, la implementación de tales instrumentos supone una capacidad de control y de regulación confiada a alguna instancia internacional. Incluso la capacidad técnica de medir las emisiones por país debe ponerse en tela de juicio. Una instancia capaz de medir, organizar el mercado, controlar y sancionar sería casi un gobierno mundial...

Por el contrario, el principio de subsidiariedad podría facilitar la implementación de una política contra el efecto invernadero: una vez que la comunidad mundial estuviera de acuerdo sobre algunos objetivos (diferenciados o no) sería responsabilidad nacional elegir y poner en práctica los instrumentos para llegar a ellos.

Si aceptamos este reparto jerárquico, pareciera que una política de objetivos, eventualmente flexibilizada por la posibilidad de transferencias de permisos, resultaría más adecuada a nivel internacional, pues los agentes -en este caso los Estados- son aptos para negociar sobre las normas y cantidades, y son bastante poco numerosos como para que se pueda organizar un mercado de permisos. Por el contrario,

instrumentos tales como una ecotasa están más adaptados al nivel nacional, ya que aquí los agentes (empresas y hogares) son tan heterogéneos que no es posible organizar un mercado, y tan numerosos, que no se puede pensar en medir sus emisiones individuales⁴⁵. Pero las cosas no son tan simples.

En primer lugar, en una economía mundializada, la política de instrumentos no puede ni debe abandonarse al poder discrecional de los Estados. Pues ni las normas ni las subvenciones ni las ecotasas son neutras respecto de la competitividad. O bien disminuyen la competitividad y plantean tempestades de protestas por parte de los lobbys industriales domésticos, o bien la favorecen y son atacados por las empresas extranjeras ante el GATT. Ahora bien, paralelamente a la Conferencia de Río se negociaba, precisamente, una reforma muy pro-mercado del GATT.

De manera inversa, es posible negociar una política de instrumentos a escala internacional *sin* antes haberse puesto de acuerdo sobre los objetivos e, incluso, ignorando cuál debería ser el objetivo. Basta elegir la dirección del cambio deseado⁴⁶. Entonces, la política de instrumentos parece estar de acuerdo con el principio de precaución: no se sabe si es verdaderamente necesaria y, en caso de que lo fuera, no se sabe si es suficiente; pero si más tarde se confirma su necesidad, entonces inducirá algunos pasos en la buena dirección, y si pareciera haber sido inspirada por un exceso de prudencia, entonces habrá podido ser útil para otra cosa (lo que introduce la noción de "estrategia sin lamentaciones").

A partir de allí, la diplomacia concreta terminará probablemente con alguna mezcla de política de objetivos y de instrumentos, en los niveles nacional e internacional (sin contar los efectos inducidos sobre las políticas locales). La capacidad de hegemonía consiste, para un país o grupo de países, en proponer este tipo de régimen internacional, a la vez conforme a sus propios intereses y aceptable para los otros, en nombre del interés general. El *New Deal* de Roosevelt (entre capital y trabajo) era una expresión de este tipo de hegemonía: era al mismo tiempo un "gran compromiso" nacional y un modelo para las Naciones, promovido por la victoria sobre el nazismo y los planes Marshall y Mc Arthur (LIPETZ, 1989).

⁴⁵ Acerca del debate tasas contra permisos, ver Hourcade y Baron [1992], Godard [1992].

El único proyecto de este tipo propuesto en la CNUED fue el de la Comisión de la Comunidad Europea. Hemos visto que mostraba explícitamente una ambición hegemónica. Concretamente, el "deal" presentaba múltiples aspectos.

1. Al rechazar el "enfoque exhaustivo (*comprehensive*)" de los GEI de la administración de los Estados Unidos, el informe concentraba sus blancos sobre el gas carbónico.
2. Los países desarrollados debían comprometerse a llevar sus emisiones de CO₂ en el año 2000 al nivel de 1990 y luego continuar con el decrecimiento.
3. Los países en desarrollo tendrían derecho a incrementar sus emisiones de CO₂, pero haciendo al mismo tiempo esfuerzos para mejorar su eficiencia en energía y en CO₂.
4. Para alcanzar el objetivo, los países desarrollados aplicarían una tasa sobre el carbón y la energía. La ecotasa sería percibida a nivel nacional y sería presupuestariamente neutra (es decir, estaría compensada por la baja en otros impuestos). Pero el nivel de la tasa estaría armonizado internacionalmente y alcanzaría progresivamente el nivel de 10 dólares por el equivalente de un barril de petróleo.
5. La tasa estaría diferenciada para cada fuente de energía: 5 dólares por BEP (barril equivalente petróleo) para todas las energías (incluso las limpias en CO₂: nuclear, hidráulica), más un monto que dependería de la emisiones de CO₂ específicas para cada fuente: más débil para el gas, más fuerte para el carbón.
6. Además, se subvencionarían investigaciones sobre las energías limpias y las economías de energía.
7. Transferencias tecnológicas y financieras ayudarían al Sur a unirse al movimiento.

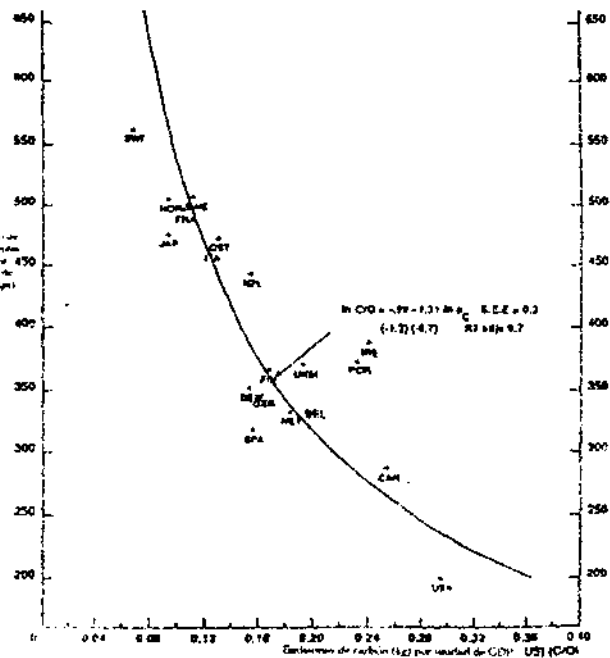
Los tres primeros puntos representaban la parte "objetivos" del mix. Están de acuerdo con los intereses del Sur, con sus reticencias a aplicar enseguida el principio de precaución y con las ambiciones de la propuesta de Agarwal (por medios diferentes).

Los cuatro puntos siguientes representan el conjunto de los instrumentos. El nivel de la tasa parece de acuerdo aproximadamente con el objetivo, teniendo en cuenta el crecimiento, descontado respecto de los años '90 y la relación precio/emisiones de la curva de Nordhaus. La neutralidad presupuestaria concuerda con el humor anti-impuestos del

final de los años ochenta, la uniformidad internacional de la tasa con la Ronda Uruguay del GATT (admitiendo que los países menos desarrollados tienen derecho a un privilegio), y la elección de la tasa como instrumento central es, sin duda, el más eficiente en términos de costos. Además, su nivel es realmente incitativo para los agentes, pues se ha verificado que diferencias reales de precios de la energía, tienen poderosos efectos sobre las economías de energía y de emisión de CO₂ (gráfico 7).

Gráfico 7. La relación precios de la energía/CO₂

Los precios implícitos por tonelada de emisión de CO₂ de origen fósil y la intensidad de emisión por unidad de PBI (en dólares estadounidenses de 1988)



Fuente: P. HOELLER, J. COPPEL, "La fiscalité de l'énergie et les distorsions de prix sur les marchés des combustibles fossiles: conséquences possibles sur les politiques concernant le changement climatique", *Le changement climatique. Concevoir un système de taxe*, op. cit, p. 201-229.

El punto 5 refleja el temor de que el abandono de la energía fósil acreciente la participación de la nuclear⁴⁷. Además, induce un desplazamiento hacia la más limpia de las energías fósiles: el gas. Los puntos 6 y 7 toman en cuenta la importancia del progreso técnico incorporado en la eficiencia energética, que es prometedor, sobre todo en el Sur (GOLDEMBERG, [1987]).

II.3. De Maastricht a Río

El informe de la Comisión de Bruselas representaba probablemente el mejor compromiso accesible entre el Norte y el Sur, a un año de la Conferencia de Río. Apuntaba, de hecho, a un acuerdo entre los países del Norte y del Sur partidarios de "hacer algo", es decir, entre Europa del Oeste (unida a Japón) y Asia del Sur. Y, sin embargo, el intento fracasó.

La primera razón fue que la credibilidad de este bloque hegemónico sigue siendo objeto de controversias. En realidad, expresaría la superioridad ecológica del paradigma tecnológico y social de la Europa del Norte y del Japón, el "Noroeste" del gráfico de Benahim-Caron-Levarlet⁴⁸. Pero esta superioridad no es todavía suficiente para dar como resultado una hegemonía política impuesta a los Estados Unidos, que serían los perdedores en este compromiso.

Tal vez un acuerdo eurojaponés respecto de la ecotasa hubiera obligado a los Estados Unidos a tomar en cuenta el desafío. Pero otra razón del fracaso se debe a la fragilidad interna del candidato a la hegemonía: la Comunidad Europea. En efecto, la Comunidad está compuesta por un centro, con un paradigma tecnológico avanzado y fundado en una cultura de compromiso social capaz de evolucionar hacia un compromiso ecológico (el Norte del continente), y por una periferia atlántica y mediterránea (y el día de mañana oriental), con relaciones capital/trabajo "flexibles" y reglamentaciones ambientales flojas (LIPIETZ 1992b). Sólo el peso demográfico del centro hubiera podido imponer la ecotasa a la periferia.

Pero en diciembre de 1991, la Cumbre de Maastricht propuso una reforma de la constitución europea, que

⁴⁷ También puede reflejar un compromiso entre Alemania (que se apoya ampliamente sobre el carbón para su energía) y Francia, muy nuclearizada. De todas maneras, la cumbre franco-alemana del 29 y 30 de mayo de 1991 había estado de acuerdo sobre una ecotasa pura anti-CO₂.

⁴⁸ Esta superioridad del paradigma representa a su vez la superioridad de un tipo de acuerdo capital/trabajo (ver LIPIETZ [1989, 1991]).

aumentaba aún más la competencia dentro de Europa, pero sometía las reglamentaciones sociales y ambientales a la regla de la unanimidad entre gobiernos. De esta manera, cualquier país recibía un derecho de veto sobre la ecotasa. En el mismo momento en que algunos países del Norte (en la CE y la AELE) emprendían unilateralmente la vía de la ecotasa, el Reino Unido y España no escondían su intención de practicar el *dumping* social y ecológico.

En resumen, la ecotasa anti-CO₂ internacional era la primera víctima de Maastricht. La reacción del Comisario a cargo del medio ambiente, Carlo Ripa de Meana, fue amarga. En los días siguientes (10 de diciembre) declaraba en el periódico francés *Libération*: *"Maastricht es una trampa, una verdadera superchería sobre la cuestión del medio ambiente. Mientras el artículo del proyecto del tratado hace de él, efectivamente, una de las prioridades de Europa, en el mismo texto se crean todas las condiciones para no hacer nada. Bajo la fuerte presión de España, la presidencia holandesa aceptó demasiadas excepciones a la regla de la mayoría. Así, será necesaria la unanimidad para todo lo que afecte a la agricultura, el hábitat, el agua, los desechos, la energía, el ordenamiento territorial..."* [Sin embargo, en condiciones de decisión por unanimidad, la CEE había adoptado en octubre de 1990 el objetivo ambicioso de estabilización del CO₂] *pero en el momento de pasar a los actos, fue otra cosa. La industria europea duda, cuando no es abiertamente hostil. Influencia ya a numerosos gobiernos... en caso de fracaso, iremos hacia una Europa del medio ambiente con dos velocidades. Las políticas ambientales, su costo, las reglamentaciones, serán diferentes según los países. En ese caso, será una gran broma... Nosotros, que predicamos, que hacemos sermones sobre los bosques tropicales, no podemos ir a Río solamente con palabras sobre el efecto invernadero"*⁴⁹.

La profecía de Ripa de Meana se cumplió punto por punto. En abril de 1992 el Consejo Europeo fracasó en adoptar la ecotasa. La esperanza de un arco hegemónico de los partidarios de "hacer algo" se desmoronaba.

Durante este tiempo los partidarios de una estrategia desafiante en el Sur no habían estado inactivos. En la Conferencia de Beijing, China se unía a la India y al Grupo de los 77 con una posición "sindicalista": habría que hacer algo contra el efecto invernadero pero sólo el Norte debería cargar con el fardo. Posición tan aceptable para Malasia (íntimamente decidido a no hacer nada) como para Bangladesh

⁴⁹ Entrevista con Sylvaine Villeneuve, *Libération*, 10.12.91.

(ardientemente deseoso de que algo se hiciera, por parte de aquellos que tuvieran los medios).

En cuanto a la administración de los Estados Unidos, quemaban sucesivamente varios cartuchos para hacer recaer sobre el Sur la entera responsabilidad de los problemas planteando, de acuerdo con un esquema cuya argumentación se encontraba en germen en el famoso informe del WRI, los problemas del metano, de la quemazón de bosques y de la población del Sur. Temas seductores para las opiniones públicas del Norte. Pero las ONG del Norte y del Sur habían aprendido a conocerse en las *Prep-Com* y en la Conferencia Ya Wananchi (París, diciembre de 1991), un encuentro planetario de las ONG del Norte y del Sur, financiado por Francia a iniciativa de diplomáticos partidarios de un acuerdo Norte/Sur. La unificación de las organizaciones de desarrollo y de las ambientales alrededor de la propuesta de Agarwal preparaba el aislamiento de la administración norteamericana, hasta de su opinión pública (LIPPERT [1992b]).

Por una obra maestra de diplomacia, el Presidente del Grupo de negociación de la Convención del Clima, Jean Ripert (que había nombrado astutamente a Vanuatu, portavoz de los Estados insulares, en la presidencia de uno de los subgrupos), llegó a salvar el espíritu y los objetivos del informe de la Comisión Europea, en ausencia de instrumentos abandonados por sus propios promotores. En mayo de 1992, en vísperas de Río, el grupo de negociación llegó a un compromiso vacío a la mitad, pero aceptado por los Estados Unidos y por Malasia.

¿Se trata verdaderamente de un fracaso? No exactamente, sobre todo si se considera la amplitud y la novedad del problema. De hecho, el compromiso es ya un semi-éxito, en la medida en que rechaza en todos sus puntos la ofensiva de los Estados Unidos que apuntaba a hacer recaer la carga del ajuste climático sobre el Sur. Al rechazar el "eco-colonialismo", constituye un paso adelante y formalmente un real compromiso del Norte.

* Se admite que por el momento sólo el gas carbónico debe ser controlado. El arroz y las vacas del Sur reciben una prórroga.

* Se afirma que solamente los países desarrollados deben dar el primer paso: retornar en el año 2000 a los niveles de emisión "anteriores"⁵⁰.

⁵⁰ La lista de países desarrollados está prácticamente consignada en una "lista del Anexo I" donde se encuentran todos los países de la OCDE... y aquellos que quisieron unirse a ellos.

* La palabra "anterior" está asociada, en otro párrafo, al punto de referencia 1990.

Gracias a esta astucia diplomática, los Estados Unidos pueden considerar que se mantendrán en el mismo nivel en el año 2000, mientras que los europeos confirman que el año 1990 es considerado como la línea de partida de una política de reducción.

Conclusión general

La negociación sobre el Clima no fue más que una primera batalla en una "guerra del medio ambiente" cuyos aspectos esenciales tendrán lugar durante el siglo XXI, cuando las eventuales consecuencias de un cambio climático se hagan sentir más claramente.

Esta negociación no opuso estrictamente a un Norte responsable de la parte esencial de la producción de gas carbónico a un Sur que sería la principal víctima del aumento de las aguas y de las crisis agrícolas, aun cuando los Estados Unidos y Bangladesh, que ilustran de manera paradigmática estos intereses, se conformaran perfectamente a su papel.

Es que una negociación opone a Estados, es decir, a elites que cimentan la unidad de sus países alrededor de la representación de un interés nacional. Estas elites tienen intereses propios que pueden diferenciarse de los intereses a largo plazo de sus pueblos; pero esos intereses a largo plazo pueden, a su vez, expresarse en la sociedad civil y modificar la posición diplomática de los Estados. Y esto es lo que pasó en ocasión del inmenso debate ecologista que tuvo lugar durante la preparación de la cumbre de Río. Finalmente los propios Estados están comprometidos en la construcción de bloques hegemónicos a escala internacional, lo cual se combina con los problemas de legitimación internos.

Al comienzo, se oponían en realidad cuatro posiciones: la posición de bloqueo de los Estados Unidos y la posición de los "involucrados" del tipo Bangladesh, así como la estrategia acusadora de las elites productivistas del Sur y la posición favorable al compromiso del Norte de Europa. Cada uno intentó construir una alianza en dirección a los otros.

Los Estados Unidos trataron de incorporar a los otros Estados del norte y sus opiniones públicas, culpando al Sur por sus quemazones de bosques, su metano, su población. Esta estrategia provocadora, al apuntar hacia el Sur, hubiera terminado en un "ahogo", en un bloqueo completo de la situación y, por lo tanto, en una victoria completa de las dos estrategias que apuntaban a "no hace nada", aunque fueran opuestas. El principal resultado positivo de esta "primera batalla de la guerra del medio ambiente" es el fracaso de este escenario. ¡Pero no se trata más que de un éxito negativo!

Del otro lado, la posición de los países y de los pueblos involucrados con una estrategia de precaución, hubiera podido encarnarse en la propuesta de Grubb y Agarwal: cuotas repartidas a prorrata de la población, y transferibles. Esta posición incorporó a numerosas ONG del Sur y luego del Norte, a algunos Estados del Sur e incluso a la CNUED. Pero tal coalición era demasiado débil para imponer su solución, aunque no afectara inmediatamente los intereses de las elites productivistas del Sur.

La propuesta de la Comisión de la Comunidad Europea (una ecotasa reservada al Norte y una ayuda al desarrollo sustentable del Sur) era la mejor candidata a la hegemonía. Unía las preocupaciones del bloque anterior, era totalmente aceptable para Japón y ubicaba a los Estados Unidos en una posición delicada. Se desmoronó como consecuencia de las contradicciones internas de la Comunidad Europea.

Habiéndose reunificado el Sur en una posición "podemos hacer algo si el Norte carga con la parte esencial del fardo", el Grupo de Negociación llegó a la menos mala de las posiciones posibles: el compromiso del Norte de hacer algo, sin precisar cómo.

Este semi fracaso se siente en 1995: pocas cosas se han hecho. Sin embargo, cada vez más países del Norte aumentan sus impuestos sobre la energía, por otros motivos: equilibrar los presupuestos y bajar el costo relativo del trabajo. Los grupos ecologistas resisten localmente al "todo automóvil", sus representantes en las instituciones imponen aquí y allá reorientaciones energéticas, y algunos países adoptan unilateralmente una ecotasa.

Estas "estrategias sin lamentaciones" y algunos de estos avances dan testimonio, a partir de ahora, de la "legitimidad contestable" del modelo de desarrollo del Norte.

Referencias bibliográficas

- AGARWAL A., NERAIN S. [1991], *Global Warming in an Unequal World: a Case of Environmental Colonialism*, Center for Science and Environment, Nueva Delhi.
- APFFEL-MARGLIN F. & MARGLIN (ed.) [1990], *Domination of Knowledge*, Clarendon Press, Oxford.
- BANURI T. [1992a], "Un espoir pour le Sud", in BARRERE M. (ed.), *Terre, patrimoine commun*, La Découverte, París.
- BANURI T., HOLMBERG J. [1992], *A view from the South: A selected Review of UNCED Positions in Southern Countries*, IIED, Londres (mimeo).
- BENHAIM J., CARON A., LEVARLET F. [1992], "Analyse économique des propositions des acteurs face au problème du CO₂", *Cahiers du C3E*, Universidad París I (mimeo).
- BENKOC G, y LIPIETZ A. [1992], *Les régions qui gagnent*, PUF, París.
- BRUNDTLAND [1987], *Our Common Future*, Informe de la Comisión de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987. En francés: *Notre avenir à tous*, Ed. du Fleuve, Montreal.
- de CAMPOS MELLO V. [1992], *La puissance du faible. Les rapports Nord-Sud dans les négociations Forêt de la CNUED*, Memoria DEA, Universidad París I (mimeo).
- CHAUVET M. y OLIVIER L. [1993], *La biodiversité, enjeu planétaire*, Sang de la Terre, París.
- COASE R.H. [1960], "The problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, p. 1-44, octubre.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN [1993], *L'économie face à l'écologie*, La Découverte/La Documentation Française, París.
- HRKE M. y THUMSER G. [1991], "Pourquoi, en Europe, l'environnement est-il réduit à portion congrue?" ("Warum in Europa die Umwelt zu kurz kommt"), *Reihe Eurokolleg 2*, Fundación Friedrich-Ebert.
- FAUCHEUX S., NOEL J.F. [1990], *Les menaces globales sur l'environnement*, La Découverte, París, 1990.
- CAY J.P. [1984], *Fabuleux maïs; histoire et avenir d'une plante*, AGPM, París.
- GODARD O. [1992], *La réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen de taxes*, OCDE, París.
- GODARD O. [1993], "Stratégies industrielles et convention d'environnement: de l'univers stabilisé aux univers controversés", *INSEE Méthode n° 39-40*, diciembre.
- GOLDEMBERG y alli [1987], *Energy for a sustainable World*, WRI, Washington.

- GOOLAND R. y *alli* [1991], *Environmentally sustainable economic development: Building on Grundtland*, UNESCO, París.
- GRUBB M. [1990], *Energy Policies and the Greenhouse Effect*, Royal Institute of International Affairs, Dartmouth.
- HABEEB W.M. [1988], *Power and Tactics in International Negotiations*, The John Hopkins Press, Baltimore.
- HETCH S. [1992], *Eco 92 as a negotiation process. The debates in the Americas*, Informe para la UNESCO (mimeo).
- HETCH S. & COCKBURN A. [1989a], *The fate of the forest. Developers, destroyers and defenders of the Amazon*, Verso, Londres-Nueva York.
- HETCH S. & COCKBURN A. [1989B], "Defenders of the Amazon", *The Nation*, mayo 22.
- HOURCADE J.C. [1993], "Les arguments économiques de la négociation internationale autour de l'effet de serre", in CGP [1993].
- HOURCADE J.C. y BARON R. [1992], *Réduire les émissions de gaz à effet de serre au moyen de permis négociables*, OCDE, París.
- INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [1992], *Climate Change: the IPCC Response Strategies*, World Meteorological Organization/UNEP.
- JONAS H. [1991], *Le principe de responsabilité: une éthique pour la civilisation technologique*, Cerf, París.
- LIPIETZ A. [1989], *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIème siècle*, La Découverte, París.
- LIPIETZ A. [1991], "Les rapports capital-travail à l'aube du XXIème siècle" in Chaumont et Van Parijs (ed.), *Les limites de l'inéluctable*, De Boeck Univ., Bruselas.
- LIPIETZ A. [1992a], *La préparation de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement comme processus de négociation*, Informe para la UNESCO (mimeo).
- LIPIETZ A. [1992b], *Berlin, Bagdad, Rio. Le XXIème siècle est commencé*, Quai Voltaire, París.
- LIPIETZ A. y RADANNE P. [1993], "Energie: élargir les marges de liberté", in CGP [1993].
- MARGLIN S. SHOR J. [1990], *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*.
- NORDHAUS W.D. [1990], "Economic Approach to Greenhouse Warming", presentación a la Conferencia *Economic Policy Response to Global Warming*, Roma, 4-6 de octubre.
- PORTER C., BROWN J.W. [1991], *Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press.
- RAWLS J. [1971], *A theory of justice*.
- ROQUEPLO P. [1993], *Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique*, Economica, París.
- STOFFAES C. [1993], "Energie nucléaire, économie, écologie", in CGP [1993].
- WORLD RESOURCES INSTITUTE [1990], *World Resources 1990-91: a Guide to the Global Environment*, Oxford University Press, Oxford.

La negociación sobre Clima, la propuesta Agarwal y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)

Índice

Introducción	1
I. ¿Una revolución global?	1
II. El campo de estudio	7
Primera Parte. El debate económico y científico	9
I. De la evaluación de los daños a la conciencia de los límites	9
II. Las soluciones técnicas	12
III. La invención de nuevas instituciones	14
IV. Valores y marcos intelectuales	18
Segunda Parte. Tres negociaciones globales	20
I. La negociación sobre el ozono como modelo	20
II. La negociación sobre biodiversidad	24
III. La negociación sobre el Clima: posiciones fundamentales	29
IV. Conclusión	40
Tercera Parte. Intereses y posiciones de las naciones	42
I. Una cartografía del mundo	42
II. Los organismos de Ginebra	54
Cuarta Parte. Las posiciones en Asia	61
I. La importancia del ingreso nacional y del conflicto Norte-Sur	62
II. La capacidad hegemónica	67
III. Países involucrados y países desafiantes	70
IV. La percepción del medio ambiente y del desarrollo	72
V. El estrechamiento de la frontera	75
VI. El papel de las ONG y del espacio público.	77
Quinta Parte. La ambición hegemónica de la CEE	81
I. Las desventajas de la CEE	81
II. El informe de la CEE para la CNUED	91
III. El "golpe de la tasa"	97
IV. La CEE en la negociación CNUED: el punto de vista de la Dirección General XI	103
Sexta Parte. La dinámica de la negociación	108
I. Las posiciones concretas en el debate	108
II. Sí, pero ¿qué hacer?	111
Conclusión general	121
Referencias bibliográficas	123