

### 3

## Proceso de toma de decisiones en Estados Unidos y en la Unión Europea

### El medio ambiente como problema global

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales se distinguen dos interpretaciones del proceso de globalización: una que considera que el mundo se torna global y otra que piensa que el mundo permanece esencialmente internacional. Quienes sostienen la primera<sup>1</sup> ven emerger una estructura alternativa de autoridad, la cual proviene básicamente del lado de las grandes corporaciones, que entran a disputar con los Estados la definición de las reglas de la competencia global. En cambio, los partidarios de la segunda<sup>2</sup> argumentan que los Estados siguen siendo los actores principales de las relaciones internacionales tanto en el orden económico como en el político.

Cuando se habla de globalización,<sup>3</sup> en términos generales, hace referencia a *la creciente densidad y complejidad en la interacción entre los actores sociales y*

<sup>1</sup> Entre estos autores se encuentran Henry Wendt, *Global Embrace: Corporate Challenges in a Transnational World*, Nueva York, Harper Business, 1993, y Lowell Bryan y Diana Farrell, *Market Unbound: Unleashing Global Capitalism*, Nueva York, John Wiley, 1996.

<sup>2</sup> Un texto muy polémico en favor de esta posición es el de Paul Hirst y Grahame Thomson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, 1995. El texto de Robert Keohane y Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, presenta una crítica a esta postura en defensa de la posición internacionalista liberal.

<sup>3</sup> El libro de Malcolm Waters, *Globalization*, Nueva York, Routledge, 1995, contiene un buen resumen de los orígenes temporales de la globalización, los componentes disciplinarios, los antecedentes teóricos y los principales contenidos temáticos del proceso global.

a una creciente conciencia de ella.<sup>4</sup> Este último aspecto es particularmente importante, puesto que constituye una de las novedades que en gran medida distinguen la globalización de otros procesos integradores que la sociedad internacional ha vivido a lo largo de varios siglos. Asimismo, la densidad y la complejidad de las relaciones significan la multiplicación de actores en el escenario mundial y el incremento del número y tipo de vínculos creados entre ellos.

Se pueden diferenciar al menos tres niveles en que se produce dicha interacción. El nivel *internacional* que hace referencia a las relaciones tradicionalmente establecidas entre los Estados-nación; el nivel *transnacional* que indica la participación de actores que no pertenecen, o al menos no en forma evidente, a un solo Estado, como por ejemplo las empresas transnacionales y los movimientos sociales que surgen en el seno de la sociedad civil, pero que traspasan las fronteras de un Estado. Y, por último, el nivel *supranacional* cuyo ejemplo más obvio es la Unión Europea, el cual se refiere al establecimiento de instancias de autoridad y relaciones de nuevo tipo por encima de los Estados-nación.

Aunque los procesos, en particular los de carácter económico, tienden a ser cada vez más globales, es importante dejar en claro que éstos se materializan necesariamente en territorios nacionales, ya que por el momento es la estructura territorial y política-administrativa con que se cuenta. Este aspecto —la tendencia global en lo económico y la tendencia nacional, o en todo caso regional, en lo político— constituye a su vez una de las tensiones más fuertes del mundo actual. En términos políticos, esta dualidad plantea que la estructuración del mundo se politizará o que el Estado cederá espacio a lo estrictamente económico que rebasa sus fronteras. Aquí es donde se llega al asunto más discutido sobre el tema de la globalización y es justamente en este sentido que la amenaza sobre el Estado no solamente constituye un debate ideológico, sino que es un asunto crudamente real y actual.<sup>5</sup>

No hace falta insistir demasiado en que es precisamente el realismo —que dominaba y sigue dominando el estudio de las relaciones internacionales y que coloca la soberanía estatal en el centro mismo de su concepción sobre el mundo— el que más dificultades ha tenido para concebir la globalidad. El cuestionamiento en torno de la naturaleza y los límites de la soberanía del Estado desafía de manera directa los supuestos básicos del realismo político, puesto que la emergencia y la proliferación de

<sup>4</sup> Robert Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, Londres, Sage, 1992.

<sup>5</sup> En su libro, Saskia Sassen (*Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Nueva York, Columbia University Press, 1996) habla de una nueva geografía del poder y propone la disolución de las funciones tradicionales de los Estados y una especie de conjunción de las tareas privadas y públicas en espacios que antes no existían.

los actores no estatales, tales como las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG), en el escenario internacional, modifican en gran medida el papel que jugarían los Estados.

Se puede afirmar que el ambiente, en calidad de un hecho empírico, dio lugar a una serie de reflexiones de gran importancia conceptual en el campo de las relaciones internacionales. Se esperaba que el foro intergubernamental, o el multilateral, en este caso encabezado por la ONU podría ser el principal catalizador del problema ambiental en el mundo; sin embargo, no sucedió así, e incluso hoy ya no queda duda de que la falta de eficiencia y la inercia del sistema de la ONU ha contribuido a obstaculizar la dinámica de la política ambiental y su eficiente manejo en el mundo.

### *El ambiente: un problema global*

La relación entre el tema del ambiente y los procesos de globalización es muy particular y tal vez no esté explorada suficientemente. Los filósofos y los sociólogos, es decir, los pensadores más abstractos en el campo de las ciencias sociales, no obstante que asocian el tema del ambiente casi obligatoriamente con la globalidad, hasta ahora han sistematizado poco sobre lo que el fenómeno del medio ambiente y el ecologismo pueden decir sobre la globalización.

A pesar de que desde hace mucho tiempo han existido preocupaciones acerca del ambiente, más pronunciadamente desde el siglo pasado, apenas hace tres décadas el tema emergió como uno de los principales asuntos de la política internacional. A partir de los años sesenta, se empezó a hablar en particular de los riesgos y las implicaciones de carácter global del daño al ambiente, aspectos que anteriormente habían sido considerados como problemas del nivel local.

Entre las numerosas causas que han convertido al ambiente en un tema de alcance mundial o global, se suele destacar el gran crecimiento económico producido por dos principales factores: por un lado, debido al proceso de industrialización y, por el otro, al crecimiento mismo de la población. Ambos fenómenos han coadyuvado a que los problemas ambientales se intensifiquen y generen así una serie de conflictos a nivel global.

Los argumentos sobre el vínculo entre el ambiente y la globalización pueden ser agrupados de la siguiente forma:

1. El primer vínculo radica en el hecho mismo de que algunos problemas del ambiente producen *efectos de alcance global*. El caso más conocido e ilustrativo es el de la capa de ozono, cuyo detrimento se produce independientemente de dónde o quién emita el dióxido de carbono. El tema del ozono y el

cambio climático sería uno de los ejemplos más representativos de este tipo de problemas.

2. El hecho de que existen bienes de la naturaleza que son considerados comunes —los océanos, la atmósfera y los recursos genéticos—, pues los comparte la comunidad internacional, significa que el cuidado de éstos también requiere un esfuerzo conjunto. El concepto mismo de *bienes comunes* en sí supone que las acciones deban ser compartidas. Sin embargo, la facultad de regular es una función que sigue en manos del Estado y no hay autoridad a nivel mundial con poder suficiente para normar el uso de los bienes comunes. Así, hasta que no se resuelva el problema de la regulación a nivel global, el escepticismo prevalecerá respecto del futuro de estos bienes.
3. Existen también fenómenos relacionados con el ambiente que deben ser vistos como *intrínsecamente transnacionales*, los cuales por su misma naturaleza física desconocen las fronteras nacionales y las divisiones políticas, y traspasan las demarcaciones de los Estados sin autorización. Un ejemplo de esto es la emisión de dióxido de azufre que se esparce por medio del viento.
4. Muchos procesos de sobreexplotación y degradación ambiental que, si bien son básicamente de carácter local o a lo mucho nacional, se experimentan simultáneamente en un gran número de lugares de casi todo el mundo entero y, por tanto, se consideran problemas de la humanidad. Por ejemplo, una serie de prácticas agrícolas, la deforestación, la contaminación de los ríos, la erosión, etcétera.
5. Los procesos ambientales están íntimamente vinculados con los procesos políticos, sociales y económicos que forman parte de la economía política a escala global. Se reconoce que las causas de muchos de los problemas del ambiente tienen que ver con los mecanismos específicos de generación y distribución de la riqueza, así como con las relaciones existentes entre conocimiento y poder. En otras palabras, los indicadores y los patrones de consumo de energía, industrialización, población y pobreza se relacionan de forma muy estrecha con la degradación ambiental. La creciente interdependencia entre la economía y las otras áreas de la vida social también sugieren que el ambiente tiende a adquirir una dimensión cada vez más global.

### *Estudio del medio ambiente en las relaciones internacionales*

Hay una serie de teorías aplicables al desarrollo de las instituciones internacionales del medio ambiente. Éstas normalmente se clasifican en dos escuelas: el realismo y el liberalismo.

Las visiones realistas<sup>6</sup> y también las neorealistas parten del supuesto de que el mundo se compone de un conjunto anárquico de Estados-nación soberanos y que cada uno de ellos es un actor unitario con intereses propios. Dichos intereses se definen en términos del poder relativo y la seguridad de cada uno en comparación con los de otros Estados. Desde esta perspectiva, los Estados no cooperan unos con otros, a menos que hacerlo sea en su propio interés, pero el incentivo para cooperar sólo dura mientras prevalezca dicha condición. Tanto el derecho como las instituciones internacionales son instrumentos para promover intereses nacionales que no influyen, o al menos no decisivamente, en el comportamiento de los Estados. Los fuertes o hegemónicos mantienen a las instituciones internacionales sólo si funcionan para hacer aceptar a los Estados débiles sus decisiones. En resumen, el potencial de la cooperación internacional es sumamente frágil y sólo temporal por naturaleza.

En cambio, los liberales<sup>7</sup> y también los neoliberales sostienen que la vía tradicional de la soberanía y la condición del Estado como actor unitario ya no puede explicar la cambiante dinámica de la cooperación internacional y la persistencia de un cada vez mayor número de instituciones internacionales en el mundo contemporáneo. Muchos de ellos señalan<sup>8</sup> que los Estados son interdependientes y, de hecho, tienen una serie de intereses en común que los llevan a cooperar. Además, no sólo piensan que las instituciones internacionales sirven para canalizar los intereses comunes sino también que tienden a crear mecanismos que generan más y más incentivos para que los Estados cooperen.

Tradicionalmente se estudia la política internacional a partir de la política de los Estados, tal como lo define la visión realista que desde que surgió la disciplina ha sido la dominante en las relaciones internacionales. Sin embargo, sobre todo a lo largo de los últimos 20 años, ha surgido una serie de nuevas ideas y se han desarrollado novedosos conceptos que dan prioridad a la interpretación del mundo a partir de la existencia de una serie de actores distintos del Estado. Se espera que estas ideas conduzcan a obtener una mejor explicación sobre el mundo y que con ello se conciba mejor la esencia de las complejas relaciones internacionales en la actualidad, y que

<sup>6</sup> Los textos del realismo clásico incluyen a Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 5a. ed., Nueva York, Knopf, 1978 y Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979. Una manifestación reciente del mismo tipo de ideas se encuentra en John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, núm. 19 (1995): 5-49.

<sup>7</sup> El texto más clásico de esta corriente es el de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

<sup>8</sup> Timothy Dunne, "Liberalism", en John Baylis (ed.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, University Press, 1997, pp. 147-163.

sea más creativa y sugerente que la visión estrictamente realista y estatocéntrica de la política internacional.

El constructivismo, como corriente de pensamiento, es el que propone saber cómo se construyen los actores sociales en la política internacional. Las teorías constructivistas sostienen que en una investigación es necesario establecer cuál es la unidad de estudio, en este caso el agente o el actor, y el nivel del análisis que se pretende realizar, en este caso la estructura social. Estos dos aspectos brindan a la investigación un marco de referencia ontológico y epistemológico.

Se sabe que las estructuras de las ciencias sociales cuentan con una dinámica inherentemente discursiva, pues son inseparables de las razones y del autoentendimiento (la concepción que tienen de sí mismos) que necesitan los actores para poder actuar. Uno de los principales constructivistas, Alexander Wendt, sugiere que las estructuras dependen de cómo las conciben los actores. Los hechos sociales elementales no se definen por la existencia material; se deben a la interpretación y al significado que los propios actores les dan. Esta última es la razón principal por la cual considero útil la tendencia constructivista para el estudio de las diversas posturas sobre el cambio climático. En mi investigación debo explicar por qué dos conformaciones sociopolíticas, Estados Unidos y la Unión Europea, piensan de manera tan distinta sobre un solo fenómeno, el cambio climático. Alexander Wendt parte del supuesto de que la forma en que la gente concibe socialmente las cosas influye más en la suerte de los acontecimientos, en este caso del régimen internacional sobre el cambio climático, que las cosas materiales mismas.

El proceso de diversificación de los actores llega a tal punto que hoy se afirma que el Estado ha dejado de ser actor principal o dominante en el marco analítico-conceptual de la investigación sobre política internacional.

Hay dos grandes líneas del debate teórico sobre el tema: la primera gira en torno del *nacionalismo vs. supranacionalismo*, lo que se refiere al nivel en que se ubican los procesos reales y también los mecanismos de toma de decisiones. Sin desconocer los méritos y el papel real que juega el Estado en la política internacional, una serie de autores subraya la importancia de otros niveles, así como la relativa autonomía de otros actores. Propuestas de este tipo se encuentran en la obra de Robert Gilpin,<sup>9</sup> quien entiende a las instituciones supranacionales como entes subordinados y manipulados por los intereses de los Estados, mientras que otros visualizan un muy considerable e incluso creciente grado de autonomía para los intereses e instituciones supranacionales.

<sup>9</sup> Robert Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism", *International Organization*, núm. 38 (primavera de 1984): 287-304.

De manera general, se puede afirmar que la visión supranacionalista conquista terreno sobre todo cuando se enfatiza la variable económica del análisis, pero pierde espacio cuando se trata de la intervención de los aspectos políticos para entender los problemas internacionales. Las distintas *teorías de integración* solamente introducen la idea de autonomía, mientras que la de la *interdependencia* de Keohane y Nye,<sup>10</sup> la del *intergubernamentalismo* de Moravcsik<sup>11</sup> y la de la *internacionalización del Estado* de Cox<sup>12</sup> admiten que los actores no estatales gozan un grado significativo de autonomía.

La segunda línea del debate se desarrolla en torno del *regionalismo vs. multilateralismo*. La *región* como categoría de análisis empieza a considerarse de nuevo como unidad de identidad y de estudio que expresa la crisis del multilateralismo y de sus instituciones, particularmente después de la Guerra Fría. Sin duda, el regionalismo amplía el marco de referencia conceptual al ofrecer nuevas fronteras para el estudio de la política internacional. Los debates en torno del regionalismo parten del hecho de que se observa una transferencia cada vez más profunda de los atributos tradicionales del Estado hacia las entidades regionales, tanto en el terreno de la toma de decisiones como en la generación de recursos.

### *Los regímenes internacionales*

Durante las últimas dos décadas, la proliferación de los tratados y acuerdos internacionales en torno de muchos de los problemas emergentes ha conducido a los teóricos a utilizar el concepto de regímenes internacionales. De hecho, es conocido el debate muy interesante entre realistas y liberales sobre los objetivos y los alcances de éstos.<sup>13</sup> Este concepto ha sido explicado de muchas y distintas maneras, pero la definición más aceptada proviene del politólogo Stephen D. Krasner,<sup>14</sup> quien dice que

<sup>10</sup> Keohane y Nye, *Power and Interdependence...*

<sup>11</sup> Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Theory", *Journal of Common Market Studies*, núm. 31 (1993): pp. 473-524.

<sup>12</sup> Robert W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Journal of International Studies: Millennium* 10, núm. 2 (verano de 1981): pp. 126-155.

<sup>13</sup> En el texto de Richard Little ("International Regimes", en Baylis [ed.], *The Globalization of World Politics...*, pp. 231-247), se encuentra un buen resumen sobre los distintos postulados del debate mencionado.

<sup>14</sup> Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983, p. 1. Otro texto clásico sobre el tema es el de Stephan Haggard y Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes", *International Organization*, 41 (verano de 1987): 491-517.

son “principios, normas, reglas y procedimientos en la toma de decisiones sobre un asunto dado en que las expectativas de los actores convergen”. Esta simple definición revela una serie de aspectos característicos sobre los regímenes: son esencialmente funcionales porque se refieren a asuntos muy específicos, como por ejemplo la biodiversidad o el cambio climático, y ponen énfasis en la aceptación de reglas, normas o procedimientos, en lugar de las organizaciones formales o las leyes. Además, uno de los aspectos más sobresalientes es que abren la puerta a la participación de toda clase de actores no estatales; y la convergencia hace referencia a la búsqueda para construir consensos entre muchos actores distintos, que pueden ser líderes políticos, grupos de interés o científicos.

De esta manera, el concepto de los regímenes insiste en la comprensión tanto cognoscitiva como normativa que facilita la cooperación voluntaria, independientemente de que ésta se base o no en ordenamientos estrictamente vinculantes en términos legales. Dicho aspecto es muy importante, porque al no igualarse los regímenes con los textos legales, esto es, con la materia de derecho, se incluyen también mecanismos de otro tipo —si bien menos formales, efectivos— que hacen avanzar el cumplimiento de los objetivos y las expectativas de las partes.

Los teóricos de los regímenes internacionales han centrado su atención en estudiar las condiciones bajo las cuales se crean, se mantienen y se cambian. Uno de ellos, Peter Haas, destaca el papel que juega el nuevo conocimiento científico en el proceso de formación de los regímenes internacionales y demuestra que la influencia de las comunidades epistémicas, que por naturaleza son transnacionales, es vital en la propuesta, la negociación y en la aplicación de los acuerdos internacionales. Según la definición de este autor, las comunidades epistémicas no son otra cosa que redes de profesionistas o expertos de reconocida competencia en un tema particular con pretensiones bien fundamentadas en el conocimiento relevante para la política dentro de su área de especialidad; lo que mantiene juntos a los miembros de las comunidades epistémicas son las creencias o la fe que comparten en la verdad y la aplicabilidad de formas particulares del conocimiento.<sup>15</sup>

En principio, cabe suponer que en términos científicos siempre hay más de una respuesta a una pregunta acerca de la cuestión ambiental. La manera misma en que la línea política principal formula su réplica, esto es, cómo considera, evalúa y valora el tema, constituye la parte esencial de la política ambiental. El conocimiento científico

<sup>15</sup>Peter Haas, “Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone”, *International Organization* 46, núm. 1 (invierno de 1992): 187. Éste es un número especial sobre las comunidades epistémicas que se titula *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*.



co universalmente diseminado entre los grupos de investigadores con una comprensión común sobre los procesos físicos y ecológicos del planeta ha sido un factor muy importante para motivar la cooperación entre los Estados para resolver problemas como la extinción de las especies, el agotamiento de la capa de ozono o el calentamiento global.<sup>16</sup>

Algunos autores incluso van más lejos en esto de los regímenes cuando hablan de *global governance*,<sup>17</sup> que se basa en las cada vez más activas redes internacionales que componen los regímenes. Sin embargo, este concepto de la gobernabilidad global no se refiere a un gobierno central sino a una especie de coordinación de las acciones que tienen lugar entre instituciones de muy distintas funciones y que pueden pertenecer a los sectores privado, público y social o a las organizaciones no gubernamentales. La utilización de este concepto necesariamente debe suponer la existencia de algún tipo de sociedad civil de carácter global o de redes descentralizadas de instituciones sociales autónomas que representen a los ciudadanos y a los intereses organizados que los comprometen a tomar acciones cooperativas.<sup>18</sup> La influencia de este tipo de redes crece con la revolución informática y en particular con el uso de la Internet, ya que facilita la difusión de ideas y valores comunes que influyen a su vez en la acción de los gobiernos.

A pesar de que la investigación sobre las distintas formas de cooperación ha sido uno de los campos de estudio más fértiles en la última década, aún no existe consenso sobre la naturaleza del sistema mundial, la autonomía y durabilidad de las instituciones, el derecho y las políticas internacionales ambientales que actualmente existen. Hoy, tanto políticos como estudiosos reconocen la importancia del ambiente a nivel global; sin embargo, la evaluación sobre lo que se ha logrado en este tema y las expectativas a futuro siguen siendo materia de debate.

<sup>16</sup> Karen T. Litfin, *Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, Nueva York, Columbia University Press, 1994.

<sup>17</sup> Oran R. Young (ed.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, MIT Press, 1997; Oran R. Young, George J. Demko y Kilaparti Ramakrishna, *Global Environmental Change and International Governance*, Hanover, University Press of New England, 1996; y Paul F. Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance*, Boulder, Rienner, 1997.

<sup>18</sup> Ver por ejemplo, los textos de Ronnie D. Lipschutz y Judith Mayer, *Global Civil Society and Global Environmental Governance*, Albany, State University of New York Press, 1996, y de Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

### *Los desafíos que plantea el ambiente para las relaciones internacionales*

El ambiente como objeto de estudio de las relaciones internacionales (desde el punto de vista del planteamiento teórico) básicamente proviene del realismo político y trae a la superficie una serie de problemas conceptuales que pueden ser agrupados en tres grandes temas.

El primero es la emergencia de *nuevos actores y el papel que desempeñan* en el escenario internacional. Estos actores, de diverso tipo, van desde compañías privadas, autoridades locales, instituciones financieras y comunidades científicas, hasta los distintos grupos sociales afectados y los individuos. Es obvia una tensión entre éstos y el Estado, puesto que este último sigue siendo el principal regulador de la economía y la instancia legal que legisla sobre el ambiente. Los actores no estatales pueden ser clasificados en distintas categorías: organizaciones supranacionales, el ejemplo clásico es la Unión Europea; organizaciones internacionales, básicamente financieras; organizaciones no gubernamentales, como son los grupos de consumidores y los científicos, y los llamados regímenes internacionales. Los procesos políticos protagonizados por los nuevos actores en materia ambiental han adquirido una dimensión a escala mundial de tal magnitud que, *de facto*, logran limitar seriamente la soberanía estatal.

El segundo problema conceptual es la relación entre *la esfera interna y la externa o internacional de la actividad política*. Este tema es sumamente importante en las relaciones internacionales, puesto que muchas de las teorías de la disciplina parten de la premisa de que hay una separación radical entre ambas esferas. Esta diferenciación tiene importancia cuando se discute la validez misma de la disciplina. Se puede decir que es un criterio casi existencial para la disciplina de las relaciones internacionales. Si una división de este tipo desaparece, no tendría sentido diferenciar entre el objeto de estudio de las relaciones internacionales y el de las ciencias políticas.

Sin embargo, no se trata simplemente de la separación teórica de dos niveles de análisis, el interno y el externo, sino también de una cuestión política relativa a las responsabilidades. Como parte de la globalización del mundo, aumentan también las interacciones entre los actores y, de esta manera, se produce una serie de articulaciones muy complejas que vuelven prácticamente imposible la distinción entre la esfera interna e internacional de la política. En tanto la división entre el ámbito interno y externo se diluya, será cada vez más difícil determinar las responsabilidades.

El tercer problema conceptual es la necesidad de volver a definir los vínculos *entre el conocimiento, el poder y los intereses*. En los temas ambientales, por su propia naturaleza, las comunidades científicas o los grupos de expertos tienen un

papel determinante en la definición misma de los problemas. Es, sin embargo, inherente a la dinámica misma de la investigación científica que los descubrimientos de la ciencia se generen en un clima de incertidumbre, lo cual abre paso a la manipulación de una serie de intereses y poderes políticos ya establecidos. En el caso de los temas ambientales, la interacción típica entre los distintos ámbitos de poder, los patrones de comportamiento, el conocimiento y el aprendizaje científicos, así como las creencias y los valores a menudo aglutinados en los modelos de la cultura pública, es crecientemente compleja, lo cual propicia la confusión y la falta de transparencia.

El problema del ambiente también plantea una dificultad respecto del nivel de la política donde se tratan los asuntos. Qué tanto puede contribuir cada nivel, cuáles son los vínculos entre ellos y cómo coordinarlos son algunas de las principales preguntas, así como si es posible establecer jerarquías entre los distintos niveles de la política y cómo se pueden articular entre sí y cuál es el más efectivo de todos.

Generalmente se habla de tres niveles que deben intervenir en las políticas ambientales:

1. *Nivel global.* El tema del ambiente adquiere toda una dimensión nueva al ser tratado a nivel internacional o supranacional, sobre todo porque significa una preocupación por obtener criterios unificados en un contexto más amplio que el nacional; además, estos criterios tienen que ser aprobados por entidades que representan realidades desde el punto de vista del desarrollo, la cultura y los sistemas políticos muy distintos.
2. *Nivel regional.* La revisión del desarrollo de la política ambiental a nivel regional permite evaluar los resultados hasta ahora obtenidos en un nivel diferente de lo global, pero que también forma parte de la política internacional. Las estrategias que siguen las agrupaciones regionales, por ejemplo la Unión Europea y el TLCAN, están más orientadas por la política y son más cercanas al proceso de toma de decisiones que las medidas multilaterales y, por tanto, son un objeto ideal para el estudio de la política ambiental. En el nivel regional, la relación entre causa y efecto que se expresa en los costos y los beneficios del ambiente resulta ser mucho más clara que en el nivel global.
3. *Nivel nacional.* Éste es el que tradicionalmente legisla y opera las políticas ambientales, y el cual tiene la ventaja de contar con la suficiente fuerza para obligar a las partes a cumplir las reglas. Es ilustrativo el hecho de que ni siquiera en la Unión Europea el tema del ambiente sea competencia de los órganos comunitarios, sino que permanece formalmente en el ámbito exclusivo de los Estados.

## Vinculación entre medio ambiente y comercio

Las posturas que los distintos Estados adoptan en los asuntos que ocupan a los regímenes internacionales dependen tanto de factores externos, que forman parte del sistema internacional, como de los internos que se determinan por sus propios sistemas políticos. En términos generales, el tema de la vinculación se relaciona básicamente con dos grandes cuestiones: una que tiene que ver con la naturaleza cambiante de los temas del ambiente a nivel internacional y otra con las diferencias que se observan en la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones, en este caso en Estados Unidos y en la Unión Europea.

A pesar de que por un lado se habla de un país y por el otro de una entidad internacional, que algunos consideran un organismo internacional y otros una semi-federación,<sup>19</sup> hay razones para comparar ambos Estados, puesto que desde la firma del Acta Única Europea la Comisión de Bruselas se constituyó en un actor internacional legítimo, lo cual significa que obtuvo la autoridad legal para representar a sus miembros en asuntos internacionales. Desde luego, esta capacidad no es extensiva a todos los asuntos; por mencionar sólo uno: la política exterior constituye un caso ilustrativo de falta de autoridad y representatividad común en la Unión Europea.

Sin embargo, en el caso de las negociaciones globales sobre temas ambientales, la Unión Europea ha actuado como un auténtico actor internacional.<sup>20</sup> En concreto, en materia ambiental lo que ha impulsado a la Unión Europea a constituirse en un actor real en el terreno internacional fue el componente de prenegociación y posnegociación del proceso de toma de decisiones europeas.

### *La naturaleza de los problemas ambientales*

Conforme el problema ambiental se vincula con el tema del comercio, la política respectiva pasa de verse como política interna a política exterior, ya que el comercio no se considera como parte de la agenda de la política interna. Es de sobra conocido que en Estados Unidos y en la Unión Europea el comercio recibe un tratamiento distinto del que tienen los asuntos de política interna. Como punto de partida se puede decir que en Estados Unidos es básicamente competencia del Ejecutivo y en la Europa unificada lo es de la Comisión de Bruselas.

<sup>19</sup> El debate sobre las distintas teorías acerca de la Unión Europea se presenta en este capítulo.

<sup>20</sup> Sonia Mazey y Jeremy Richardson, "EC Policy Making: An Emerging European Policy Style?", en J.D. Liefferink (ed.), *European Integration and Environmental Policy*, Londres, Belhaven Press, 1993, pp. 114-125.

Al nivel de la política, el asunto central radica en el hecho de que tras cambiar la naturaleza del tema ambiental se produce también un cambio en el proceso político mismo que el asunto por tratar debe seguir. Éste, a su vez, se vincula estrechamente con la habilidad para construir coaliciones y mecanismos de relación política entre los distintos intereses que afectan el tema. El caso de la negociación respecto a la emisión de gases de automóviles entre las grandes compañías de combustibles y los intereses de limpiar el aire resulta un buen ejemplo.<sup>21</sup> Negociar asuntos en paquete es una práctica común en la Unión Europea; sin embargo, no está muy claro qué es lo que se garantiza al vincular las políticas en cada caso y de qué depende precisamente la naturaleza de este vínculo.

En el nivel teórico, el tema ocupaba a Ernst Haas,<sup>22</sup> quien hablaba de tres tipos de vínculos que pueden darse entre los temas en la política: los sustantivos, los tácitos y los fragmentados. El sustantivo se produce cuando los actores reconocen una relación intelectual entre dos temas y el vínculo se traduce en interconexiones políticas, por ejemplo, tener causas y efectos comunes. En el caso de los tácitos, no hay tal reconocimiento; simplemente se busca obtener ventajas adicionales en la negociación. Los vínculos fragmentados significan una combinación entre un compromiso para lograr los fines comunes y la incertidumbre relativa a la naturaleza de la correlación que pueda existir entre los asuntos o las vías de canalizarlos.

Normalmente, la política busca vínculos sustantivos; no obstante, es evidente que en la práctica sólo se puede llegar hasta el punto de avanzar en el contenido común entre los intereses. La pregunta principal por responder, una vez reconocida la interconexión, es qué circunstancias y la acción de qué tipo de fuerzas se requieren para que se produzca una efectiva vinculación entre las políticas de áreas tradicionalmente divididas.

La teoría de Scharpf,<sup>23</sup> conocida como la *trampa de la decisión conjunta*, que se desarrolló desde los años setenta, también puede ser útil para el estudio de las decisiones y los procesos políticos. Este autor observó, mediante un estudio sobre la federación alemana, que para evitar una situación de parálisis y al mismo tiempo para preservar lo máximo de influencia de las partes en una política federal, se tiende a desarrollar *de facto* una regla de unanimidad entre los Estados miembros. Este mo-

<sup>21</sup> M. Jachtenfuchs y M. Huber, "Institutional Learning in the European Community: The Response to the Greenhouse Effect", en Lieffrink (ed.), *European Integration...*, pp. 36-58.

<sup>22</sup> Ernst B. Haas, "Why Collaborate? Issue-linkage and International Regimes", *World Politics* 32, núm. 3 (abril de 1980): 357-505.

<sup>23</sup> F.W. Scharpf, "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, núm. 66 (1988): 239-278.

delo puede generalizarse para otros procesos de toma de decisiones conjuntas, siempre y cuando se cumplan tres condiciones: la interacción no sólo se producirá una vez; las barreras para que las partes se retiren son sustanciales, y no hay posibilidad de unilateralismo o decisión hegemónica y/o mayoritaria.

La primera se cumple tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos; la segunda se cumple, sin duda, en Estados Unidos y con ciertas reservas también en la Unión Europea, puesto que los beneficios no se pueden obtener fácilmente por una vía individual o alternativa a la comunitaria. Aparte del compromiso general para mantener la unión, hay también otros intereses comunes más específicos que fortalecen la acción comunitaria, como por ejemplo los intereses relacionados con levantar las barreras comerciales o coordinar posiciones en la negociación internacional. La tercera condición se cumple sólo parcialmente en ambas entidades, porque en algunos casos se aplica el voto mayoritario.

Sin embargo, el grado de percepción del interés común es notablemente distinto de un país a otro, hecho que se ve ilustrado fielmente en la política ambiental. Un acuerdo sobre intereses comunes es frecuentemente acompañado por la diversidad de intereses en cuanto a la distribución de costos y beneficios. A este fenómeno se le denomina en la teoría de Scharpf como los *juegos de motivación mixta* por combinar el estilo de la política de resolución de problemas con las técnicas de negociación.

Esta teoría, a pesar de ser originalmente concebida para el contexto nacional, podría extenderse para las reglas supranacionales y aplicarse también para los actores no gubernamentales, y así ayudaría a responder preguntas tales como: ¿qué empuja a los países a comprometerse con una política ambiental comunitaria cuando no obtienen de ello beneficios claros y directos?, ¿qué vínculos hay entre el ambiente y otros campos o áreas de acción? y ¿cuál es el impacto que tiene la política ambiental en los fines de la política en general?

Los citados enfoques teóricos no constituyen una teoría completamente integrada ni cuentan con un cuerpo analítico suficientemente desarrollado como para ofrecer instrumentos explicativos de los detalles de la dinámica política a la hora de negociar entre una serie de actores e intereses distintos. Sin embargo, es posible desprender de esta teoría algunos conceptos útiles para el análisis, tales como la *construcción de alianzas y estrategias de vinculación, el manejo de distintos asuntos en paquete, las formas específicas de resolver los problemas, y el estilo y la actitud en la negociación.*<sup>24</sup>

<sup>24</sup>D. Liefferink y A. Mol, "Environmental Policy Making in the European Community: An Evaluation of Theoretical Perspectives", en Liefferink (ed.), *European Integration...*, pp. 99-113.

En lo relativo a la política ambiental, las categorías que utiliza Scharpf ofrecen una buena perspectiva respecto a la percepción de las interconexiones entre los distintos asuntos —el ambiente, la agricultura y el mercado interno— y la práctica de establecer vínculos sustanciales en contextos específicos de toma de decisiones, mientras que para profundizar el estudio de las estrategias de vinculación —sus condiciones, la frecuencia y los tipos— la teoría de interdependencia compleja y los regímenes internacionales son los elementos pertinentes.<sup>25</sup> Este último aspecto ayuda a entender cuál de los organismos de la Unión Europea y qué instituciones pueden representar, y en qué medida, los intereses comunes frente a los específicos de los Estados miembros.

Desde el punto de vista político, el cambio climático es sumamente complejo ya que representa un reto difícil de lograr, pues reducir la emisión de dióxido de carbono no sólo incluye al comercio sino también a muchas áreas —prácticamente todas— de la economía interna. Aparte de vincularse con el comercio, con la competitividad internacional y con el tema de las relaciones entre norte y sur, surge una serie de asuntos internos que deben tomarse en cuenta, como son los intereses industriales, de transportes, de agricultura e incluso todos los aspectos que se refieren al estilo de vida. De hecho, la mayoría de los autores señalan que la razón principal para entender por qué no se logran ratificar los compromisos originalmente fijados en aras de regresar al nivel de emisiones de 1990, era que en el terreno de la energía la Unión Europea no goza de una plena competencia política y que en Estados Unidos el Ejecutivo no controla este sector.

Aunque la Comisión Europea puede ser considerada como un actor ambiguo en el terreno internacional, sin duda es cada vez mayor su papel en los llamados temas y áreas de *competencia mixta*, como la ambiental, en la que intervienen tanto el nivel comunitario como los Estados miembros involucrados en un mismo proceso de decisión.<sup>26</sup> A pesar del carácter difuso de su estructura de toma de decisiones e incluso de representación, es indudable que la Comisión ya es un referente político y simbólico clave en algunos asuntos internacionales.

En Europa priva un largo y complicado proceso de prenegociación y posnegociación de los tratados o acuerdos internacionales entre la Comisión que representa el interés comunitario, el Consejo de Ministros conformado por representantes de los gobiernos miembros, y las sociedades de los Estados miembros en general, el cual ha facilitado

<sup>25</sup> Keohane y Nye, *Power and Interdependence...*, y también Robert O. Keohane, “The Demand for International Regimes”, *International Organization*, 36, núm. 2 (1982): pp. 325-355.

<sup>26</sup> A.M. Sbragia y C. Damro, “The Changing Role of the European Union in International Environmental Politics: Institution Building and the Politics of Climate Change”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, núm. 1 (febrero de 1999): pp. 53-67.

en gran medida la efectividad de la toma de decisiones y la aplicación de las políticas comprometidas.

En cambio, Estados Unidos, que de entrada cuenta con una posición más débil para negociar los temas relacionados con el cambio climático, pues emite 2 o 2.5 veces más gases que Europa, se encuentra en una situación todavía más complicada, ya que sus características institucionales dificultan aún más que pueda lograr resultados favorables. En realidad, con un presidente demócrata, como durante el periodo de Clinton, la postura estadounidense se limitaba por la base social y la capacidad política territorial del Partido Republicano, debido a que el Congreso que dominan debe ratificar y autorizar la aplicación de los tratados internacionales.

En Estados Unidos, el factor determinante es la separación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y en el Congreso existe una fracción creciente muy sensible a percibir la pérdida de soberanía. El Congreso estadounidense difícilmente aceptará las consecuencias internas de los tratados internacionales. Originalmente, los asuntos relacionados con el comercio exterior y, por tanto, considerados como asuntos externos, han sido tratados de manera departamental. Gracias a las implicaciones de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, y más notablemente del TLCAN, este mecanismo ha cambiado, porque ambos partidos coinciden en el Congreso en que los tratados internacionales en materia de comercio comprometidos por el Ejecutivo significan para ellos una grave pérdida de control político. El rechazo para otorgar al Ejecutivo el derecho a negociar por la vía rápida tratados con otros países de América Latina es una medida que expresa la misma tendencia. Los conflictos sectoriales dirimidos en el Congreso de Estados Unidos disminuyen notablemente la capacidad del Ejecutivo para ejercer el liderazgo.

En cambio, en la Unión Europea, los llamados asuntos de competencia mixta favorecen la capacidad de la Comisión para negociar en el ámbito internacional. La pérdida de soberanía, en pleno contraste con el caso de Estados Unidos, no representa un argumento fuerte, puesto que los acuerdos sobre el ambiente suceden en el marco de un proceso de integración europea más amplia y dentro de una filosofía común cuyos valores son compartidos entre los miembros de la Unión.

### *Estructura institucional y toma de decisiones en Estados Unidos y en la Unión Europea*

En la Unión Europea no hay una división tan profunda entre los asuntos internos y los externos como en Estados Unidos, o al menos no se refleja tan tajantemente en la



separación de los poderes. La estructura de la Europa comunitaria es ambigua, los actores no representan de manera evidente lo interno y lo externo; además, el proceso mismo está diseñado para crear un estrecho y permanente vínculo entre lo legislativo y lo ejecutivo. En Estados Unidos, en cambio, la Cámara de Representantes y el Senado, que son los dueños casi exclusivos de las decisiones sobre asuntos internos, se encuentran separados de la presidencia, la cual está a cargo de la política exterior.

La estructura mixta de Europa es más propia para aceptar una legislación restrictiva a nivel global en materia ambiental, dado que todos los actores —sectoriales, regionales de nivel subnacional, nacional y comunitario— intervienen de forma activa en la elaboración de la política desde la fase preparatoria hasta la negociación internacional, construyendo así un consenso representado por la Comisión que tiene importancia también en la aplicación exitosa de los acuerdos. El diseño de la política común de hecho se elabora por la Comisión de Ministros y de manera simultánea interviene cada país miembro. La propuesta se elabora por la Comisión a través de un proceso de consulta permanente a nivel nacional con los ministerios y los sectores sociales. Este proceso complejo, pero flexible, que antecede a la negociación, sin duda facilita la construcción de consensos en la Unión Europea; en cambio, el proceso en Estados Unidos se basa en hacer chocar los distintos intereses, lo cual dificulta e incluso puede llegar a paralizar el mecanismo de toma de decisiones.

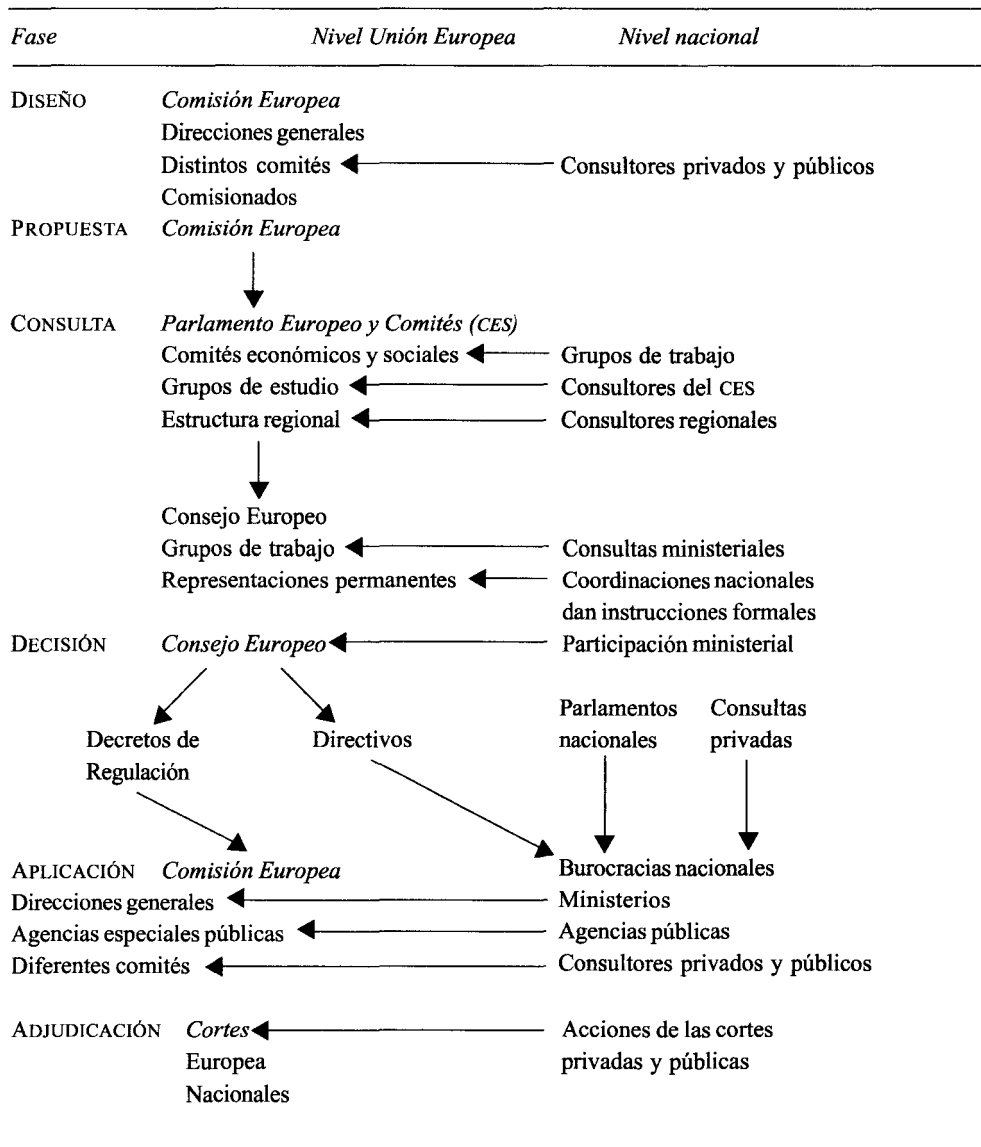
En Estados Unidos, el hecho de que los acuerdos los ratifique el Poder Legislativo (Cámara de Representantes y/o Senado), es decir, una instancia que no interviene en la elaboración de la propuesta, tiende a conducir a la hostilidad, pero sólo en la fase posterior del acuerdo. Los sectores tratan de resistir argumentando las implicaciones sectoriales de los acuerdos ambientales. El Congreso no está comprometido con la negociación internacional; sin embargo, está a cargo de evitar los efectos negativos sectoriales de la política interna. El hecho de que la Cámara de Representantes y el Senado sean instancias que comparten las decisiones en política exterior, pero que sólo intervienen en la fase posterior de la negociación internacional sin participar en la formulación de la política, los priva de compromiso alguno en la materia (ver Figura 5).

En Estados Unidos, los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo pueden registrar las propuestas de leyes ambientales; sin embargo, en el caso de problemas ambientales internacionales es el Departamento de Estado el que suele estar a cargo. Una vez hecha la propuesta, se produce la primera ruptura en el proceso, puesto que son los distintos Comités del Congreso los que debaten el tema; y en esta discusión intervienen todos los sectores y representantes de todos los estados. El Congreso adopta las leyes ambientales conforme a sus competencias constitucionales, curiosamente bajo el rubro de comercio interestatal, puesto que el ambiental ni siquiera

CAMBIO CLIMÁTICO: DESACUERDO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

Figura 3

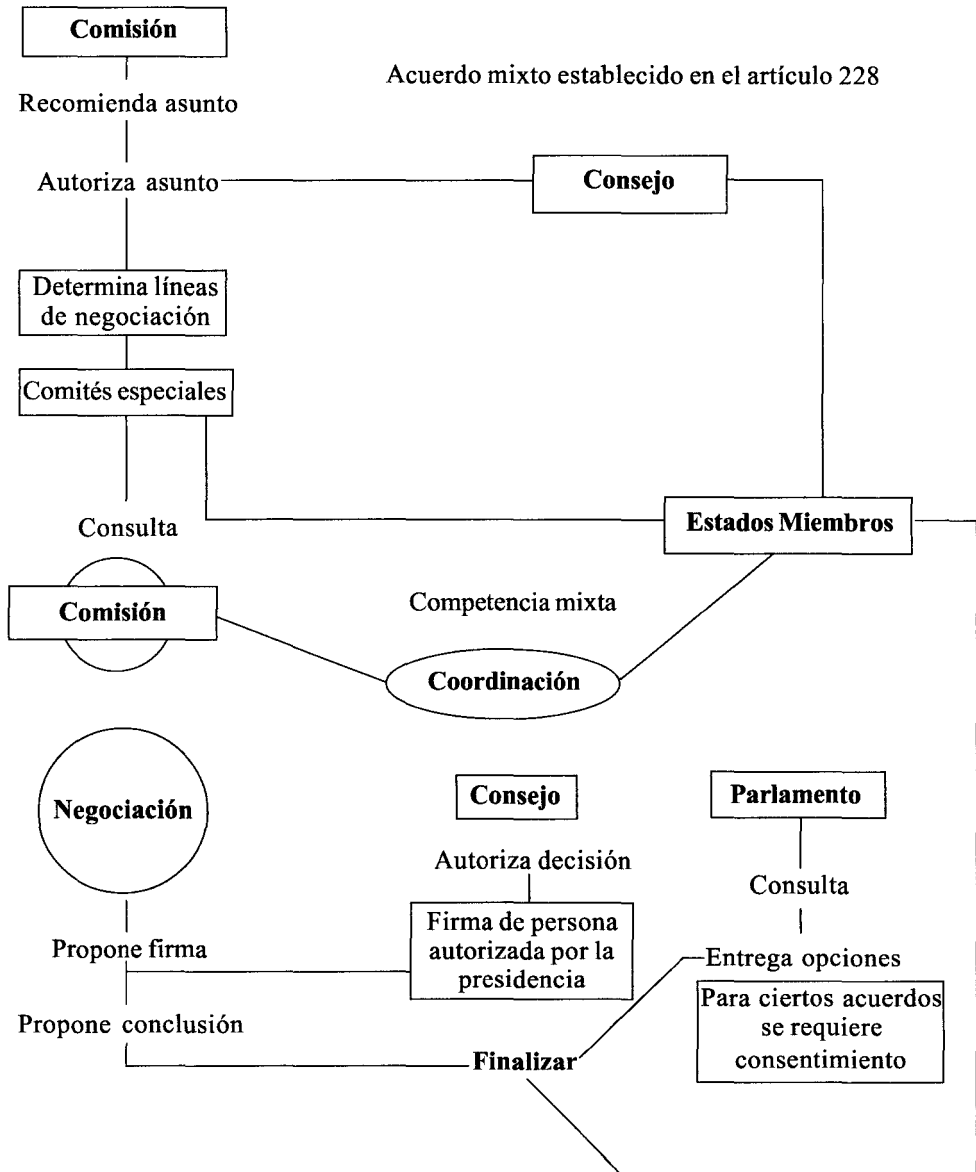
Toma de decisiones formales y vinculación entre actores en los niveles europeo y nacional



FUENTE: R.H. Pedler y M.P. van Schendelen, *Lobbying the European Union*, Aldershot, Dartmouth, 1994, p. 11.

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Figura 4  
Ejercicio de competencia externa en la Unión Europea



## CAMBIO CLIMÁTICO: DESACUERDO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

**Figura 5**  
**Proceso de toma de decisiones formales sobre temas ambientales en Estados Unidos**

<i>Fase</i>	<i>Nivel federal</i>	<i>Nivel estatal</i>
DISEÑO	<i>Agencias federales</i> Organismos del gabinete presidencial Consejo para la Calidad del Ambiente Departamentos ejecutivos Departamento de Estado Agencia de Protección Ambiental (EPA) Consejo Presidencial para el Desarrollo Sustentable	
PROPUESTA	<i>Ejecutivo (o Legislativo)</i>	
<b>Primera línea de ruptura</b>		
DECISIÓN (ratificación, en caso de tratados internacionales)	<i>Congreso</i>	
CONSULTA	<i>Comités del Congreso con responsabilidad ambiental</i> (de la Cámara de Representantes: Agricultura, Energía y Comercio, Recursos Naturales, Obra Pública y Transportes, Ciencia, Espacio y Tecnología; del Senado: Agricultura, Nutrición y Bosques, Comercio, Ciencia y Transporte, Energía y Recursos Naturales, Ambiente y Obra Pública)	
	Ahí están representados los grupos de presión o <i>lobbies</i> de energía, industria, campo, etcétera	
<b>Segunda línea de ruptura</b>		
APLICACIÓN	<i>Responsabilidad compartida entre gobierno federal y autoridades de los estados de la Unión</i>	
	Ejecutivo	Gobiernos locales, condados y municipios
	Organismos del gabinete presidencial Departamentos ejecutivos Departamento de Estado, Agricultura, Comercio, Defensa, Energía, Salud, Justicia, Transportes, Agencia de Protección Ambiental, Administración Nacional de los Océanos y la Atmósfera dependiente del Dep. de Comercio	En algunos casos, como en California, la política ambiental es más activa y avanzada que la federal e influye en ésta
ADJUDICACIÓN	<i>Tribunales federales</i>	

FUENTE: elaboración propia a partir de *Análisis del desempeño ambiental. Estados Unidos*, París, OCDE, 1996, y Norman J. Vig y Michael E. Kraft, *Environmental Policy in the 1990. Toward a New Agenda*, Washington, Congressional Quarterly, 1994.

existe.<sup>27</sup> Después de que la ley nace, el Ejecutivo debe aplicarla de forma compartida con los poderes federal y estatal. No obstante, en una segunda ruptura, es de nuevo el Congreso el que posee el poder de consultar, esto es, de iniciar encuestas públicas sobre las políticas aplicadas y de evaluar la eficacia de las leyes, y de esta manera el ciclo empieza de nuevo.

En Europa, el desacuerdo entre las partes, ya sean países miembros o sectores implicados, emerge en el Consejo de Ministros durante la fase preparatoria; la Comisión de Bruselas actúa como intermediaria, ya que su función principal es unificar las posturas. Es precisamente en esta fase del proceso cuando se produce un vínculo estrecho entre el Legislativo y el Ejecutivo.

En cambio, en Estados Unidos, el desacuerdo surge en el Congreso, después de consumado el acuerdo internacional, cuando se tienen que ratificar y/o poner en vigor las medidas que propone el acuerdo. Si se trata de un tema que requiere cambios legislativos —como es el caso del cambio climático— simplemente puede convertirse en un asunto en el que es imposible lograr apoyo. De esta manera, en Estados Unidos la fase más complicada del proceso, la posnegociación, tiende a minimizar la capacidad del Ejecutivo para dictar la agenda internacional.

La forma europea de hacer política o de tomar decisiones, en todo caso, es más incluyente a lo largo de todo el proceso respecto a la participación de los actores, mientras que en Estados Unidos es un proceso centrado en el Ejecutivo. En Europa, los Estados miembros son participantes directos y activos, mientras que en Estados Unidos sólo intervienen en la fase posterior, de forma indirecta a través del Senado, de manera que los intereses de los estados de la federación se canalizan a través de las posturas partidistas de los demócratas o los republicanos.

Los argumentos tradicionales para explicar la paralización del Congreso de Estados Unidos ante los temas ambientales son bien conocidos: la autoridad altamente fragmentada, partidos políticos débiles y liderazgo presidencial incierto, especialmente cuando la Casa Blanca y el Congreso se encuentran divididos entre posiciones partidistas. Los argumentos suelen enfatizar particularmente, como rasgo característico del sistema estadounidense, la división de poderes en el quehacer político.<sup>28</sup> La parálisis es siempre resultado de un desacuerdo entre los grupos de interés, particularmente cuando se trata de los grupos de interés clave. Sin embargo, otros autores<sup>29</sup> insisten en que a pesar de que la estructura institucional es importante, de ninguna manera es la única razón para explicar la ya conocida parálisis (*gridlock*) ambiental.

<sup>27</sup> OCDE, *Análisis del desempeño...*, pp. 31-42.

<sup>28</sup> Vig y Kraft (eds.), *Environmental Policy...*, p. 1993.

<sup>29</sup> M. Kraft, "Environmental Gridlock: Searching for Consensus in Congress", en Vig y Kraft (eds.), *Environmental Policy...*, p. 119.

Igualmente importantes son la creciente complejidad de los temas por tratar y la falta de consenso entre los científicos, como por ejemplo respecto al tema del cambio climático que se aprovecha como justificación para no adoptar medidas que afectarían a grupos de interés fuertes.

## **La política ambiental en Estados Unidos**

La principal característica de la política ambiental de Estados Unidos es su alto grado de politización, lo cual obedece a una serie de rasgos peculiares del sistema político mismo, como son la estructura institucional —es decir, la existencia de organismos específicos creados para tratar los temas del ambiente—, la separación de poderes y el federalismo, la relación entre el sector corporativo y el gobierno, así como algunos rasgos del modelo cultural, como su concepción misma de la naturaleza y el ambiente, y la relación singular entre ciencia, poder y opinión pública.

### *Características principales: separación de poderes y choque de intereses*

Para abordar la problemática ambiental a nivel internacional, el sistema institucional y el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos no son favorables, ni tampoco lo son para la cooperación internacional. Estos factores a su vez constituyen las principales razones de que Estados Unidos perdiera el liderazgo en temas ambientales a nivel global a partir de los años noventa, como lo demuestra su postura adoptada en los casos de la biodiversidad y el cambio climático.

El rasgo elemental del sistema político estadounidense —la separación de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la evidente ventaja constitucional de que goza el Congreso en la toma de decisiones— conduce con suma facilidad a la paralización de los temas ambientales durante la fase legislativa. Los argumentos tradicionalmente utilizados para explicar este fenómeno en el Congreso son: autoridad altamente fragmentada, partidos políticos débiles y liderazgo presidencial incierto, especialmente cuando la Casa Blanca y el Congreso se encuentran divididos entre los dos partidos. Esto siempre es el resultado del desacuerdo entre los grupos de interés, en particular cuando están involucrados los sectores de energía, industriales, agrícolas y laborales.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 99.

Más que la ideología, es evidentemente la dependencia energética de Estados Unidos la que explica que los cabildeos organizados y agrupados en torno de las principales fuentes de energía sean especialmente fuertes. No es un secreto que en la historia de Estados Unidos algunos, particularmente los del petróleo y los del carbón, hayan ocupado un lugar muy privilegiado en el proceso de toma de decisiones. El poder de estos grupos es tan fuerte que durante algunas administraciones —por ejemplo, la del presidente Carter, quien simpatizaba con la política ambiental y la EPA— fueron capaces de bloquear a la Agencia para la Protección del Ambiente con la ayuda del Departamento de Energía. En la actualidad, la EPA se encuentra bajo una acusación muy seria por representantes, quienes cuestionan la autoridad misma de la agencia para tomar medidas que regulen las emisiones de dióxido de carbono.<sup>31</sup>

Durante las negociaciones del Protocolo de Kioto, los representantes del Consejo Climático y de la Coalición del Clima Global, dos agrupaciones representativas de la industria petrolera y del carbón, preocupadas por la promoción de políticas para disminuir el efecto invernadero en Estados Unidos, intervenían activa y directamente incluso en el ámbito internacional para desarrollar actividades independientes de las de la delegación oficial, dedicándose básicamente a respaldar a los delegados de Arabia Saudita para dilatar lo más posible las negociaciones.

La relación política concreta que se logra establecer en cada uno de los periodos de gobierno entre el presidente y el Congreso en turno es un factor determinante para la suerte de los temas ambientales. Cuando se negociaban los asuntos del cambio climático, esta relación era especialmente mala; en cambio, cuando fue más equilibrada, por ejemplo en 1986 cuando se logró la reautorización de la Ley de Agua Limpia, se pudo mejorar sustancialmente la legislación ambiental.

Está claro también que el liderazgo político, a su vez, depende de la opinión pública y, sobre todo, de qué tan favorable sea la opinión pública al tema del ambiente. Es importante que la protección ambiental, que ya es un valor muy difundido y asimilado en casi todos los países del mundo, se traduzca en actividades políticas concretas. Para evitar que pequeños grupos bien organizados y poderosos obstruyan la constitución de una coalición favorable al ambiente, es necesario incrementar la habilidad

<sup>31</sup> US House of Representatives, Committee on Science, Hearing Charter for Joint Hearing of the Committee on Government Reform, Subcommittee on National Economic Growth, Natural Resources and Regulatory Affairs and Committee on Science, Subcommittee on Energy and Environment, *Is CO<sub>2</sub> a Pollutant and Does EPA Have the Power to Regulate It?* (Washington, 6 de octubre de 1999), pp. 1-3. Para un análisis más detallado véanse también los artículos de Theresa Sotto, “House Members Assert EPA Cannot Regulate CO<sub>2</sub> Under the Clean Air Act” y de Jennifer Lee, “Senate Committee Hears Testimony on Climate Change Bills”, en <<http://www.weathervane.rff.org/feathure092.html>>, consultados el 16 de abril de 2000.

política y convertir el apoyo difuso hacia la protección ambiental en apoyo activo que derive en políticas efectivas.

### *Las políticas de los años noventa*

El alto grado de politización de los temas ambientales se observa fielmente en las negociaciones del cambio climático, afectadas por una serie de hechos políticos particulares fuera de la mesa de discusión, que obedecen a una lógica distinta de la propiamente ambiental. Los hechos relacionados con la política mundial del momento ya se analizaron en capítulos anteriores, mientras que para comprender plenamente la postura de Estados Unidos debemos revisar también el ambiente político interno de este país y vincular el curso de las negociaciones con algunos acontecimientos específicos.

Durante la administración de George Bush, una fuerte carga de ideología neoliberal conservadora contribuía a rechazar cualquier planteamiento que expresara algún tipo de interés ambiental. A pesar de que Bush en un principio se comprometió a ser un presidente ambientalista (en parte por la crisis económica), a partir de 1992 abandonó sus promesas y fomentó el apoyo a las políticas antirregulatorias. Para esto formó el Consejo de Competitividad, una agencia de nivel mixto encabezada por su vicepresidente Dan Quayle, que se dedicaba a vigilar puntualmente los efectos negativos que el ambientalismo pudiera causar en los negocios.<sup>32</sup> Este consejo, en última instancia, fue el principal responsable de debilitar la política ambiental durante los últimos años de la administración Bush para abrir camino a los intereses del sector corporativo por encima del mejoramiento del ambiente. Esta ideología explica a su vez la obsesiva objeción de Estados Unidos a cuantificar las emisiones, con la intención de evitar una medida concreta que permitiera evaluar la eficiencia de las políticas ambientales.

Las elecciones de Estados Unidos de 1992 influyeron de manera determinante en las negociaciones del cambio climático. Todos los potenciales candidatos demócratas estaban a favor de cuantificar las emisiones de dióxido de carbono y manifestaban posturas parecidas a las propuestas por los europeos. Clinton, antes de las elecciones, incluso afirmaba<sup>33</sup> que estaba considerando seriamente proponer un recorte de

<sup>32</sup> Robert I. Paarlberg, "Lapsed Leadership: US International Environment Policy Since Rio", en Norman J. Vig y Regina S. Axelrod (eds.), *The Global Environment Institutions, Law, and Policy*, Washington, Congressional Quarterly, 1999, p. 238.

<sup>33</sup> En ECO, el 18 de febrero de 1991, citado por Matthew Paterson, *The Global Warming and Global Politics*, Londres, Routledge, 1996.



emisiones de entre 20 y 30% hacia el año 2005. El solo hecho de manifestar esta intención dio un gran dinamismo a las negociaciones y, a pesar de que en ese momento Estados Unidos seguía sosteniendo su rechazo a la cuantificación de las emisiones, su posición cambió considerablemente.

Es razonable pensar que la administración estadounidense de entonces sentía la necesidad de cambiar su postura ante el desafío demócrata porque los demócratas gozaban de una credibilidad electoral mucho mayor que los republicanos en el asunto del calentamiento global y, en general, en los temas ambientales. George Bush argumentaba que protegía el empleo en Estados Unidos al no ceder ante las presiones ambientales, y una parte del movimiento ambientalista tal vez le haya creído. No obstante, lo realmente importante era que Bush se veía obligado a hablar sobre el tema ambiental porque, como se dice en aquel país, el tema se había vuelto políticamente necesario.

Una vez en el poder, el presidente Clinton demostró no estar en condiciones de cumplir sus promesas de campaña. Con todo, indudablemente significó un avance que Clinton, por primera vez en la historia, incorporara en el gabinete al director de la EPA y propusiera un impuesto sobre el consumo de energía, no sólo a fin de recortar el déficit federal sino también con el objetivo de reducir las emisiones. Una de sus primeras acciones fue abolir el Consejo de Competitividad y remplazarlo por la Oficina de Política Ambiental de la Casa Blanca, con la intención de asegurar que los grupos activistas ambientales tuvieran mayor representación en la Casa Blanca. Significaba sin duda un reconocimiento que se otorgara alto nivel de representación, incluido el Departamento de Estado, a varios conocidos activistas del ambiente que provenían de organizaciones como el World Resources Institute, la Wilderness Society, la National Audubon Society y el Sierra Club.<sup>34</sup>

Los mayores problemas de la política de Clinton en materia ambiental comenzaron con la presentación de la propuesta de impuesto sobre la energía en 1993 y, a pesar de que en ese tiempo el Partido Demócrata todavía controlaba el Congreso, fue rechazada gracias a la intensa actividad de los cabildeos industriales en el Congreso. Sin embargo, la actitud asumida por la oposición debe analizarse también a la luz de una serie de errores cometidos por la misma administración. Esta propuesta se presentó básicamente como una política de reducción del déficit y no como una iniciativa ambiental; en consecuencia, la oposición en el Congreso reflejaba más una resistencia en general a aumentar los impuestos que un escepticismo hacia el cambio

<sup>34</sup> Por ejemplo, Carol Browner, anterior jefa del apoyo legislativo de Al Gore en el Senado, se convirtió en administradora de la EPA, y Bruce Babbitt, un ambientalista comprometido, fue nombrado secretario del Interior. Ver Paarlberg, "Lapsed Leadership...", p. 238.

climático. Se ha criticado también la decisión del presidente al proponer un impuesto general sobre la energía en lugar de un impuesto específico sobre la combustión de materias fósiles, como son el carbón y el petróleo.<sup>35</sup> Esta diferencia de concepto condujo a que el impuesto amplio sobre energía fuera rechazado no sólo por los republicanos sino también por muchos congresistas demócratas, quienes argumentaron que Clinton prometió en su campaña a la clase media un recorte de impuestos y no un aumento.

Finalmente, tras el rechazo, sólo se introdujo un modesto aumento del impuesto sobre la gasolina, que pasó de 4.3 a 14.1% por galón, sin ninguna utilidad ambiental. Años después, cuando se preguntó al presidente Clinton<sup>36</sup> por qué no había propuesto el impuesto al carbón, no vaciló en argüir que sólo 23% de los ciudadanos estadounidenses apoyaban una medida de esta naturaleza.

Durante ese tiempo se presentaron también otros intentos para mejorar la política climática de Estados Unidos, como la propuesta de Ley de la Política de Energía de 1992, pero ésta también fue bloqueada por el Congreso. En 1993, se rechazó el tratado internacional sobre la biodiversidad, aun cuando una amplia coalición de la industria farmacéutica y biotecnológica, la comunidad científica, algunas instituciones académicas y los grupos ambientalistas lo apoyaron. Con ello se produjo el primer desafío ambiental importante a nivel internacional para Estados Unidos, puesto que al no firmar este tratado terminaba su participación formal en un acuerdo que ya 169 países del mundo habían firmado, sobre un tema en que las compañías de Estados Unidos tenían muchos intereses.

En 1994, la victoria republicana en las elecciones del Congreso significó la parálisis de cualquier iniciativa parecida a alguna de las promesas electorales de Clinton en materia ambiental. Esta actitud política, en términos generales, condujo a que la posición de Estados Unidos ante el cambio climático quedara en los mismos términos que durante los tiempos de Bush.

En el contexto de un ambiente desfavorable a las reducciones cuantificadas de las emisiones de carbono en Estados Unidos, en 1996 fue dada a conocer en una confe-

<sup>35</sup> Robert Paarlberg menciona que los asesores ambientalistas del presidente Clinton y el mismo vicepresidente Al Gore insistían en que el impuesto al carbón sería una mejor manera de lograr la reducción de las emisiones. Sin embargo, el presidente sostenía que una propuesta que abarcara sólo el carbón no sería aprobada por el fuerte rechazo de los estados productores de este combustible, como Virginia del Oeste, así como otros estados del medio oeste consumidores del mismo. Así, Clinton se inclinó por un impuesto amplio, llamado BTU. Para mayor información sobre el tema, ver *ibid.*, pp. 241-243.

<sup>36</sup> Willtt Kempton, "How the Public Views Climate Change", *Environment*, núm. 39 (noviembre de 1997): 12-21.

rencia en Ginebra la nueva postura oficial de Estados Unidos, país que se negaba a adoptar compromisos legales para la reducción de gases. Este anuncio causó mucha sorpresa, pues sólo un mes antes el gobierno de Estados Unidos insistía en no aceptar compromiso cuantitativo alguno y, por tanto, el cambio provocó la protesta inmediata de la comunidad empresarial.

En junio de 1997, el senador Robert Byrd, demócrata de Virginia del Oeste, presentó una resolución del Senado que llamaba al presidente Clinton a no firmar ningún tratado internacional sobre el cambio climático sin vinculación simultánea con los países en desarrollo, como China, India y México. Esta propuesta fue aceptada por unanimidad.

A pesar de los antecedentes ya mencionados, en diciembre de 1997, en Kioto, el presidente Clinton se comprometió a reducir 7% de las emisiones sin que los países en desarrollo tuvieran compromisos de reducción. La reacción de protesta fue instantánea: líderes del Congreso como Newt Gingrich, senadores republicanos como Chuck Hagel, James Inhofe y Richard Lugar, e incluso senadores liberales y demócratas como John Kerry, criticaron sin piedad el tratado y apostaron que nunca sería aprobado por el Senado de Estados Unidos.<sup>37</sup>

Es interesante comparar la actitud adoptada por los grupos opositores cuando se discutió la participación de Estados Unidos en los regímenes internacionales, específicamente en los casos de la protección de la biodiversidad y el cambio climático.<sup>38</sup> Si bien Estados Unidos no ratificó ninguno de los dos tratados, hay una gran desigualdad política entre ambos, ya que a diferencia del cambio climático, en el caso del tratado sobre la biodiversidad no surgieron grupos opositores fuertes. De manera que, al parecer, la ausencia de grupos de oposición organizados no resulta suficiente para explicar la falta de disponibilidad de este país para firmar tratados internacionales.

El factor decisivo en el caso de la biodiversidad fue una actitud de lealtad política hacia la oposición asumida por el Senado respecto del Ejecutivo y el hecho de que la división de poderes entre ambos estuviera acompañada por una división partidista entre republicanos y demócratas. La separación de poderes en el proceso de decisiones políticas para el ámbito internacional constituye un gran obstáculo para lograr el apoyo del Congreso en favor de los acuerdos internacionales negociados por el presidente, pero cuando además el presidente y la mayoría del Congreso pertenecen a partidos distintos, puede ocurrir una verdadera parálisis. Desde luego, en ambos casos, tanto el de la biodiversidad como el del cambio climático, la patética ausencia de

<sup>37</sup> Paarlberg, "Lapsed Leadership...", p. 244.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 236-255.

una amplia audiencia política sobre los temas ha jugado un papel crítico en el fracaso del Ejecutivo para lograr una respuesta positiva del Legislativo.<sup>39</sup>

### *El nuevo federalismo*

El nuevo federalismo tiende a renunciar cada vez más a facultades en favor de los niveles estatales y locales. Esto también explica algunos de los rasgos esenciales de la política ambiental de Estados Unidos. Las complejas relaciones en este país entre el gobierno federal, los estados, los indígenas y las localidades, así como la naturaleza de los procedimientos relativos a las normas sobre la emisión de sustancias contaminantes, hacen que los costos de transacción tiendan a ser muy elevados tanto para las agencias encargadas de aplicar las normas como para las industrias. A menudo, las medidas que toman las autoridades locales están sujetas a la aprobación del gobierno estatal e incluso, en ocasiones, del gobierno federal. Al mismo tiempo, la promulgación de normas y reglamentos federales, así como la expedición de permisos por parte de las autoridades locales y estatales, pueden ser obstaculizadas y/o retrasadas por una serie de largos procedimientos de litigio.

Los litigios también son característicos de la sociedad estadounidense. La mayor parte de las leyes ambientales, como la Ley sobre la Calidad del Agua, permite a los participantes emprender una acción civil contra cualquiera, incluyendo una organización gubernamental, cuando consideren que no se está respetando la ley.<sup>40</sup> Dado el carácter imprevisible de estos llamados recursos colectivos, la sola amenaza de un litigio puede modificar el comportamiento de quienes reglamentan. Esta situación tiende a engendrar desconfianza y choques entre quienes decretan las normas y quienes las aplican, lo cual hace sumamente difícil encontrar resoluciones conjuntas a los problemas.

Si la tendencia actual de transferir facultades a los niveles más bajos de la política continúa, será posible que en el futuro el papel de los estados en la política ambiental se amplíe; algunos estados incluso ya se perfilan como líderes en material ambiental, por ejemplo California, que ya ha establecido normas para la emisión de vehículos automotores. Este caso ejemplifica las iniciativas de la política estatal que pueden ser capaces de construir consenso entre los distintos grupos y dar así una muestra de cambio ante la parálisis ocasionada alrededor de los temas ambientales.

<sup>39</sup> Edit Antal, "Políticas globales del ambiente, perspectiva comparativa entre Estados Unidos y la Unión Europea", *El Cotidiano*, núm. 96 (julio-agosto de 1999): pp. 18-25.

<sup>40</sup> OCDE, *Análisis del desempeño ambiental...*, p. 37.

Sin embargo, dadas las grandes diferencias observadas entre los estados, sería muy difícil lograr un equilibrio justo entre la acción federal directa y la acción independiente de los estados sólo fortaleciendo la acción de los poderes locales. En Estados Unidos hay un mercado único que opera de acuerdo con leyes uniformes; por tanto, es lógico suponer también la existencia de normas ambientales de carácter federal para regular las actividades, pues el papel de los estados se restringe a la defensa de los intereses locales y regionales. Las experiencias a nivel internacional sugieren que para lograr un ambiente más protegido es muy importante la integración entre las políticas a nivel federal y a nivel estatal.

### *Políticas efectivas en costo y de menor esfuerzo*

Ciertamente, para tener una regulación ambiental efectiva, ésta debe ser sensible a los costos, pues cuando el cumplimiento de reglas resulta demasiado caro, es inevitable que las partes busquen la forma de evadir las penalidades, en lugar de conseguir su colaboración. Además, es totalmente cierto que el diseño de las políticas efectivas debe tomar en cuenta el costo de la aplicación, pero esto no puede ser un argumento suficiente para invalidar las regulaciones ambientales, como lo sugieren los grupos conservadores de Estados Unidos.

Tanto antes como después de la conferencia de Río de Janeiro, Estados Unidos favorecía las políticas de menor esfuerzo y costo (*no regrets* y *bottom-up politics*) en materia de cambio climático y rechazaba, por considerarla prematura e idealista, la visión europea basada en políticas de prevención. Las políticas estadounidenses suponen así sólo permitir medidas que demuestren ser efectivas en términos de mercado, independientemente de sus efectos en el ambiente; es decir, son medidas para racionalizar la economía y colateralmente provocar alguna mejora de tipo ambiental.

Esta preferencia por las medidas de menor esfuerzo se manifestó en el hecho de que Estados Unidos no aceptó durante un largo periodo ninguna medida internacional legalmente establecida, tal como se expresó en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. Más tarde, desde la segunda Conferencia de las Partes (Cop2), Estados Unidos cambió su postura al respecto porque ya no resultaba posible seguir oponiéndose a todo tipo de compromiso legal. Sin embargo, desde esa misma fecha, no se cansa de insistir en la necesidad de propuestas flexibles y de vincular la adopción de cualquier compromiso a la creación de un sistema de permisos de reducción comerciables.

En términos de la cooperación norte-sur, Estados Unidos insiste y promueve un trabajo político y diplomático permanente para involucrar a los países en desarrollo en el proceso de negociación. Esto significa dos cosas concretas: trata de convencerlos

para que acepten compromisos de reducción de gases y los apoya para evaluar sus emisiones mediante el sistema estadounidense, el Programa de Estudios de Países, el cual además ha gozado de una buena recepción a nivel internacional. Estados Unidos también favorece la utilización de aplicaciones conjuntas para las reducciones, no solamente porque las considera instrumentos de gran potencial para transferir recursos tecnológicos y financieros del norte al sur, sino también por promover políticas efectivas en costo en el marco de la negociación del cambio climático. Estados Unidos, de hecho, desde 1995 ha ligado el éxito de las negociaciones con las aplicaciones conjuntas y para ello ha elaborado su propio programa piloto.<sup>41</sup>

La situación de los energéticos es un elemento importante para entender las medidas tomadas para abatir los problemas ambientales. A pesar de que en Estados Unidos durante los últimos 25 años el rendimiento energético en términos generales ha mejorado, a finales de los años ochenta este índice empezó a estancarse, en primer lugar por la tendencia a la baja del precio de la energía; y en segundo porque, recordemos, entre todas las naciones de la OCDE éste es el país cuya economía es la más sensible y dependiente de la energía. Los instrumentos políticos utilizados para este fin, la Ley sobre Políticas Energéticas de 1992 y el Plan de Acción sobre Cambio Climático, no resultaron suficientes, por lo cual la OCDE, pese a considerar difícil obtener el apoyo público, recomendó a Estados Unidos seguir insistiendo en aumentar los impuestos sobre la energía como la única política efectiva en la materia.<sup>42</sup>

### *La actividad corporativa y la concepción ambiental*

Aparte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, otro actor muy importante en la política ambiental en Estados Unidos es el sector empresarial, principalmente las grandes corporaciones industriales que se oponen a la regulación o a cualquier control interno y/o internacional de las emisiones de gases. Después de Kioto, la oposición organizada de las industrias del carbón, petróleo y servicios públicos ha gastado 13 millones de dólares en emprender una campaña contra el tratado<sup>43</sup> que incluía fortalecer la oposición al mismo en el Congreso.

La organización líder de esta campaña era la Global Climate Change Coalition (GCCC), un consorcio de las industrias de carbón, petróleo y automotriz que llevó a

<sup>41</sup> "A Summary Report on the Eleventh Session of the INC for the Framework Convention on Climate Change. 6-17 February 1995", *Earth Negotiations Bulletin*, 12, núm. 12, 18 de febrero de 1995, en <<http://www.iisd.ca/linkages/download/asc/enb1211e.txt>>, consultado el 29 de mayo de 1996.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>43</sup> Paarlberg, "Lapsed Leadership...", p. 346.

cabo una actividad de cabildeo proteccionista. Asimismo, la Coalition for Vehicle Choice, un grupo con sede en Washington financiado por la industria automotriz, gastó grandes cantidades de dinero para convencer a la pequeña empresa, los sectores laborales y las autoridades locales de que el tratado era “malo para Estados Unidos”, logrando reunir y publicar la firma de 1 300 grupos en contra.

El dinero corporativo también se invirtió eficientemente en generar estudios sobre los costos que el tratado podía significar para la economía de Estados Unidos; por ejemplo, la GCCC estimaba que la reducción de emisiones iba a costar a cada familia 30 000 dólares por año, entre 2000 y 2020. Otra agrupación, el Center for Energy and Economic Development, grupo con un presupuesto anual de cuatro millones de dólares y financiado por la industria del carbón, se hizo cargo de diseminar el mismo mensaje en el sector de negocios y entre los grupos civiles.

La actividad propagandística de las corporaciones continuó durante los años posteriores al tratado y, en la segunda parte de 1998, representantes de las grandes compañías del petróleo, asociaciones comerciales y organizaciones de investigación política de tendencia conservadora, coordinados por las oficinas del American Petroleum Institute, planeaban gastar cinco millones de dólares en los siguientes dos años a fin de “maximizar los impactos de las versiones científicas consistentes” con sus intereses, en otras palabras, con las visiones de la ciencia que eran escépticas respecto a la inducción humana del cambio climático.<sup>44</sup> Este grupo centra su atención en el Congreso, los medios de comunicación masiva y otras audiencias influyentes.

Un grupo especialmente vulnerable ante este tipo de propaganda es el formado por los sectores laborales organizados, entre ellos la United Mine Workers que ha gastado, sólo entre 1996 y 1997, 1 500 000 dólares para bloquear el tratado. William Nordhaus, un economista de la Universidad de Yale, estimaba que el cumplimiento de éste requería duplicar los precios del petróleo, el carbón y el gas natural, lo cual implicaba un gasto adicional de dos mil dólares anuales para cada familia sólo por el aumento en la calefacción y la gasolina. Funcionarios del Departamento de Energía calculan también que la clase media enfrentará altos costos adicionales, causados principalmente por la pérdida de empleos en todas las industrias sensibles al costo de la energía, y la agricultura por ser dependiente del costo de los fertilizantes.

Sharon Beder, en su libro titulado *Global Spin. The Corporate Assault on Environment*,<sup>45</sup> explica una serie de maniobras utilizadas por las grandes corporaciones para contener las demandas de los ambientalistas: influir a la opinión pública

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>45</sup> Sharon Beder, *Global Spin. The Corporate Assault on Environment*, Vermont, Chelsea Green Publishing, 1998.

según sus intereses y persuadir a los políticos contra la regulación ambiental. En su opinión, el activismo corporativo, rejuvenecido desde los años noventa, ha permitido que la agenda corporativa domine cada vez más los debates ambientales y las propuestas políticas al respecto.

Debido a que en los países industrializados la creciente conciencia sobre los problemas ambientales se concibe como uno de los últimos obstáculos internos ante la hegemonía de las empresas transnacionales, el sector corporativo considera necesaria la creación de organizaciones con amplias bases sociales de apoyo a las causas industriales. Estas organizaciones, conocidas como los Wise Use Movements, afilian a miles y miles de ciudadanos, quienes por alguna razón temen el futuro y no se sienten capaces de hacer algo en forma individual.

Los centros de pensamiento (*think-tanks*) conservadores, en los últimos años, también han dirigido su atención a los problemas ambientales a fin de impedir las regulaciones, pues a su juicio son demasiado costosas y difíciles de aplicar, e insisten en hacer análisis de costos eficientes para tomar en cuenta los gastos ambientales. Estos centros intentan convencer a los gobiernos e incluso a los grupos ambientalistas mismos de que la única manera en que el ambiente será un factor de consideración en la economía es por la vía de libre mercado, lo cual se refleja en los conceptos como la propiedad comerciable y los derechos a la contaminación. Actualmente, ya muchos grupos ambientalistas<sup>46</sup> se han dejado persuadir por la idea del ambientalismo del libre mercado, lo cual parte de la definición conservadora del problema ambiental porque acepta que la degradación del ambiente es resultado del fracaso del mercado, establece precios de los bienes y servicios ambientales y piensa que estos instrumentos de mercado funcionarán mejor sin introducir los de la economía de mando. Así, los grupos ambientalistas, como el us Environmental Defense Fund y el Natural Resources Defense Council, han apoyado esta idea y han luchado por los derechos de contaminación comercializables.

La combinación entre las técnicas del activismo y el financiamiento corporativos se convierte en una arma muy poderosa en la batalla de las ideas. En Estados Unidos, las encuestas de opinión indican que los esfuerzos antiambientalistas llevados a cabo por las corporaciones son los que tienen mayor efecto sobre la opinión pública; por ejemplo, la popularidad de la idea de que “los ambientalistas van demasiado lejos” ha ganado terreno, pues sólo en un año, 1992, pasó de 17 a 51 por ciento.<sup>47</sup>

Los procesos legales contra el gobierno o las corporaciones, los llamados Strategic Lawsuit Against Public Participations (SLAPP), son utilizados por miles de ciudadanos

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 25.



de Estados Unidos. En teoría, se recurre a ellos en nombre del derecho conferido por la Primera Enmienda de la Constitución; sin embargo, en la práctica es una táctica muy hábilmente utilizada por los grupos del tipo *Wise Use* contra los ambientalistas. En opinión de Beder, al volverse masivo, este mecanismo legal privatiza los debates públicos, entre ellos los ambientales, porque transforma una disputa política pública en un juicio legal y privado, lo que significa una amenaza al carácter democrático mismo de la sociedad estadounidense.

Los empleados de los centros de pensamiento conservadores, originalmente considerados grupos académicos de investigación en torno de ciertos problemas, por tratar constantemente con los burócratas, consultores, grupos de interés, oficinas de gobierno y los grupos o personas dedicados al cabildeo, se están convirtiendo en personalidades políticas y sus organizaciones incumben más a los grupos de interés y de presión que a las asociaciones académicas. Algunos de los centros de pensamiento conservadores más activos en criticar las políticas ambientales son la *Heritage Foundation*<sup>48</sup> y el *Cato Institute*.<sup>49</sup> El *Competitive Enterprise Institute*, que fue fundado en 1984 por un ex empleado de la EPA, por ejemplo, ha desempeñado un papel muy destacado en obstruir la aceptación del impuesto a la energía.

La proliferación de los llamados centros de pensamiento se ha explicado de distintas maneras; uno de los más interesantes argumentos que se ha propuesto tiene que ver con el muy peculiar sistema de Estados Unidos para gobernar. Estas organizaciones en realidad desarrollan actividades que en muchos otros países industriales suelen realizar los partidos políticos, como las relacionadas con la investigación y la consultoría. Sin embargo, los partidos políticos estadounidenses no desempeñan este papel; incluso se ha dicho que los partidos políticos en Estados Unidos frecuentemente carecen de una coherencia ideológica. En este sentido, los centros de pensamiento

<sup>48</sup> The Heritage Foundation es uno de los principales centros de pensamiento en Estados Unidos; fue fundado en 1973 por un grupo cercano a legisladores conservadores, su inicial apoyo financiero provino de Joseph Coors, magnate de la cerveza, y Edward Noble, magnate del petróleo. Tiene el mayor presupuesto entre todos estos centros, 25 millones de dólares por año, 90% del cual proviene de seis mil donantes privados, entre los que se encuentran las corporaciones de automóviles, petróleo, carbón, productos químicos y del tabaco. Actualmente, cuenta con 165 empleados; utiliza estrategias agresivas de mercadotecnia contra los ambientalistas; sólo gasta 40% de su presupuesto en la investigación, más de la mitad en mercadotecnia y relaciones públicas. Su objetivo es influir en la opinión pública en temas como la desregulación de la industria.

<sup>49</sup> The Cato Institute fue fundado en 1977, es de tamaño mediano entre los centros de pensamiento y de ideología antigubernamental. Su presupuesto es de seis millones de dólares anuales, entre sus patrocinadores está la American Farm Bureau Federation, el American Petroleum Institute, Coca-Cola, Exxon, Ford Motor Company, Monsanto, Philip Morris y Procter & Gamble Fund.

que juegan un papel crucial en la construcción y un apoyo de los consensos políticos hasta cierto punto cumplen tareas partidistas.

Una de las exposiciones plenas de la postura conservadora se encuentra en los documentos<sup>50</sup> de la Fundación Heritage, donde se critica a la administración de Clinton por firmar el PK y se le acusa de restar soberanía a Estados Unidos sobre sus propios recursos naturales. Los conservadores intentan convertir el caso de la política ambiental global en uno de los elementos centrales para fundamentar su crítica hacia los organismos internacionales en general, la política pública estadounidense y, por ende, a la EPA en particular.

Es interesante analizar de cerca los argumentos catastrofistas de la Heritage contra los acuerdos de Kioto, la cual sostiene que al ser ratificados afectarían el PIB de Estados Unidos entre los años 2001 y 2020 con, al menos, un decrecimiento de 3 300 000 000 de dólares; el precio de la energía crecería entre 50 y 200%; esto, a su vez, causaría una caída de la mitad del PIB y la pérdida de un millón de empleos anuales; esta pérdida aumentaría hasta dos millones hacia el año 2010. Otro de los puntos clave del reclamo de Heritage es la falta de colaboración de los países en desarrollo, los cuales, a su juicio, a partir de 2016 generarían 75% de los gases y 66% del dióxido de carbono alrededor del año 2100.

Esta lógica, por supuesto, permite descalificar por completo al PK y sostener que es sólo uno de los nuevos mecanismos inventados por los enemigos de Estados Unidos para transferir recursos a los países en desarrollo. Heritage todavía va más lejos en el camino de la ficción cuando conjetura que las futuras oficinas por crearse para monitorear y verificar el cumplimiento de los acuerdos serían equivalentes a una EPA a nivel internacional y, por ser burocráticas, sólo servirían para malgastar los impuestos de los ciudadanos estadounidenses.<sup>51</sup>

### *El modelo cultural*

La visión sobre el cambio climático como prototipo del problema ambiental global —puesto que se vincula con una gama muy amplia de las actividades económicas vitales y de manera muy particular con el sector de energía y los patrones de consumo y de producción— más que por la política, se ve determinada por el modelo cultural de cada país; en efecto, resulta ser un aspecto íntimamente relacionado con

<sup>50</sup> “The Environment”, *Issues '98. The Candidate's Briefing Book* (The Heritage Foundation), pp. 129-164.

<sup>51</sup> “Understanding the Limits of Globalism”, en *ibid.*, pp. 13-17.

los elementos internos de la política estadounidense. Este hecho dificulta enormemente que Estados Unidos mantenga su tradicional liderazgo en el mundo también en materia ambiental, porque los fines de la política exterior chocan con las prioridades y los mecanismos tradicionales de construir consensos en su sociedad.

El problema del cambio climático, cuya solución exige la reducción de las emisiones de los gases de invernadero, toca dos de los puntos más sensibles de la sociedad y la política estadounidense. El primero es la cultura despilfarradora de energía plasmada en un modelo de consumo y de producción que se basa en la abundancia de fuentes de energía baratas y, por tanto, muestra muy poca flexibilidad ante la necesidad de transformarse. El segundo es el mecanismo político basado en el tradicional choque entre los poderes Ejecutivo y Legislativo con el peso determinante en el segundo, lo cual deja un margen muy estrecho para conciliar intereses en aras de una política global.

La dificultad para alcanzar las metas ambientales en Estados Unidos sin duda tiene que ver con la evolución de los patrones de consumo y de producción. Las actividades urbanas, industriales y agrícolas siguen ejerciendo una enorme presión sobre el ambiente, cuyos principales problemas se relacionan con el modelo de consumo vigente fundado a su vez en un hábitat poco poblado, el uso de vehículos automotores, la utilización intensiva de recursos y la producción considerable de desechos. En tanto no se logre modificar este modelo, será difícil pensar en un desarrollo de verdad sustentable. Este modelo sólo podría influir favorablemente en el ambiente si se aplicaran políticas sectoriales integradas y más efectivas, tanto para la economía como para el mismo ambiente.

## *Ciencia*

La estructura institucional es importante, pero no es la única razón para explicar la parálisis ambiental. Igualmente son importantes otros elementos como la complejidad de los temas y la falta de consenso entre los científicos, como en el caso del cambio climático. Es interesante observar en Estados Unidos que todas las posturas, incluso la más conservadora y aislacionista, se preocupan por cobijarse en una justificación científica cuando desarrollan su argumentación política. No sólo se sostiene, políticamente, que son los individuos y los niveles locales de la política quienes deben cuidar el ambiente en lugar de los estados y mucho menos aun los organismos internacionales; a la inversa, también se afirma que en realidad el calentamiento de la Tierra es un invento de unos cuantos y carece de sustento científico alguno.

La Fundación Heritage,<sup>52</sup> por ejemplo, insiste en que no hay consenso entre los científicos en tres de los puntos fundamentales: que el calentamiento global sea real, puesto que 70% ocurrió antes de 1940; que si existiera, tampoco resultaría claro que obedece a la actividad humana, ya que el vapor de agua aporta 90% del citado calentamiento; y hay duda incluso acerca del carácter perjudicial o benéfico del efecto invernadero, pues imperan ideas relativas a que el calentamiento puede expandir las zonas de cultivo en el mundo o al menos en algunas regiones.

En este ejemplo se aprecia con claridad de qué manera el avance científico —el cual nunca es lineal y los descubrimientos se hacen mediante la aceptación o el rechazo de una serie de hipótesis en conflicto— puede influir en la política, sobre todo cuando los temas del ambiente se vuelven cada vez más y más complejos desde el punto de vista de los planteamientos de las ciencias.

Es evidente que las decisiones ambientales dependen también de la percepción de los ciudadanos y los políticos sobre la evaluación de los costos inmediatos y los beneficios a largo plazo. En esta lógica, concebir los beneficios ambientales es una tarea particularmente difícil, pues no existen suficientes evidencias científicas precisas que permitan calcular los riesgos humanos, la salud ecológica y el bienestar económico. Conforme se complica el debate científico sobre el tema ambiental en cuestión, la manipulación de la opinión pública va en aumento, lo cual conduce a su vez a fomentar el escepticismo en torno del tema. La incertidumbre de la ciencia y el hecho de que ésta nunca sea completamente objetiva, constituyen un factor que vuelve extremadamente complejo el tratamiento político. Esto es particularmente cierto para los casos de los problemas ambientales conocidos como de tercera generación: el cambio climático, la deforestación y la biodiversidad.

El tema de la creciente complejidad de los temas ambientales y la incertidumbre de la ciencia están presentes en todos los países del mundo; sin embargo, ejercen efectos muy distintos en cada sistema en función de su régimen institucional, las características específicas del proceso de toma de decisiones y el modelo cultural.

### *Cooperación internacional*

En Estados Unidos, desde 1969, la Ley Nacional de Política Ambiental estableció la meta de maximizar la cooperación internacional y, a partir de los objetivos declarados de la política actual, estableció también la promoción del desarrollo sustentable y la protección ambiental a nivel global; de esta manera, el ambiente se volvió uno de los

<sup>52</sup> "The Environment", pp. 149-151.

componentes de la política exterior. Sin embargo, a nivel mundial Estados Unidos hasta ahora ha dado prioridad a la ciencia y la tecnología en la solución de los problemas y ha tratado de comprometerse lo menos posible con las vías más directas de cooperación.

De hecho, la política multilateral y la capacidad de Estados Unidos para cooperar de forma global se ven limitadas por los márgenes electorales del Partido Republicano en los distintos distritos a nivel federal, puesto que éstos se oponen a sobreponer e incluso ponderar los intereses globales respecto de los locales. Es en este sentido que el caso del cambio climático parece demostrar que la política exterior debe ser entendida como la simple prolongación de la política interna y en el caso de un país como Estados Unidos —la única superpotencia que sobrevive— resulta ser una referencia demasiado limitada y estrecha como para cumplir su función en el mundo.

Estados Unidos, a pesar de contribuir significativamente con los fondos multinacionales destinados a fines ambientales, como el Fondo Ambiental a Nivel Mundial (FAM), sistemáticamente rehusa hacer contribuciones proporcionales a su producto interno bruto, así sea el 0.07 milésimo del PIB;<sup>53</sup> es el país que aporta la menor cantidad relativa en el mundo. Llevar a cabo una política ambiental global sin duda requiere medios financieros significativos; por esto, si Estados Unidos no aplica el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, emanado de la Declaración de Río de Janeiro y aprobado por Estados Unidos, ni pone en práctica las políticas propuestas a nivel interno, será inútil esperar que otros países se avengan a la política ambiental global.

En el pasado, mientras sus políticas ambientales estaban en un primer plano en comparación con las de otros países de la OCDE, Estados Unidos buscaba la aprobación en las negociaciones internacionales sobre el ambiente de lo ya contemplado en su legislación ambiental interna, lo cual resultó en un progreso significativo y condujo a otros países a alinear sus políticas ambientales con esta nación. Sin embargo, en la actualidad, las políticas ambientales de muchos países miembros han progresado hasta el punto de que Estados Unidos ya no se encuentra en el primer plano en todas las cuestiones internacionales. En consecuencia, su postura tradicional se transforma en un obstáculo para promover la cooperación internacional en materia ambiental; un buen ejemplo es el caso de la negociación sobre el cambio climático.

En el caso de la protección de la capa de ozono, Estados Unidos todavía encabezaba los esfuerzos internacionales: en 1978 había prohibido el uso de CFC en aerosoles y proponía iniciativas importantes en la Convención de Viena y en el Protocolo de Montreal, cumpliendo con rapidez sus compromisos internacionales en cuanto a sustan-

<sup>53</sup> *Análisis del desempeño...*, p. 256.

cias que agotan la capa de ozono, contribuyendo con 25% de los 152 millones de dólares para el Fondo Multilateral establecido para este fin en 1994.

La situación, sin embargo, es diferente en el caso del cambio climático, ya que la responsabilidad de Estados Unidos en este tema es muy grande pues es el mayor emisor de gases que producen efecto invernadero a nivel mundial. Entre 1989 y 1992, dicho país auspició programas nacionales de investigación sobre el cambio climático con un monto de 2 600 millones de dólares.<sup>54</sup> En 1992 fue el primer país de la OCDE en formar parte del Convenio Marco sobre Cambio Climático (CMCC) que obliga a las partes a volver las emisiones de los gases de efecto invernadero a los niveles anteriores a 1990. Es preciso recordar que, en el año 2000, en Estados Unidos, el CO<sub>2</sub> es responsable de 93.6% de las emisiones y, no obstante, en abril de 1994 el presidente se comprometió a disminuir las emisiones a los niveles de aquella década.

### *Evaluaciones de la política ambiental*

La última evaluación que la OCDE ha hecho sobre la política ambiental de Estados Unidos habla de tres principales desafíos: 1) poner en vigor una política ambiental con mayor énfasis en la relación costo-eficacia; 2) integrar mucho más los problemas ambientales a las decisiones económicas; y 3) sostener activamente la cooperación internacional para la protección ambiental.<sup>55</sup>

La eficacia ambiental y la eficiencia económica sólo se lograrán de manera conjunta si se combina el uso simultáneo de una variedad más amplia de instrumentos económicos. En la actualidad, ya se utilizan los mecanismos de intercambio de permisos o subsidios y el impuesto sobre el CFC; sin embargo, es indispensable dar un lugar prioritario al uso de tarifas y cuotas que permitan explotar los recursos naturales a precios justos. Entre muchas otras recomendaciones, el estudio propone “revaluar las medidas tarifarias o las estructuras de tarificación aplicadas al uso de los recursos naturales esenciales como la energía, el agua y los pastizales”,<sup>56</sup> y agrega la conveniencia de hacer un examen de todos los mecanismos de soporte financiero susceptibles de una sobreutilización de recursos.

El documento critica igualmente la política estadounidense por preocuparse más por los asuntos particulares que por los mundiales, así como por dedicar más esfuerzos a subsanar los daños causados al ambiente en lugar de tratar de prevenirlos

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 264.

mediante acciones que ataquen las causas de fenómenos tales como la urbanización descontrolada, la utilización de energía y los modelos de consumo. En este aspecto, la integración de los distintos niveles de acción, actualmente muy fragmentados e incluso contradictorios, debería ser una de las prioridades. En lugar de la actual política de choque de intereses, sería conveniente introducir una estrecha cooperación entre los diferentes departamentos y organismos federales en materia ambiental, pese a la estructura fragmentada de la legislación correspondiente.

Hasta ahora se ha recomendado llevar a cabo una consulta amplia a partir de las conclusiones del Consejo Presidencial sobre el Desarrollo Sustentable, el cual propone invitar a la ciudadanía a compartir las responsabilidades en el establecimiento de modelos de consumo y producción duraderos, y evaluar los patrones de transporte, así como el uso de la energía. Debido a la ausencia de normas más estrictas de las emisiones, a lo limitado del transporte colectivo, los bajos precios de la gasolina y a que muchos estacionamientos son gratuitos, Estados Unidos hasta la fecha no ha logrado controlar el crecimiento de la circulación de automóviles. En el campo de los transportes, las medidas tendientes a estabilizar y/o reducir el uso de los vehículos particulares tiene que ser uno de los principales elementos de cualquier estrategia a largo plazo. En cuanto a la orientación de la política, es deseable transitar de las políticas basadas en la reducción del riesgo a las de desarrollo sustentable.

## La política ambiental en la Unión Europea

El proceso que conduce a la regulación común de las políticas de protección ambiental en Europa es un juego político muy complejo.<sup>57</sup> Para entender tal complejidad debemos empezar por describir el significado del carácter *supranacional* de la Comunidad. En general se puede decir que se trata de un ente ambiguo a medio camino entre lo que se conoce como una *organización internacional* y lo que se identifica como una *federación* con su respectiva centralización y resistencia a las soberanías de los Estados miembros. En el nivel de teoría macro, hay varios tipos de interpretaciones: la primera utiliza la categoría de *régimen o instancia intergubernamental*, como plantea Moravcsik;<sup>58</sup> la segunda es la visión del *régimen internacional* que propone Hoffman;<sup>59</sup> la tercera se realiza desde la *perspectiva federal*, como en los

<sup>57</sup> Mazey y Richardson, "EC Policy Making...", pp. 74-81.

<sup>58</sup> Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose & Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

<sup>59</sup> Stanley Hoffman, "Reflections on the Nation-States in Western Europe Today", en L. Tsoucalis (ed.), *The European Community. Past, Present and Future*, Oxford, Basil Blackwell, 1983: pp. 21-38.

textos de Wallace y Webb;<sup>60</sup> la diferencia entre las primeras y la última radica en otorgar distintos grados de independencia y autonomía a las instituciones comunitarias respecto de los Estados miembros.

La primera, la versión del régimen intergubernamental, sostiene que la Unión Europea es una especie de extensión de los Estados miembros, cuya finalidad es asegurar el logro de los objetivos de las políticas nacionales. El régimen mantiene su estabilidad gracias a la constante negociación entre los miembros sobre cada uno de los temas comunes. La última, la versión federal, en cambio, considera a la Unión Europea como una federación, puesto que la Comisión y la Corte de Justicia cuentan con un creciente poder y competencia dentro de la Unión Europea.

Sin embargo, una serie de autores, como Weiler,<sup>61</sup> prefieren sostener posiciones intermedias y apoyar la idea de que se trata de un sistema dual. Creen que la pérdida de soberanía representa el asunto central para cualquier concepto de esta naturaleza y puede ser concebida en dos direcciones básicas: una referente a *la normativa* y otra referente a *la toma de decisiones*. Ambas tendencias se interesan en la jerarquía y procesos en los que tienen lugar las políticas, así como en los procedimientos legales entre el nivel comunitario y el de los Estados.

A nivel de las teorías de rango medio, circulan al menos cinco enfoques diferentes que han sido utilizados para entender la política de la Unión Europea; cada uno aporta algunos elementos nuevos y su capacidad explicativa depende del momento por el cual atraviese la Unión Europea.<sup>62</sup> Sin adentrarse demasiado en el debate, vale la pena destacar algunas de las principales aportaciones que han sido clave para la definición misma de la política ambiental que se refieren a la relación entre las políticas internas y la internacional.

Según el enfoque *neofuncionalista*<sup>63</sup> las instituciones europeas tienden a expandir la identidad europea común porque inducen a los actores estatales a reorientar sus

<sup>60</sup> H. Wallace Wallace y W.C. Webb, *Policy Making in the European Community*, Chichester, John Wiley and Sons, 1983.

<sup>61</sup> J. Weiler, "The Community System: The Dual Character of Supranationalism", *Yearbook of European Law*, núm. 1 (1997), pp. 277-306.

<sup>62</sup> A.R. Zito, "Task Expansion: A Theoretical Overview", *Environment and Planning C.: Government and Policy*, núm. 17 (1999): 19-35. En este texto, el autor hace una revisión de los estudios realizados con los cinco enfoques distintos y evalúa la capacidad de cada uno para explicar los cambios que han ocurrido en la política ambiental de la Unión Europea. Llega a la conclusión de que cada enfoque ha aportado algo dependiendo del periodo en cuestión y la prioridad otorgada por la Unión Europea y la coyuntura mundial del problema ambiental. En este análisis, usa la distinción que hace Peterson entre las teorías generales de la integración y las del nivel medio para explicar el proceso de toma de decisiones.

<sup>63</sup> El clásico del enfoque neofuncionalista es de Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958, pero también hacen



identidades nacionales. El neofuncionalismo<sup>64</sup> fue de hecho adoptado como la base de la política oficial respecto del ambiente de la Unión Europea, del cual se han aplicado con mucho éxito dos aspectos importantes: el derramamiento funcionalista (*spillover* en inglés) y el institucionalismo supranacional. El derramamiento significa que si los Estados integran algún sector de su economía, la presión técnica va a llevar a integrar también a otros sectores, por ejemplo, del sector comercio se traspasan mecanismos a los asuntos ambientales. Este fenómeno también ha sido llamado la lógica inherentemente expansiva de la integración.

Algunos autores, como Pierson y Pollack han recurrido al *neoinstitucionalismo*<sup>65</sup> en su análisis institucional para explicar las soluciones políticas y la expansión de ciertos temas dentro de la política. En este contexto, el institucionalismo supranacional se refiere a que las instituciones y los intereses transnacionales desempeñan un papel vital en la integración. Por ejemplo, una vez establecida el Acta Única Europea (AUE), la política ambiental adquirió rango constitucional y esto condujo a que los órganos centrales de la Unión Europea, como la Comisión, fomenten activamente la creación de grupos de interés ambientalistas a nivel de la Unión. A pesar de que esta línea es capaz de explicar el papel desempeñado por las instituciones europeas y cómo se canalizan las presiones externas, queda corto en explicar cómo cambian los intereses de los actores.

Los principales efectos de la política ambiental de la Unión Europea se han manifestado en tres campos: la armonización de las normas ambientales, la armonización de los procesos políticos y los cambios de las relaciones entre los Estados miembros y los grupos de interés ambientales.

El enfoque *intergubernamentalista*<sup>66</sup> también aborda a través de sus exponentes más recientes, como Moravcsik, el tema de la creciente importancia de los procesos políticos internos que dividen las preferencias nacionales en la política internacional, así como el papel desempeñado por las presiones externas y los intereses nacionales

---

aportaciones más recientemente autores como D. Corbey, "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration", *International Organization* 49, núm. 2 (primavera de 1995): 253-284. En este artículo se habla incluso de otro proceso denominado *spillback*.

<sup>64</sup> John McCormick, "Environmental Policy and the European Union", en Robert V. Bartlett, Priya A. Kurian y Madhu Malik (eds.), *International Organizations and Environmental Policy*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 37-50.

<sup>65</sup> P. Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, núm. 29: 123-163; y M. Pollack, "The New Institutionalism and EC Governance", *Governance*, núm. 9: 429-458.

<sup>66</sup> Moravcsik, "The Choice for Europe".

en la cooperación internacional. Sin embargo, en conjunto, las ideas de interdependencia tienden a subestimar el papel de los actores internos.

Las *comunidades epistémicas*<sup>67</sup> centran su atención en la influencia de las ideas y del conocimiento en los actores para la definición de sus intereses y para los cambios de la política. Se sugiere que las comunidades epistémicas basadas en la organización de redes y agrupadas en torno de ideas y creencias compartidas dividen el proceso de hacer política.

La teoría de *redes políticas*<sup>68</sup> es menos abstracta y centra su interés en conocer cómo operan los actores cotidianamente en una red práctica. Con ello se relaciona a los actores específicos con las grandes instituciones y estructuras de la Unión Europea. Sus aportaciones son muy valiosas; un ejemplo es cuando observan que, para lograr cambios en la política ambiental, las redes deben hacer coaliciones con otros actores menos ambientalistas fuera de la red.

Como ya se señaló al inicio del capítulo, hay dos formas de evaluar la política ambiental de la Unión Europea. Desde el punto de vista de las normas supranacionales se observa un mayor impacto en la legislación comunitaria debido a tres factores principales: el efecto directo, la supremacía de la legislación comunitaria y el principio de prioridad que significa la exclusividad de algunos campos como competencia comunitaria.<sup>69</sup> Estos tres elementos no sólo se hacen valer en la legislación a nivel de la Unión, sino que también son los indispensables de cualquier sistema legal de Estados federados. En este sentido, es importante subrayar un proceso de centralización que parte desde la perspectiva normativa; incluso se puede hablar de la emergencia de un constitucionalismo,<sup>70</sup> lo cual significa interpretar el Tratado de Roma como una constitución federal.

Sin embargo, en el proceso de toma de decisiones supranacionales se observa una tendencia contraria. El marco institucional y los procesos de toma de decisiones a nivel comunitario tienden a perder influencia, lo que conduce a la disminución del papel que ha desempeñado la Comisión de Bruselas, en particular el Consejo Europeo y el Comité de Representantes Permanentes. Esta tendencia se ha fortalecido

<sup>67</sup> Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, núm. 46 (1992): pp. 1-35.

<sup>68</sup> Este enfoque se considera especialmente útil para los fines del presente trabajo, puesto que se dedica a la explicación de la construcción de coaliciones. Dentro de esta corriente se encuentran varios de los autores de la bibliografía básica de este trabajo, como son todas las lecturas de Sonia Mazey, Jeremy Richardson, Peterson y Rhodes. Una buena parte de los trabajos que se publican en la revista *Environment and Planning* también pertenecen a esta escuela de pensamiento.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 280-292.

por los mecanismos de decisión mayoritaria en el Consejo de Ministros a partir de 1982. Como en este Consejo los jefes de los gobiernos de los Estados miembros tienen representación, su protagonismo apunta hacia el incremento del carácter intergubernamental en los asuntos europeos.

La perspectiva de interdependencia<sup>71</sup> parte de conceptos elementales para entender los mecanismos de integración, los cuales son la *construcción de coaliciones* y de *vínculos entre áreas de política o asuntos distintos*. Este enfoque también puede ser útil para el estudio de la integración europea. Conforme a los postulados de Keohane y Nye,<sup>72</sup> el papel que tienen los organismos internacionales puede resumirse en tres funciones principales: conformar la agenda internacional e influir de esta forma sobre las prioridades y las actividades a nivel nacional; facilitar la formación de coaliciones y vínculos entre asuntos distintos, y estimular o incluso comprometerse con la política de coaliciones y políticas vinculantes.

En el caso de la política ambiental de la Unión Europea, no hay mucha duda acerca de la primera y la tercera funciones; sin embargo, la segunda es la más discutible. Debido a que la idea de facilitar las coaliciones se extiende no sólo a los Estados miembros sino también a los actores de nivel subnacional, a las distintas partes de los propios organismos, y a los actores no gubernamentales, este tema es muy cuestionado ya que los resultados de la política comunitaria para la construcción de coaliciones no necesariamente son homogéneos en todas las áreas, ni siquiera en los temas de la política ambiental.

Ciertamente, el gran número de cuerpos de consulta, los llamados comités expertos, y los distintos círculos de cabildeo constituyen una excelente materia prima para la formación de coaliciones y una buena oportunidad para vincular políticas distintas. El caso de la negociación en el tema de la emisión de gases entre las grandes compañías de combustibles y los intereses ambientalistas para limpiar el aire puede ser un buen ejemplo. Negociar asuntos en paquete es una práctica común en la Unión Europea; sin embargo, no queda muy claro qué es lo que garantiza vincular las políticas en cada caso y de qué depende la naturaleza de este vínculo.

Según la segunda perspectiva federalista, el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea se analiza mediante estudios comparativos.<sup>73</sup> Estados Unidos consti-

<sup>71</sup> Este tema ha sido desarrollado en el primer capítulo con mucho detalle y se refiere en concreto a las ideas de Ernst Haas de 1980 y Rudolf Scharpf de 1988.

<sup>72</sup> Keohane y Nye, *Power and Interdependence...*, p. 54.

<sup>73</sup> Se ha realizado una serie de estudios comparativos que se encuentran comentados por J. Duncan Liefferink y Arthur P.J. Mol, "Environmental Policy Making...", pp. 107-109. De los estudios comparativos se destacan los libros de David Vogel de 1987, que incluyen 25 estudios de caso. De los que

tuye el candidato más obvio para ser comparado con la semifederación de la Unión Europea; de la misma manera, el sistema de la Unión Europea puede ser comparado también con otra federación, como la alemana.

Ambas teorías, tanto la federativa como la intergubernamental, tienen en común centrar su atención en los actores nacionales por considerarlos, a pesar de todo, los principales. Pero para entender por qué éstos actúan de la manera en que lo hacen, es muy importante comprender la relación entre actores gubernamentales y los no gubernamentales, tanto a nivel nacional como transnacional.

### *Las instituciones y los grupos de presión*

La política de la Unión Europea se encuentra sectorizada en un alto grado y esto es un aspecto particularmente importante en el funcionamiento de la Comisión Europea —probablemente gracias a la competencia entre los Estados miembros—. Esto quiere decir que cada dirección general y cada dirección dentro de la Comisión Europea son relativamente autónomas para escoger su forma particular de hacer política. Esta autonomía conduce a diferencias muy importantes entre sectores y entre las distintas áreas de la política; por ejemplo, los servicios financieros han sido muy bien organizados. Por el contrario, el ambiente en un principio era mucho menos articulado y presionaba por medio de un proceso difuso e inmaduro; sin embargo, la situación ha ido cambiando.<sup>74</sup>

La Dirección General XI (DGXI) es la responsable de la política ambiental y es una de las más avanzadas en términos de racionalizar y estructurar los procesos de consulta. En 1981, la constitución misma de una dirección general para el ambiente significaba dotarla de una doble fuerza:<sup>75</sup> por un lado, la de ejercer una promoción institucional dedicada a las prioridades del ambiente dentro de los intereses globales de la Unión Europea y, por el otro, la de centralizar las actividades en torno de la construcción de las coaliciones ambientales.

La DGXI tiene una estrecha relación con los grupos ambientalistas y juega un papel importante en la defensa de sus intereses, y su clientela es también amplia entre los

---

comparan Estados Unidos con Europa en calidad de dos sistemas federados, los más conocidos son los publicados por Mauro Cappelletti, Monica Seccombe y Joseph Weiler, *Integration through Law, Europe and the American Federal Experience*, 6 vols., Berlín, Walter de Gruyter, 1985.

<sup>74</sup> Duncan Liefferink, Philip Lowe y Arthur P. J. Mol, "The Environment and the European Community: The Analysis of Political Integration", en Liefferink (ed.), *European Integration...*, pp. 1-13.

<sup>75</sup> Zito, "Task Expansion...", p. 25.

grupos industriales. Básicamente éstos son los dos grupos de interés que intervienen en la formulación de la política ambiental: los industriales y los grupos ambientalistas.

### *Los grupos industriales*

Entre los industriales, el más importante es el European Chemical Industry Council (CEFIC)<sup>76</sup> con amplia experiencia técnica. Este grupo reconoce el papel de la Unión Europea en la política, cuenta con buenos contactos en otras direcciones generales y representa los intereses de su sector con posición clave en la economía de la Unión Europea y del mundo. El CEFIC conserva además el rigor de la cohesión tradicional de su sector, aun cuando ahora opere en un ambiente políticamente hostil, dada la gran prioridad de que gozan las políticas “verdes” en el interior de la Unión Europea.

El CEFIC es uno de los grupos europeos de presión más organizados, ya que la industria química europea constituye un auténtico organismo internacional y tiene la capacidad y la disposición de considerar a Europa como un mercado unificado. Se compone de relativamente pocas compañías —aunque grandes—, lo cual en gran medida facilita la construcción de consensos. A su vez, estas compañías altamente productivas tienen una larga tradición de asociación e incluso de formar cárteles.

En consecuencia, el CEFIC centra su atención en la política comunitaria y es particularmente vulnerable ante las disposiciones ambientales de la Unión Europea. Este órgano era originalmente una federación de las respectivas industrias químicas nacionales, las cuales sufrieron recurrentemente tensiones en torno de la afiliación individual de grandes compañías multinacionales, puesto que las direcciones de las industrias nacionales temían la influencia de las grandes empresas. Para disolver las tensiones internas, las grandes empresas afiliadas se agruparon primero en un órgano consultivo sin capacidad de voto. Desde 1991, las empresas transnacionales ya cuentan con plena afiliación en el marco de un sistema de dos cámaras, lo que ha creado un equilibrio entre los viejos miembros de las federaciones nacionales y las nuevas empresas químicas afiliadas de forma individual.<sup>77</sup>

El mayor desafío que actualmente enfrenta el CEFIC es su expansión hacia Europa del Este, que alteraría de manera significativa el número de sus miembros y los mecanismos de decisión. Los problemas más importantes que debe superar son los relativos al ambiente y al *dumping*, por lo que ya ha creado un grupo de trabajo

<sup>76</sup> Mazey y Richardson, “EC Policy Making...”, pp. 32-33.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 33.

especial, a fin de estudiar una propuesta sobre las condiciones que tienen que cubrir los nuevos miembros.

El grupo de cabildeo agrícola (conocido como COPA por sus siglas en inglés) es otro de los que cuentan con mayor peso y comparten muchos asuntos con los ambientalistas. La perspectiva ambiental tiene una importancia creciente para la formulación de la política agrícola de la unión (CAP). Así, en su mayoría, los debates entre los intereses agrícolas y los ambientales son sobre el cambio de la agricultura extensiva a la intensiva y sobre la contaminación del agua como consecuencia del uso de los fertilizantes.

### *Los grupos ambientalistas*

El segundo tipo de grupos de presión lo constituyen los que son tradicionalmente más débiles que los industriales; es decir, las organizaciones formadas en torno del tema laboral, consumidores y ambientalistas, las cuales cuentan en general con menos recursos y no representan intereses vitales para la economía europea.

La gran cantidad de grupos de intereses ambientales dificulta que éstos actúen en forma de fuerzas de cabildeo, pues por su mismo número no llegan a consensos para presentar propuestas conjuntas. Sin embargo, la formación del Buró Ambiental Europeo (European Environmental Bureau, EEB),<sup>78</sup> que aglutina a grupos ambientalistas difusos, y particularmente sus contactos con los grandes grupos, como son Friends of the Earth, Greenpeace y World Wildlife Foundation, ayuda a desarrollar un diálogo institucionalizado y basado en la consulta sistemática de la Comisión con éstos.

El EEB se fundó en 1974 con el propósito de crear una organización paraguas (*umbrella*) para los grupos de interés nacional que operaban en los países miembros y, de esta manera, construir un canal entre los grupos nacionales y los intereses comunitarios, particularmente la Comisión de Bruselas.<sup>79</sup>

El Buró Ambiental Europeo agrupa a 150 miembros financiados por la Comisión Europea, las fundaciones privadas y los miembros por suscripción. El total de los miembros afiliados (de manera combinada entre los grupos nacionales y comunitarios), es de más de 20 millones.<sup>80</sup> Sin embargo, aunque los grupos se vinculan de

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 41-46.

<sup>79</sup> McCormick, "Environmental Policy...", p. 48.

<sup>80</sup> Estimación hecha en 1991 por Paul Hagland, "Environmental Policy", en Leon Hurwitz y Christian Lequesne (eds.), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1991, pp. 259-272.

manera estrecha con la Comisión, a menudo se observa que estas agrupaciones actúan como si fueran órganos externos y ajenos.

El Acta Única Europea ha cambiado la situación de estos organismos al otorgar a la Comisión responsabilidades específicas en materia ambiental. Sin embargo, los grupos ambientalistas europeos no han cambiado de actitud suficientemente, pues siguen siendo más reactivos que propositivos. Así, el EEB depende en gran medida de los buenos contactos que establece con la DGXI y de la habilidad que ésta tenga para ganar batallas a la burocracia de la Comisión.

Por todo esto, se ha discutido mucho para definir las funciones del EEB: hay quienes sostienen que debe servir a los intereses de sus miembros y quienes piensan que debe dedicarse al cabildeo de forma independiente. Muchos de estos grupos, por tanto, han abierto nuevas oficinas en Bruselas, lo cual va en detrimento de seguir con estas acciones, ya que son los portavoces de los grupos ambientalistas; sin embargo, el EEB todavía se desempeña como un paraguas importante y de largo plazo que ayuda a crear más y más organizaciones de redes europeas.

Se ha criticado que los grupos europeos se dediquen básicamente a vigilar si los Estados miembros aplican o no las normas comunitarias, aunque ésta no sea su auténtica función, pues el trabajo de los centros de pensamiento ambientales y de los institutos, como el Institute for Environmental Policy, debe ser investigar las políticas específicas a nivel europeo y hacer aportaciones significativas a la agenda ambiental de la Comisión.

El problema que se presenta es que el EEB tiende a fungir como concientizador de la Comisión en lugar de reconocer e identificar los problemas reales. En estas condiciones, su actuación a veces resulta contraproducente porque desaprovecha otras instancias, como pueden ser los espacios en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europea para el cabildeo ambiental. Con el propósito de lograr sus objetivos, los grupos ambientalistas sólo presionan de forma directa a la DGXI, en lugar de acudir a otras direcciones generales que traten el asunto concerniente, como las de industria, energía o agricultura.

Por ejemplo, los contactos entre la industria automotriz y la Comisión en el pasado tendían a canalizarse exclusivamente por medio de la dirección general correspondiente al sector (DGIII), lo que se consideraba como una especie de cabildeo interno. Ahora, en cambio, los contactos en materia ambiental son directos con la DGXI y este patrón tiende a reproducirse en todos los demás sectores de la industria, lo que sin duda refleja la preocupación por el ambiente. Sin embargo, la discusión de los ambientalistas con la industria, ya sea por vía directa o por medio de los cabildeos, ha sido más confrontacional que constructiva al considerar las normas ambientales más una amenaza que una oportunidad.

Es importante subrayar que en Europa los grupos ambientalistas forman parte de un movimiento más amplio, el cual incluye también partidos políticos y otras formas de expresión de la actividad social. En consecuencia, el éxito de su trabajo en gran medida depende de la presión y de los avances logrados por los actores de este movimiento más amplio. La alta política sólo parece percibir los problemas ambientales cuando éstos forman parte de la agenda política de los votantes. El hecho de que para los grupos ambientalistas el apoyo electoral constituye la clave de sus recursos políticos, tiende a definir su peso en el juego político; en este sentido, es importante notar el retroceso de los partidos verdes, notablemente el Partido Verde en el Bundestag alemán.

En esta línea, el estado actual del tema ambiental en Europa ofrece un cuadro mixto. A pesar de haber más conciencia que antes sobre la protección del ambiente, actualmente la recesión económica ha conducido a los votantes de la Unión Europea a dar mayor prioridad a otros temas, como el desempleo, que constituyen el mayor desafío para éstos. En este contexto, las actitudes demasiado radicales manifestadas por algunos sectores del movimiento ambientalista pueden desacreditar sus demandas.

Hay un amplio debate en torno de la situación actual de los movimientos ambientalistas en el mundo. Al respecto, Dieter Rucht, uno de los estudiosos más conocidos,<sup>81</sup> sostiene la existencia de tres características principales para asegurar que los grupos ambientalistas gocen de ventajas obvias dentro de la política europea. La primera es que como cuentan con objetivos comunes tienen la capacidad de construir coaliciones entre los grupos europeos, las organizaciones paraguas y las redes transnacionales. La segunda es que, por medio de las coaliciones, son capaces de articular un concepto de responsabilidad a nivel europeo que es una noción muy bien recibida e incluso forma parte de la ideología comunitaria. La tercera es que tienen la habilidad de conformar la agenda ambiental y estructurar el contenido de los temas ambientales.

En cuanto a la comparación entre los grupos ambientalistas con los del sector industrial, representados por las asociaciones europeas, la principal diferencia es que los primeros no se encuentran compitiendo entre sí para repartirse el mercado. Es verdad que en el nivel nacional los grupos ambientalistas compiten unos con otros en función del principio *not in my back yard* en cuanto a las políticas de cómo repartir las actividades dañinas al ambiente en el terreno nacional; sin embargo, no se observa que esta táctica se reproduzca a nivel regional o mundial. Se observa un énfasis cada vez más pronunciado en la naturaleza transnacional de los problemas del am-

<sup>81</sup> Dieter Rucht (ed.), *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*, Boulder, Westview Press, 1987.



biente. En términos del neofuncionalismo, hay una cohesión ideológica mucho más pronunciada entre los grupos ambientalistas a pesar de que ellos también compiten para conseguir miembros, fondos y espacios políticos.

Respecto a la interacción entre los dos grupos de intereses, los industriales y los ambientalistas, las evidentes ventajas para los segundos tienden a provocar un acercamiento cada vez más estrecho entre los miembros de los grupos industriales y, en consecuencia, pretenden presentar una imagen cada vez más favorable a la protección del ambiente y a desafiar de esta manera a los grupos ambientalistas.

Por ejemplo, el CEFIC ya cuenta con tres programas ambientales a nivel supranacional. Conforme los industriales incorporan políticas de protección del ambiente en su política de planeación empresarial, se colocan en una mejor posición ante los grupos ambientalistas. En consecuencia, los ambientalistas también cambian sus tácticas de cabildeo y se inclinan por adoptar una estrategia cooperativa y no opositora, lo cual exige que sus demandas sean menos radicales y más constructivas.

En aras de las distintas dinámicas de competencia al interior de los dos grupos y por la necesidad de articular la consulta con ellos, la Comisión propuso el establecimiento de un foro de consejería ambiental diseñado específicamente para considerar todos los intereses en el proceso de toma de decisiones. Éste nació bajo el quinto Programa de Acción Ambiental para facilitar el diálogo con el sector social, lo cual influye de manera importante en la formulación de la política de la comunidad.<sup>82</sup>

### *La construcción de coaliciones*

El uso de los mecanismos tradicionales para crear consenso ha estado muy presente en la tradición europea durante los últimos 20 años, y se conoce como el modelo europeo de política. Este estilo, muy viejo, se centra en obtener consensos incorporando a los distintos grupos de interés en un proceso continuo y regulado. Los grupos de interés mismos van aprendiendo poco a poco su papel en el juego de la cooptación y van conformando redes de tendencia bastante estable y con comportamiento predecible.

Uno de los objetivos de la DGXI es cambiar este patrón de comportamiento para transitar desde los instrumentos de regulación hacia la creación de responsabilidad colectiva, lo cual se supone permite que los intereses de los distintos grupos se incorporen de manera directa al proceso político. Un mecanismo de este tipo ayuda a evitar que un problema ambiental sea empaquetado en un problema específico, cuya

<sup>82</sup> Mazey y Richardson, "EC Policy Making...", pp. 122-124.

solución se maneja por medio de consultas de tipo técnico entre funcionarios y grupos afectados.

La política ambiental es también un ejemplo clásico de ponderación en la composición de la agenda entre los Estados miembros y el nivel comunitario, dado que la agenda europea resiste más presión de los grupos ambientalistas que las nacionales. Esta presión puede forzar a los gobiernos a que prefieran proponer iniciativas a nivel de la Unión Europea, como lo que ocurrió con la limitación en las emisiones de gases de automóviles que impulsaron los grupos verdes alemanes. Hay muchas formas de cómo la política ambiental común puede interferir en las agendas nacionales de las comunidades.

Ganar influencia en el interior de la Unión Europea en realidad no resulta fácil. El proceso político de la Unión Europea es único. La naturaleza multilateral y neofederal misma, la apertura hacia los cabildeos y el peso relativamente grande de las elites político-administrativas de cada nación miembro tienden a crear un ambiente inestable y multidimensional, al cual cada grupo de presión tiene que adaptarse si pretende lograr sus objetivos. La Unión Europea no se identifica aún con un sistema institucional o convencional tan establecido como, por ejemplo, el sistema británico. Las relaciones de poder entre las instituciones clave todavía no son del todo estables y la Unión Europea no ha creado hasta ahora una ideología burocrática unificada o un estilo operacional que cuente con procedimientos de funcionamiento estándares entre el gobierno y los grupos de presión.<sup>83</sup>

Por su propia naturaleza supraestatal, la Comisión de la Unión Europea necesita constantemente aliados externos para asegurar que sus propuestas pasen el proceso de coordinación interno y así, convertidas en reglas jurídicas, puedan ser transferidas al derecho comunitario. De esta forma, cuando son parte de la legislación comunitaria, los Estados tienen que aplicar las normas y de esto, en última instancia, dependerá su éxito. Es importante subrayar que dentro del proceso político de la Unión Europea hay dos maneras distintas de juego político para conseguir consensos: la tradicionalmente conocida como vía de la política europea y la que se conoce como cabildeo, que hemos mencionado.

A pesar de que ciertas formas de cabildeo se han aplicado desde los orígenes de las comunidades europeas, fue sólo hasta 1986 cuando el AUE transformó y adaptó esta forma política para la comunidad. Anteriormente, los grupos de presión se canalizaban básicamente a través de las estructuras nacionales y los ministerios respectivos de cada Estado-nación. Sin embargo, los patrones de conducta política han cambiado radicalmente desde la época en que se propuso el establecimiento de la

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 117.

unión económica y monetaria que tomó forma legal con el Tratado de Maastricht en 1991. Desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones, la Comisión Europea adopta una serie de funciones que no tenía antes y se convierte en un actor aún más importante en este aspecto. Sólo un par de años después del tratado ya existían 525 grupos ambientalistas europeos,<sup>84</sup> cuya capacidad de negociar iba en aumento.

Sin embargo, el peso de estos grupos y su forma de influir siguen siendo muy desiguales. Algunos, como el COPA, la Unión de la Confederación Europea de Industrias y Empleadores (UNICF), los sindicatos (European Trade Union Confederation, ETUC) y los consumidores (BEUC) cuentan con una gran membresía, mientras que otros sectores de menores recursos sólo pueden participar en la discusión de un número reducido de temas. Muchas compañías, sobre todo las grandes y las que tienen actividades múltiples, tienen la capacidad de estar presentes en todos los grupos europeos y de esta manera aseguran el uso de múltiples canales para influir en la política.

A pesar de que este mecanismo de influir en la política se parece al cabildeo típico de Estados Unidos, la naturaleza de estos grupos refleja el carácter corporativo de los orígenes de la Unión Europea. La mitad de ellos se relacionan con los empleadores de la industria y el comercio, otro 25% con la agricultura y los alimentos, otro 20% con los servicios industriales, que incluyen a los bancos y al sector legal, y sólo 5% representa a sindicatos, consumidores e intereses comunes como pueden ser los ambientales.<sup>85</sup> También se observa un incremento en los recursos gastados por estos grupos, tanto durante la fase de formulación de las propuestas como en la aplicación de las políticas, pero esta actividad sigue siendo muy desigual entre las distintas áreas de la política.

El AUE exige establecer una interacción formal y estable con los grupos de interés; sin embargo, éste no es un proceso fácil de lograr porque el peso de las instituciones ha ido cambiando con el tiempo. La importancia del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros, que velan por el principio de subsidiaridad, ha ido en aumento en relación con la Comisión.<sup>86</sup> Ésta es una noción elemental de la Unión Europea, la cual establece que las decisiones se tomarán en el nivel eficiente más bajo posible, es decir, favorece a los niveles nacionales.

Otra de las características del sistema de consulta regulada es que las relaciones entre las instituciones comunitarias y los grupos de interés son todavía bastante débi-

<sup>84</sup> Sonia Mazey y Jeremy Richardson, *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 6.

<sup>85</sup> Mazey y Richardson, "EC Policy Making...", p. 20.

<sup>86</sup> Regina S. Axelrod, "Environmental Policy and Management in the European Community", en Vig y Kraft (eds.), *Environmental Policy...*, pp. 253-273.

les. Los grupos con frecuencia son inexpertos, carentes de recursos y se encuentran en competencia mutua. El modelo europeo de integración parece confirmar restando importancia a las dificultades organizativas que enfrentan los grupos ambientalistas europeos y al daño que les pueden causar las estrategias adoptadas por las grandes compañías.

En algunos sectores, como en una parte de la industria química, se ha desarrollado un sistema coherente y bastante efectivo de representación, pero la mayoría aún se encuentra sin canales de expresión. Desde luego, la influencia de los grupos no se debe sólo a su importancia; se observa que en el caso del sector ambiental hay razones muy específicas que explican por qué los grupos ambientales gozan de ciertas ventajas por encima de los cabildos industriales más poderosos.

A pesar de que esto se ha intentado cambiar, la Comisión es el órgano al que más recurren los grupos de cabildeo, pues sigue siendo el centro donde se elabora la política. Su método de consulta es esencialmente pragmático y carente de estrategias de planeación y, por tanto, hay muchas presiones para convertirla en una instancia más transparente y democrática. En la práctica, la debilidad inherente de los grupos ambientalistas europeos se explica por el hecho de que los funcionarios de la Comisión, en aras de conservar su empleo y resolver los problemas prácticos, acostumbran consultar de manera directa a los grupos nacionales y empresas individuales. Este hábito deteriora aún más el desarrollo efectivo de los grupos de interés a nivel comunitario.

De esta manera, la forma singular de hacer política que predomina en la Unión Europea ha sido caracterizada como “una especie de tejido agujerado, sin cabeza, poroso, ineficiente, muchas veces impredecible y ocasionalmente caótico”.<sup>87</sup> Sin embargo, desde el lado opuesto, el mismo sistema puede ser visto también como uno completamente abierto hacia los grupos, incluso a tal grado que la expresión de éstos podría considerarse como una calumnia, ya que a menudo presionan sobre una puerta completamente abierta.

En la Unión Europea son evidentes dos características adicionales del estilo político, importantes de mencionar. La primera es la estructura y los procedimientos de consulta de tipo familiar, por ejemplo, con los comités asesores y quienes los consultan de manera informal. El otro rasgo peculiar es la tendencia muy pronunciada de compactar los asuntos en envolturas técnicas y problemas políticos más manejables. Un procedimiento de este tipo tiende a crear apoyo para los acuerdos, porque movi-

<sup>87</sup> J. Christoph, “The Effects Britons in Brussels: The European Community and the Culture of Whitehall”, ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Ciencia Política de Midwest, Chicago, abril de 1992.

liza a los grupos de interés, ayuda a prever las consecuencias de los acuerdos y aporta más información sobre cómo aplicarlos; es un proceso a través del cual los grupos de interés tienen la oportunidad de incorporarse a la discusión de los temas que les competen.

La emergencia de los grupos ambientalistas europeos ha impactado en la conformación de la agenda de la Comisión Europea, lo cual ha implicado un cambio importante en la forma tradicional de hacer política. A pesar de que los grupos industriales son o están más representados, su capacidad de influir en la agenda de ninguna manera refleja automáticamente su peso numérico. En muchas ocasiones son los reducidos grupos ambientalistas los que de acuerdo con las prioridades de la Unión Europea logran determinar la agenda. Se trata de un fenómeno novedoso que no ocurre a nivel nacional. Ejemplos bien conocidos son la ley británica Campaign for Lead-Free Air (Clear) que tuvo la capacidad de impulsar el tema ambiental a nivel europeo; la presión de los grupos internos “verdes” de Alemania quienes lograron con éxito un sitio en el gobierno para influir en el tema de la emisión de gases o en la regulación de los empaques. En estos casos, los grupos ambientalistas han logrado que una regulación más rigurosa preexistente en algún país miembro fuera aceptada en toda Europa.

### *La interacción entre ciencia y política*

Por qué y cómo influye la ciencia en el proceso de la política, y a la inversa, por qué las necesidades de la política influyen en la investigación científica, son específicos de cada sistema, pero su análisis proporciona la clave para entender la importancia de los temas ambientales.

En la Unión Europea, la investigación científica sobre la inducción humana del cambio climático empezó en 1979. Los miembros de la DGXII, relativa a la energía, utilizaron como argumento las sequías del año 1976 en África y en algunas regiones de Europa para justificar la investigación de los factores antropógenos en el cambio climático. El interés por el tema en el campo de la ciencia se mantuvo durante 10 años, y en este tiempo se han gastado 25 millones de ecus en programas ambientales dotados de un presupuesto total de 117 millones.<sup>88</sup> En un simposio organizado en 1986

<sup>88</sup> En el primer programa de cinco años se dedicaron al cambio climático ocho de un total de 42 millones de ecus y en el segundo programa, 17 millones de un total de 75 millones. Ver Ángela Liberatore, “Facing Global Warming. The Interactions between Science and Policy-Making in the European Community”, en Michael Redclift y Ted Benton (eds.), *Social Theory and Global Environment*, Londres, Routledge, 1994, pp. 190-204.

por la Comisión de Bruselas sobre los gases de invernadero, que ha estimulado mucho la construcción de redes científicas entre los investigadores europeos y los estadounidenses, ya se sugirió tomar algunas acciones políticas, pero el tema no ha pasado aún al terreno político.

La primera visión política del problema de los gases de invernadero a nivel de la Unión Europea aparece en 1986 en dos informes preparados por miembros del Parlamento Europeo, en los que se relacionaba el tema con la eficiencia energética, asunto relevante para la Unión Europea; sin embargo, dichos informes no desempeñaron un papel importante en el proceso político, pues el Parlamento sólo funge como consultor para los temas ambientales. El inicio de la transición del tema científico a uno político se produjo dos años más tarde, cuando en julio de 1988 la Comisión emitió un documento titulado “Comunicación al Consejo sobre el efecto invernadero y la Comunidad”. Además, estableció un grupo mixto conformado por miembros de distintas direcciones generales, un nivel alto de importancia dentro de la estructura de la Unión Europea. Esta medida ya expresaba la intención de elaborar alguna propuesta de acción para el Consejo de Ministros.

Al mismo tiempo, un factor externo, la Conferencia de Toronto de junio de 1988 que evaluaba los efectos del cambio climático para la seguridad global (ver capítulo 2), sin duda tuvo un papel vital para que la Unión Europea politizara el problema. Esto se refleja en el informe del grupo mixto que enfatizaba algunas de las recomendaciones de la Conferencia de Toronto, tales como 20% de reducción de gases, la ponderación de los países industrializados como responsables de las emisiones y la necesidad de promover una convención global sobre el tema. Es interesante observar que el factor internacional aparece como un estímulo para plantear una política europea para el control del efecto invernadero.

Desde esta fecha en adelante, el tema se convertía en permanente en la agenda de la Unión Europea y en un eje transversal que se cruzaba con todos los demás sectores de la política, principalmente la energía, la economía, el fiscal y las relaciones exteriores. La Comisión Europea se refería al tema del cambio climático como un asunto global, en gran medida inducido por el ser humano y como una amenaza muy seria. Es interesante mencionar que el mismo documento contenía básicamente argumentos científicos importados de Estados Unidos, provenientes del Departamento de Energía, la EPA, el National Research Council y el World Research Institute.<sup>89</sup> Entre otros datos, el documento afirmaba: los modelos utilizados todavía no serán capaces de evaluar los aumentos potenciales de temperatura a nivel regional de manera confiable, y el cambio climático podía causar efectos negativos heterogéneamente

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 194.

distribuidos en el mundo. En general, el tono utilizado era el de la Conferencia de Toronto y la de Villach.

Al convertirse en un problema político, el cambio climático se volvió un tema tratable a pesar de ser extremadamente difícil. La incertidumbre sobre los procesos físicos —en el sentido de prever el tamaño del cambio, la evolución temporal del fenómeno y los posibles impactos— fue entendida por los europeos en un sentido muy distinto de como la observó la administración Bush. Ésta sostenía que era necesario aclarar todo antes de emprender cualquier acción. Por su parte, la Unión Europea, así como los países escandinavos, interpretaban la incertidumbre en el sentido de tomar medidas preventivas con base en el conocimiento disponible antes de que fuera demasiado tarde.

En el caso del cambio climático, es interesante observar cómo se movió el mecanismo comunitario de toma de decisiones. La Comisión relacionaba desde un primer momento el tema del cambio climático con otros programas existentes que quería fortalecer. Esto fue el caso del programa para limitar las emisiones de CO<sub>2</sub> y la cuestión de seguridad en el abasto de energía; en éstos, la Comisión se centró en presentar el problema del cambio climático como uno relacionado con el sector de la energía, y más precisamente con las normas de eficiencia energética e impuestos al uso de energía. De esta manera, las medidas propuestas pasaron por el filtro de los problemas y preocupaciones preexistentes en la agenda de la Unión Europea.

Desde el establecimiento de la política ambiental común y de la AUE, los esfuerzos comunitarios se han centrado en la prevención y en integrar las medidas ambientales en todos los sectores de la política. De esta forma, los elementos de la prevención y de una acción transectorial, aplicados al tratamiento del problema del cambio climático, ya estaban dados por los objetivos mismos de la política y la filosofía general de la Unión Europea. En breve, la concepción misma y las medidas propuestas para el cambio climático se concretaban en función de una visión y metas ya existentes en la Unión Europea que no sólo se relacionaban con el ambiente sino también beneficiaban a la economía en general.

Entre los objetivos ya existentes estaban también los intereses de la política exterior de la Unión Europea, esto es, la pretensión de lograr liderazgo en el ámbito internacional. Los cruces entre distintas áreas de la política y los traslajos entre los distintos temas fortalecían las acciones de la Comisión.

Después de muchos años de protestar, las ONG y los partidos políticos obtuvieron escaso resultado en asuntos como las alternativas para la energía nuclear y otras fuentes de energía contaminantes. Ahora, gracias al tema del cambio climático, otros asuntos antes marginados, como la eficiencia de la energía y la energía renovable, se han vuelto temas de máxima prioridad para la investigación y la política energética y

ambiental. El cambio climático lograba crear un cruce entre políticas de distintos sectores: económico, fiscal, de relaciones exteriores, y así, una importancia que difícilmente podría derivarse tan sólo de intereses ambientales.

En resumen, la muy compleja interacción existente entre la ciencia y el proceso de hacer política en la Unión Europea tiene características muy específicas. La traducción del cambio climático en un asunto manejable políticamente se nutrió de políticas previas y aspectos económicos, políticos y tecnológicos que ya formaban parte de programas de investigación. Esta línea de aspectos relacionados ha conducido a los políticos a concebir el tema de manera muy particular y, por ello, a tomar acciones políticas. Estos aspectos cobran aún más importancia cuando los argumentos científicos permiten un margen de incertidumbre bastante amplio, por lo cual las políticas se perciben como preventivas; esto, en cierta medida, las convierte en políticas *no-regrets* y aportan instrumentos económicamente favorables, en este caso los impuestos a la energía.

Los intereses de la Unión Europea favorecen todas las políticas que fortalecen la integración contra los euroescépticos, quienes demandan ampliar el principio de subsidiaridad, es decir, regresar las competencias políticas a los Estados miembros, en este caso los asuntos ambientales y de investigación científica.