

5

¿Por qué las diferencias? Comparaciones entre las políticas ambientales de Estados Unidos y de la Unión Europea

Criterios de comparación

El problema del cambio climático es un problema global que, como tal, requiere también solución global. En este capítulo, se comparan el comportamiento y la postura sobre el cambio climático de dos de los actores en el escenario multilateral y/o global, Estados Unidos y la Unión Europea, a fin de responder a qué razones obedecen sus posturas y cuál de los dos tiene mayor capacidad de contribuir a la solución del problema.

Antes de describir detalladamente los criterios de comparación, se presenta un resumen de las principales líneas de análisis ya establecidas en los capítulos anteriores y de la situación de cada uno de los actores que se comparan.

Estados Unidos es el mayor productor y consumidor de energía sucia, lo que implica altos costos en la reducción de las emisiones de CO₂. Su estructura institucional no parece favorecer la aceptación de compromisos internacionales y resalta la tendencia de incorporar los intereses ambientales a los empresariales en forma mercantilizada. La influencia de los intereses de algunos sectores, sobre todo el sector del carbón, el petróleo y el gas, la división de poderes y la debilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, así como el más bajo perfil del sector público frente al privado son factores que tienden a dificultar la protección ambiental.

En la Unión Europea, las fuentes de energía son más diversificadas y menos sucias; los europeos dependen de la importación de energía y el problema de las emisiones se concibe como un asunto de usuarios de energía y no sólo de product-

res. Su estructura institucional mixta favorece la aceptación de mayores compromisos de reducción de gases y su cultura energética y política en general parecen ser más adecuadas para adoptar compromisos internacionales. Los mecanismos políticos comunitarios favorecen la conexión de los temas internos con los externos en las fases anterior y posterior de la negociación de los tratados internacionales, lo cual proporciona una ventaja en el proceso de toma de decisiones. En cambio, el comercio de permisos es ajeno a la cultura política europea, ya que ésta da preferencia a las formas de regulación directa, como son los impuestos sobre la energía y las cuotas.

Para la comparación establecida en este capítulo utilizo *la variable independiente*, que es la capacidad de la política para resolver el problema, y las *variables dependientes*, que se clasifican en dos grupos: los argumentos de tipo tradicionales, asociados con la corriente realista, y los argumentos novedosos, derivados de un conjunto de conceptos de tipo institucionalista, neofuncionalista y constructivista.

1. Al primer grupo pertenece la información que arrojan los sectores económicos¹ afectados por el problema del cambio climático, básicamente el sector energético y de las industrias con uso intensivo de energía, la posición en la economía mundial y la vulnerabilidad ante los costos derivados del impacto de las reducciones en la emisión de gases de invernadero. Las cifras correspondientes a la situación económica sin duda establecen criterios que aportan datos netos para el proceso de toma de decisiones en torno de los compromisos internacionales de reducción de gases de invernadero.
2. Al segundo grupo, en cambio, pertenecen los aspectos de carácter no directamente económico, sino políticos y culturales, que para los fines de la presente comparación se agrupan de la siguiente manera:

a) *Las formas de percepción y concepción de la naturaleza en general como parte del modelo cultural de cada país y del ambiente en particular.*² Este último es un concepto compuesto por elementos culturales y

¹ En el trabajo de Matthew Paterson (*Global Warming and Global Politics*) se encuentra una sistematización de los aspectos económicos relevantes para el tema del cambio climático aquí expuestos y estos aspectos son los que la presente comparación tomará en cuenta en su análisis.

² El análisis de la relación entre la percepción de la naturaleza, el hombre y el ambiente con los elementos del modelo cultural es en general un campo muy fértil; en el que básicamente hay estudios que, a partir de resultados de encuestas realizadas con métodos antropológicos, estudian los significados y la relación entre ciertas creencias, valores y comportamientos. Entre éstos se destaca el de Willett Kempton, James S. Boster y Jennifer A. Hartley, *Environmental Values in American Culture*, Cambridge, MIT, 1995. Este texto trabaja con el concepto de *modelo cultural* porque encuentra razones estructura-

sociopolíticos que también puede ser identificado como paradigma ambiental, específico de cada contexto histórico y cultural.

Todavía más específica y concreta es en cada sociedad la percepción de la problemática del cambio climático, lo cual se distingue entre los problemas ambientales por ser de carácter global y por guardar una relación muy particular con la ciencia debido al elemento de incertidumbre. La valoración del conocimiento científico es también una característica específica de cada sistema político y cultural.

- b) La política y el contexto cultural de un país no sólo dependen de la producción y el uso de la energía sino también reflejan el estilo de vida dominante y el sistema de valores de una sociedad. Las creencias generadas en cada sistema, además de interactuar con el contexto cultural, también se mediatizan por los sistemas institucionales, pues una de las principales tareas de las instituciones es establecer normas que eximan a los miembros de la sociedad de la necesidad de tomar decisiones cada vez que hechos recurrentes se presenten.

Con base en los elementos expuestos, algunos autores como Jeremy Richardson³ y Ann Swindler⁴ han afirmado que el estilo de política es un concepto, el cual utilizo en el presente trabajo como un criterio de comparación. El concepto de *estilo de política* se refiere a la existencia de distintas formas de resolver los problemas en cada contexto político-cultural, lo cual genera distintas normas que observan los operadores en el proceso de toma de decisiones y en la fase de su aplicación. En este sentido, cada cultura puede ser caracterizada como un juego de herramientas también llamado *repertoire*,⁵ del cual los actores de la política seleccionan diferentes piezas con el fin de construir sus líneas de acción.

La forma de interacción del sector público y el privado o corporativo, y la construcción y el mantenimiento de los consensos sociales forman parte del estilo político tradicional e históricamente definido en cada país. Dicho estilo también se relaciona con la actividad de los movimientos sociales, del sector corporativo y de los sectores laborales, así como con las formas de cabildeo entre los grupos de interés y los partidos políticos.

les entre el modelo general y las percepciones sobre el ambiente, mientras que otros usan el concepto de *paradigma* o *worldview* porque no establecen una relación lógica entre ambos fenómenos.

³ Jeremy Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1982.

⁴ Ann Swindler, "Culture in Action: Symbols and Strategies", *American Sociological Review* 51, núm. 2 (1986): pp. 273-286.

⁵ *Ibid.*, p. 277.

- c) Las estructuras institucionales y los actores mismos relacionados con la elaboración de la política ambiental y las características del proceso de toma de decisiones son otros elementos de comparación. Estos aspectos incluyen los relativos al contexto organizacional de las instituciones, los niveles federales y/o supranacionales del poder, las vinculaciones específicas establecidas entre las distintas áreas de la política interna y externa. El contexto institucional donde el proceso de toma de decisiones tiene lugar depende en gran medida de cómo se entienden los problemas del ambiente, cómo se definen, por ejemplo, los conceptos científicos y el riesgo, así como las posibles estrategias de solución de los problemas socializados mediante el modelo cultural existente.
- d) Los tipos de regulación existentes para reducir los gases de invernadero en la atmósfera son diferentes, pero específicos y esenciales en cada una de las estrategias propuestas. Éstos pueden clasificarse en dos rubros. En el primero están los mecanismos de regulación directa, como son los impuestos y las cuotas, mientras que en el segundo se encuentran los mecanismos relacionados con el mercado, como son el comercio de derechos de emisiones y los demás mecanismos flexibles.

Las comparaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea se realizan a partir de una serie de similitudes iniciales entre ambos actores, por ejemplo, en los niveles de vida o en el hecho de que se traten de economías de mercado y de sistemas políticos democráticos; sin embargo, también hay una serie de aspectos más puntuales que permiten la equiparación: una larga tradición del interés público en el ambiente, el hecho de que la calidad ambiental haya mejorado en ambos, la actuación de movimientos ambientales políticamente moderados que se insertan en sistemas políticos democráticos, y la antigüedad de sus instituciones dedicadas al ambiente, que es similar.

Hay, sin embargo, una disyuntiva de orden metodológico respecto a la comparación de Estados Unidos con la Unión Europea, puesto que el primero se trata de un Estado federado, en tanto que la Unión Europea es una formación supranacional compuesta por varios Estados los cuales algunos, a su vez, son federaciones. Comparar dos entidades de tan distinto tipo a primera vista puede resultar inconsistente; no obstante, hay razones⁶ que lo justifican. A lo largo del trabajo se han utilizado los argumentos de una serie de autores quienes sostienen la idea de que la Unión Euro-

⁶ Estas razones ya se expusieron en el primer capítulo y en el tercero, donde se explica el sistema de la Unión Europea y su actuación en el escenario mundial en calidad de actor uniforme.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

pea se ha convertido en un actor unitario porque actúa ante una institución multilateral con una postura unificada de todos sus miembros.

Si se entiende a la Unión Europea como una federación, es decir, más en sentido económico y legal que político, los niveles de comparación correspondientes en el caso de Estados Unidos serían distintos que si la comparación considerara a la Unión Europea como un ente intergubernamental en sentido político (ver Cuadro 12). Desde luego, la correspondencia entre los niveles es mayor si se toma a la Unión Europea como una federación, por lo cual ésta es la versión que privilegian muchos investigadores en Estados Unidos. Por el contrario, las diferencias serán mayores si se entiende a la Unión Europea como un ente intergubernamental, por lo cual la presente investigación realizará una serie de abstracciones. Sin embargo, como a nivel multilateral ambas versiones coinciden, tal como se muestra en el cuadro, se considera que no hay mayores obstáculos de tipo conceptual para realizar la comparación.

Situación de la energía y los costos de reducción de emisiones

En realidad, los datos sustanciales que se presentan en este apartado ya fueron introducidos en el capítulo 4, donde se explican las posturas de Estados Unidos y de la Unión Europea ante el cambio climático; sin embargo, se consideró importante volver sobre estos mismos datos con el fin de evaluarlos en el contexto de las demás variables de la comparación, básicamente por dos razones. La primera es para poder apreciar las diferencias en un cuadro sinóptico y comparativo, y la segunda, más importante, es explicar qué relación tienen los datos netos sobre la situación y la

Cuadro 12
Niveles de la política comparables entre Estados Unidos y la Unión Europea

<i>Niveles</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Estados Unidos</i> <i>(UE como ente</i> <i>intergubernamental)</i>	<i>Estados Unidos</i> <i>(UE como federación)</i>
<i>Local</i>	Municipal/regional	Estatal	Municipal
<i>Nacional</i>	Naciones miembros	Federal	Estados
<i>Regional</i>	Comunitaria	TLCAN	Federal
<i>Multilateral</i>	Foros globales	Foros globales	Foros globales

FUENTE: elaboración propia.

política energética con el tema del ambiente y, en particular, con la definición específica que el tema del cambio climático ha adquirido y con la percepción de ello en cada una de las dos entidades.

La importancia de las fuentes de energía, la política energética, la dependencia económica de energía en Estados Unidos y en la Unión Europea no son datos del análisis *a priori* y tampoco dependen sólo de la tecnología. La producción, el uso y el consumo de la energía se relacionan estrechamente con los patrones culturales, los valores y el estilo de vida de cada sociedad. El hecho de que en Estados Unidos los altos índices de consumo de energía se identifiquen con la prosperidad e incluso con la libertad individual de los ciudadanos ante el Estado, constituye uno de los rasgos característicos del sistema de valores de este país. En cambio, en la Unión Europea no es el consumo, sino la eficiencia en el caso de la energía lo que indica los niveles más altos de bienestar económico. Estas distintas formas de percibir el asunto de la energía determinan a su vez la forma de entender el problema del cambio climático.

En Estados Unidos no se asocia el problema de la reducción de dióxido de carbono con el uso eficiente de la energía;⁷ el consumo se ve ante todo como una condición previa para el crecimiento económico, es decir, se convierte en un asunto de bienestar. Esta valoración se expresa también en los informes que Estados Unidos presenta ante la ONU; en uno se afirma: “la energía abundante y accesible ha sido siempre la fuerza principal del crecimiento de la economía de Estados Unidos”.⁸ Los adjetivos *abundant* y *affordable* en el original en inglés son especialmente relevantes, pues hacen referencia a precios razonables logrados gracias a los subsidios especiales y a los bajos impuestos a la energía en un ambiente en el que privan pocos incentivos para desarrollar tecnologías energéticas más eficientes. El alto grado de dependencia energética, a su vez, explica por qué se perciben altos los costos para la reducción de gases, ya que en última instancia forzarían a un cambio en el modelo de consumo tradicional.

En cambio, en Alemania, por ejemplo, la política energética establece un vínculo muy estrecho entre la protección ambiental y el uso de la energía, y este último de ninguna manera tiene connotaciones de prosperidad. El alto grado de su dependencia de energía y las subsecuentes crisis graves, en 1973-1974 y 1978-1979, forzaron a Alemania a utilizar la energía de una manera mucho más eficiente que Estados Uni-

⁷ Willett Kempton, “Lay Perspectives on Global Climate Change”, *Global Environmental Change*, núm. 1 (1991): 183-208.

⁸ United States Council of Environmental Quality (CEQ), *United States of America Report*, Washington, United Nations Conference on Environmental and Development, Council of Environmental Quality, 1992, p. 33.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

dos y a estimular la innovación tecnológica.⁹ Ésta es la vía más consistente para incrementar la competitividad económica en Europa, y por esto la eficiencia energética es altamente positiva.

Concepto de ambiente y el modelo cultural

El hecho de que existan diferentes formas de entender los problemas ambientales explica por qué en cada país o contexto cultural se concibe la naturaleza de manera diferente y, por tanto, se ofrece una solución diferente. La literatura especializada

Cuadro 13
Situación de la energía y de los costos de reducción de emisión de gases.
Comparación entre Estados Unidos y la Unión Europea

<i>Emisión de CO₂</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Unión Europea</i>
% del total	26% (alta)	16% (alta)
Índice per cápita	18.6 (alto)	7.8 (mediano)
<i>Principales fuentes de energía</i>	Carbón, petróleo	Mayor diversidad (nuclear e hidroeléctrica, por ejemplo)
<i>Orientación de la economía</i>	Importación	Exportación (sensible a la energía)
Producción de energía	Alta	Baja
Consumo de energía	Alto	Mediano
<i>Importación</i>	Alta	Alta
<i>Precios de la energía</i>	Bajos	Altos
<i>Tendencia de las emisiones</i>	Creciente	Decreciente
<i>Costos de la reducción</i>	Altos	Medianos
<i>Dependencia de la energía</i>	Muy fuerte	Mediana

FUENTE: elaboración propia.

⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reactorsicherheit (BMU) (ed.), *Klimaschutz in Deutschland. Nationalbericht der Bundesregierungen für die Bundesrepublik Deutschland im Vorgiff auf Art.12 des Rahmübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen*, Bonn, BMU, 1992.

reconoce las distintas concepciones sobre la naturaleza y el medio como los paradigmas ambientales.¹⁰ Las ideas sobre la naturaleza y el ambiente, a su vez, se relacionan con las formas o modelos culturales y las maneras concretas de construcción de instituciones en cada región, puesto que los seres humanos actúan dentro de un contexto cultural dado y de una red de instituciones previamente establecidas.

Hay patrones nacionales específicos sobre cómo resolver los problemas; dichos patrones, a su vez, se relacionan con la capacidad institucional imperante, al tiempo que los patrones de comportamiento culturalmente definidos encuentran su expresión en los distintos estilos de vida y los sistemas de valores de cada contexto.

La percepción de la naturaleza y del ambiente

Los rasgos principales de la cultura estadounidense —como la tendencia de su gente a ser analíticos, individualistas, centrarse en los hechos y en los personajes y considerar el autointerés como una categoría social elemental— se manifiestan también en la visión prevaleciente sobre el ambiente. En la concepción estadounidense, dominan los elementos cuantitativos, se enfatiza el pragmatismo y se espera que en la protección del ambiente las compañías participen de manera importante.

En Europa, desde luego, hay diversas formas de pensar según el contexto nacional, pero, por ejemplo, la mentalidad alemana es más orientada hacia los fines, es el característico *zielrationalismus*, que favorece a los principios y, por tanto, a las regulaciones en todos los terrenos de la política pública.

En Estados Unidos, la naturaleza se entiende como un recurso infinito y, en consecuencia, cuenta con capacidades casi inagotables.¹¹ Esta idea abstracta se traduce en un enfoque bastante utilitario de la naturaleza en cuanto a concebirla como la base del crecimiento económico. De allí se deriva un concepto antropocéntrico del ambiente, que explica por qué precisamente la noción de salud humana se ubica en el centro de la concepción sobre el ambiente.

¹⁰ Este término es ampliamente utilizado, por ejemplo, por el Banco Mundial. Un trabajo muy conocido que explica el concepto es de Michael Colby, *Environmental Management in Development. The Evolution of Paradigms*, Discussion Papers, núm. 80, Washington, World Bank, 1990.

¹¹ Estas diferencias se han establecido con base en los datos aportados por los informes nacionales sobre las políticas ambientales. En el caso de Estados Unidos, el organismo oficial es United States Council on Environmental Quality (CEQ) y en el caso de Alemania es Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reactorsicherheit (BMU). El informe fue preparado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED). UN DOK. A/CONF.151/PC/8 y Add. 1.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

En cambio, la concepción alemana de la naturaleza se basa en la idea de un bien escaso —lo cual indudablemente está relacionado con la percepción de una extensión territorial limitada y una alta densidad de población— que tiene un valor intrínseco y un valor simbólico, ilustrado fielmente en la expresión alemana *waldsterben*, que significa en español la muerte de la naturaleza.

Acerca de la relación entre el ambiente y la economía, las concepciones también difieren. En Estados Unidos, lo más sobresaliente es el factor costo, porque se entiende que la protección del ambiente sólo es útil y tiene sentido si no implica costos adicionales. Así, la función principal de la protección al ambiente es asegurar el crecimiento económico en el futuro. En cambio, en Alemania, el panorama es más ambivalente al respecto. Ciertamente se espera que la protección ambiental esté en concordancia con las metas de la economía, pero parte de la creencia de que las innovaciones tecnológicas requeridas para la protección ambiental tienden a crear más y más empleos, y así, por sí misma, se convierte en un factor de crecimiento.

En Estados Unidos, las creencias y la conciencia sobre el ambiente se inspiran claramente en un enfoque antropocéntrico, que puede tener una connotación incluso un tanto religiosa. De allí no sólo se deriva la idea de una naturaleza relativamente estable, en la que la interferencia humana no llega a ser algo determinante, sino que se valora a la tecnología y a la ciencia de manera general positiva y la noción del riesgo se encuentra asociada de forma inmediata a la vida humana. La naturaleza es altamente valorada y sin duda se considera como una de las condiciones más importantes para la vida humana. En conjunto, estas características provocan que la preocupación en este país por el ambiente sea menor que, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos desarrollados, particularmente en lo que se refiere a los asuntos específicos y, sobre todo, los temas ambientales globales. Sin embargo, algunas encuestas de opinión¹² indican, al contrario de lo que se suele suponer, cierta voluntad de los estadounidenses a pagar precios más altos o impuestos destinados a la protección del ambiente, a involucrarse en acciones ambientalistas y a votar por los candidatos “verdes”.

Los estudios sobre el tema generalmente resaltan la consistencia entre la tradición y la conciencia ambiental —preocupación a largo plazo, los caracteres antropocéntrico y conservacionista y el nivel nacional como marco de referencia—, así como el carácter confuso de las políticas ambientales en Estados Unidos, sobre todo cuando se trata de un tema ambiental de carácter mundial y/o de reciente aparición.

¹² Richard van der Wurff, “International Climate Change Politics, Interests and Perceptions”, tesis de doctorado de la Facultad de Política y Cultura Social de la Universidad de Wetenschappen, Holanda, presentada el 26 de julio de 1997, p. 283.

Europa y Estados Unidos coinciden en que la visión preventiva y el principio de *quien contamina paga* deben prevalecer y de alguna forma también están de acuerdo en que el crecimiento económico y la estabilidad de la economía son condiciones necesarias para una protección ambiental exitosa. Sin embargo, respecto a los principios rectores de la protección ambiental hay una gran diferencia entre la visión de Estados Unidos, quien sostiene que el *American way of life* debe permanecer intocable, y la visión de los países europeos, quienes coinciden en aceptar que el ambientalismo exige un cambio colectivo de comportamiento.¹³

Relación entre ciencia y política

Es interesante observar las diferencias en cómo se traducen los planteamientos de la ciencia al discurso político. Para Estados Unidos sólo se pueden traducir si la ciencia es capaz de prevenir los hechos y, por tanto, sus implicaciones para el ser humano son cuantificables, incluso a nivel de costos. Por esta razón, la administración de George Bush sostenía que las afirmaciones de la ciencia sobre el cambio climático aún no habían llegado a un nivel de madurez suficiente para tomar medidas políticas y consideraba pertinente sólo apoyar las investigaciones científicas futuras. Por el contrario, la visión europea, la alemana en particular, consideraba suficientes los resultados científicos para tomar medidas preventivas y creía importante evitar retrasos para no tener que enfrentar riesgos mayores.

La noción misma de riesgo es diferente en ambos contextos; en Estados Unidos es una categoría racional relacionada con la economía; por tanto, el riesgo se cuantifica, siendo el monto del daño lo que permite contabilizarlo. En cambio, en Europa se percibe el riesgo como algo no inherente al hombre sino relacionado con los factores desconocidos, en este caso correspondientes a la naturaleza, lo cual se traduce en una visión que fomenta la prevención en materia ambiental.

Se han realizado estudios¹⁴ sobre la capacidad de respuesta de las políticas de regulación ante el riesgo en los ámbitos de la salud, la seguridad y el ambiente, los

¹³ Cornelia Ulbert, "Ideas Colliding: Why Policy-Makers Do Not Understand Each Other When They Are Talking About Climate Change", *WGES Newsletter, Working Group on Environmental Studies*, núm. 20 (otoño-invierno de 1999): 1-8.

¹⁴ Shelia Jasanoff, "American Exceptionalism and the Political Acknowledgment of Risk", *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 119, núm. 4 (invierno de 1990): 61-82. Esta autora recopila en su artículo el resultado de más de una docena de estudios sobre el concepto de *riesgo* en Estados Unidos y distintos países de Europa. Toda la revista está dedicada exclusivamente al tema de las distintas percepciones de riesgo.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

cuales revelan grandes diferencias entre Europa y Estados Unidos. En gran medida, las diferencias de percepción del riesgo corresponden a diferencias en los conceptos sobre el conocimiento científico, el cambio tecnológico y la política pública. La regulación de Estados Unidos es más rápida para responder ante las emergencias, es más agresiva al enfrentar los viejos desafíos y se preocupa más que Europa por justificar técnicamente sus acciones. Asimismo, el proceso de toma de decisiones sobre el riesgo es más costoso, de carácter confrontacional y formal, basado en el litigio y pocas veces abierto a la participación. En cambio, el proceso europeo, a pesar de las diferencias nacionales, es uniformemente cooperativo y basado en el consenso, informal, pero menos rápido y poco flexible ante las emergencias, pues es básicamente preventivo.

La visión estadounidense sobre el problema del calentamiento de la Tierra se puede caracterizar de manera general como de tipo pragmático y político, en pleno contraste, por ejemplo, con la perspectiva alemana tendiente a basarse en principios, o la británica, básicamente escéptica.¹⁵ El contenido pragmático se refleja en la orientación básicamente comercial y efectiva en costo de la búsqueda de la solución del problema, mientras que el contenido político radica en la consideración de que el tema constituye un campo de batalla entre los grupos de interés, entre el Congreso y la presidencia, entre las fuerzas aislacionistas y las orientadas a la política internacional, así como entre los partidarios de la política de regulación y los de libre mercado. En consecuencia, la incertidumbre ciertamente prevaleciente en la ciencia acerca del cambio climático tiende a ser interpretada en términos políticos, lo cual hace que las distintas posturas científicas aparezcan como simples productos manipulados por determinados actores.

Los aspectos internos y externos de la política relacionados con el cambio climático no están claramente diferenciados unos de otros; por ello, en los debates siempre aparecen indistintos y entremezclados. Este hecho parece sugerir que las políticas interna e internacional, al contrario de la convicción de los teóricos de tendencia realista, no son separables, pues incluso la política internacional tiende a ser una simple continuación de la política interna.

La visión de la elite de Estados Unidos sobre el cambio climático está marcada por la profunda fe depositada en la fortaleza de este país, expresada en la noción de su liderazgo en el mundo y las consecuentes responsabilidades internacionales. Sin embargo, también surge la percepción aislacionista, que es una suerte de reacción a la visión internacionalista, la cual tiende a ser reduccionista al tomar en cuenta sólo las necesidades internas. No hay una sola apreciación sobre la importancia del am-

¹⁵ Ésta es la conclusión del trabajo de van der Wurff, "International Climate...", p. 334.

biente, por lo que es común encontrar la idea de que las políticas ambientales deberían ser menos polarizadas.

Así, en Estados Unidos, la percepción sobre el cambio climático representa una preocupación muy limitada¹⁶ y se concibe como un asunto contencioso entre distintos actores, internos y externos, quienes intentan maximizar sus ganancias y para ello utilizan el tema ambiental en calidad de argumento útil en los debates políticos, principalmente en las batallas libradas entre los partidarios de la regulación y del mercado.

Estilo de política

El estilo de política es un concepto por excelencia del análisis cualitativo, el cual —pese a no contar con un amplio desarrollo teórico— ha sido ampliamente utilizado. Con el fin de ilustrar la utilidad del término, es muy útil referirse a uno de los trabajos más representativos en materia de política ambiental, realizado por David Vogel,¹⁷ sobre la comparación entre el sistema de regulación ambiental británico y el estadounidense.

El sistema británico en la materia es uno de los más viejos del mundo y, en comparación con los demás países de la OCDE, ha resultado muy exitoso. Es un sistema mucho menos antagónico que el de Estados Unidos, Holanda o Suecia en cuanto a la relación entre industria y gobierno, pero es también más efectivo que el de Francia o Italia. El éxito del sistema británico se debe, en gran parte, a que tiene mayores posibilidades para integrar la política ambiental y a los grupos de presión ambientalistas en sus instituciones políticas, en comparación con el sistema alemán o el japonés.

De acuerdo con las encuestas, la sociedad británica está significativamente menos insatisfecha con los esfuerzos de su gobierno en materia ambiental que la italiana, la francesa, la belga, la holandesa o la alemana. Este hecho es particularmente contrastante con lo que sucede en Estados Unidos, pues tal vez en ningún otro país industrial se han creado más antagonismos entre los distintos sectores de la industria y entre el gobierno y los grupos ambientalistas. El autor sugiere incluso que el estilo británico de política ambiental podría ser considerado como una alternativa al estilo conflictivo de la política estadounidense.

¹⁶ Willett Kempton, James S. Boster y Jennifer A. Hartley, *Environmental Values in American Culture*, Cambridge, The MIT Press, 1995.

¹⁷ El artículo de David Vogel (“Comparative Regulation: Environmental Protection in Great Britain”, *The Public Interest*, núm. 72 [verano de 1993]: pp. 88-106) es considerado uno de los trabajos clásicos en el tema y es ampliamente citado en todos los estudios comparativos de políticas ambientales.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

Cuadro 14

Resumen comparativo de la tradición ambiental, la visión dominante y la postura política sobre el cambio climático de Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>
Concepto del ambiente	<i>Universal-analítica</i>	<i>Centrada en fines y regulatoria</i>	<i>Individualista y analítica</i>
<i>Característica cultural básica</i>	Codificación, hechos Se centra en el presente Internacionalistas vs. aislacionistas	Pensamiento profundo Orientada por la tecnología. Aversión al riesgo	Dinero en lugar de industria Principio contra principio Corto plazo
	Dinero + capital productivo	Libre mercado + regulación	Capital monetario
	<i>Antropocéntrica</i>	<i>Unidad global</i>	<i>Local, entidad divisible</i>
<i>Visión sobre la naturaleza</i>	Especies y parques naturales <i>Wilderness</i>	Inestable <i>Wald</i>	Estable, asunto periférico, especies como entidades morales <i>Countryside</i>
<i>Definición de la naturaleza</i>	<i>Recurso infinito</i> Capacidad ilimitada Enfoque utilitario Base del crecimiento económico	<i>Bien escaso</i> Significado simbólico Valor intrínseco	
	<i>Religiosa, antropocéntrica</i>	<i>Principios amenaza/riesgo</i>	<i>Científico-escéptica</i> <i>Moderno-racionalista</i>
<i>Conciencia ambiental</i>	Política Modernista Gasto público reducido Autonomía del negocio	Orientación global Cambio tecnológico	Naturaleza local Voluntad de pago y cambio <i>de facto</i> necesarios
	Asuntos/políticas/experiencias de los setenta	Enfoque de regulación	Libertad individual
Relación ambiente y economía			Asunto de costos Incertidumbre Asunto de energía
<i>Relación ambiente y economía</i>	<i>Factor de costo</i>	<i>Costo/fuente de empleo</i>	
	Protección ambiental debe permitir el crecimiento en el futuro	<i>Protección ambiental debe asegurar la sobrevivencia humana</i>	
<i>Nivel internacional</i>	Garantizar seguridad, evitar conflicto	<i>Competitividad económica, hay que armonizar las normas técnicas</i>	

CAMBIO CLIMÁTICO: DESACUERDO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

Continuación cuadro 14

Resumen comparativo de la tradición ambiental, la visión dominante y la postura política sobre el cambio climático de Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Alemania</i>	<i>Reino Unido</i>
Relación ciencia y política			
<i>Principios de la protección ambiental</i>	<i>El American way of life debe ser intocable</i>	<i>Cambio colectivo de comportamiento</i>	
<i>Relación ciencia y política</i>	<i>Sólo a través de los costos</i>	<i>Orienta la toma de decisiones</i>	
<i>Incertidumbre de la ciencia</i>	No se traduce en política	Se traduce en política preventiva	
<i>Noción de riesgo</i>	<i>Rápida respuesta si el riesgo es cuantificable</i>	<i>Más lenta respuesta, no requiere cuantificar el riesgo</i>	<i>Asunto de costos</i> <i>Incertidumbre</i> <i>Asunto de energía</i>
Percepción del cambio climático			
<i>Cambio climático</i>	<i>Asunto político</i> No muy peligroso Falta consenso general	<i>Asunto global</i> Desafío ecológico sobredimensionado	Foro internacional Compromisos Política de mercado y mercado de energía
<i>Postura política</i>	Metas blandas Aplicaciones conjuntas Voluntario Análisis de costos y beneficios	Metas duras Enfoque estructural Innovación tecnológica Política regulatoria	

FUENTE: elaboración propia.

A pesar de una serie de similitudes y del hecho de que el Departamento del Medio Ambiente británico se estableció en fecha cercana a la creación de la Agencia de Protección Ambiental en Estados Unidos, hay grandes diferencias en cuanto a la administración de la política ambiental en ambos sistemas. En pleno contraste con Estados Unidos, en Gran Bretaña las cortes y la legislación a nivel nacional desempeñan un papel mucho menos significativo, pues rara vez las empresas acusan a las autoridades reguladoras ante las cortes.

La flexibilidad es otro de los rasgos distintivos del sistema británico fundamentado en la aceptación del principio filosófico común, según el cual las autoridades locales y nacionales están de acuerdo en que las normas deben ser razonablemente prácticas. En tanto, en Estados Unidos, donde las reglas del juego se definen y se discuten básicamente en las cortes y en las legislaturas, el proceso por su propia naturaleza tiende a enfrentar a las partes y generar conflictos. Los británicos, en cambio, utilizan

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

una inspección ambiental que toma en cuenta las condiciones locales y las posibilidades reales de cada lugar para aplicar las reglas.

Se utiliza el principio del más práctico de los medios (*best practicable means*), el cual parte del costo como el factor más importante en el establecimiento de los requerimientos ambientales. Los británicos no utilizan normas ambientales como en Estados Unidos, donde éstas se consideran como un recurso o instrumento para forzar a las empresas a desarrollar más y más tecnologías para controlar la contaminación; el control ambiental británico se debe entender mejor como una banda elástica expandible en función de los avances de la ciencia, los cuales ponen a disposición de la industria cada vez mejores tecnologías.

La legislación británica no exige el cumplimiento de fechas establecidas ni que las normas de emisión de automóviles deban basarse en criterios técnicos y sanitarios dados, como opera en Estados Unidos; las normas son más una especie de guía para las empresas y los inspectores. Por esta razón, el esfuerzo de las comunidades europeas para armonizar las reglas ha encontrado una fuerte resistencia por parte de los británicos, pues ellos están acostumbrados a proceder con mayor pragmatismo y considerar los casos uno por uno, lo cual, a la larga, les ha resultado efectivo. Gran Bretaña rechaza establecer requerimientos estrictos respecto a la contaminación y en lugar de provocar un choque entre las partes prefiere usar la persuasión y la negociación. Ciertamente, la presente relación de confianza y respeto mutuo entre el gobierno y las industrias es resultado de un largo proceso histórico.

La relación entre la regulación nacional y la local es similar; en Gran Bretaña las localidades no pueden aplicar normas más estrictas que las nacionales, en tanto que en Estados Unidos los estados sí pueden hacerlo; sin embargo, si un estado desea relajar las normas respecto de las federales se ve en dificultades. En otras palabras, la centralización de la política ambiental es más fuerte en Estados Unidos que en Gran Bretaña.

El sistema británico actúa de manera más informal. Este hecho no necesariamente significa que sea menos estricto o efectivo en la protección ambiental. Al contrario, el sistema británico consume menos recursos y tiempo para lograr el mismo nivel de regulación, por tanto es más efectivo que el estadounidense. La política ambiental británica es más estable, libre de cambios, de altibajos impredecibles, continua y acumulativa en los resultados.

Desde luego, los distintos estilos de política no se generan en un vacío político; al contrario, son productos derivados de la tradición política institucional. El control de emisión de gases sigue la misma lógica en muchos otros procesos de regulación, los cuales forman parte de la política pública y tienden a generar patrones comunes de comportamiento. Por ejemplo, el estilo americano insiste en establecer reglas forma-

les, en tanto el británico se basa en normas flexibles y en el cumplimiento voluntario. Esto es posible sólo en un ambiente social donde el servicio público es altamente respetado, la responsabilidad constituye un verdadero valor y existe un público que acepta la cooperación entre el gobierno y las empresas. En este sentido, la política británica es dependiente de la buena fe y la confianza.¹⁸ En Estados Unidos no ha existido jamás un ambiente de este tipo porque la relación entre industria y Estado se define básicamente en función del criterio económico. Como consecuencia de ello, el mundo de negocios británico es menos competitivo que el de Estados Unidos.

La sociedad de Estados Unidos —aunque en general concede— periódicamente expresa un antagonismo pronunciado en contra del poder económico y político de las grandes empresas; en cambio, en Gran Bretaña no existe una tradición populista de este estilo. Aunque también es cierto que ante los ojos de los grupos ambientalistas estadounidenses las formas de cooperación que se observan en Gran Bretaña frecuentemente aparecen como una cooptación de implicaciones negativas.

El estilo estadounidense de hacer política tiene, en cambio, dos ventajas principales: es capaz de introducir cambios sustanciales en un periodo relativamente corto y es independiente del consentimiento de los actores que regula. El estilo adversativo entre gobierno y negocios funciona como contrapeso político a las relaciones altamente competitivas en la comunidad empresarial.

El estilo de política ambiental evidentemente está condicionado por la naturaleza de las relaciones históricamente establecidas entre el Estado y las empresas cuya conducta muestra grandes diferencias entre Europa y Estados Unidos. En este sentido, cabe identificar un estilo tradicional europeo de hacer negocios y un estilo americano tradicional.¹⁹

El europeo se caracteriza por el estilo comúnmente llamado de clubes (*clubby*), conformado por el Estado como un actor importante en la economía, los bancos y las industrias. Este modelo permite que accionistas o grupos de accionistas participen en una serie de negocios que los interconectan, tiende a crear complejas redes de relaciones personales. Este fenómeno, denominado en inglés con el término *cross-shareholdings* (acciones compartidas), conforma unas reglas del juego consensadas por todos los

¹⁸ El texto de Vogel (*ibid.*, p. 182) sirve para ilustrar el ambiente social necesario para generar confianza y cita la creencia de que “un *gentleman* no contamina el río del vecino”, la cual si bien suena ciertamente exagerada, afirma que las industrias británicas se han ganado un gran respeto por parte de la sociedad porque han demostrado a través del tiempo estar dispuestas a restringir sus ganancias en aras de valores sociales no mercantiles. El sistema británico de regulación de hecho apela a la buena fe como condición para aplicar las reglas.

¹⁹ Franco Amatori, “European Business: New Strategies, Old Structures”, *Foreign Policy*, núm. 115 (verano de 1999): 78-89.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

miembros que, a largo plazo, tienden a estabilizar el sistema. El sistema europeo corporativo también se caracteriza por enfatizar los intereses de los *stakeholders* (entidad afectada), esto es, intereses más amplios de los propiamente financieros que abarcan a los grupos de trabajadores y a las comunidades mismas, lo cual también presta al sistema una visión de largo plazo.²⁰ En cambio, en Estados Unidos, la intervención del Estado ha sido históricamente muy limitada. Mientras en Europa las empresas han dependido de los bancos, en Estados Unidos han dependido del capital financiero muy desarrollado en este país. Los grupos de inversionistas cruzados nunca han proliferado tanto en Estados Unidos como en Europa, lo cual determina el carácter más agresivo e individualista de su sistema, y el método de los *stakeholders* tampoco ha prosperado. En consecuencia, el modelo estadounidense favorece las estrategias de corto plazo, las fusiones por razones financieras y los conglomerados formados por razones especulativas.

El papel tan diferente que desempeña el Estado en ambos sistemas explica en gran medida las diferencias de la política ambiental entre Estados Unidos y la Unión Europea. En Estados Unidos, donde el Estado tiene un papel menor, un gran número de actores accede, por ende, al proceso de regulación, mientras que en Europa, donde hay un protagonismo estatal más fuerte y un proceso de regulación más cerrado, no se permite que cualquier actor, aunque sea legítimo, tenga acceso a la toma de decisiones.²¹

Las relaciones entre sociedad y Estado constituyen otra diferencia. En Estados Unidos, aunque se trata de una sociedad más abierta, el proceso político mismo es más fragmentado. Hay gran discrepancia entre el diseño de la política ambiental y su legislación y aplicación. El papel y la influencia ejercidos por los movimientos ambientalistas debe considerarse bastante ambiguo, ya que si bien cuentan con un lugar privilegiado en el proceso de toma de decisiones, los grupos de interés ambientalistas se ven muy influidos por el sistema de cortes y deben competir con el poder de otros grupos de interés. Además de estas dificultades, el movimiento ambientalista mismo está fragmentado.

Respecto a Europa, el movimiento ambientalista está también fragmentado (como en Alemania), pero sus intereses se expresan en un partido político más conocido como los “verdes” (*Bündnis 90/ Die Grünen*). La institucionalización de intereses

²⁰ Es de valor anecdótico la frase de Henri Weber, el senador socialista francés, quien dijo que “los europeos son estadounidenses que rechazaron abordar el barco. Nosotros no nos arriesgamos de la misma manera, tenemos una necesidad de mayor seguridad”. Sobre este tema y otros aspectos más recientes de la capacidad de cambio del modelo europeo puede verse “Free to Bloom”, número especial, *The Economist*, 11 de febrero de 2000, p. 4.

²¹ Ulbert, “Ideas Colliding...”, p. 5.

ecologistas se hizo posible gracias a un sistema político que otorga un lugar privilegiado a los partidos políticos y todavía más a los partidos pequeños, éstos en particular, cuando logran reunir los requisitos para la participación en el proceso político, se vuelven muy influyentes. El principio de consenso alemán, que institucionaliza por varias vías la participación, contrasta con el sistema conflictivo y fragmentado de Estados Unidos.

Proceso de toma de decisiones: instituciones y actores

Como ya se ha explicado en los capítulos anteriores, Estados Unidos ha transformado su postura radicalmente a lo largo de la formación de los regímenes ambientales. De ser el líder, todavía durante las negociaciones del ozono, se ha convertido en opositor de los acuerdos de Kioto. En contraste, la posición de la Unión Europea durante las negociaciones del cambio climático evolucionó en sentido opuesto: al comienzo era moderada y avanzó hasta lograr el liderazgo, desde un punto de vista global.

El punto de partida para comprender esta evolución de la Unión Europea es el proceso de integración experimentado por los países europeos y, en particular, los 15 que conforman la Unión Europea. La integración y sus reglas ponen en primer plano los vínculos entre las áreas de la política, donde se considera al ambiente en general y al cambio climático en particular como factores que fortalecen la política de los órganos de decisión comunitarios.

En el terreno internacional, el factor principal que impulsó a la Unión Europea a constituirse en un actor real fue la vinculación del tema ambiental con el comercio. El ramo del comercio en Estados Unidos es competencia básicamente del Ejecutivo y en la Europa unificada es facultad de la Comisión de Bruselas. El proceso comunitario de toma de decisiones en Europa incluye las fases de prenegociación y posnegociación en pleno contraste con el proceso de Estados Unidos, país que contempla estas fases como procesos separados.

La habilidad para construir coaliciones y multiplicar los mecanismos para vincular las políticas entre los distintos sectores afectados por el cambio climático es de gran importancia para la política internacional. En la Unión Europea, un buen ejemplo de ello es el asunto de la negociación sobre la emisión de gases de los nuevos modelos de vehículos, que se realizó entre las grandes compañías de energía y la industria, ambas con el objetivo común de limpiar el aire.²² Negociar asuntos en paquete es una

²² M. Jachtenfuchs y M. Huber, "Institutional Learning in the European Community: The Response to the Greenhouse Effect", en J.D. Lieffrink (ed.), *European Integration and Environmental Policy*, Londres, Belhaven Press, 1993, pp. 36-58.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

Cuadro 15
Comparación de relaciones entre Estado y sector empresarial
en Estados Unidos y Europa

<i>Relación</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Europa</i>
<i>Naturaleza de la relación histórica entre sector público y privado</i>	<p><i>Antagónica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Basada en enfrentamiento • Formal • Regulada • Instancia legal y cortes <p>Desafío Facilita mayores cambios</p>	<p><i>Integradora</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Basado en confianza • Informal • Flexible • Negociación y persuasión o mayor sentido práctico (<i>best practicable means</i>)* • Confianza • Asegura la estabilidad de la elite
<i>El papel tradicional del sector público**</i>	<p><i>Intervención limitada del Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lo mínimo posible • Basado en un mercado financiero bien desarrollado • Formación de empresas más grandes • Competencia más directa, agresiva e individualista 	<p><i>El modelo clubby</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El Estado es el mayor actor en la economía • Estrechas relaciones con la banca y la industria (<i>cross-shareholdings</i>) • Red de relaciones personales • Incorpora amplios sectores de trabajadores y comunidades a través de <i>stakeholders</i>
<i>Consecuencias del papel que juega el Estado</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorece estrategias a corto plazo • Favorece la competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco flexible ante las innovaciones • Favorece la corrupción
<i>Capacidad de cambio ante procesos de globalización</i>	<p><i>Más adecuada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tendencia a fusión entre empresas • Sigue la competencia directa 	<p><i>Menos adecuada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tendencia a fusión entre empresas • Evita la competencia directa

FUENTE: elaboración propia.

* Este aspecto varía mucho de un país a otro. El principio de los *best practicable means* caracteriza el sistema británico, pero no al alemán o a otros. Éste ha provocado muchos debates en la Unión Europea al discutir la posibilidad de armonizar las normas y reglas nacionales, lo cual fomentó la resistencia de los países miembros acostumbrados a aplicar las normas más relajadamente.

** Las controversias en torno del *big government* en Estados Unidos constituyen un viejo y bien identificado debate. Un buen resumen sobre esto se encuentra en el artículo de R. Shep Melnick, "An American Dilema", *The Wilson Quarterly* (otoño de 1999): 70-91. Una reflexión reciente sobre el viejo dilema de la desconfianza estadounidense en el gobierno aparece también en el libro de Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government*, Washington, Simon and Schuster, 1999.

Cuadro 16
Comparación del estilo de la política ambiental en Estados Unidos y Europa

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Europa</i>
<i>El papel del Estado en el proceso político ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado juega un papel mínimo • Proceso de regulación ambiental abierto, intervienen más actores diferentes del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos más estrechos • Diferencias entre los países • Intervencionista (Alemania, Francia) • Corporativo (Gran Bretaña)
<i>Estilo específico de la política ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Orientado por la ciencia • La influencia de la ciencia es institucionalizada, es parte del proceso de la política • Normas de calidad • Toma de decisiones descentralizada estimula la disputa científica 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientado por la tecnología • La percepción de la amenaza ambiental es parte de la cultura legal • Normas tecnológicas viables • Normas técnicas internacionales vinculantes
<i>Relación entre Estado y sociedad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación fragmentada y conflictiva • Grupos de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación institucionalizada • Partidos políticos

FUENTE: elaboración propia.

práctica común en la Unión Europea, aunque no siempre resulta del todo claro qué garantiza vincular las políticas en cada caso y de qué depende precisamente la naturaleza de este vínculo.

Por lo que respecta a Estados Unidos, sus formas específicas de hacer política tienden a crear choques entre los distintos intereses y con ello se paraliza el proceso en los temas ambientales; así, esta característica contribuye a obstaculizar la adopción de mayores compromisos a nivel global. En Estados Unidos, mediante el cabildeo, los distintos sectores ejercen presión política por separado, y cada uno de los problemas ambientales se discute por separado y se plasma en leyes diferentes con dinámicas políticas específicas.

Se ha destacado²³ la gran divergencia en el tema del cambio climático entre ambos actores internacionales, cuyas posiciones se resumen de esta manera: Europa

²³ Imtiaz Hussain, *Environmental Protectionism and Comparative Observations in West Europe and in North America*, Documentos de Trabajo, núm. 38, México, CIDE, 1998, pp. 1-33.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

prefiere la acción multinacional en términos de acuerdos y principios compartidos, mientras que Estados Unidos aplica criterios selectos y prefiere manejar cada tema y país por separado; en Europa la acción regional es tan importante o más que la acción nacional, mientras en Estados Unidos está claramente subordinada a la prioridad nacional; en Europa, el principio de subsidiaridad²⁴ permite a los Estados miembros emprender acciones independientes cuyo resultado obra en función de la cooperación internacional, en tanto que en Estados Unidos el reclamo de soberanía actúa para dificultar cualquier cooperación.

En Europa, el ambiente es un tema que está presente en todos los puntos de las agendas comunitaria e internacional y se impregna en cada una de las políticas. No existen organismos o agencias creadas sólo para este fin, sino que se integra en los sectores de las distintas actividades económicas y en sus políticas, las cuales tienen implicaciones ambientales al considerar los valores respectivos ambientales en forma generalizada.

En Estados Unidos son instituciones específicas las que directa y exclusivamente se dedican al tema ambiental, de las cuales las principales pertenecen al gobierno federal y son:

- a) La EPA, que es la más importante, fue creada en 1970; ahí trabajan 19 000 empleados y cuenta con 10 oficinas regionales; es una agencia de la rama ejecutiva y tiene un funcionamiento parecido al de un departamento gubernamental.
- b) En el mismo año se creó la Administración Nacional de los Océanos y la Atmósfera (NOAA, por sus siglas en inglés), con 14 000 empleados que supervisan la gestión de zonas costeras, la pesca, la investigación científica oceánica y atmosférica.
- c) Otro organismo creado también en 1970 es el Consejo sobre la Calidad Ambiental, que se dedica a examinar, evaluar y hacer recomendaciones al Ejecutivo sobre políticas ambientales.

²⁴ El principio de subsidiaridad es uno de los fundamentales de la construcción europea en materia de toma de decisiones. Sin embargo, se han dado grandes debates sobre su significado, pues se asumen al menos tres diferentes formas de entenderlo: 1) Es el principio político que divide el proceso de decisiones entre los Estados miembros y la Unión Europea y determina el nivel de participación de las partes; permite que los Estados asuman áreas de competencia exclusivas y el nivel común sólo interviene si los Estados no son capaces de hacerlo eficientemente; 2) el Tratado de Maastricht se refiere a la subsidiaridad como un procedimiento porque borra la línea definitiva entre las competencias compartidas y las exclusivas. En este sentido, es el principio de proporcionalidad en los tribunales, que en este caso se trata del Tribunal Europeo de Justicia y se refiere al nivel de intervención del TEJ en las cortes

d) El Consejo Presidencial para el Desarrollo Sustentable es un organismo administrativo, que a partir de 1992 está a cargo de aplicar la llamada *Acción 21*.²⁵

En Europa, la política ambiental se materializa por medio de programas de cuatro a cinco años de duración con una preocupación permanente por el ambiente, mientras en Estados Unidos, como esta política es institucionalizada y sólo se revisa una vez al año, la influencia del ambiente en la política es menor. En Europa, en contraste, el tema ambiental atraviesa todos los temas de manera horizontal gracias a que los principios y las normas actúan como garantías. En Estados Unidos, la política ambiental tiende a ser selectiva, pues se realiza dentro de las relaciones bilaterales en forma de problemas específicos.

Otro aspecto muy importante es que en Europa los impactos de la política ambiental se distribuyen de manera simétrica entre todos los usuarios de energía por la vía de los impuestos directos, en tanto que en Estados Unidos se da prioridad a las medidas indirectas como por ejemplo el mercado de los permisos y, por ende, los impactos tienden a diluirse y/o a traducirse en una distribución asimétrica entre los sectores. Los efectos de la política ambiental y energética dependen mucho de la concepción misma del problema, tema ya tratado en los dos apartados anteriores, puesto que si se define en términos del uso racional como en Europa, el impacto debe ser distribuido entre todos, pero si se define en función de la producción, el impacto se concentra en los sectores generadores de la energía.

Los actores participantes y el papel que desempeñan también son distintos. En Europa, el sector público y los partidos políticos tienen una función más importante, en tanto que en Estados Unidos son las corporaciones las que influyen sobre los congresistas. Hay que destacar las técnicas tradicionales de cabildeo y las muy diversificadas actividades de los centros de pensamiento, como son la propaganda política, la influencia en la opinión pública, la comunidad científica y los medios de comunicación.

Es particularmente importante el caso de la ciencia y su relación con el proceso político. El carácter fragmentado del proceso político en Estados Unidos permite

nacionales; 3) en el mismo tratado, el artículo 3 se refiere a que las decisiones deben tomarse en la instancia más cercana al ciudadano, lo que significa una especie de principio democrático. Sin embargo, en este caso, la diferencia que se hace es entre el individuo y no entre el Estado miembro y la comunidad. Ver el debate en torno de la subsidiaridad en Gráinne de Búrca, "The Quest for Legitimacy in the European Union", *Modern Law Review*, 59, núm. 3 (1996); European Institute of Public Administration, *Subsidiarity: The Challenge of Change*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1991; Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Londres, Macmillan Press, 1995.

²⁵ OCDE, *Análisis del desempeño ambiental. Estados Unidos*, París, OCDE, 1996, pp. 33-34.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

explicar por qué ha resultado imposible conseguir un consenso político a favor de la tesis del cambio climático. El Programa de Investigación sobre Cambio Global (Global Change Research Program, USGCRP), establecido en 1991 bajo la Ley de Investigación sobre Asuntos Globales (Global Research Act), tenía el objetivo de producir información sobre cómo entender, evaluar y predecir la dinámica del cambio climático; sin embargo, esto sólo se interpretó como una tarea de compilar y explicar la información proveniente de otras fuentes. Este programa de investigación sólo informaba sus resultados al Comité de la Ciencia sobre la Tierra y el Ambiente de la Casa Blanca, y no tenía acceso directo al Congreso, lo cual explica en gran parte por qué sus postulados nunca han podido traducirse en acciones políticas concretas.

Esto no sólo obedece al hecho de que el proceso político de Estados Unidos es muy fragmentado sino también a que, como se vio en el apartado anterior, el concepto mismo de ciencia es muy distinto del de Europa. Como en Estados Unidos la ciencia significa ideas específicas y la política es ciencia orientada, es decir, sólo actúa cuando la ciencia hace predicciones concretas y cuantificables en costos, los postulados científicos no se tradujeron en acciones políticas.

En Alemania, en cambio, existe una Comisión del Bundestag con un estatus muy particular, gracias a que trabaja bajo el principio del consenso y además tiene acceso directo al proceso político.²⁶ Esta Comisión se compone de científicos y miembros del Parlamento, característica favorable a la traducción del problema científico a términos políticos e incluso legislativos. Al mismo tiempo, esta Comisión tiene lazos con el Ejecutivo y algunos de sus miembros también pertenecen a cuerpos nacionales e internacionales relacionados con el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático. Esta forma institucional presenta una relación estrecha entre la ciencia, el Legislativo, el Ejecutivo y los organismos internacionales, la cual refleja de manera fiel la concepción prevaleciente en Alemania sobre el mismo ambiente y en particular el cambio climático.

El funcionamiento de las instituciones y la naturaleza de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones permiten elaborar un cuadro comparativo con un alto nivel de abstracción sobre el tipo de vinculación existente en dos ámbitos: entre las distintas áreas de la política y entre la política interna e internacional y, por ende, sugiere capacidades muy distintas en cuanto a la cooperación internacional en materia ambiental.

²⁶ Enquete-Kommission, *Schutz der Erde: Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik, Dritter Bericht der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Voersorge zum Schutz der Erdatmosphäre"*, 2 vols., Bonn, Economica, 1990.

CAMBIO CLIMÁTICO: DESACUERDO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

Cuadro 17
Comparación de instituciones y mecanismos de toma de decisiones relevantes para la postura sobre el cambio climático entre Estados Unidos y la Unión Europea

<i>Concepto</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Unión Europea</i>
<i>Contexto institucional</i>	<i>Fragmentado</i> Agencias ex profeso a cargo del ambiente	<i>Integrado</i> Programas de 4 a 5 años de duración que involucran a todos los sectores
<i>Naturaleza de la política ambiental</i>	<i>Selectiva</i> No está presente en todos los sectores de la política y la economía	<i>Integrada</i> Constante y presente en todos los temas de la agenda política interna e internacional
<i>Actores principales de la política ambiental</i>	<i>Sector corporativo y los centros de pensamiento</i> Mediante los movimientos <i>wise use</i> que influyen sobre la opinión pública, los medios de comunicación y las comunidades científicas	<i>Sector público y partidos políticos</i> A través de la opinión pública y actividad política legislativa directa.
<i>Construcción de consensos</i>	<i>Choque entre el Ejecutivo y el Legislativo</i> Entre el gobierno federal y los grupos de cabildo de comercio, de energía y del campo, así como con los estados y niveles locales	<i>Mecanismo mixto y difuso de instituciones y división de poderes para crear consenso</i> La Comisión de la Unión Europea negocia antes y después de los acuerdos con los miembros, los sectores industriales y sociales
<i>Tratamiento de los temas ambientales en la política</i>	<i>Caso por caso</i> El ambiente se maneja institucionalmente y cada tema por separado, lo que disminuye su peso y puede ser arbitrario	<i>En paquete</i> El ambiente está presente en todos los asuntos sectoriales que incrementan su importancia, conduciendo a la acumulación de los consensos
<i>Tratamiento de temas de política internacional</i>	<i>Criterio selectivo de país en país</i>	<i>Acuerdos multilaterales basados en principios</i>
<i>Política de la energía</i>	<i>Privada</i> Enorme peso de las grandes corporaciones productoras de energía	<i>Pública-comunitaria</i> Influencia compartida entre productores, consumidores de energía e industrias usuarias
<i>Política de la ciencia</i>	<i>Instituciones de la ciencia no tienen acceso directo al proceso de toma de decisiones</i> US Global Change Research Program informa al Ejecutivo y no tiene acceso a los legisladores	<i>Instituciones de la ciencia con acceso directo al proceso político</i> Comisión de Investigación del German Bundestag, estatus único, accede al proceso político directamente

FUENTE: elaboración propia.

¿POR QUÉ LAS DIFERENCIAS?

Cuadro 18
Vinculación de las políticas y capacidad de cooperación
en Estados Unidos y en la Unión Europea

<i>Criterio</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Unión Europea</i>
<i>Vinculación entre políticas sectoriales</i>	<i>Débil</i> El traslape del ambiente con el comercio y la energía disminuye más su peso y conduce a la paralización	<i>Fuerte</i> El peso del ambiente se fortalece por el traslape con otras áreas de la política
<i>Vinculación entre política interna e internacional</i>	<i>No diferenciada</i> La postura internacional es la simple continuación de la postura interna	<i>Áreas de competencia mixta</i> El mecanismo comunitario favorece a las políticas internacionales
<i>Capacidad de cooperar</i>	<i>Nivel nacional, prioridad absoluta</i> Creciente sensibilidad del principio de la soberanía	<i>Nivel regional tan importante o más que el nacional</i> El principio de <i>subsidiaridad</i> que permite la acción independiente de los Estados miembros funciona como contrapeso en el nivel comunitario

FUENTE: elaboración propia.