

La Unión Europea puede y debe asumir un liderazgo mundial en la negociación sobre el clima

La sociedad civil europea puede incitarla, siempre que plantee propuestas sencillas y revolucionarias, por su pura simplicidad y su adecuación al reto mundial del cambio climático

La negociación intergubernamental sobre el clima está condenada al fracaso, en cualquier caso si se comparan sus resultados con el compromiso de la comunidad internacional a limitar a dos grados Celsius el aumento medio de la temperatura para el final del siglo, una cifra si bien es cierto simbólica, pero que tiene al menos la ventaja de colocar un hito superior a lo que sigue siendo inciertamente tolerable. Como siempre, como en Rio+20, se declarará que la conferencia fue un éxito, que se produjeron avances significativos, que hay que seguir negociando. Sin duda la preparación de la COP de París permitió acelerar la toma de conciencia e involucrar a todos los países en los esfuerzos necesarios, pero bien se sabe que los compromisos de los estados, como en el acuerdo bilateral entre China y los Estados Unidos, no están a la medida de la profundidad y la urgencia de las transiciones que se deben llevar a cabo. Y los mismos gobernantes se hundirán aún más en la esquizofrenia al llamar un día a reactivar el consumo facilitado por la caída del precio del petróleo, motor del crecimiento, y al día siguiente, a limitar el consumo para frenar el cambio climático.

Sólo Europa está en condiciones de romper con esta esquizofrenia. Para ello, no bastará que avance valerosas cifras de reducción de emisiones de gas de efecto invernadero. Necesita, para afirmar su liderazgo, portar una *visión nueva* ilustrada por unas cuantas ideas sencillas. Éstas no transformarán la negociación actual como con un toque de varita mágica. Hará falta tiempo para que se impongan como evidencias, pero Europa afirmará el magisterio intelectual que necesita el mundo para salir del estancamiento actual del pensamiento político, económico y jurídico. Mas la sociedad civil europea también tendrá que unirse para incitarla, pues la negociación intergubernamental a la que se reduce paulatinamente la Unión Europea tampoco le dará esta visión y esta audacia. Ahora bien, igual a la sociedad civil le faltan hoy visión y audacia. Parte de ella pensó que jugando el juego del “realismo” como los Grupos Mayores de la ONU, podía influir en la negociación intergubernamental, lo que no puede hacer sino de forma marginal; otra descartó las negociaciones intergubernamentales y cuenta con un movimiento ciudadano poderoso y una federación de innovaciones locales a favor de un estilo de vida más sustentable. Todo aquello es respetable pero me parece no tomar en cuenta que ninguna de estas dos actitudes está a escala del problema. Se impone un tercer procedimiento: propuestas globales que renueven el marco de pensamiento de la gobernanza, el derecho y la economía. Claro, estas propuestas tampoco cambiarán la negociación como con un toque de varita mágica, pero al indicar rutas nuevas y concretas para lograr los objetivos –ni más ni menos los de la supervivencia de la humanidad– y al empujar la UE hacia la ambición, al contribuir a nuevas coaliciones, en particular con los países más vulnerables al cambio climático, podrán hacer surgir el marco de las futuras negociaciones. Tal es el propósito de las cuatro propuestas siguientes.

1. Desacoplamiento entre desarrollo y consumo de energía por la generalización de cuotas territoriales negociables de energía fósil

Aún no se ha roto el vínculo entre crecimiento económico y consumo de energía fósil. Con nuestras herramientas económicas actuales, el “desacoplamiento” es un mito. La eficiencia energética de la

economía europea ha progresado porque Europa importa los bienes cuya producción es la que más consume energía y que son los que hoy representan la tercera parte de nuestro consumo total de energía.

El desacoplamiento no puede existir mientras se utilice una sola y misma moneda para pagar lo que se debe estimular –el trabajo humano, la creatividad y el intercambio– y lo que se debe ahorrar: la energía fósil. ¡Es como si se quisiera manejar un coche en que un solo y mismo pedal sirve de freno y de acelerador!

Sólo un límite máximo mundial de emisiones anuales, distribuido entre las regiones del mundo, y dentro de ellas entre los territorios, podrá respetar el imperativo, reconocido por el conjunto de la comunidad internacional, de un aumento máximo de la temperatura media de 2° de aquí al 2100. Pues respetar este imperativo implica determinar la cantidad total de CO₂ emitida de aquí al 2100 y repartir estas emisiones entre los 85 años que quedan por recorrer, con una trayectoria llegando a emisiones cero en 2100. O sea determinar, año por año, el límite máximo de emisiones, por lo tanto las cuotas que se deben distribuir entre los países, entre los territorios y entre las personas. Esta distribución debe ser igual para todos. Por tres razones. La primera es que el clima es un bien común mundial; la segunda es que los países que ahorran más, en general los más pobres, deben poder aprovechar su sobriedad vendiendo su cuota a los más ricos; la tercera es que sin los sumideros de carbono, esencialmente los océanos, que absorben las tres cuartas partes de las emisiones, nuestro planeta ya se hubiera vuelto, para utilizar la expresión de Michel Rocard, en sartén. Ahora bien, el sistema económico actual se resume a que los grandes consumidores de energía se apropian estos sumideros.

Las cuotas distribuidas constituyen *la moneda energía*. De ello se desprende que toda compra deberá hacerse en dos monedas (lo que se ha vuelto elemental con el dinero electrónico): la moneda energía, donde se deduce de la cuota la cantidad total de energía incorporada en el bien o el servicio que se compra; la moneda clásica para lo demás. Así como el IVA tuvo como consecuencia sumar el valor agregado a lo largo del proceso de producción, la moneda energía creará instantáneamente mecanismos de trazabilidad y de totalización de la energía fósil movilizadas a lo largo del proceso de producción.

Al contrario de un impuesto sobre el carbono, nacional, regional o incluso mundial, que impacta proporcionalmente más a los pobres que a los ricos ya que la parte de los gastos energéticos disminuye cuando se va de los más pobres a los más ricos, y al contrario del mercado del carbono actual que sólo se refiere a las grandes industrias, el sistema de cuotas negociables es socialmente progresivo. Da la posibilidad a los países, a los territorios y a los hogares más pobres de vender muy caro a los ricos las cuotas que ellos mismos no habrán consumido.

La idea de las cuotas no es nueva. El gran ecologista indio Anil Agarwal había planteado desde los años ochenta la cuestión de la propiedad de los sumideros de carbono, que es una de las justificaciones de cuotas iguales para todos. Por un malentendido el asunto se había enterrado por un tiempo: ¿hablar de cuota negociable no sería transformar la naturaleza en mercancía? Lo que vale cuando se limita a un mercado del carbono reservado a las grandes empresas, ya que la cuota se asimila rápidamente a un “derecho a contaminar”, no vale cuando las cuotas se generalizan en el conjunto de la humanidad y pasan a ser –lo que es precisamente lo que está en juego– la determinación de lo que las sociedades humanas pueden sacar cada año para su propio uso sin poner en peligro los grandes equilibrios de la biosfera.

Los economistas Nicholas Stern en el Reino Unido, autor del famoso informe sobre el coste de la falta de acción ante el cambio climático, el Premio Nobel de economía Jean Tirole y también el titular de la cátedra de economía del Collège de France, Roger Guénerie, han llegado a la misma conclusión, sin, me parece, haber sacado una de las consecuencias esenciales, o sea la creación de una moneda energía independiente.

A veces oigo decir que esta propuesta es utópica, que los Estados Unidos y Rusia, quienes serían indudablemente los grandes perdedores del sistema, nunca se sumirán a ella. ¡No hombre! ¿No es todavía más utópico creer que las negociaciones intergubernamentales actuales conseguirán el objetivo indicado para el final del siglo? ¿Pidiendo a los otros países que hagan los esfuerzos de

ahorro que ni los Estados Unidos ni Rusia querrán hacer?

Un interés que no hay que descuidar en lo que se refiere a las cuotas, además de la simplicidad que le da al intercambio la creación de una moneda energía, es poder instaurar cuotas territoriales. Puesto que se suma la energía fósil movilizada en el momento del consumo final, basta con definir lo que va a los equipamientos colectivos y lo que va al consumo de las personas, y esto abre un nuevo espacio en el debate democrático local. Ya muchos sistemas de transporte indican la emisión de CO₂ asociada con un recorrido y por otra parte es fácil cargar la moneda energía al mismo tiempo que la moneda euro de la recarga de un pase de transporte. Los derechos a energía fósil consumidos al compás de la producción y de la distribución se recuperan, ellos, en la compra del consumidor final. Se sabe que muchos territorios están por delante de los estados en su reflexión sobre la transición hacia sociedades sustentables y en sus compromisos, como lo muestra en Europa el Pacto de los Alcaldes. Y también a escala territorial es donde surgen progresivamente verdaderas estrategias que involucran el conjunto de los protagonistas. Además, el gobierno chino empieza a interesarse en la idea de cuotas territoriales mundiales.

Otro interés es que al contrario de un impuesto sobre el carbono –que mientras no se extienda al mundo entero tiende a provocar la deslocalización de las actividades productivas hacia los que menos aplican reglamentos climáticos, y cuyo impacto además se aminora cuando baja el precio de la energía fósil– se puede instaurar el sistema de cuotas inicialmente en Europa, imponiendo así una medida en las fronteras del conjunto de la energía fósil consumida en el momento de entrada de bienes y servicios al territorio europeo sin contravenir a las normas de la OMC, puesto que no hay impuestos en la frontera, y sin penalizar la economía europea, puesto que haría no sólo por fin posible sino también inevitable el desacoplamiento entre desarrollo de la actividad humana y consumo de energía fósil. El mercado europeo es el mercado único de consumo más grande del mundo y una salida esencial de las materias primas rusas, de los productos agrícolas brasileños y de los productos industriales chinos y estadounidenses, de modo que una decisión europea tendría repercusiones considerables, incluso entre los países menos espontáneamente favorables a un sistema de cuotas. Los datos relativos al cambio climático son bastante precisos ahora para poder determinar las curvas posibles de disminución del consumo de energía fósil, por lo tanto la curva posible de las cuotas asignadas a Europa durante las próximas décadas. Faltaría, en un sistema limitado a Europa, el efecto redistribuidor de las cuotas a favor de los países más pobres, pero bien se ve cómo podría surgir bastante rápidamente una coalición de países que habrán adoptado este dispositivo.

2. Un impuesto mundial en la fuente sobre la energía fósil producida

Desde hace cerca de 20 años, las negociaciones internacionales han tropezado sobre las condiciones de financiación de la transición energética de los países más pobres y sobre las modalidades de participación de los países ricos en este fondo. Existe una solución de gran simplicidad: un impuesto mundial sobre la producción de energía de origen fósil cobrado en la fuente y dedicado a la transición energética, en particular en los países más pobres. Sería fácil determinarlo y fácil recaudarlo gracias a la concentración de las fuentes de producción. ¿Por qué jamás se ha propuesto? Porque rompe uno de los tabúes más arraigados en la vida internacional: la soberanía plena y total de los estados sobre sus recursos naturales. ¿Y quién supo, a pesar de que hubiese originado la concepción absolutista del estado, desatarse del tabú de la soberanía? La Unión Europea. Por lo tanto, bien le toca a ella poner esta propuesta sobre el tapete de negociaciones. Es parte de un doble movimiento de fondo: el de considerar los recursos del planeta y el clima como “comunes mundiales” administrados por una comunidad mundial emergente que no se reduce a una suma de estados soberanos, o sea lo que Mireille Delmas Marty llama el “paso de la soberanía solitaria a la soberanía solidaria”; y el de reconocer, a contracorriente de la visión absoluta del derecho de propiedad que ha controlado a las sociedades occidentales, que toda propiedad de un recurso natural induce responsabilidades equivalentes en cuanto a su uso.

3. Romper con la irresponsabilidad sin límites de nuestras sociedades

El corolario de la interdependencia es la responsabilidad mutua, o sea la obligación de tomar en cuenta el impacto de nuestros actos sobre las otras sociedades y sobre la biosfera. La interdependencia mundial requiere una responsabilidad universal consagrada en el derecho internacional. Mas hoy la responsabilidad universal no existe en el ordenamiento jurídico, que sigue dominado por el derecho de épocas pasadas, organizado a escala de los estados. El siglo XIX supo inventar la sociedad de responsabilidad limitada para estimular el espíritu empresarial y facilitar la movilización de capitales al servicio del desarrollo de una empresa industrial. El siglo XXI que comienza, el siglo de la Era Antropócena, el siglo en que la supervivencia de la humanidad depende de nuestra capacidad colectiva para administrar un planeta finito y frágil, para tomar en cuenta el impacto de nuestros actos, incluso los que parecen anodinos, sobre las otras sociedades y sobre la biosfera, es por el momento un siglo de sociedades de irresponsabilidad ilimitada.

Esto lo ilustra el cambio climático. Hoy, *el clima no existe en derecho internacional*. No se rige su evolución. No es más que el resultado de tratos entre poderes. Para acabar con la irresponsabilidad ilimitada, hay que convertir el clima en *bien común mundial*, cuya gobernanza se debe definir con responsabilidades compartidas, lo que incluye la distribución de cuotas y la gestión de la moneda energía.

¿Quién puede tomar la iniciativa de proponerlo? La Unión Europea. ¿Por qué?

Primero, porque el punto común de todas las sociedades europeas es que se fundamentan en una forma de pacto social, de responsabilidad compartida y de equilibrio entre eficacia del mercado y redistribución social. En 2005, se celebró el primer Foro China-Europa, cerca de Cantón. Su objetivo consistía en compartir con la intelligentsia china la experiencia de la construcción europea. Una de las preguntas a los europeos fue la siguiente: se ven claramente las diferencias entre países europeos por lo que se refiere, por ejemplo, a la protección social o al papel redistributivo del impuesto; ¿se puede en estas condiciones hablar de un “modelo social europeo”? A lo que había respondido Jérôme Vignon, antiguo director de la misión prospectiva de la UE: sí, existe a pesar de todo un tronco común para todos los sistemas sociales europeos, que consiste en basarse en una forma de contrato social, por lo tanto de definición de las responsabilidades recíprocas.

También porque la construcción del derecho europeo –que se ha hecho por mestizaje de las distintas tradiciones jurídicas con márgenes de discrecionalidad nacionales para adaptar los principios comunes a las especificidades de cada país– es única en el mundo.

Con motivo de la negociación sobre el clima, la iniciativa de la Unión Europea podría así presentar dos aspectos: aprobación de una Carta Europea de las Responsabilidades Humanas, acompañada con una extensión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al derecho de la responsabilidad; y la introducción en las negociaciones de un derecho internacional de responsabilidad climática, corolario del reconocimiento del clima como bien común, como primera etapa de la adopción por la ONU de un tercer pilar de la comunidad mundial, junto a la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, o sea la Declaración Universal de las Responsabilidades Humanas, marco del desarrollo de un derecho internacional de la responsabilidad.

4. Fundar el comercio internacional sobre la promoción de sectores de producción y de consumo sustentables

Con la OMC, el mundo se ha comprometido a nivel mundial a suprimir barreras arancelarias al libre comercio. En un mundo cada vez más “plano”, la mayoría de los sectores de producción ya se organizan a escala mundial. ¿Pero en favor de qué modos de producción y de consumo? Bajo la influencia de la sociedad civil y la evolución del derecho –en particular, hay que decirlo, con el impulso de catástrofes como las del naufragio del Erika o el hundimiento del Rana Plaza– las empresas ya no se limitan a su perímetro para asumir su responsabilidad social y medioambiental. Levantando la “vela jurídica” de la ficción de independencia entre filiales, proveedores y subcontratistas, se les invita a asumir su responsabilidad societal, tal y como la Norma ISO 26000, y

a considerar el impacto social y medioambiental del conjunto del sector. El concepto de esfera de influencia, usada por los tribunales, o el de deber de vigilancia, introducido por las legislaciones francesa e inglesa, están progresivamente cambiando de “derecho blando o indicativo” (*soft law*) a “derecho vinculante” (*hard law*) la idea de sector sustentable de producción. Y no hay sociedades sustentables sin sectores de producción y de consumo también sustentables.

La Unión Europea puede ponerse en vanguardia de esta evolución. Para ello, la negociación de la ATCI (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, el llamado TTIP en inglés) con los Estados Unidos ofrece una oportunidad histórica. Lo que está en juego, en efecto, no es la reducción de los derechos de aduana –es cosa hecha– sino la unificación de las normas de producción. Es legítimo que los consumidores europeos se preocupen de la aceptabilidad de normas de seguridad alimentaria, pero la negociación no puede detenerse en esto. Se trata aquí de una oportunidad única para examinar en común los sectores de producción, empezando con la alimentación, y hacer de la ATCI *el primer acuerdo internacional destinado a promover sectores sustentables*. La tendencia actual de la sociedad civil europea es de levantarse en contra de la idea misma de este acuerdo. Pero si tiene mucha razón en protestar contra las modalidades de negociación oscuras, no la tiene en oponerse a su principio mismo. Sería reproducir el error histórico del Acuerdo Multilateral sobre las Inversiones (AMI). En circunstancias bastante parecidas a las del ATCI, o sea un acuerdo negociado en secreto, la sociedad civil había explotado los recursos de Internet, entonces recién nuevos, para llevar a cabo una campaña internacional de oposición al AMI. Se abandonó el proyecto y la sociedad civil gritó victoria. En verdad, ella había caído en su propia trampa: a los estados más poderosos les fue mucho más ventajoso negociar, después del abandono, tratados bilaterales de protección de las inversiones de sus nacionales, donde la disimetría de la relación de fuerzas jugó mucho más en favor de ellos que lo habría hecho en un tratado multilateral. Por eso estoy convencido que es infinitamente preferible que la sociedad civil europea presente propuestas, diga el ATCI que desea, y le corresponderá a los gobiernos decir que en estas condiciones, renuncian.