

Area de Estudios Europeos

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

2009
JUNIO
06

Cambio de paradigma:
la justicia social, un
requisito previo para el
desarrollo sostenible

PHILIPPE POCHE
Director del Instituto Sindical Europeo

CHRISTOPHE DEGRYSE
Colaborador del Observatorio Social Europeo



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

PRESENTACIÓN

RAMÓN BAEZA SANJUÁN

Director de Estudios Europeos de la Fundación Primero de Mayo

Este sexto *Estudio* ha sido elaborado por el Director del Instituto Sindical Europeo (ISE) –Philippe Pochet- y por Christophe Degryse, siendo producto, como más tarde explicaremos, de la creciente colaboración entre la Fundación Primero de Mayo y el Instituto.

En sus diferentes facetas –financiera, económica, social,...-, la crisis actual ocupa un lugar central de las agendas sindicales. La respuesta inmediata a sus efectos más graves –desempleo, recesión, exclusión,...- y las alternativas al modelo de crecimiento que la ha originado protagonizan la actividad –también los debates o las reflexiones- de las organizaciones de trabajadores, tanto nacionales como internacionales. En las más recientes publicaciones de la Fundación Primero de Mayo pueden encontrarse una importante cantidad de referencias a esta situación, sin olvidar la creación del Observatorio Internacional sobre la Crisis.

Desde las más diferentes disciplinas proliferan quienes en *la primera crisis de la globalización* perciben un problema –de magnitudes colosales- frente al que hay que contraponer soluciones. Incluso hay quienes opinan que nos encontramos ante un accidente cíclico que se superará con ajustes que *perfeccionen* el sistema o con instrumentos de autocorrección que aportará el propio mercado. Sólo una minoría considera que la crisis económica y financiera es, sobre todo, una oportunidad que debe ser aprovechada para transformar en profundidad el paradigma liberal imperante durante las últimas décadas. El presente trabajo de Pochet y Degryse se inscribe en esta corriente de pensamiento.

Los autores parten de la premisa de que el cambio climático no puede combatirse con ajustes técnicos o meramente sectoriales, imponiéndose políticas globales y coherentes, entre las que se incluyan políticas sociales. Porque son los más ricos los responsables de la mayor parte de las emisiones de CO₂ y los más pobres los que sufren las más graves consecuencias del calentamiento global.

La Unión Europea responde al cambio climático con iniciativas en buena medida inconexas. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EDS) se inserta en la Estrategia de Lisboa, determinada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Desarrollo social y medioambiental se abordan con frecuencia como si carecieran de vínculos. Frente a los retos medioambientales, parece abrirse paso con fuerza creciente la alternativa de un “capitalismo ecológico” en el que el trabajo decente o la cohesión sean cuestiones marginales.

Ante estas perspectivas los autores propugnan un cambio de paradigma: el crecimiento económico no garantiza la generación de beneficios sociales o medioambientales; sólo la protección social y la cohesión social crearán sociedades sostenibles. Un modelo de desarrollo sostenible sólo será posible mediante un enfoque integrado de políticas que incluya el incremento de la inversión pública y privada, la fiscalidad, el transporte o una reestructuración –basada en la innovación tecnológica- que haga las industrias respe-

tuosas con el medioambiente. La transición hacia nuevos modelos de producción y consumo tendrán repercusiones en el empleo y en la política social. Existe un importante potencial de creación de empleo en sectores como el transporte público, el ferrocarril o en áreas de rendimiento energético vinculadas con la construcción. Pero también será necesario realizar importantes esfuerzos en formación y prever mecanismos de protección social frente a los previsibles ajustes en el mercado de trabajo que produciría el cambio de paradigma.

Todo ello nos conduce a una revalorización del papel de las administraciones públicas al menos en tres ámbitos: la regulación y la supervisión, la fiscalidad –incentivando el cambio de pautas de producción y consumo– y la inversión en infraestructuras, en nuevas tecnologías, en educación y formación.

Nos encontramos, pues, ante un sugerente trabajo que, sin duda, contribuirá a enriquecer las reflexiones y la capacidad propositiva ya demostrada por las organizaciones sindicales internacionales. No olvidemos que la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Comité Consultivo Sindical ante la OCDE (TUAC) o la Confederación Europea de Sindicatos (CES) desde el momento en el que los primeros síntomas de la crisis se hicieron patentes, sostuvieron que la única alternativa de futuro viable se encontraba en una estrategia global de cohesión social y territorial, basada en una economía con bajas emisiones de carbono y “empleos verdes”.

Al inicio de esta presentación se mencionaba que este *Estudio* es producto de la colaboración entre el Instituto Sindical de Estudios –vinculado a la CES– y la Fundación Primero de Mayo. En efecto, los máximos responsables de las dos instituciones –Rodolfo Benito y Philippe Pochet– se reunieron en Bruselas el pasado mes de abril, decidiendo incrementar y profundizar la cooperación ya existente, incluyendo el intercambio de trabajos.

Pocos dudan de la ineluctable necesidad de las organizaciones sindicales de contar con instituciones que permitan reflexionar, investigar, debatir sin los constreñimientos de la actividad diaria. No se trata de desvincular o “liberar” la producción teórica de la acción sindical. Al contrario. El objetivo se encuentra en, desde el pensamiento o el estudio, aportar análisis y alternativas útiles que faciliten la adopción de decisiones a los órganos de dirección sindical. Citando a Rodolfo Benito, situar al conocimiento en el origen de la transformación de la realidad.

Hoy en día la actividad sindical está determinada por la globalización, por un contexto en el que los factores económicos circulan a escala planetaria con creciente rapidez y obstáculos fácilmente soslayables. Como insisten Philippe Pochet y Christophe Degryse en este trabajo, las respuestas sólo pueden ser globales y coherentes. Obviamente, los centros de estudios sindicales no somos ajenos a este nuevo marco. Nuestra actividad y nuestra producción ha de ser compartida con la de nuestros homólogos. Los trabajos que realizamos se enriquecen mutuamente y, especialmente en el marco de la Unión Europea, resulta imprescindible disponer de un profundo conocimiento de las realidades sociales, laborales o económicas vigentes en los restantes Estados miembros. Desafortunadamente, en España estamos habituados a recibir –incluso desde medios pretendidamente *especializados*– mensajes, sobre la rigidez de nuestro mercado de trabajo o sobre los costes del despido. Mensajes que frisan el dogma y, sin embargo, no resisten un contraste mínimamente riguroso con la situación real de los países pretendidamente utilizados como referencia.

Esta preocupación fue trasladada al ISE. Necesitamos un instituto europeo que investigue y ofrezca alternativas a los desafíos que genera el proceso de integración y sus diferentes políticas, que tienen una influencia directa e indiscutida en los países que con-

forman la Unión. Pero también que contribuya a coordinar los trabajos de los institutos sindicales nacionales, facilitando el intercambio de conocimientos, generando sinergias, evitando redundancias y solapamientos. Pero para que esto sea posible, el ISE deberá contar con el compromiso y el esfuerzo de los institutos nacionales.

El compromiso de la Fundación Primero de Mayo –expresado por su Presidente- con el fortalecimiento de un espacio europeo de reflexión, estudio y debate sindical fue expuesto al Director del ISE. Una muestra del renovado entendimiento entre las dos instituciones lo encontramos en este *Estudio*. ♦

Cambio de paradigma: la justicia social, un requisito previo para el desarrollo sostenible

CHRISTOPHE DEGRYSE

Director del Instituto Sindical Europeo

PHILIPPE POCHE

Colaborador del Observatorio Social Europeo

INTRODUCCIÓN¹

Los datos sobre los trastornos climáticos que arrojaron los informes del IPCC (Grupo intergubernamental sobre el cambio climático), especialmente en 2007, han contribuido a que se alcance un consenso internacional respecto a las causas humanas, así como al impacto que el cambio climático tendrá en el futuro (IPCC, 2007). Según el IPCC, a menos que se tomen medidas drásticas para reducir las emisiones de CO₂, la temperatura global en el 2100 habrá aumentado entre 1,1°C y 6,4°C, dependiendo del panorama contemplado. El nivel del mar subirá entre 18 y 59 cm. (debido al derretimiento de los polos y al consiguiente crecimiento de los océanos). Los patrones de precipitaciones también se verán afectados (habrá más sequías y lluvias más fuertes).

Puede que exista un consenso general en cuanto a las causas, pero lo que no está tan claro es quién es responsable del calentamiento global, qué debe hacerse para combatirlo y qué precio debe pagarse. El problema del calentamiento global está especialmente ligado a la acumulación y el “almacenamiento” a largo plazo de CO₂ en la atmósfera (van Ypersele 2008), lo que significa que sobre los países industrializados recae una responsabilidad histórica por el fenómeno, tal como se reconoció en la Convención Marco de las Naciones Unidas².

Lo que se pretende es restringir el incremento de la temperatura a no más de 2 grados, y los objetivos de las negociaciones para después del 2012 se han fijado partiendo de este dato. A fin de lograrlos, el Informe Stern (2007) ha sido el primer informe de gran alcance que ha cuantificado el coste de permanecer dentro de dicho límite (aproximadamente el 1% del PIB anual) en contraste con el coste que supondría la inactividad (un 5% del PIB anual).

La Unión Europea ha comunicado su intención de liderar esta iniciativa (Consejo Europeo 2007) y de llevar a la práctica un ambicioso proyecto para reducir las emisiones de CO₂ en un 20% antes del año 2020, o en un 30% en caso de contar con el apoyo internacional. Algunos gobiernos, como el del Reino Unido, han colocado este asunto en el primer lugar de sus agendas políticas, pero otros, como Italia, se están quedando rezagados. El caos climático es solo uno de los múltiples aspectos de una crisis ecológica más general que repercute también en el agua (Gauthier y Fellous 2008), los bosques, las reservas de peces y la biodiversidad, entre otros (Brown 2007).

Al mismo tiempo, se observan tendencias divergentes en el crecimiento demográfico de los países (por ejemplo, China e India, dos países que cuentan actualmente con aproximadamente mil trescientos millones de habitantes, se prevé que alcancen en el 2100 una población de mil quinientos millones y dos mil millones, respectivamente). Esta transición tendrá un efecto negativo sobre las distintas situaciones potenciales que pre-

NOTA:
Las notas
a pie de página se
relacionan al final
del texto.

senta el IPCC respecto al cambio climático, pues las seis tienen una dimensión demográfica. El planeta tendrá tres mil millones más de habitantes en el 2050.

La crisis financiera, y la subsiguiente crisis económica, ha dejado claro cuáles son nuestras opciones en cuanto a modelos económicos y orientaciones políticas. Algunas personas opinan que la crisis es temporal y que no debería afectar seriamente el paradigma liberal dominante (hay quienes incluso piden que se refuerce). Otros creen que para salir de la situación basta con ir aplicando normas según se vayan necesitando y con un progreso o cambio tecnológico más rápido (en los siguientes párrafos nos referiremos a esta postura con el término “capitalismo Gaia”). Por último, están quienes ven que el sistema afronta una crisis profunda y que presenta la posibilidad de abogar por un nuevo paradigma que combine el desarrollo sostenible y la justicia social³. Nosotros pertenecemos a este último grupo: nuestra tesis es que los cambios de conducta necesarios debido a la crisis ecológica serán insostenibles si no nos preocupamos por la justicia social.

Comenzaremos este Documento de Trabajo explicando nuestro marco analítico propuesto. A continuación examinaremos la Estrategia actual de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS) y sus propuestas tanto energéticas como climáticas. Trataremos de demostrar que la puesta en práctica y el cumplimiento de estas iniciativas exige más que simples ajustes en las políticas comunitarias y nacionales: se requiere un nuevo paradigma. Finalmente, señalaremos las principales cuestiones que surgen en siete sectores concretos. En resumen, ofreceremos algunas líneas de reflexión que darán paso a nuevas sugerencias. El trabajo no pretende cubrir de forma exhaustiva todos los aspectos de este debate tan complejo, ni siquiera parcialmente; lo que intenta es ofrecer, de forma estructurada, materia de reflexión con el fin de fomentar el debate sincero respecto a las vinculaciones existentes entre las dimensiones sociales y medioambientales.

1. MARCO ANALÍTICO

El calentamiento global no puede combatirse simplemente con unos cuantos ajustes técnicos en nuestros modos de producción y consumo, por ejemplo, fabricando automóviles que emitan menores cantidades de CO₂. Debemos replantearnos nuestro modelo de crecimiento; por ejemplo: los medios de transporte y, por consiguiente, todo el conjunto de políticas que se están implantando actualmente para su desarrollo. Así pues, lo que debe plantearse desde ahora es un cambio social. Si bien es cierto que la tecnología puede y de hecho desempeñará un papel importante en la reducción de emisiones CO₂ (para consultar el estado de las tecnología actuales y casi completamente desarrolladas en diferentes sectores, véase el Anexo 1, IPCC 2007), sería ilusorio creer que la tecnología por sí sola puede salvar el medioambiente. Esto es especialmente cierto porque no hemos hecho más que empezar a pensar en los derechos de propiedad relacionados con las innovaciones medioambientales y en cómo facilitar a los países o grupos más pobres el mayor acceso posible a dichas innovaciones, que si han de ser efectivas, deberían considerarse un bien público y no exclusivamente una fuente privada de lucro.

El IPCC analizó en su último informe, los instrumentos y políticas necesarias para mitigar el cambio climático y se identificaron ocho:

1. Niveles y estándares normativos;
2. Impuestos y costes;

3. Permisos negociables;
4. Incentivos financieros;
5. Acuerdos voluntarios entre gobiernos y entidades privadas;
6. Instrumentos informativos;
7. Investigación y desarrollo (véase el Anexo 2);
8. Posibilidades vinculadas a políticas nacionales no relacionadas con el clima.

Tal como indica el informe (IPCC 2007: 765), *“hay una serie de políticas nacionales no relacionadas con el clima que influyen en las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero), como las políticas referentes a la pobreza, la utilización del suelo y los cambios de uso de éste, seguridad y abastecimiento energéticos, comercio internacional, contaminación atmosférica, reformas estructurales y políticas demográficas”*.

Nuestra línea de razonamiento se sustenta en este enfoque integral directo e indirecto. El desafío no es simplemente sectorial (abastecimiento de energía, transporte, construcción, industria, agricultura, silvicultura y gestión de recursos, para enumerar las categorías utilizadas por el IPCC); ni deberían considerarse los sectores enumerados arriba como simples instrumentos. Es esencial que existan políticas globales y una coherencia total. Por la misma razón, la CES (Confederación Europea de Sindicatos) y las ONG sociales y medioambientales han estructurado unas reflexiones conjuntas para la próxima Comisión Europea (2009-2014) en torno a algunos temas principales⁴.

Desde esta perspectiva, no podemos pasar por alto la ausencia, o por lo menos las debilidades, del pensamiento sistémico que combina las dimensiones sociales y medioambientales del desarrollo sostenible. En particular, se pueden mencionar las consecuencias que la ruptura con nuestros modelos de producción y consumo actuales tendrían en el mundo laboral, las políticas sociales y de protección social. Se han realizado análisis fragmentarios sobre ciertos aspectos de la relación entre el medioambiente y las políticas de empleo (Comisión Europea 2005c; Syndex/Wuppertal Institute/ISTAS sobre el cambio climático y el empleo 2007), la protección social (Mira D’Ercole y Salvini 2003; Gough 2008) y las políticas sociales (OCDE 2006; Pye *et al.* 2008).

El cambio climático puede considerarse un nuevo riesgo social que no afectará por igual a diferentes regiones y grupos sociales (Gough 2008). Es bien sabido que, según los últimos pronósticos, África, el continente que menos ha contribuido al calentamiento global, será el que se vea más afectado. En general, es muy común señalar en este contexto las medidas contra la pobreza y vincular la acción contra el cambio climático con el aumento en las ayudas al desarrollo, especialmente para la educación (Mira D’Ercole y Salvini 2003; Brown 2007). El presente documento no se ocupará en analizar este asunto en detalle. En cualquier caso, las actitudes son mucho más imprecisas cuando se trata de implicaciones sociales en los países desarrollados o en transición, que son los objetivos de nuestras reflexiones.

No habrá consenso respecto a alterar nuestra conducta si no hay solidaridad intra e intergeneracional, y, por supuesto, este consenso no puede darse por sentado: hay que trabajarlo. Por otro lado, el comportamiento *sí que puede* alterarse en lo que respecta a una equivalencia relativa entre un corto y un largo plazo. Como señalaban Fitoussi y Laurent (2008: 66), *“las relaciones entre generaciones no son tan sencillas como para simplemente plantear la hipótesis de un altruismo generalizado. Sin embargo, hay un*

área en la que el bienestar tanto de las generaciones presentes como de las futuras puede considerarse complementario y no excluyente: la justicia social. Aunque por sí sola la justicia social no basta, sí que es como mínimo una condición imprescindible para el altruismo intergeneracional”.

Estamos ante un aspecto clave de la cohesión social, ya que las injusticias medioambientales y sociales se reafirman mutuamente. Un estudio financiado por la Comisión señala tres aspectos interrelacionados. En primer lugar, los deciles más ricos producen más emisiones CO₂ en términos absolutos; en segundo lugar, los menos acaudalados se ven más afectados por la degradación medioambiental, y tercero, los planes tributarios son generalmente regresivos, es decir, más onerosos para las familias o individuos más pobres (Pye *et al.* 2008).

Pero hemos de abrir nuestra mente y reflexionar en la aceptación social del cambio. Actualmente, más de 72 millones de ciudadanos de la UE viven en la pobreza, y el abismo entre ricos y pobres es cada vez mayor. El 15% de los trabajadores europeos, es decir, aproximadamente uno de cada siete, percibe mensualmente una cantidad menor del 60% del salario medio nacional: en otras palabras, pertenecen a la clase trabajadora pobre⁵. La diferencia salarial entre los directores de grandes compañías y el empleado de término medio ha aumentado considerablemente en todos los estados miembros de la UE (Krugman 2008). Lo que es más, esta brecha ha estado creciendo en un momento en que parte de la responsabilidad por el descenso del PIB recae en los sueldos en la mayoría de los países de las UE, y cuando los aumentos de sueldo apenas se mantienen al paso con la inflación y no están a la altura del crecimiento económico en varios de los nuevos estados miembros. Por tanto, las cuestiones de justicia social y desarrollo sostenible están íntimamente ligadas.

La combinación de estas dos dimensiones supone rescribir las políticas actuales. Un nuevo enfoque a la hora de promulgar políticas podría abrir nuevas perspectivas desde un punto de vista progresivo. Como afirma Meadowcroft (2008): *“Al responder a los problemas relacionados con el cambio climático, la política social podría fomentar otros objetivos relacionados con el bienestar y la equidad. Del mismo modo que algunos analistas comentan que la respuesta política que se dé al cambio climático representa “un programa de oportunidades económicas” (en lugar de un programa de costes económicos), también puede considerarse “un programa de oportunidades sociales”. [...] En vez de ver la política del cambio climático como una distracción de las cuestiones sociales urgentes (el envejecimiento demográfico, el crecimiento de las desigualdades de renta, la inmigración y otros muchos) sus encargados deberían verla como una realidad emergente que nos ofrece posibilidades de cambio en lugares que han opuesto resistencia.”* Así, el debate sobre el cambio climático nos abre una ventana de oportunidades en el ámbito de la política social.

El calentamiento global altera la agenda política a medio y largo plazo. Incluso si las emisiones actuales se redujeran drásticamente, las consecuencias de la inercia del clima persistirían en las próximas décadas (IPCC 2007). Por lo tanto, los cambios estructurales deben producirse a una velocidad sin precedentes en la historia de la evolución de la humanidad, y en un período de tiempo relativamente corto; esto plantea ciertos problemas para el cambio a unas nuevas tecnologías y a unos nuevos modelos de conducta. Como siempre ocurre en momentos de inseguridad y de creación de nuevas agendas políticas, las ideas cobran una mayor importancia. ¿Cómo debería manejarse la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono?

En primer lugar, nos centraremos en el ámbito de la UE, donde hay dos estrategias tratando de salir adelante: la Estrategia de Lisboa (que está siendo renovada en este mo-

mento) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS, véase más adelante) (Begg 2008). La actual EDS abarca tímidamente objetivos sociales como la salud pública y las medidas para combatir la exclusión social y la pobreza global. En nuestra opinión, la UE debe avanzar en esta dirección y ver la agenda social, no como un apéndice de la Estrategia de Lisboa, sino como la base de una renovada Estrategia de Desarrollo Sostenible. En sintonía con esta nueva política de integración, el paradigma económico debe adaptarse en dos aspectos:

- de ahora en adelante y con el fin de afrontar los retos de la UE, debemos dejar a un lado las políticas exclusivamente competitivas y confiar en una política de cooperación. La agenda de Lisboa está basada en un programa de liberalización y competencia entre las economías y los sistemas legales, en un enfoque orientado a reafirmar la eficacia general del sistema económico (véase la edición especial de *Transfer*, 2009/1). Son las economías cooperativas y sostenibles, no las competitivas y que compiten entre sí, las que nos permitirán superar los retos del trastorno climático y sus implicaciones sociales;
- mientras que la Estrategia de Lisboa es un programa de corto (tres años) a medio plazo (diez años), la Estrategia de Desarrollo Sostenible va más allá, es un programa de medio a largo plazo. Por lo tanto, se requiere un cambio en la escala temporal. En los últimos años, la comunidad científica ha llegado a un conocimiento bastante preciso sobre los que nos espera en relación con el cambio climático y sus efectos a largo plazo sobre la actividad humana y nos advierten que aún podemos controlar esos cambios. Pero para hacerlo, las políticas económicas no deben quedarse tan solo en el corto o medio plazo⁶.

A fin de conseguir este cambio de paradigma, necesitamos contar con las partes implicadas y con nuevas alianzas. Actualmente hay dos grupos (el “social” y el “ecológico”) que trabajan por separado (Cornut *et al.*, 2007) y que a veces unen sus esfuerzos (véase por ejemplo la declaración conjunta de la CES, la Oficina Europea del Medioambiente y la Plataforma de ONG para el Consejo Europeo de marzo de 2004, o los esfuerzos conjuntos para influir en la agenda de la Comisión Europea para 2009-2014)⁷. Sin embargo, estos grupos siguen ignorándose entre sí con demasiada frecuencia. Muchas organizaciones no gubernamentales, asociaciones y grupos varios llevan largo tiempo haciendo campaña sobre aspectos medioambientales. Del mismo modo, en lo que respecta al diálogo social europeo, el tema del cambio climático está previsto para el próximo programa de acción conjunta de la CES, BusinessEurope y el CEEP (Centro Europeo de Empresas Públicas). Además, se está dando mayor consideración a las profesiones “ecológicas” (de hecho, el Comité de Empleo ya ha acometido la tarea de diseñar la agenda y su posible contenido, véase también lo que sigue).

Aunque resulta posible encontrar una base común, es vital identificar los puntos de conflicto, particularmente entre los objetivos de reducción de emisiones CO₂ y la reestructuración industrial. Negar cualquier conflicto real o potencial supondría entorpecer las reducciones previstas. Es precisamente el conflicto y, sobre todo, la búsqueda de soluciones, lo que muestra que el cambio climático es ya una preocupación estratégica y política real y no sólo un tema de conversación sobre el que supuestamente existe un consenso general.

El peligro reside en que el desarrollo social y el medioambiental se sigan tratando como asuntos separados. Si ese fuera el caso, la EDS sólo podría contribuir como mucho a una adaptación del capitalismo (“capitalismo ecológico” o “capitalismo Gaia”) en el que el objetivo final sería únicamente ganar cuota de mercado gracias a las innovaciones en la tecnología ecológica, como ya se desprende leyendo los principales perío-

dicos financieros. Este enfoque está respaldado por la asesoría McKinsey en su análisis detallado de soluciones técnicas para reducir las emisiones de CO₂: su premisa es no cambiar de estilo de vida (McKinsey 2009). Igualmente, algunos de los principales grupos banqueros ya están intentando “sacarle partido a la oportunidad”: el Deutsche Bank ha distribuido una publicación titulada “Invertir en el Cambio Climático 2009, una necesidad y una oportunidad en tiempos turbulentos”⁸. Nos encontramos ahora entre dos tipos de sostenibilidad opuestos: una débil y otra fuerte. Este contraste lo resume François Mancebo (2008: 57): “*En la sostenibilidad fuerte, el progreso se expresa con la utilización del potencial humano y no por medio del crecimiento material. La sostenibilidad débil transmite la idea de que la innovación tecnológica creará las condiciones ideales para una perfecta sustitución entre el capital natural y el capital creado.*”

2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En los siguientes párrafos se expone la Estrategia de Desarrollo Sostenible lanzada por la UE. La renovación de esta Estrategia y de la Estrategia de Lisboa permitirá que pueda fijarse el principal objetivo de crear una economía sostenible y ecológica a escala europea para el año 2020 y las décadas posteriores. A continuación resumiremos los principales elementos del acuerdo adoptado recientemente sobre la energía y el clima.

A partir del Informe de Brundtland de 1987, el debate sobre medioambiente pasó a tener un carácter tanto internacional (la cumbre de Río de 1992, Agenda 21) como europeo. El tratado de Ámsterdam de 1997 hace referencia al desarrollo sostenible como una política transversal. Pero no fue hasta el Consejo de Gotemburgo en junio de 2001 que los jefes de estado y de gobierno adoptaron la primera Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) para la UE (Consejo Europeo 2001). La decisión de hacerlo partió de la premisa de que, a menos que se inviertan las tendencias que amenazan nuestra calidad de vida futura, los costes para la sociedad se incrementarán sustancialmente y los cambios serán irreversibles. El principio básico que subyace bajo la Estrategia es analizar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones.

La EDS se ideó como complemento de la Estrategia de Lisboa, de hecho, es uno de sus tres elementos básicos, junto con las reformas económicas y el empleo (Comisión Europea 2001). Inicialmente, la EDS comprendía cuatro áreas principales: el transporte sostenible y ecológico, la salud pública, la gestión de los recursos naturales y el cambio climático. En el Consejo Europeo de Barcelona se incluyó un área externa con vistas a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. Se concibieron unos indicadores con el fin de que los miembros y las instituciones europeas pudieran utilizar unos parámetros comunes al implementar sus acciones e ir tras sus objetivos, pero ningunos de tales indicadores relacionaba los aspectos medioambientales con los sociales (Pye *et al.* 2008).

Desde 2001 se han producido grandes cambios: un mejor conocimiento del cambio climático, además de la ampliación la Unión Europea con la incorporación de los países de Europa central y del este, Chipre y Malta. Todo ello impulsó a la Comisión a reexaminar el contenido de la EDS en febrero de 2005 (Comisión Europea 2005). Como resultado de esta revisión, los jefes de estado y de gobierno han establecido unos objetivos clave y unos principios rectores para la creación de políticas europeas (Presidencia 2005). Los objetivos clave son:

- Protección medioambiental: proteger la capacidad del planeta para sostener la

vida en toda su diversidad, respetar los límites de los recursos naturales y garantizar un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medioambiente. Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar la producción y el consumo sostenible para romper la relación entre el crecimiento económico y la degradación medioambiental.

- **Igualdad social y cohesión:** fomentar una sociedad justa, segura, saludable, democrática y socialmente unida en los derechos fundamentales y en la diversidad cultural que ofrezca las mismas oportunidades a todos y que combata la discriminación en todas sus formas.
- **Prosperidad económica:** crear una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y eficiente desde el punto de vista ecológico que proporcione altos niveles de vida y un empleo pleno y de calidad por toda la Unión Europea.
- **Cumplir con nuestras responsabilidades internacionales:** estimular la creación y defender la estabilidad de las instituciones democráticas por todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Fomentar activamente el desarrollo global sostenible y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea sean consecuentes con el desarrollo global sostenible y sus compromisos internacionales.

Tras esta actualización de la EDS, el 13 de diciembre de 2005, la Comisión adoptó una “Plataforma de Acciones” para establecer cuáles son las áreas con mayor necesidad de fomento en la UE y en sus estados miembros (Comisión Europea 2005). Esto desembocó en junio de 2006 en la adopción por parte del Consejo Europeo de la segunda EDS para los años 2005 a 2010.

En la introducción del documento, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocen que *“el reto principal consiste en cambiar de forma gradual nuestros modelos de producción y consumo insostenibles y el enfoque no integrado a la promulgación de políticas”* (Consejo Europeo 2006).

La renovada Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE para 2005-2010 gira en torno a siete objetivos fundamentales. Dos de ellos son de carácter general (el cambio climático y la conservación de los recursos naturales), pero en esencia tienen que ver con las políticas de energía, agricultura y pesca. Otros dos están relacionados con iniciativas específicas: de transporte, de producción y consumo. Los otros tres son de tipo “social”: salud pública, integración social y la lucha contra la pobreza mundial. Para alcanzar estos objetivos, se utilizarán varios medios que van desde el programa legislativo hasta la diplomacia internacional, pasando por los impuestos y la investigación / desarrollo, aunque aún no se ha decidido qué estrategia se aplicará a la obtención de cada objetivo (por ejemplo, respecto a la separación del “crecimiento económico y la demanda de transporte”). A continuación se exponen los siete objetivos para los años 2005 a 2010:

1. El cambio climático y energías limpias: restringir el cambio climático, sus costes y efectos negativos en la sociedad y el medioambiente (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, preparar el programa de acción post-Kioto, etc.).

2. Transporte sostenible: garantizar que nuestros sistemas de transporte estén a la altura de las necesidades económicas, sociales y medioambientales de la sociedad a la vez que reduzcan al máximo el impacto negativo sobre la economía, la sociedad y el medioambiente (el consumo de energía, la dicotomía entre el crecimiento económico y la demanda de transporte, un proceso de cambio equilibrado en las formas de trans-

porte, servicios de transporte público, imputación de costes de infraestructuras, etc.).

3. Producción y consumo sostenible: fomentar modelos de producción y consumo sostenibles (rendimiento social y medioambiental de los procesos y los productos, Contratación Pública Ecológica, tecnología medioambiental e innovaciones ecológicas, etc.).

4. Conservación y gestión de los recursos naturales: mejorar la gestión y evitar la sobreexplotación de los recursos naturales y reconocer el valor de los servicios ecosistémicos (la biodiversidad, la reutilización y el reciclaje, la Política Agrícola Común, la Política Pesquera Común, etc.).

5. Salud pública: fomentar la salud pública en igualdad de condiciones e incrementar la protección contra las amenazas (enfermedades crónicas, productos químicos, legislación relativa a la salud humana y animal, etc.).

6. Integración social, demografía y migración: crear una sociedad que sea socialmente integradora al tener en cuenta la solidaridad que ha de existir tanto entre distintas generaciones como dentro de cada una de ellas y garantizar e incrementar la calidad de vida de los ciudadanos como condición previa para el bienestar duradero de cada persona (reducir la pobreza, modernizar la protección social, proveer empleo para los jóvenes, reducir el abandono escolar, servicios sociales, política de inmigración, etc.).

7. Pobreza global y obstáculos para el desarrollo sostenible: fomentar activamente el desarrollo sostenible mundial y garantizar que las políticas de la Unión Europea, tanto internas como externas, sean consecuentes con el desarrollo global sostenible y sus compromisos internacionales (ayuda al desarrollo público, promover el desarrollo sostenible en las negociaciones de la OMC, etc.).

A continuación, la EDS define la educación y la capacitación, así como la investigación y el desarrollo, como “políticas transversales para la sociedad del conocimiento”. Por último, subraya que los “elementos económicos y de financiación” son un medio para lograr sus objetivos.

En cuanto a la puesta en práctica, el control y el seguimiento, la EDS prevé que la Comisión presentará un informe de progreso cada dos años a partir de septiembre de 2007. También se prevé que se mejoren los indicadores del desarrollo sostenible, y el Consejo Europeo decidirá, a más tardar en el 2011, cuándo debe lanzarse una revisión completa de la Estrategia.

En febrero de 2008, un grupo de asesores externos realizó una revisión inicial de la nueva EDS (ECORYS 2008) y se dieron cuenta de que, si bien los siete temas de la EDS tenían la misma importancia, en la práctica estaban compitiendo entre sí. Por ejemplo, el objetivo de lograr “igualdad social y cohesión” parece estar en franca desventaja. De igual modo, parece que cuestiones como la producción y el consumo sostenibles, así como la salud pública, tardan más en ocupar su lugar en la agenda. Otras prioridades, como la conservación y la gestión de recursos naturales o el transporte sostenible, se consideran esenciales pero no son objeto de muchas iniciativas políticas a gran escala. Además, el desarrollo sostenible aún no es la línea central de todas las políticas de la Comunidad. Y éste es sin duda el principal problema de la EDS en su formato actual.

2.1. Paquete de medidas sobre el clima y la energía

Aunque la política de desarrollo sostenible constituye el marco de acción general, al-

gunos aspectos directamente relacionados con el clima se recogen en lo que se conoce en la jerga europea como el paquete de medidas sobre el clima y la energía.

Aunque no entraremos en detalles técnicos aquí ni pretendemos hablar sobre la implementación del protocolo de Kioto, nos gustaría recordar que los países europeos favorecieron el mercado y el intercambio de emisiones como la solución menos costosa, de forma que el mercado ofrecería las soluciones más baratas en términos de adaptación y recortes de emisión⁹. Esto también implica que los costes podrían empezar a subir una vez que se lleven a cabo las adaptaciones más sencillas.

El paquete de medidas sobre el clima y la energía, presentado por la Comisión Europea el 23 de enero de 2008 (Comisión Europea 2008a), es uno de los documentos más reveladores de la actitud de Europa sobre el desarrollo sostenible. En él se percibe su innegable determinación por ser vista como el líder mundial en la lucha contra el calentamiento global, sin dejar de ser competitiva en la industria pesada, al tiempo que procura evitar los cambios estructurales (respecto a los *modos* de transporte, los *modos* de producción agrícola, de consumo energético, etc.). El Consejo Europeo aprobó el paquete de medidas sobre el clima y la energía los días 11 y 12 de diciembre de 2008, y el Parlamento Europeo le dio la luz verde, con inusitada celeridad, el día 17 de diciembre de 2008. A continuación se expone un resumen del contenido de este paquete, que resulta bastante complejo a causa de los numerosos compromisos entre los Estados Miembros y los sectores de la industria. Por tanto, intentaremos hacer una valoración preliminar del documento.

Una de las dificultades más importantes a la hora de llegar a un acuerdo sobre el paquete de medidas se deriva de la diversidad de intereses en juego de las diferentes industrias: las grandes compañías energéticas, la industria manufacturera, las pequeñas instalaciones industriales, la agricultura, los sectores que están o no sujetos a la competencia internacional, los sectores que se prestan a la reubicación y los que no, el transporte por carretera, el transporte marítimo, la construcción, los servicios, y la lista continúa. Así, cada Estado Miembro hizo sus cálculos según la naturaleza general de su propia base de producción (por ejemplo, la industria pesada en Alemania, las centrales eléctricas de carbón en Polonia o la agricultura en Francia, etc.). Los sectores industriales individuales se organizaron a escala europea para reafirmar sus intereses específicos (el hierro y el acero, la producción automovilística, generación de energía, etc.). En última instancia, se trataba de dar con el punto medio a fin de compartir la carga equitativamente entre todos los Estados Miembros. Este complejo proceso de negociación no es exclusivo del paquete de medidas sobre el clima y la energía, sino una característica inherente en todas las negociaciones europeas. De todos modos, dicha complejidad se vio algo atenuada gracias a que el paquete de medidas cubre la actividad económica europea en su totalidad.

El propósito del paquete de medidas sobre el clima y la energía es que la UE alcance el objetivo del '3 x 20' para el año 2020, es decir, una reducción del 20% en las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de la industria comparada con los niveles del año 1990 (un 10% en los sectores no industriales como la vivienda, el transporte y la agricultura), un 20% de mejora en el rendimiento energético y un incremento en la utilización de energías renovables del 20%. No obstante, al final no se adoptó medida alguna que resultara vinculante para elevar el rendimiento energético en un 20%. El paquete de medidas también ha incorporado nuevos sectores como el aluminio, la industria química pesada y la aviación.

El paquete de medidas contiene los elementos siguientes dirigidos a alcanzar estos objetivos:

- Una directriz que modifica el sistema relativo al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para los sectores energético e industrial. El sistema fija un tope para el nivel total de emisiones autorizadas y permite a la industria, dentro de unos límites, la compra y venta de cuotas en función de sus necesidades. El objetivo es lograr una reducción del 21% y cambiar de unos sistemas nacionales, que han variado considerablemente en algunos casos, a un sistema europeo unificado, lo que supone una ruptura radical con las prácticas anteriores;
- Una directriz según la cual los Estados Miembros aunarán esfuerzos para reducir las emisiones de CO₂ en otros sectores (transporte por carretera, construcción, servicios, agricultura, residuos y pequeñas instalaciones industriales). Cada Estado Miembro debe alcanzar su propio nivel de reducción antes del 2020, teniendo como objetivo reducir las emisiones globales en un 10%.
- Una directriz sobre la captura y almacenamiento de CO₂, orientada a equipar a las centrales eléctricas con los medios para capturarlo y almacenarlo bajo el suelo (esto aplica principalmente al carbón). Los Estados Miembros invertirán en estas nuevas tecnologías que aún están en estado embrionario;
- Una directriz para fomentar las fuentes de energía renovable (hidroeléctrica, solar, eólica, de biomasa y geotérmica) con el fin de incrementar la utilización de dichas energías en un 20% antes del 2020;
- Una directriz para fomentar el uso de biocombustibles, es decir, para obtener combustibles que produzcan menos gases de efecto invernadero (-6% sobre el ciclo de producción).

Aquí deberíamos señalar que muchas cuestiones relacionadas con la ejecución del paquete de medidas han recaído en los comités, y que todavía ha de adoptarse varias medidas legislativas.

Otro punto digno de mención es que el paquete de medidas se ha adoptado un año antes de la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, que se celebrará en Copenhague los días 7 a 18 de diciembre de 2009, que pretende lograr que los 187 países firmantes en la Convención del Cambio Climático concuerden en el protocolo de Kioto (que expirará en 2012). Así, el paquete de medidas sobre el clima y la energía es a la vez una herramienta política que permitirá a la UE reclamar su liderazgo en estas negociaciones. Además, la UE ha declarado estar lista para elevar a un 30% su nivel de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero fijado en un 20% antes del 2020, siempre que los demás países firmantes de la Convención redoblen sus esfuerzos para lograr sus propios niveles de reducción.

En lo que respecta a la producción de energía eléctrica y al sector industrial, el paquete de medidas estipula que la gran mayoría de los derechos de emisiones de CO₂ y de gases de efecto invernadero se asignarán sin coste hasta el año 2013. Después de esa fecha, se aplicará un sistema de subasta, si bien es cierto que con numerosas excepciones. Los derechos de emisión gratuitos se asignarán a las industrias de mayor consumo energético que pudieran correr el riesgo de ser reubicadas, hasta el momento en que se llegue a un acuerdo internacional satisfactorio. Solo el 20% de las cuotas creadas¹⁰ se subastarán (el resto quedarán libres de costes) a otras industrias a partir del 2013, después el 70% en el 2020, y el 100% en el 2027. Además, se ha establecido un mecanismo de solidaridad financiera para beneficiar a los países con menor riqueza de la UE, según el cual el 12% del volumen total de las cuotas se distribuirá sin coste entre los países europeos para los que este sistema resulte específicamente gravoso (se beneficiarán la mayoría de los países de Europa central y oriental, aunque también Bélgica, por

ejemplo). El 88% restante se distribuirá a los 27 países de la UE en función de sus emisiones en el 2005.

Nuestra valoración inicial del paquete de medidas es que se trata de una hazaña tanto tecnológica como política. Sin duda alguna, se han conseguido avances en dos frentes: a partir de 2013, la mayoría de las compañías generadoras de energía estarán obligadas a pagar por la contaminación que produzcan; además, la UE deberá cubrir el 20% de las necesidades energéticas con fuentes renovables antes del 2020. No obstante, el paquete de medidas sufre de dos deficiencias interrelacionadas: en primer lugar, una falta de ambición en vista de las concesiones hechas a ciertos sectores de la industria que, en segundo lugar, parecen poco dispuestos a buscar modelos alternativos de desarrollo. En otras palabras: ¿qué estamos produciendo, cómo lo producimos y, sobre todo, por qué lo producimos?

Con todo, parece probable, partiendo de un análisis preliminar de la EDS, que se vaya a presenciar el surgimiento de un capitalismo ecológico, es decir, la máxima adaptación posible del capitalismo a las nuevas necesidades medioambientales y climáticas. Las cuestiones relacionadas con la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, la cohesión territorial y social en comunidades vulnerables, un trabajo decente y la integración figuran sólo de forma periférica en tal escenario.

3. UN NUEVO ENFOQUE

Si nos preocupamos por el desarrollo sostenible y por los principales obstáculos a los que tenemos que hacer frente, en nuestra opinión se debería centrar la atención en tres cuestiones importantes:

- establecer unos mecanismos reguladores (legales, fiscales y de incentivos) para dirigir la conducta de los operadores económicos y financieros;
- reflexionar en modos de producción, distribución y consumo que promuevan soluciones estructurales;
- reflexionar de forma global (y no solo local) en cómo desarrollar un modelo de cooperación los terceros países no solo en cuestiones diplomáticas sino también relativas al comercio, transferencia de tecnología, cooperación y flujos migratorios (para cubrir estos asuntos, véase *Desarrollos sociales en la UE*, de 2007).

Estas tres cuestiones plantean desafíos a largo plazo y exigen una nueva respuesta por parte de la Unión Europea. Lo que se necesita es una estrategia en la que el desarrollo sostenible se convierta en patrón de todas las políticas e iniciativas de la UE.

Aunque la EDS de 2005-2010 pudiera dar la impresión de tener en cuenta esta necesidad, en realidad está en desacuerdo con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, cuya prioridad máxima es la competitividad (Begg 2008). Hay que admitir que los principales objetivos de la EDS supuestamente complementarían a la de Lisboa (Consejo Europeo 2001), pero no ha sido así y el equilibrio inherente en el compromiso fundador de Lisboa poco menos que se hizo añicos por el Informe Kok (2004), que abogaba por que la Estrategia se orientara hacia el crecimiento económico. La competitividad se había convertido, y sigue así para algunos, en el único criterio, desde el cual se esperaba que fluyeran los beneficios sociales y medioambientales: “necesitamos una economía dinámica que avive nuestras mayores ambiciones medioambientales y sociales” (Comisión Europea 2005a: 4).

No obstante, tal círculo virtuoso no existe. No es realista creer que el crecimiento económico alimentará automáticamente las ambiciones sociales y mejorará el medioambiente (véase Reich 2007, Stiglitz, Aglietta y Rebérioux 2004, Peyrelevade 2005, etc.). El crecimiento económico, basado en los beneficios de producción, la competencia entre y dentro de las empresas, entre regiones, países y continentes, la liberalización, el trabajo flexible y de bajo coste, la ingeniería financiera y turismo fiscal... no puede ser el cimiento de nuestras expectativas en cuanto al desarrollo sostenible de bajas emisiones de carbono.

Por esta razón, la UE debe emprender un nuevo paradigma: ya no es el crecimiento lo que produce beneficios sociales y medioambientales, es la protección medioambiental en un sentido amplio y el fomento de una cohesión social lo que creará una sociedad sostenible.

Un nuevo paradigma exige nuevos indicadores, una nueva línea de pensamiento. El PIB no es un indicador válido del desarrollo sostenible. Si un país eliminara todos los árboles de su territorio o pusiera a todos los niños a trabajar en lugar de enviarlos a la escuela, su PIB subiría. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Club de Roma, la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y el WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) deliberaron sobre estos asuntos en la conferencia de noviembre de 2007 titulada “Más allá del PIB” (IP/07/1718, 19/11/07). En lo sucesivo, la valoración del progreso, la riqueza y el bienestar de las naciones debería tener en cuenta factores como las reducciones de emisiones de carbono, la preservación de la biodiversidad, un uso racional de los recursos y la cohesión social. En los últimos años se han concebido nuevos indicadores que incorporan aspectos tales como la acumulación de riqueza a largo plazo (riqueza natural, riqueza económica y riqueza social), la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, los niveles de educación y la incidencia negativa de la contaminación y la degradación de los recursos. Estos indicadores no son uniformes y no se utilizan ampliamente. La UE está trabajando en el diseño de un indicador que pueda evaluar el progreso en la protección medioambiental, que utilice un sistema de cálculo integrado y otros sub-indicadores para mejorar la formulación de políticas y se prevé que a finales de 2009 se ponga en funcionamiento una versión inicial de éste. En la misma línea, el gobierno francés ha pedido a dos premios Nóbel de Economía, A. Sen y J. Stiglitz, junto con J.-P. Fitoussi, que dirijan un proyecto de investigación en esta área (para una revisión de la literatura, visite <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/documents.htm>). Otro enfoque global es el basado en la huella ecológica (calcular la cantidad de recursos disponibles en la Tierra que consumimos) (sobre este aspecto, véase Boutaud y Gondron 2009).

El paradigma económico debe adaptarse a los elementos destacados en nuestra introducción (la cooperación a medio y largo plazo frente a la competencia a corto plazo). Europa desea ser pionera en este enfoque, así lo ha hecho saber, y está interesada en diseñar un modelo de desarrollo a largo plazo. Su resolución debe secundarse y se debe actuar, empezando con una re-evaluación sistemática de todas las políticas europeas y su compatibilidad con los objetivos de desarrollo sostenible. Esto conlleva anticiparse y gestionar el cambio, lo que no sucederá sin cierta tensión política y social, ni sin transferencias de producción. Un cambio de esta naturaleza podría tener una gran variedad de consecuencias (reestructuración, formación profesional, política de empleo, política de competencia, etc.). Sería un error trabajar por un consenso sobre los efectos a largo plazo sin ser consecuentes con los efectos a corto plazo.

A continuación señalaremos algunos de estos asuntos e intentaremos sugerir algunas soluciones.

3.1. Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El objetito de “déficit cero” para el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ya no tiene sentido (si alguna vez lo tuvo), ya que los retos actuales y futuros exigen una inversión sustancial, tanto pública como privada. Por tanto, se debe prever un nuevo “pacto de estabilidad y desarrollo sostenible”, similar al rescate del sector bancario europeo llevado a cabo en otoño de 2008, de acuerdo con la necesidad de invertir en transporte público, en rendimiento energético del parque inmobiliario y otros edificios europeos, en energía renovable, planificación del espacio urbano y rural, investigación y desarrollo. Según el IPCC (y confirmado por el Informe Stern de 2007), es muy probable que, con el paso del tiempo, el cambio climático resulte en un ascenso de los costes anuales, a medida que suba la temperatura mundial. Por lo tanto, es lógico inyectar una inversión inmediata donde se necesite, dado el tiempo de demora entre la toma de decisiones y su ejecución. Merece la pena señalar que bajo la reforma del Pacto, adoptada por el Consejo el 27 de junio de 2005 (Consejo de la Unión Europea 2005a), la supervisión presupuestaria puede tener en consideración cualquier reforma estructural “importante” con un impacto a largo plazo en la viabilidad de las finanzas públicas que sea positivo y verificable. Ese es el caso particular de la reforma de las pensiones. Se necesita un nuevo pacto de estabilidad y desarrollo sostenibles que interprete los “factores relevantes” que la Comisión ya está obligada a tener en cuenta a la hora de evaluar los déficits (Consejo de la Unión Europea 2005b), con miras a combatir activamente el cambio climático. No se trata de una revolución sino de adaptar el Pacto a las intenciones políticas respecto al desarrollo sostenible.

3.2. Fiscalidad

Con respecto de los impuestos medioambientales o “ecológicos”, se debe orientar la actividad de productores, distribuidores y consumidores hacia prácticas respetuosas con el medioambiente (véase, por ejemplo, la Comisión Europea 2007a y b; Fitoussi y Laurent 2008). Contamos con tres instrumentos disponibles: los impuestos ecológicos que, según un estudio reciente de la OCDE (OCDE 2006), ya representan una media del 2,5% del PIB y el 5,5% de las rentas del gobierno; subsidios y otros incentivos para reducir el coste relativo de algunos productos “ecológicos”; permisos de emisiones, y el comercio con ellas, que presentan una nueva forma de tributación (sobre el CO₂ y otros gases de efecto invernadero). Los permisos de emisión tienen un potencial considerable, ya que saldrán a subasta pública (la fecha varía según el sector) y, por tanto, deberían ceder recursos adicionales, y deberían hacerlo durante bastante tiempo, ya que se pretende alcanzar un nivel de reducción de un 90% en los países desarrollados antes del 2050 (para una descripción detallada del programa, véase Faucheux y Joui 2005). Se calcula que la suma generada por el plan del clima y la energía debe de ser de unos 30 mil millones de euros al año entre 2013 y 2020¹¹.

Debemos evitar que cada Estado Miembro tome sus propias decisiones en cuanto a la introducción de impuestos ecológicos¹². Estamos ante una oportunidad de establecer incentivos fiscales a escala europea. A partir de ahora, incluso las distintas directrices de tributación deben tener como prioridad el desarrollo sostenible: se espera que la directriz sobre la fiscalidad de los productos energéticos (2003/96/EC) contribuya a un consumo de energía más eficiente y que coseche beneficios por la utilización de energías limpias y por la innovación tecnológica. Los carburantes se deben gravar en función de su contenido energético y según el modo en que los contaminantes se liberan en el medioambiente. La Comisión debería proponer una directriz que incluya las emisiones de CO₂ entre los factores impositivos de los automóviles privados. Otras medi-

das que convendría considerar a nivel europeo son la tarificación del agua, la gestión sostenible de residuos y la reducción de contaminación local (para los diferentes tipos de instrumentos relacionados con el mercado, véase la Comisión Europea 2007a).

No obstante, no deberíamos ser estrechos de miras y pensar únicamente en el medioambiente. La carga fiscal ejercida sobre el trabajo peor remunerado debería pasar a los impuestos ecológicos. Deberían celebrarse debates a escala europea sobre un cambio en la carga impositiva del trabajo al capital y el consumo, junto con la necesidad de mantener la seguridad social y los fondos de pensiones (el principio del doble dividendo). Además, la tributación tiene efectos distributivos que deben tenerse en cuenta, ya que son ligeramente regresivos (Comisión Europea 2007a) y, por consiguiente, suelen gravar más a las clases menos acaudaladas, que generalmente carecen de recursos para hacer las inversiones que se consideran necesarias y deseables según los planes de incentivos propuestos, y por tanto, se requieren medidas de flaqueo para ayudarlas; de otro modo existe el riesgo de que aumente la polarización y que las familias menos privilegiadas tengan menor acceso a la energía necesaria para cubrir sus necesidades básicas (calefacción, luz y movilidad).

3.3. Política de transporte

El transporte es uno de los sectores que ha experimentado el aumento más rápido en las emisiones de gases de efecto invernadero en los últimos años. El transporte en carretera es responsable del 22% del total de emisiones de CO₂, mientras que la aviación y el transporte por barco representan entre un 3 y un 4% de las emisiones de estos gases (las emisiones de la aviación subieron más de un 85% entre 1990 y 2004) (Comisión Europea 2007b). Aunque Europa ha introducido normativas más estrictas que ningún otro lugar del mundo, la demora en poner en circulación estos modelos menos contaminantes, junto con el incremento en el parque móvil, han contrarrestado los ligeros recortes de emisiones (para una revisión de las cuestiones relevantes en este sector, véase Loire y Paris 2009). Por fin, en diciembre de 2008 se adoptó una normativa para la reducción de emisiones de CO₂ en los automóviles nuevos de 160 gramos de CO₂ por kilómetro a 130 en el presente, con multas impuestas a los productores que no cumplan con ésta.

Esta es una de las áreas donde las tensiones a corto plazo relacionadas con la crisis financiera y su impacto en la economía han sido más evidentes. De manera similar, se requiere un enfoque dinámico que trascienda las comparaciones estériles entre el trabajo de hoy y las reorientaciones del mañana. Paralelamente, los recortes en las emisiones de gases de efecto invernadero disminuirán la contaminación del aire y los costes de salud relacionados con ella¹³.

Pero esta cuestión es sobre todo una preocupación global que implica tomar decisiones difíciles. Tal como se expone en el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente, *“ya que el transporte vincula a la mayoría de los elementos físicos de la sociedad, los cambios fundamentales en el sistema de transporte requerirán y sentarán la base para cambios importantes en todos o en la mayoría de esos elementos. Por consiguiente, se necesita tiempo para realizar esos cambios y es preciso realizar un debate sobre el objetivo y la dirección de los cambios”* (Agencia Europea del Medio Ambiente 2007: 11). Para el año 2015, el 40% de la población mundial vivirá en ciudades de más de un millón de habitantes, y esta tendencia irá en aumento (Wyman 2007, cita de Loire y Paris 2009), por lo que una respuesta basada únicamente en automóviles de mayor rendimiento energético resulta inadecuada. Lo que se necesita es una nueva política de transporte.

En septiembre de 2001, la Comisión adoptó un Libro Blanco que presentaba unas 60 medidas que tenía como fin establecer un nuevo equilibrio entre los modos de transporte antes del 2010, devolviendo el transporte ferroviario de mercancías a sus niveles de 1998 (Comisión Europea 2001b). Los objetivos de la política eran reactivar el transporte ferroviario, promover el transporte marítimo y fluvial, frenar el crecimiento en la aviación y desarrollar la intermodalidad. Pero en el momento del examen a mitad de período del Libro Blanco en 2006, la Comisión cambió de idea y abogó por un “enfoque equilibrado” centrado en la contribución de varios modos de transporte, incluido el transporte por carretera (Comisión Europea 2006). El cambio de modo dio paso a una “co-modalidad” que, en términos de desarrollo sostenible, supone un paso atrás.

La demanda de transporte tanto de pasajeros como de mercancías, especialmente en relación con el tráfico intracomunitario, ha experimentado un crecimiento prácticamente ininterrumpido durante veinte años. La eliminación de las fronteras internas y, especialmente, la creación de un mercado único en 1993 han llevado a un aumento en el transporte de mercancías por Europa, en cantidades crecientes y a una velocidad sin precedentes. Igualmente, la reducción en el transporte de mercancías pesadas a granel (por ejemplo, por vía fluvial), junto con el marcado incremento de los servicios “puerta a puerta” y las formas de producción “justo a tiempo”, han llevado a un crecimiento de transporte sostenido, especialmente el transporte por carretera. Hoy día, por razones de beneficio, las gambas recogidas en Europa se pelan en Marruecos y después se envían de vuelta a sus países de origen, principalmente en camión, mientras que las “sumamente competitivas” fresas chinas que se venden en Francia requieren una cantidad de petróleo veinte veces superior a la de las fresas de la región de Périgord¹⁴. Y abundan los ejemplos como éstos. Aunque la UE está empezando a analizar muy de puntillas lo relacionado con los modos de transporte, de momento no se pronuncia sobre lo absurdo de los sistemas de distribución antes mencionados, posibles únicamente por el fracaso en la asimilación de los costes externos en concepto de transporte. Sin embargo, debería señalarse que la aviación formará parte del sistema de negociación de emisiones (Directiva 2008/101, 19/11/2008). En cuanto al transporte por barco, la Unión Europea espera para ver si se alcanza algún acuerdo internacional en 2009 antes de promulgar su propia legislación. Dentro de unos cuantos años, ciertos costes medioambientales se incluirán probablemente en estos sectores¹⁵.

3.4. Producción, distribución y consumo sostenible

¿Qué modelos de producción, distribución y consumo deben fomentarse? El 16 de julio de 2008, la Comisión expuso un Plan de acción para la producción y el consumo sostenibles y la política industrial sostenible (Comisión Europea de 2008c). Se fijaron objetivos para fomentar las tecnologías y los productos respetuosos con el medioambiente, para mejorar el rendimiento medioambiental de los productos, en particular, su rendimiento energético y estimular la introducción de dichos productos en el mercado. El Plan está orientado tanto a la industria como a los productores (diseño ecológico de productos), a la distribución y los minoristas (etiquetas ecológicas), a la gestión (EMAS, Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría medioambientales), a las PYMES, a las autoridades públicas (contratación pública ecológica), a los consumidores (etiquetado) y al comercio internacional. Algunos elementos de este Plan parecen bastante prometedores, en particular el dato indicativo del 50% de la contratación pública ecológica dentro de cada Estado Miembro en diez áreas prioritarias: construcción, servicios de alimentación y hostelería, transporte y servicios de transporte, energía, ordenadores y equipos de oficina, confección, uniformes y otros textiles, papel y servicios de impre-

sión, mobiliario, servicios y productos de limpieza y equipo utilizado en el sector de la salud.

Estas iniciativas merecen la pena, pero ¿por qué el dato es solo indicativo? ¿Por qué, si se supone que trata la sostenibilidad, no cubre aspectos sociales, y por qué está limitado al 50%? Además, algunos objetivos también prometedores se han abandonado, por ejemplo la introducción de un impuesto sobre las emisiones de carbono en la importación (véase la sección sobre la política de la competencia)¹⁶. Muchas de las medidas propuestas por la Comisión son voluntarias, aunque es bien sabido que uno de los principales obstáculos para la producción “ecológica” es la persistencia de las prácticas comerciales más lucrativas, pero insostenibles.

Las empresas que se incorporan a las tecnologías y las prácticas comerciales ecológicas se ven bajo la presión de los mercados financieros que exigen beneficios rápidos; se ven obligadas a competir con firmas que atraen a los clientes con precios bajos a costa del medioambiente y de aspectos sociales. Una muestra de ello son el transporte y los circuitos de distribución absurdos (véase la sección de transporte). Otro ejemplo es la distancia de las cadenas de producción descentralizada de artículos “*made in monde*” (Berger 2006).

Llevar la producción, la distribución y el consumo a una situación de desarrollo sostenible supone replantearse el criterio de rentabilidad, que falla a la hora de tomar en consideración los costes externos de esa producción, distribución y consumo.

El 20 de octubre de 2008 se adoptó una directriz europea que fomenta la reutilización y el reciclaje. Fija nuevos objetivos que alcanzar antes de 2020: el 50% para el vidrio, el papel, los plásticos y los metales; el 70% para la construcción y sus residuos, pero no toca en absoluto los residuos industriales y de producción.

Hasta la fecha, no se ha realizado ninguna evaluación del impacto de la liberalización sectorial (las telecomunicaciones, el transporte, la electricidad, los servicios postales, etc.) en términos de consumo de recursos y de energía, y en lo que toca a la calidad del empleo y la sostenibilidad (incluida la sostenibilidad social), y es preciso rectificar esta deficiencia. Por el momento, la liberalización se ha justificado exclusivamente en aras del interés del consumidor (general), pero éste debe verse también en otros dos papeles: como ciudadano y como trabajador.

3.5. Reestructuración y política industrial

Adaptar la economía de Europa a los requisitos del desarrollo sostenible es de particular relevancia en ciertos sectores económicos, como el abastecimiento de energía y las fuentes de energías renovables, los bienes inmuebles y la construcción, el transporte, el hierro y el acero, el cemento, el aluminio, los productos químicos y la ingeniería forestal. Algunos sectores dirigen la atención, a veces en cooperación con los sindicatos sectoriales, a los riesgos en términos de empleo y competencia. En muchos casos han obtenido aplazamientos y excepciones bajo el paquete de medidas del clima y la energía (véase arriba). Existe el riesgo real de que las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero aceleren significativamente la reubicación de empleos en sectores industriales de gran consumo energético ya ampliamente globalizados, como es el caso del hierro y del acero (véase el punto 3.7). La CES ha propuesto un mecanismo de adaptación en las fronteras de la UE para evitar tal reubicación (véase más abajo).

Otros sectores (por ejemplo, el comercio, el turismo, la industria pesquera), pero tam-

bién innumerables subcontratas, que se ven directa o indirectamente afectadas por estas adaptaciones. Por eso la CES ha propuesto la introducción de un “fondo de adaptación de la economía europea a bajos niveles de emisiones de carbono” que será “financiada en parte gracias con los ingresos derivados de la subasta de los permisos de emisión, con el fin de ayudar a los trabajadores afectados por las transformaciones relacionadas con la transición a una sociedad con reducidas emisiones de carbono y para asistirles en su capacitación y esfuerzos en la búsqueda de empleo” (Confederación Europea de Sindicatos 2007: 2). Este aspecto no se toca en absoluto en el paquete de medidas del clima y la energía, sin embargo la Comisión reconoce el problema y celebrará un foro sobre la reestructuración y el cambio climático en junio de 2009.

Ciertos sectores económicos importantes (por ejemplo, los fabricantes de automóviles) reclaman enormes operaciones de rescate para resistir la crisis (Loire y París 2009). En este sentido, siempre que las consideraciones a corto plazo se combinen con los principales asuntos a medio y largo plazo, la restricción de crédito puede servir de plataforma para transformar la política industrial. Por tanto, la respuesta no debe limitarse al indudablemente importante asunto de la reestructuración: se debe concebir una nueva política industrial.

La innovación tecnológica es un elemento esencial (aunque no el único) en una política industrial sostenible y respetuosa con el medioambiente. Es cuestión de, por un lado, crear una economía de alto rendimiento energético con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y, por otro, de fomentar la innovación ecológica. Las tecnologías ecológicas ya están experimentando un gran despliegue y se prevé que el mercado global en estas tecnologías se duplique entre 2005 y 2020 (UNEP et al. 2008). Esto representa tanto un reto como una oportunidad, en especial en lo relacionado con el trabajo. Además, es una fuente de inversión masiva. Europa puede diseñar una política industrial ecológica, principalmente mediante una nueva generación de niveles medioambientales y políticas de contratación pública ecológica a escala regional y local que promuevan la innovación.

Lo que es más, las políticas atenuantes alterarán sustancialmente la oferta y la demanda de empleo y las capacidades en los sectores económicos, por lo que el impacto sobre el trabajo a nivel sectorial deberá evaluarse en términos de oportunidades y riesgos, en vez de ver “sectores ganadores” y “sectores perdedores”. Además, este nuevo contexto se prestará a explorar cuestiones como la calidad de empleo, el diálogo social y la participación del trabajador, junto con la nueva capacitación y las habilidades necesarias para adaptar la economía a la estrategia de desarrollo sostenible, así como la implicación de los trabajadores en la innovación y el cálculo de sus implicaciones sociales. De igual modo, hay una relación directa entre la seguridad y la salud y las cuestiones medioambientales, o en otras palabras, entre la salud en el lugar de trabajo y fuera de él. Ampliar el cometido de los representantes de seguridad y salud del empleado a los asuntos medioambientales, como ya se ha hecho de forma experimental en Reino Unido, por ejemplo, y aumentar la participación del trabajador son vías que merece la pena estudiar. Ciertamente, aún queda mucho por hacer en este campo.

3.6. Empleo y política social

Volviendo al campo de la política social (empleo, hacer frente a la reestructuración, formación profesional, acción bajo los Fondos Estructurales, etc.), lo que necesitamos es concentrarnos en la transición a unos nuevos modelos de producción y consumo sostenibles. Como se indicó antes, esta transición traerá cambios importantes en nuestra estructura industrial en lo que respecta a tipos de trabajo y perfiles profesionales, y para

que la transición sea un éxito, será esencial contar con una política de mercado de trabajo y un buen programa de protección social. Los trabajos ecológicos son solo una parte de la solución y solo van a mostrar que esta transición debe concebirse como la plasmación de nuevas posibilidades.

Por ejemplo, el empleo en el sector de la generación de energía eléctrica es sensible a las políticas de ahorro energético. Aún así, el efecto neto del ahorro energético en el trabajo debe ser positivo: se han creado más de 2,3 millones de empleos ecológicos en este sector en los últimos años, según un estudio realizado por Syndex, el Instituto Wuppertal e ISTAS (Syndex et al. 2007) para la CES. Pero éstas no son más que proyecciones y es difícil darles validez, ya que dependen de muchos factores. El crecimiento en el sector de la energía renovable en Europa ha sido significativo pero aún está por debajo de las expectativas debido a muchos problemas (los trámites burocráticos, las dificultades de acceso a la red y la incertidumbre legal).

En el sector transporte, hay un enorme potencial de creación de empleo en el ferrocarril y el transporte público. Por otro lado, el empleo en el transporte por carretera y la fabricación automovilística caería desde el punto de vista de los negocios.

También hay un potencial considerable de creación de empleo en el área del rendimiento energético, especialmente en el sector inmobiliario y de la construcción. El de los edificios representa casi el 40% del consumo de energía en Europa, a pesar de que el esperado incremento en el rendimiento energético en este sector, estimado en un 28% para el 2020, no se está cumpliendo en una medida significativa. La Comisión Europea lanzó una consulta pública el 28 de abril de 2008 sobre la refundición de la directriz 2002/91/EC sobre el rendimiento energético de los bienes inmuebles. Por lo tanto, el sector inmobiliario y de la construcción constituye una fuente sustancial de empleo vinculado al rendimiento energético de los edificios, pero tendrá que afrontar los desafíos de la innovación y la capacitación en prácticas de construcción sostenibles. Lo que realmente importa no es tanto el rendimiento energético de los nuevos edificios, sino el de los ya existentes. Como señala el estudio Syndex, el impacto de red sobre la actividad económica y el empleo depende mucho de la introducción de políticas sociales y económicas efectivas y ambiciosas.

El reciclaje es otra industria de rápida expansión. Sin embargo, los trabajos ecológicos en este sector no son necesariamente empleos de calidad, especialmente en algunos lugares del mundo. Sirva el ejemplo que cita Torres (2009: 279) del reciclaje de residuos electrónicos en China. Actualmente, se recicla el 70% de los residuos. El trabajo lo realizan trabajadores eventuales bajo condiciones inseguras con efectos adversos para su salud y su seguridad.

El sector forestal, por último, podría proveer un buen número de trabajos ecológicos. Pero a los agentes sociales del sector les preocupa el aumento de precio de la madera (como recurso renovable, habrá mayor demanda de madera y, por tanto, será más cara), lo que puede tener consecuencias negativas para otros usuarios.

La noción de un “trabajo ecológico” se encuentra a caballo entre los aspectos económicos y las consideraciones sociales y medioambientales (UNEP *et al.* 2008). Los trabajos ecológicos contribuyen a preservar o reparar la calidad del medioambiente, sea en la agricultura, la industria, los servicios o la administración, ya que su fin es reducir el consumo de energía, materias primas y agua, gracias a las estrategias de mejora de rendimiento, además de reducir las emisiones de carbono en la economía, minimizar o eliminar por completo todas las formas de residuos y contaminación, y proteger o restaurar los ecosistemas y la biodiversidad. Reducir nuestra huella colectiva de carbono es un proceso gradual, y cada trabajo contribuye de una manera diferente. Ade-

más, lo que se considera un alto rendimiento energético hoy, no tiene porque serlo dentro de diez años (Degryse 2009).

Por lo tanto, en teoría es posible crear trabajos ecológicos viables en todos los niveles de capacitación de la población activa: obreros, trabajadores cualificados, artesanos, mujeres y hombres de negocios, ingenieros y administradores por igual. Ciertos sectores tienen buenas perspectivas, o incluso muy buenas, respecto a la conversión industrial y los trabajos ecológicos, pero los resultados numéricos hasta la fecha han sido escasos. La razón es que la creación de una industria ecológica exige una transformación de contenido laboral, con nuevos requisitos de capacitación y rendimiento.

El debate a escala europea está solo en sus inicios y abarca varios aspectos: reestructuración, cohesión social y empleo (ecológico). En este último punto, se ha comisionado al Comité de Empleo (EMCO) para realizar un estudio sobre los trabajos ecológicos en los Estados Miembros. El EMCO también ha fijado otras tres pautas para moldear las actividades de la Comunidad durante los próximos meses: “*desarrollar las capacidades apropiadas y mejorar el mercado laboral; asegurar las transiciones y prevenir la aparición de desempleo estructural; garantizar el diálogo social eficaz*” (EMCO/42/271108/EN 2008). Falta ver cómo se desarrollará este programa en estos temas, en particular el diálogo social.

3.7. Aspectos externos

Más allá de los efectos sobre las políticas internas de la UE, las circunstancias actuales exigen una estrecha interacción con la dimensión externa. Este nuevo paradigma no significa enfrentar unas economías con otras sin ver dónde se complementan, ya que las reducciones de CO₂ en un país pueden anularse por los incrementos en otro. Por lo tanto, tanto interna como externamente, Europa debe fomentar una cooperación internacional bilateral y multilateral con el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ a nivel global. Esto implica realizar transferencias masivas al Sur. La financiación de proyectos en países en desarrollo ha sido hasta ahora, más una cuestión de retórica que de realidad. Sin embargo, últimamente se ha dado un cierto progreso gracias a la financiación de un fondo de adaptación provisto en principio en Marruecos en 2001 y reactivado después en Bali en 2008 (Ganter 2009). La Comisión está a favor de que Copenhague reafirme su compromiso de ayudar a los países más desfavorecidos, aunque no se ha fijado un presupuesto (Comisión Europea 2009).

La mayoría de los esfuerzos de la UE serán en vano sin ese enfoque complementario. Eso es lo que se indica con la expresión “fuga de carbono”: una reducción en un país o área geográfica a costa de un incremento en otros países o áreas. Veamos un ejemplo que ilustra los vínculos entre esa cooperación y la lucha contra el cambio climático. Los productores de cemento de Europa han amenazado con parar la inversión en Europa, a causa del precio que se verán obligados a pagar por sus emisiones de gases de efecto invernadero¹⁷. Podrían decidir cerrar sus plantas en Europa, transferir sus inversiones a otro continente e importar cemento de países que están exentos de impuestos y de ese modo aumentarían sus emisiones de gases de efecto invernadero al transportar el producto a distancias mayores y producirlo en países donde las emisiones de carbono no están restringidas. Por eso, la mejor solución para Europa es negociar un acuerdo global entre las industrias en el sector del cemento, instándolas a reducir sus emisiones voluntariamente en todos los países. De otro modo, el debate en curso, incluido en la Comisión, en torno a la “tasa del carbono” que se aplicará en las fronteras de los países que hacen respetar las ambiciosas medidas de reducción de emisiones será más apremiante que nunca.

A fin de avanzar, se debe solucionar el clásico problema de los bienes públicos globales. Sin embargo, en este caso, los “free riders” u oportunistas (quienes se benefician sin participar) no ganan nada por su no-participación, a menos que sean participantes muy marginales, ya que estarían contribuyendo a un problema global que solo puede resolverse si todos llevan su carga por igual. La transparencia es vital para lograr este fin.

VÍAS SUGERIDAS

Lo que Europa necesita para poder lograr el objetivo de una economía de bajas emisiones de carbono¹⁸ es una estrategia global de cohesión social y territorial. También necesita crear una nueva arquitectura institucional internacional, pues el desarrollo sostenible es una preocupación global. Es cierto que se producirán conflictos, pero para que tenga éxito, la dimensión social debe formar parte integral de la acción que se tome: es verdaderamente una condición *sine qua non*. Según la CES, “esto exige una transición equitativa” a) que mejore la calidad de vida de todos y especialmente de los más pobres; b) que mejore el acceso a energía asequible para todos; c) que garantice los ingresos y ofrezca trabajo adecuado (la agenda de trabajo decente de la OIT cubre el empleo, la protección social, los niveles y derechos de trabajo y el diálogo social)”.

Se debe otorgar prioridad a la cooperación, la cohesión y la equidad, así como a la planificación industrial a largo plazo y a la educación: estos son los principios fundamentales que se derivan de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, hoy en día, los principios orientadores siguen siendo la competencia, una creciente desigualdad social, el desperdicio de recursos y la visión a corto plazo. El cambio de estos principios fundamentales supone un cambio de paradigma económico. Buscar el desarrollo sostenible sin cambiar este paradigma invita a la inconsistencia, la contradicción, el conflicto, los compromisos malentendidos y, con el tiempo, al fracaso.

Por lo tanto, debemos reflexionar en la noción de gobierno. Así como para los demás expedientes (REACH (Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Preparados Químicos), amianto, tabaco, etc.), la toma de decisiones políticas va muy a la zaga de los retos de hoy día, a causa de la inercia, la resistencia a los cambios y la incidencia de los grupos de presión. Hemos visto lo reacios que son algunos en la Comisión a realizar las consultas adecuadas a los agentes sociales, especialmente los sindicatos (por ejemplo, la demora antes de crear un comité de consulta). En contraste con el conocimiento actual del cambio climático, los políticos han acumulado una demora de quince años. ¿Cómo puede reformarse el gobierno europeo a fin de acabar con ese retraso? La búsqueda efectiva de un modelo de desarrollo sostenible requiere una acción pública transparente y democrática pero impermeable a los intereses específicos de la industria. Las responsabilidades de las autoridades públicas, nacionales, regionales y europeas han de aumentar. Tal como hemos visto una reaparición del estado desde la crisis económica y financiera de 2008, es preciso que reaparezca el estado, no simplemente para rescatar la economía, sino para orientarla en una nueva dirección.

Antony Giddens, iniciador de la Tercera Vía y promotor del “estado facilitador”, ha sugerido recientemente el paso a un “estado garantizador”: “*El estado garantizador es un estado facilitador, pero uno del que se espera, o que está obligado a asegurarse de que dichos procesos alcancen determinados fines; en el caso del cambio climático lo que implica es cumplir con los objetivos fijados para reducir las emisiones*” (Giddens 2008: 9). El asunto es que las medidas deben plantearse a medio y a largo plazo, y su puesta en práctica debe verificarse. Esa es la reaparición del estado como garante y regulador, co-

misionado para equiparnos a todos con la capacidad para afrontar el riesgo del mercado.

El papel del estado podría contar con tres dimensiones adicionales. Primeramente, normativas vinculantes para dictar reglamentos y objetivos, pero también para impartir todas las actividades educativas públicas. Segundo, una fiscalidad que altere los precios relativos y contribuya a cambiar las conductas (ya sea a través de los permisos de emisiones o a la tasa ecológica; sobre este punto, véase Fitoussi et al. 2008). Y tercero, invertir en la investigación, en infraestructuras, en el fomento de tecnologías limpias y en transferencias de tecnología (DB Advisors 2008).

La mayoría de las empresas nacionales y multinacionales, celosas de sus posiciones competitivas, no se pasarán automáticamente al desarrollo sostenible, salvo en sus campañas de relaciones públicas (“lavado ecológico”). Más bien, se sentirán tentadas a ejercer una coacción considerable para asegurarse de que las decisiones políticas resulten positivas para sus intereses. Hemos visto esto en Europa con la feroz actividad de los grupos de presión durante el período previo a la introducción de la normativa REACH (Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Preparados Químicos), y más recientemente en el paquete de medidas europeo sobre el clima. En otras palabras, el desarrollo sostenible no es automáticamente compatible con los modos de producción, distribución y consumo adoptados en los países industrializados desde hace cincuenta años. Algunos aspectos de la transición provocarán inevitablemente cierta tensión, incluso conflictos. En realidad, esto no hace sino servir como indicación de que el asunto se está tomando en serio, ya que los intereses divergentes no empiezan a emerger hasta se ha superado la etapa del consenso superficial (Begg 2007).

Como señala Perret, *“El comportamiento que debe modificarse ha sido moldeado por una mentalidad forjada durante siglos de progreso ininterrumpido. Forma parte de un todo coherente que aún no se ha debilitado por cuestiones medioambientales. A fin de provocar cambios en el comportamiento a una escala suficientemente grande, primero debe producirse un cambio en el marco racional en el que las personas piensan y actúan”* (Perret 2008: 198-199). Sería un error pensar que la tecnología es una solución milagrosa, o subestimar los desafíos en términos ideológicos y de proyectar un marco racional diferente basado en indicadores nuevos y en una representación distinta de la relación entre los humanos y la naturaleza que la forjada por las revoluciones industrial y tecnológica. Nada de esto se puede imponer desde arriba, sino que debe ser objeto de debate, consulta y participación. Igual de esencial es actuar de forma coherente.

Para ser verosímil, el discurso de Europa sobre el desarrollo sostenible debe fomentar una auténtica coherencia global, reflejada en políticas de todo tipo: económicas, presupuestarias, fiscales, sociales, de transporte, energéticas, agrícolas, de cooperación para el desarrollo, de formación, empleo, investigación y demás. Cada política debe ser evaluada en función de su sostenibilidad y esta coherencia debe abarcar todas las interacciones en el trabajo. No obstante, como hemos intentado demostrar en este documento, no se logrará nada sin celebrar un debate en profundidad sobre la justicia social que respalde este cambio de paradigma. ♦

NOTAS

¹ Agradecemos a Sophie Dupressoir, Maria Jepsen y Anne Panneels sus comentarios y sugerencias.

² Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

³ Es interesante el hecho de que varios autores de éxito se hayan dirigido a este tema, por ejemplo el afamado columnista del *New York Times*, Thomas L. Friedman (Hot, Flat y Crowded:

Why We Need a Green Revolution - And How it Can Renew America, 2008) o, sobre el tema del agua, Erik Orsenna (*L'Avenir de l'eau. Petit précis de mondialisation II*, 2008).

⁴ Hay diez temas en total: 1. Clima, utilización de la energía y los recursos naturales; 2. Contratación e inversión públicas; 3. Nuevos indicadores, aparato del PIB; 4. Consumo sostenible y calidad de vida; 5. Trabajos ecológicos y aceptables 6. Movilidad y vivienda; 7. Comercio y desarrollo; 8. Principales programas y presupuestos de la UE; 9. Cohesión territorial, desarrollo rural, agricultura y biodiversidad; 10. Democracia participativa.

⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/08/study/tn0208103s.htm>.

⁶ El factor tiempo también implica reflexionar en la financiación de la economía y el gobierno corporativo. Esto requiere, por ejemplo, una revisión de las cuentas y los niveles financieros (lo que favorece la valoración a corto plazo en detrimento de las estrategias a medio plazo).

⁷ www.etuc.org/a/985; www.springalliance.eu

⁸ Lo mismo aplica al plan de recuperación de la Comisión (Comisión Europea 2008d), que sitúa el clima en el centro del plan de acción. Sin embargo, una lectura detenida de las propuestas revela que este objetivo aún se considera añadido a otras propuestas tenidas por más importantes (el equilibrio presupuestario, la competitividad, el cumplimiento del reglamento del BCE, etc.). Sin embargo, a pesar de las declaraciones iniciales de línea estricta, el BCE está llevando a cabo acciones más flexibles.

⁹ El derrumbe en los precios de la tonelada equivalente de carbón demuestra que el mercado también tiene sus defectos.

¹⁰ Una "cuota" es el derecho de emitir una tonelada de dióxido de carbono o de cualquier otro gas de efecto invernadero con un efecto equivalente durante un período específico de tiempo.

¹¹ Véase en particular: <http://www.touteleurope.fr/fr/actions/energie-environnement/1-europe-et-l-environnement/presentation/le-paquet-energie-climat.html>

¹² Por ejemplo, la tarificación vial, que a veces varía de una ciudad a otra incluso dentro del mismo país, recuerda a la Edad Media.

¹³ Un estudio revelado por el *Financial Times* (27 de mayo de 2008) demostró que el paso a los automóviles eléctricos tan sólo en California ahorraría por lo menos mil cuatrocientos millones de euros al año en costes relacionados con el cuidado de la salud, derivados de la exposición de la población a las pequeñas partículas actualmente emitidas por los coches convencionales. Cada año podrían evitarse 300 muertes prematuras, 260 casos de bronquitis crónica y más de 7.000 ataques de asma.

¹⁴ *Le Monde*, 11 de junio de 2006.

¹⁵ Queda por ver si la internalización de estos costes frenará radicalmente el transporte y la producción globalizada.

¹⁶ Éste iba a ser un mecanismo de adaptación en las fronteras de la UE para combatir el vertido de productos manufacturados en países no comprometidos en la lucha contra el calentamiento global.

¹⁷ Véase (entre otros) *Le Monde*, 15 de febrero de 2008.

¹⁸ Aquí también, la Estrategia de Lisboa es una decepción. El Informe conjunto sobre empleo dice: "A pesar de existir un entorno económico favorable, la mayoría de los países no ha dejado constancia de reducción alguna en relación con la pobreza, y el aumento de las tasas de desempleo entre los grupos más vulnerables ha sido más bajo que en la población activa general. El porcentaje de adultos y niños de la UE que viven en hogares en los que no trabaja nadie, de casi un 10%, ha permanecido sin cambios desde el año 2000" (Comisión Europea 2007:7).