

# Las Políticas de Medio Ambiente, hoy

José A. SOTELO NAVALPOTRO

Instituto de Ciencias Ambientales. U.C.M.  
jasotelo@ghis.ucm.es

Recibido: 8 febrero 2005

Aceptado: 24 septiembre 2005

## RESUMEN

Recientemente, podíamos leer en la Tribuna Complutense del 26 de abril, un interesante artículo de Fernando Casado, coordinador de las Naciones Unidas de la «Campaña de los Objetivos del Milenio», titulado «La cuenta atrás del desarrollo». En él afirmaba: «quedan menos de diez años para el 2015. Cuando en septiembre del 2000, ciento ochenta y nueve jefes de estado y de gobierno firmaron la declaración del milenio pretendían derrumbar los muros de desigualdad existentes entre los países ricos y pobres generando un mundo más justo para todos». Y es que, hoy más que nunca nos encontramos con la necesidad de pasar de las teorías —no siempre bien consolidadas— a la práctica. Los objetivos del milenio nos ofrecen un marco de acción en el que poner en práctica un «Plan de Acción Estratégico», con fecha de caducidad, a través del cual poder alcanzar el objetivo número ocho: «generar un pacto para el desarrollo». En el presente trabajo se analiza el papel que las políticas de Medio Ambiente pueden desempeñar en la búsqueda de soluciones a los problemas hoy planteados, referidos a la dualidad «desarrollo vs. subdesarrollo». Todo ello sin olvidarnos de la importancia que cobra, en su análisis e interpretación, la escala.

**Palabras claves:** Políticas medioambientales, desarrollo, subdesarrollo, Unión Europea, España.

## Current Environmental Politics

## ABSTRACT

Recently, we could read in the «Tribuna Complutense» of 26th April 2005, an interesting article by Fernando Casado, United Nations coordinator for the campaign «Aims of the Millenium», titled «The Countdown for Development». In it he stated, «there are less than ten years left for the year 2015. When in september 2000, a hundred and eighty nine Heads of State and Presidents signed the Millenium Declaration, they intended to knock down the walls of inequality existing between the rich and poor countries, generating a fairer world for all.» Today more than ever we need to go from theory —not always well consolidated— to practice. The Aims of the Millenium give us the framework to start out the «Strategic Action Plan», with expiration date, through which we can reach aim number eight: «generate a pact for development». In this present paper we analyze the role that Environmental Politics can carry out in the quest of solutions to the stated problems, referred to the duality «development v. underdevelopment». All this without forgetting the rising importance, in its analysis and interpretation, of the scale.

**Keywords:** Environmental politics, development, undervelopment, European Union, Spain.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los ataques al medio ambiente han aumentado de manera constante durante estas últimas décadas. Cada año se producen cerca de 2.000 millones de toneladas

de residuos en los Estados miembros de la Unión Europea. Las emisiones de dióxido de carbono un aumento de los residuos de CO<sub>2</sub> procedentes de las economías domésticas y de los transportes, así como un aumento del consumo de energías contaminantes. La calidad de vida de la población europea, y más concretamente de las zonas urbanas, está experimentando un fuerte deterioro (contaminación, contaminación acústica, vandalismo, etc.).

Desde esta perspectiva, los objetivos del milenio nos ofrecen un marco de acción en el que poner en práctica un «Plan de Acción Estratégico», con fecha de caducidad, a través del cual poder alcanzar el objetivo número ocho: «generar un pacto para el desarrollo».

Se trata, ni más ni menos, de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; conseguir que la enseñanza primaria sea universal y garantizar la igualdad entre los sexos; reducir la mortalidad infantil y la materna en dos terceras partes; detener la propagación del SIDA, del paludismo,..., garantizar, en definitiva la sostenibilidad del desarrollo y del medio ambiente. No podemos olvidar que, en la actualidad, más de mil millones de personas viven en las áreas rurales de los países pobres, y dependen para subsistir de la agricultura. Frente a esto, los países ricos siguen derivando hacia el apoyo de sus productos agrícolas más de 275.000 millones de euros (es decir, la mitad de los ingresos de la población mundial, dando lugar a una sobreproducción mundial que genera la caída de los precios, mermando con ello las rentas de los agricultores de los países pobres)».

La protección del medio ambiente resulta pues uno de los retos principales a que se enfrenta Europa. En la actualidad, se reconoce que el modelo europeo de desarrollo no puede basarse en el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

Las primeras acciones comunitarias que comenzaron en 1972, en el marco de seis programas de acción sucesivos, se basaban en un enfoque vertical y sectorial de los problemas ecológicos. Durante este período, la Comunidad adoptó cerca de doscientos actos legislativos, consistentes fundamentalmente en limitar la contaminación mediante la introducción de normas mínimas, en particular en materia de gestión de los residuos y contaminación del agua y del aire.

La introducción de este marco reglamentario no ha logrado impedir el deterioro del medio ambiente.

Gracias a la toma de conciencia de «la opinión pública» acerca de los riesgos vinculados a los problemas globales del medio ambiente, la necesidad de adoptar un enfoque concertado a la escala europea e internacional es ahora indiscutible.

La acción comunitaria se ha ido desarrollando con el paso de los años, hasta que el Tratado de la Unión Europea le confirió el carácter de política. El Tratado de Amsterdam prosiguió esta evolución, mediante la integración del principio de «desarrollo sostenible» entre los objetivos de la Unión Europea. Cobra de esta forma importancia el detenernos a tratar de lo que podríamos denominar como contextos que envuelven la realidad de las políticas de Medio Ambiente.

### 1.1. LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES Y LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE EN EL ÁMBITO DE LOS PROCESOS DE MUNDIALIZACIÓN VS. «GLOBALIZACIÓN»

Hoy nadie duda que mundialización y globalización son procesos de similar estructura pero aplicada a campos categoriales diferentes. El término globalización se aplicaría a la categoría económica; con ella se designaría al proceso de totalización económica e instrumental, llevado a cabo sobre todo a raíz del hundimiento de la Unión Soviética y, con ella, la política bilateral de bloques de la «guerra fría» y la consolidación de un mercado mundial continuo, descolocación de las empresas multinacionales, abaratamiento de costos,...

La mundialización es un proceso literalmente opuesto al de la globalización. Y el único criterio de distinción relativa será éste: el globo es cerrado en sí mismo, mientras que el mundo desborda toda globalización.

Por ello, si la globalización se aplica a las categorías económicas, la mundialización desbordará estas categorías y acogerá a otras diferentes, de carácter social, político, religioso, cultural,...

La mundialización no es una categoría de la ciencia social definida por una construcción analítica. El término «mundialización», en primer lugar, desde una perspectiva económica, supone el desarrollo de intercambios y de la división mundial del trabajo, por un lado, y la globalización financiera, por otro. *En* segundo lugar, la puesta en cuestión de un Estado-nación que se mostraría impotente ante flujos que no puede controlar y, por último, una mundialización de la comunicación que desembocaría en la formación de una cultura mundial global ante la que parece imposible resistirse a la vista del poder y la capacidad de atracción de los grandes conglomerados mediáticos.

La globalización es un fenómeno, eminentemente, espacial; ocupa un espectro que iría, por un lado, de lo local a lo nacional, por otro, de lo supranacional a lo global. La globalización genera flujos de actividad, interacción y poder extrarregionales y transcontinentales; se trata de interconexiones en campos que van desde lo penal, a lo cultural, pasando por lo financiero y lo medioambiental (aunque para algunos estudiosos no deja de ser un mito; el actual orden económico mundial, considerado en términos históricos, seguiría lejos de estar estrechamente integrado, pues los flujos netos entre las principales economías son hoy notablemente menores a las de hace un siglo).

Estos campos se valoran según su alcance, intensidad, velocidad e impacto del cambio; observando en cada uno de ellos, al separarlos, diferentes formas históricas de globalización, en la intensidad del ritmo de los efectos, y subrayando la importancia de las interacciones sociales y de los flujos interregionales.

Además, a lo largo de las últimas décadas se ha generado un fenómeno que hasta ahora no se había dado: la reorganización de las economías nacionales con base en bloques mundiales de integración; los Estados-nación están en vías de transformación y algunos afirman que están en vías de desaparición ya que las nuevas estructuras de organización económica, de intercambio comercial, social, valorativo, cultural, edu-

cativo, medioambiental,..., se generan en bloques conformados por unidades «geoeconómicas mundiales» (sobre las que tienen notable influencia las grandes empresas multinacionales y algunas instituciones como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio).

## 1.2. DESARROLLO VS. SUBDESARROLLO

En los momentos presentes pervive una preocupación sobre cuestiones de desarrollo que adquieren importancia después de la Segunda Guerra Mundial.

¿Ha muerto el desarrollo? Aún no. El supuesto básico de este concepto descansa sobre la alta valoración de la idea de progreso y modernidad que da prioridad a la producción material y el consumo como sinónimo de calidad de vida. Hablar de desarrollo es hablar de capitalismo. Mientras más integrada esté una sociedad a la dinámica capitalista más desarrollada es. El desarrollo está más vivo que nunca, tan vivo está que ha adoptado una nueva identidad: ahora es humano y sostenible.

Los países más desarrollados económicamente son aquellos donde la masa de trabajadores ha estado en condiciones de obtener un aumento progresivo de su poder adquisitivo a medida que se ampliaba la industrialización. Esto ha sido factible por el carácter democrático de los regímenes políticos (elecciones por sufragio universal, políticas sociales, impuestos progresivos,...).

El acceso al consumo por parte de capas cada vez más amplias de la población ha facilitado, que los empresarios hayan podido reinvertir sus beneficios, aumentando el volumen de sus ventas, y así sucesivamente (si bien, el desarrollo se bloquea con ocasión de las crisis de superproducción, generadas cuando el poder adquisitivo aumenta muy rápidamente). El Medio Ambiente es una moda, un elemento más para el consumo.

Las razones las encontramos en que como constata la sabiduría popular, «siempre ha habido ricos y pobres», manifestando en no pocos casos su escepticismo respecto a las utopías sociales al añadir que «siempre los habrá». Dejando al margen esta última parte de la afirmación, las relaciones entre pobres y ricos han sido abordadas desde tres modelos interpretativos distintos, vinculados a realidades productivas también diferentes. El más pesimista lo analiza como algo natural frente al que nada se puede hacer excepto animar a la caridad de los ricos para que los pobres sobrevivan, llevando su desgracia de la mejor manera posible. No hay nada que cambiar en la sociedad salvo influir sobre las conciencias de los ricos con distintos tipos de argumentos, para que incrementen sus donaciones privadas en favor de los pobres.

La segunda explicación introduce una novedad importante: la necesaria explotación de los pobres por parte de los ricos (los ricos son ricos en la medida que explotan a los pobres), recurriéndose en una dinámica de odio y enfrentamiento, bien entre clases sociales, bien entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

La tercera interpretación transforma de una forma razonable, la lucha en cooperación, al reconocer que los ricos podrán seguir siendo igual o más ricos en la medida en que los pobres dejen de serlo y tengan un poder adquisitivo suficiente para

comprar los productos que de forma masiva, se producen bajo la propiedad de los primeros. La necesidad de convertir a los pobres en consumidores obteniendo los ricos una ganancia con ello justifica políticas de redistribución de renta en beneficio mutuo, como las englobadas en el llamado Estado del Bienestar o en las Ayudas al Desarrollo, realidad en la que el Medio Ambiente es un elemento más.

La globalización de la economía reporta muy notables beneficios. Pero no se reparten equitativamente; muy al contrario los países desarrollados cada vez se benefician más que los subdesarrollados, e incluso, en un mismo país, los ricos logran más ganancias que los más pobres. A lo largo de los próximos años, la liberalización del comercio reportará entre 215.000 y 520.000 millones de euros. Sin embargo, los 48 países más subdesarrollados tendrán unas pérdidas anuales de 600 millones en material comerciable, y los del África subsahariana, alcanzarán pérdidas que superarán los 1.200 millones. También ha crecido el producto, el PIB. mundial, en términos globales, sin embargo, el de 44 naciones subdesarrolladas se ha visto seriamente mermado. Por ello, podemos preguntarnos ¿dónde queda la realidad medioambiental? La respuesta la hallamos, pues, en la superación de la Pobreza.

Uno de los desafíos que tenemos los economistas, los historiadores y los geógrafos y los ambientalistas es la búsqueda de respuestas al por qué unos países son ricos y otros pobres. El avance en el progreso material no ha conducido al fin de las privaciones y penalidades que sufre gran parte de la población mundial. Encontrar una explicación satisfactoria a esta desigualdad no es sencillo y seguramente no hay ninguna interpretación que sea convincentemente explicativa. Pero aún así conviene hacerse los interrogantes para tratar de buscar respuestas a este gran problema.

La brecha entre los países ricos y países pobres se amplía; la pobreza en el mundo sigue aumentando. África se encuentra cada vez más marginada y son muchos países en América Latina y Asia los que siguen estando en condiciones económicas de subdesarrollo. Sin embargo, la denominada economía del desarrollo sufre un claro declive. La economía convencional, en la línea señalada en el epígrafe anterior, considera que no hay por qué dedicar un análisis específico a los problemas de los países subdesarrollados y que sirven las variables que nos proporcionan la macroeconomía y la microeconomía modernas para afrontar los problemas del crecimiento económico. Sugiere que las reglas que estas enseñanzas proporcionan sirven para ser aplicadas en los países escasamente desarrollados, al igual que lo son en los países industrializados.

La mayor parte del gremio de los economistas que siguen las directrices de la economía convencional no prestan especial interés a la consecución del desarrollo, pues consideran que lo normal es que los países crezcan si aplican convenientemente las recomendaciones favorables a la economía de mercado. Todo se reduce a considerar los problemas del desarrollo referidos al buen gobierno o al mal gobierno. Aquellos que hacen un buen uso de las reglas que recomienda la teoría económica neoclásica se encontrarán en el buen camino, mientras que aquellos que llevan a cabo una política económica incorrecta son penalizados con escaso crecimiento o con inestabilidades macroeconómicas. Para los geógrafos, el desarrollo y el subdesarrollo, es un tema —en líneas generales— marginal, tanto en su análisis e interpretación, como en estudios que busquen la generación de nuevas metodologías.

Con estos planteamientos lo que realmente se consigue es escamotear una adecuada comprensión de la realidad, si bien resulta cómoda para los satisfechos economistas, que nos dibujan un cuadro de la realidad del mundo desarrollado como el mejor de los mundos posibles. Este enfoque, que oculta lo que realmente sucede, también se caracteriza por una gran pereza intelectual, pues los que lo defienden no se preocupan de profundizar en los rasgos estructurales de unas realidades materiales concretas y que vienen determinadas por la historia tal como se expuso anteriormente. Su teoría se considera que tiene validez universal, y por tanto se puede utilizar para todo tiempo y lugar.

El modelo, cuyo soporte principal es la teoría neoclásica, se basa principalmente en el crecimiento, sin considerar aspectos cualitativos de mejora del bienestar, y no contempla la posibilidad de que se pueda elevar la calidad de vida sin necesidad de crecer. No considera, por tanto, posible el hacer factible y compatible un menor crecimiento con una mejor distribución de renta y riqueza que además favorezca un entorno ecológico menos agresivo y más grato para los ciudadanos.

El crecimiento se contempla como ilimitado y no se considera que si se produce de un modo desmesurado puede tener asimismo consecuencias muy negativas sobre nuestros comportamientos, generando a su vez formas de consumo un tanto irracionales y un sinnúmero de enfermedades psicológicas. Hay en nuestras sociedades opulentas muchos perdedores y el desempleo sigue siendo, entre otras, una amenaza desde los años setenta, a pesar del crecimiento habido y la progresiva liberalización de las relaciones laborales.

Por si fuera poco, la desigualdad no ha podido ser eliminada, como tampoco la pobreza, aunque la midamos en términos relativos, o la degradación medioambiental, consecuencia del tipo de crecimiento. El despilfarro existente limita gravemente nuestro bienestar. Ante tantos problemas el análisis y las proposiciones que se hacen desde la economía actualmente dominante son no solamente insuficientes, sino equivocados, como consecuencia de un enfoque que tiene unas bases de partida erróneas.

### 1.3. TEORÍAS DEL DESARROLLO, EN LOS CONTEXTOS MEDIOAMBIENTALES

Plantear un enfoque estructural para abordar la problemática del desarrollo significa poner como centro del análisis el concepto de excedente económico. Barceló (1981) considera que el concepto de excedente recubre el conjunto de productos que quedan una vez que del output total se han restado los medios de producción necesarios para continuar el ciclo al mismo nivel y los bienes de consumo indispensables para restaurar a los trabajadores a fin de que puedan suministrar la misma cantidad de fuerza de trabajo. Para que la determinación del excedente no plantee ningún problema deben cumplirse requisitos precisos. Los recursos naturales han de mantenerse al mismo nivel, bien porque puedan considerarse eternos (energía solar), bien porque estén sometidos a ciclos naturales restauradores (ciclos biológicos o físico-químicos).

El desarrollo tal como hoy se concibe es el capitalista, que es el modo de producción cuya capacidad para acumular capital y renovar los medios de producción y de consumo no ha tenido precedentes en la historia. Frente a este desarrollo tan considerable de las fuerzas productivas contrasta la situación de muchos países subdesarrollados, en los que su capacidad de crecimiento ha sido bastante menor que la de los países avanzados.

Un hecho de esta naturaleza nos conduce a plantearnos qué es lo que sucede con la reproducción en estas sociedades menos desarrolladas. Pueden darse tres casos. *Primero*, que en estas sociedades predominen las condiciones de subsistencia y, por tanto, el sistema se reproduce, pero siempre en las mismas condiciones y sin reproducción ampliada. *Segundo*, que hay excedente, pero el uso que se hace de éste responde a comportamientos típicos de formaciones económicas precapitalistas, esto es, se usa para la acumulación de riqueza, pero no de capital productivo, por lo que apenas tiene lugar el crecimiento económico. *Tercero*, hay un excedente económico, y unas relaciones capitalistas dominantes, aunque no exclusivas, pero apenas se invierte este excedente en la forma que lo hace este sistema, sino que se dirige hacia el exterior del país, o se destina hacia el interior pero en actividades especulativas o inmobiliarias y no en lo que se entiende por capital productivo. En el mundo del subdesarrollado es posible que se produzcan las tres situaciones, aunque la tercera es, a nuestro modo de ver, la más general. Sus repercusiones sobre el Medio Ambiente, hacen que éste quede al margen de la realidad, subyugado por un excedente exclusivamente productivo.

Tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, a pesar de las enormes diferencias existentes, se han utilizado las mismas políticas medioambientales. Los instrumentos normativos, por un lado, y los instrumentos económicos, por otro, han sido las herramientas más utilizadas en la política medioambiental tradicional (Algarra y otros, 2003).

Entre los primeros podemos destacar los siguientes:

- a) Los estándares de contaminación, en cuanto límites establecidos por las autoridades en relación al nivel máximo de contaminación tolerable en un medio físico concreto o la cantidad máxima de contaminante permitida a un foco contaminador.  
La clasificación de actividades e instalaciones y su autorización, con el fin de evitar los efectos adversos potenciales de instalaciones, actividades o industrias.
- b) La regulación de las características de los «inputs», para excluir la utilización de ciertos productos contaminantes.
- c) La imposición de niveles tecnológicos, contribuyendo al uso de tecnologías limpias.
- d) La ordenación de zonas, para regular la ubicación de actividades contaminantes, al menos en teoría.
- e) Las sanciones, en caso de infracción de las normas establecidas.
- f) La intervención directa de la administración, antes situaciones de grave deterioro del medio ambiente.

Entre los instrumentos económicos podemos considerar:

1. Los tributos ecológicos, que inciden en el llamado «castigo fiscal» para restringir los niveles contaminantes (Sotelo y Algarra, 1999).
2. Las ayudas financieras y fiscales (subvenciones, ventajas fiscales, créditos blandos), para premiar la disminución de la contaminación o, en general, el cumplimiento de las normas establecidas.
3. Los depósitos retornables, con un mayor coste que permita su posterior reciclado.
4. El mercado legal de permisos de emisión, en forma de límites físicos a la contaminación que son objeto de comercialización.
5. Los instrumentos específicos de mercado: sistemas de contabilidad empresarial, sistemas de etiquetas ecológicas y sistemas de gestión medioambiental o de autorregulación voluntaria.

Pero estos instrumentos teóricos no pueden hacernos —en su aplicación— olvidar que el medio ambiente se nos presenta, a través de la resolución de los distintos problemas emanados de la búsqueda de la superación de la Pobreza, como factor de desarrollo y de justicia social. Frente a la visión tradicional del mismo como factor restrictivo, ahora se perfila como factor de desarrollo económico capaz de generar mayores beneficios sociales y sobre todo económicos («doble beneficio» económico y ambiental), ya que el sistema capitalista aprovecha las nuevas oportunidades de negocio derivadas de la mercantilización del medio ambiente a través de un proceso de revalorización económica, social y cultural del sector ambiental en su más amplia dimensión, incluso planteándolo como un factor de justicia social.

En el caso de la Unión Europea, no somos pocos los que pensamos que a pesar de su popularidad, la política medioambiental es objeto de frecuente confrontación entre los distintos Estados miembros debido, principalmente, a diferencias acerca de prioridades y gasto. Ello es así porque la UE no funciona solamente como mecanismo homogeneizador de esta política, sino que también proporciona un escenario en el que se discuten y negocian diferentes objetivos medioambientales. En esta negociación se refleja, claramente, la disparidad de criterios que existe entre los países comunitarios más desarrollados del centro y norte de Europa y los menos desarrollados del sur.

Los años ochenta y noventa del pasado siglo son un buen ejemplo de lo expuesto. Así, en consonancia con las nuevas tendencias teóricas de la economía, se pusieron en marcha recomendaciones de política económica que concedieron más protagonismo al mercado global e interior como la más adecuada respuesta a los problemas de falta de desarrollo. Se criticó intensamente a las estrategias que se basaron en el papel activo del Estado y en la industrialización sustitutiva de importaciones llevada a cabo en los décadas anteriores. Se recomendó la industrialización orientada a la exportación, que con gran éxito habían puesto en marcha los nuevos países industriales de Asia, y el papel mínimo del Estado. Lo importante era impulsar la inserción de las economías menos desarrolladas en la economía global y la potenciación de las fuerzas del mercado. Todo ello suponía el resurgimiento del pensamiento neoclásico, también en la economía del desarrollo, y el declive de las veleidades keynesianas e intervencionistas.

La aplicación de estas políticas tuvo sus consecuencias, generalmente negativas, que condujeron a que en los años ochenta se produjera un retroceso en el nivel económico y social de la casi totalidad de los países de América Latina y África. La excepción venía dada por los nuevos países industriales asiáticos que siguieron dando muestras de un gran dinamismo exportador y de crecimiento. Se pusieron, por tanto, estos países como ejemplo a seguir para los que se encontraban atascados como consecuencia de la crisis de la deuda y de las políticas de ajuste que se arbitraron por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El éxito relativo de los países asiáticos no respondía, sin embargo, a una estrategia liberal y asentada en los presupuestos neoclásicos, como algunos teóricos y el propio Banco Mundial quisieron hacer creer, sino que se basó en una industrialización apoyada fuertemente por el Estado. De haber seguido estos países las recomendaciones del FMI y Banco Mundial lo más probable es que no hubieran alcanzado ni el crecimiento ni la capacidad exportadora que han puesto de manifiesto desde los años sesenta del pasado siglo hasta la actualidad.

Las políticas de ajuste obligaron a estos países a someterse a los dictados de las nuevas líneas de política económica que se dictaminaban desde los países ricos. Así se pasó de la creencia, bastante generalizada, de los años setenta de que el Norte se tenía que adecuar al Sur, a la de los ochenta en la que fuera el Sur el que se adaptase a las exigencias del Norte. Todo lo cual produjo unos efectos realmente catastróficos en los países subdesarrollados. El resurgir del pensamiento neoclásico con la puesta en marcha de las políticas de ajuste, sustentadas en sus principios teóricos, ha conducido a una situación realmente trágica al África subsahariana que sufre un proceso creciente de marginación, y en donde la pobreza no deja de aumentar.

La economía neoliberal se ha convertido en dominante, tanto en la teoría como en las políticas macroeconómicas. En qué consiste esta teoría, por qué se convierte en dominante y desde cuándo es, a lo que pretendemos señalar aquí, aunque sea de un modo breve, como un artículo de estas características requiere.

El premio Nobel de economía Sen (2000, p. 142) señala una cuestión que me parece importante subrayar: «hubo un tiempo —no muy lejano— en que todos los economistas jóvenes «sabían» en qué aspectos los sistemas de mercado tenían serias limitaciones: todos los libros de texto repetían la misma lista de «defectos». El rechazo intelectual del mecanismo de mercado solía llevar a proponer métodos diferentes de organizar el mundo sin examinar seriamente la posibilidad de que las alternativas propuestas entrañaran fallos aún mayores que se esperaba que produjeran los mercados.»

El fundamento teórico del cambio se puede encontrar, en primer lugar, básicamente, aunque no sólo en las contribuciones de Milton Friedman, profesor de la Universidad de Chicago, y posteriormente en las teorías de las expectativas racionales, que son, sin lugar a dudas, las construcciones teóricas más solventes. La elaboración teórica de Friedman comienza en los años cincuenta, cuando puso de manifiesto la importancia del dinero frente a una forma simplificada de economía keynesiana que consideraba que el dinero no tenía un papel significativo.

En los años cincuenta Friedman publicó un conjunto de ensayos que ampliaban y contrastaban la teoría cuantitativa del dinero, de forma que trataba de salvar a esta

teoría de los ataques que la había proferido Keynes. En lugar de vincular el dinero a los precios, Friedman se propuso redefinir la demanda de dinero. La conclusión a la que llegaba era que la demanda de dinero es estable, porque depende de factores a largo plazo como la educación, la salud y el nivel de renta que las personas esperan obtener en el curso de su vida. De ahí deducía que, puesto que estos factores no oscilan fuertemente, tampoco lo hace la velocidad del dinero. La demanda de dinero es una función asimismo estable, lo que implica que el dinero es la variable fundamental que explica la evolución de los precios y en las fluctuaciones de la producción y el empleo a corto plazo.

Para Friedman, la oferta monetaria es determinada por las autoridades monetarias, y considera que los cambios de valor de la moneda y del nivel general de los precios vienen dados por la oferta monetaria. Las variaciones de la cantidad nominal del dinero influyen a corto plazo sobre la producción y el empleo, aunque a largo plazo sus efectos son esencialmente nominales. Es sobre esta argumentación en que se basa la célebre afirmación de Friedman según la cual «la inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario» y que trató de demostrar en el estudio empírico, para Estados Unidos. Los resultados más importantes a los que llegó pueden enunciarse sintéticamente en estos dos:

- En el largo plazo las variaciones nominales (monetarias) sólo tienen efectos nominales sobre los precios y ningún efecto real sobre la producción y el empleo.
- En el corto plazo, las variaciones nominales tienen efectos sobre la producción y el empleo reales con retrasos muy variables, pero tales efectos no son muy duraderos.

De estos supuestos se deriva que la política económica debe basarse en la disciplina monetaria, la estabilidad de los gastos públicos, que no deben ser usados en ningún caso como medio de estímulo de la economía; y las tasas impositivas, cuyo objetivo debe ser el equilibrio presupuestario. De todo ello se llega a la famosa regla monetaria que se ha convertido para muchos en el símbolo del monetarismo: para asegurar la estabilidad de los precios hay sólo un medio, y es el de sustraer las variaciones de la masa monetaria a la decisión arbitraria de las decisiones políticas. La tasa de crecimiento de la masa monetaria debe ser estabilizada en función de la tasa de crecimiento a largo plazo del producto nacional bruto. De manera que la mejor política monetaria es la de incrementar la oferta monetaria a ritmo constante pero lento, año tras año. Esto mantendrá una tasa de inflación notablemente baja y, al mismo tiempo, eliminará oscilaciones en la producción y el empleo causadas por variaciones en la tasa de crecimiento monetario.

Otra cuestión básica es la función de consumo que desarrolló en su libro *A Theory of the Consumption Function*, era más bien simple: el gasto está determinado por la riqueza de un individuo o su renta permanente, y en gran medida no se verá afectado por sus ingresos transitorios. En su hipótesis de renta permanente, Friedman postula que los consumidores no dejarán que un mal año altere sus pautas de consumo. Lo que harán es que gastarán parte de sus ahorros. En un año (o mes) excepcionalmente bueno ahorrarán más. Sólo si perciben un cambio importante

modificarán su comportamiento. La conclusión es similar en los términos que establece a la que llega con la teoría monetaria. Esto es, el consumo es extraordinariamente estable, de lo que se deduce que las medidas gubernamentales de carácter temporal sólo tendrán un efecto débil sobre la economía.

Los resultados en el mundo subdesarrollado no han sido muy alentadores. Por el contrario, las situaciones, aunque muy dispares y con resultados muy distintos, han ido a peor en términos generales. Los países asiáticos, la única excepción, y que han combinado un crecimiento económico con cierto grado de equidad (Watkins), entraron en una intensa crisis en los últimos años de los noventa. En todo caso, antes de la crisis, la desigualdad comenzó a aumentar y se empezaron a sufrir los males característicos de esta nueva fase del desarrollo capitalista. La crisis ha agravado la situación, y aunque parece vislumbrarse una recuperación, las cosas ya no serán como antes, además de los costes que toda crisis deja tras de sí. De todos modos, volvemos a insistir en que el modelo de desarrollo asiático, si se puede hablar así, poco ha tenido que ver con las últimas direcciones tomadas por la política económica. Allí en donde se han puesto en marcha estas políticas, como en África y América Latina, los resultados han sido más bien negativos. De África ya se ha hecho mención, y aunque sería exagerado responsabilizar de todos los males a las políticas de ajuste, pues la realidad actual es consecuencia de una historia y del papel dependiente que han tenido en la estructura de acumulación mundial, éstas, no obstante, profundizan en la agudización de los problemas en lugar de poner remedio a los males más graves. Un caso singular lo representa América Latina.

En efecto, en la década de los noventa las economías de esta región consiguieron superar las dificultades del decenio anterior, alcanzando unas tasas de crecimiento aceptables. Esto ha venido acompañado de un incremento de la inversión extranjera y mejora del comportamiento de las variables macroeconómicas, tales como inflación y reducción del déficit público. Sin embargo, diferentes estudios (Ganuzo, Taylor y Morley) han puesto el énfasis en que la pobreza apenas ha disminuido, y en todo caso esta disminución no ha compensado el tremendo aumento que se produjo durante los años ochenta, mientras que la desigualdad ha tendido a acrecentarse. Una economía en crecimiento no está deparando adecuados resultados en el orden social, debido a que la pobreza y la desigualdad adquieren una dimensión que resulta realmente escandalosa. El lado opuesto lo ofrece el enriquecimiento desmesurado que están alcanzando determinados grupos minoritarios con la aparición de lo que Petras (2000) denomina los ultrarricos. La opulencia de una minoría nacional y extranjera contrasta con las grandes bolsas de pobreza que se siguen padeciendo en la región.

A la luz de estos resultados no parece que la solución para tantos países que se encuentran en la situación general de subdesarrollo o con importantes bolsas de subdesarrollo en el interior del país sean las recomendaciones liberales y el apoyo sin más al mercado y las tendencias globalizadoras. Pero sin duda la complejidad de la situación presente no es sólo consecuencia de la aplicación de unas políticas económicas de un tinte más liberal o intervencionista, sino que hacen referencia al comportamiento de las estructuras económicas en el modo de producción capitalista que se desenvuelve a escala global.

## 2. LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO LOCAL

Los viejos impactos locales se han desbordado y se interrelacionan ya con una serie de problemas ambientales de carácter global entre los que destacan:

- El cambio climático,
- la reducción de la capa de ozono,
- la deforestación,
- la pérdida de biodiversidad terrestre y marítima,
- una estructura de producción y consumo con patrones de creciente utilización de recursos y generación de desechos,
- una organización de lo social en el ámbito mundial con una desigual distribución de la riqueza.

En este contexto, las ciudades siempre han establecido, y a la vez han reflejado, los valores dominantes en el seno de las civilizaciones, desde las sociedades urbanas se han venido estableciendo los patrones de desarrollo dominantes en períodos de la Historia.

Hoy, más que nunca, el mundo se globaliza, organiza y gestiona a través de una red de sistemas urbanos que a su vez concentra los principales centros de información y decisión, residencia, producción, distribución y consumo del Planeta. De cómo se interrelacione esta red, cómo se interrelacionen las estrategias globales y locales, y cómo se configuren los próximos patrones de comportamiento de sus poblaciones urbanas en los próximos decenios, con relación a su compatibilidad con los equilibrios ambientales, sociales y económicos, dependerá en gran medida las condiciones de vida y supervivencia inmediata del Planeta.

La Conferencia de Río de 1992 y el VI Programa Comunitario han impulsado el debate en la sociedad europea sobre la necesidad de establecer nuevas políticas generales y locales orientadas hacia la sostenibilidad.

La Unión Europea ha impulsado desde el «*Grupo de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*», que se ha desarrollado en torno a los principios recogidos en la primigenia «Carta de Aalborg» suscrita el 27 de mayo de 1994, por ochenta municipios europeos.

Para estos municipios: La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre.

El concepto desarrollo sostenible reclama una mayor equidad y justicia, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional «sectorialización» de

las políticas ambientales. El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino que tal como plantea el Banco Mundial es un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social, cuyo resultado es *la solidaridad*.

La sostenibilidad local requiere de un proceso planificado de actuación que debe implicar a toda la actuación municipal en la toma de decisiones y que requiere una retroalimentación y evaluación constante.

La implantación de la Agenda 21 Local necesita de sistemas innovadores de gestión municipal que favorezcan *la información y la participación ciudadana*, que integren la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones sobre la base de elementos objetivos que permitan evaluar su eficacia en la consecución de objetivos.

Es necesario establecer políticas eficaces de ordenación del territorio que impliquen una evaluación ambiental estratégica de todos los planes urbanísticos bajo los criterios de sostenibilidad.

El fin de la planificación del espacio es regular en interés público el uso del suelo. Las autoridades locales deben aprovechar las oportunidades que ofrecen las concentraciones urbanas más grandes, de proporcionar eficaces servicios públicos de transporte y de suministro de energía, manteniendo la dimensión humana de un desarrollo económico equilibrado.

El concepto de «interdependencia regional sostenible» debe permitir equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas.

Breheny [Breheny, 1994] se refiere a capacidad ambiental a efectos de la planificación del espacio, señalando que: «requiere la determinación del máximo nivel de desarrollo que un entorno local (población, ciudad, región) puede sustentar indefinidamente, manteniendo al mismo tiempo dentro del mismo el capital natural crítico y constante y el inapreciable capital construido por el hombre».

Por otra parte, el compromiso con el desarrollo sostenible implica aumentar la prioridad concedida a las consideraciones ambientales en la formulación del planeamiento urbanístico y en la toma de decisiones de planificación.

- a) Una movilidad urbana sostenible;
- b) políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales;
- c) Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad.

Si nos detenemos en cada uno de estos puntos tenemos:

- a) Una movilidad urbana sostenible:

Las estrategias de transporte urbano deberán abordar los efectos de la congestión del tráfico. Para solucionar estos problemas, las ciudades necesitan un enfoque integral que propicie la utilización del transporte público, la bicicleta, caminar y el uso compartido de automóviles privados.

Son necesarias mejoras tecnológicas y un cambio de los combustibles con el fin de reducir las emisiones producidas por todo tipo de vehículos de motor. Lograr estos objetivos exige enfoques integrados que combinen la planificación del transporte, del medio ambiente y del espacio.

b) políticas locales de prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales. La ciudad se nos presenta como un ecosistema, especial si se quiere, pero ecosistema al fin y al cabo. El ecosistema es el nivel de organización y de estudio de la ecología. Como todo ecosistema, contiene una comunidad de organismos vivos, donde predomina el hombre, un medio físico que se va a transformar, fruto de la actividad interna, y un funcionamiento basado en intercambios de materia, energía e información.

El funcionamiento de los sistemas urbanos se compara con los sistemas naturales. La diferencia entre el funcionamiento de los sistemas natural y urbano radica en la dependencia de este último de la importación de recursos naturales y energía; y en la exportación de residuos y de contaminación hacia las zonas circundantes. Al depender de las zonas circundantes para el abastecimiento de recursos naturales y de la energía, así como para la evacuación de residuos, las ciudades imponen a estas zonas sus problemas (agotamiento de los recursos naturales, contaminación, deterioro ambiental).

No podemos olvidar que existe una relación intrínseca entre la problemática de mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos. Las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía, que desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos.

El objetivo de la gestión sostenible en relación con el aire es garantizar su calidad, en relación con el suelo, la flora y la fauna es aumentar la proporción de los ecosistemas naturales e incrementar su proporción en las ciudades. En relación con el agua se debe proceder a políticas que favorezcan una utilización racional de este recurso teniendo en cuenta las limitaciones climáticas de nuestro país.

La recogida de agua de lluvia para usos secundarios y el reciclado de las aguas residuales domésticas constituyen medidas importantes para conseguir este objetivo. Por otra parte es necesario minimizar los efectos que nuestro sistema de vida tiene sobre las aguas.

### c) Políticas locales y aspectos socioeconómicos de la sostenibilidad:

Las «Corporaciones Locales» deberán buscar sistemas de creación de empleo a través de medidas ambientales, fomentar el respeto al medio ambiente, por parte de las empresas privadas que desarrollan su actividad en los distintos municipios y provincias, incentivar la implantación de sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas, y, en las propias corporaciones locales y empresas públicas vinculada a ellas.

No hay que olvidarse de las consecuencias ambientales, sociales y económicas de las decisiones que se adopten en materia de «suministros», «contratos públicos» y «apoyo a empresas».

Por otra parte, será necesario potenciar los criterios sociales y ambientales en la política de planificación de inversiones públicas.

En materia de política fiscal se deberá favorecer una reforma de la política tributaria que reduzca los impuestos sobre el empleo y que aumente los que gravan actividades como el uso de la energía, el agotamiento de los recursos y la generación de residuos.

## 2.I. LAS AGENDAS 21 LOCAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los beneficios aportados por un proceso de implantación de Agenda 21 Local van desde la materialización de un consenso social que decidirá el modelo de desarrollo para el municipio en los próximos años, hasta una clara mejoría de la calidad de vida (ambiental, social y económica). Además, el inicio de un proceso de este tipo supone una ventaja con respecto a otros municipios que no lo hagan, ya que los criterios de sostenibilidad están siendo adoptados en la mayoría de los procedimientos de concesión de fondos europeos. Debemos destacar la importancia del RD.10/2004, de 5 de febrero, por el que se crean las Agendas 21 Locales.

### 2.1.2. CONTENIDOS MÍNIMOS DE UNA AGENDA 21 LOCAL

El decreto fija como contenidos mínimos para la Agenda 21 Local los siguientes:

- *Diagnóstico Integral del Municipio*. Lo primero es conocer el estado ambiental actual del municipio. [Debe contener un prediagnóstico, un diagnóstico cualitativo basado en la percepción de los ciudadanos/as recogida mediante encuestas, y un diagnóstico técnico basado en datos objetivos.]
- Plan de Participación Social. La participación ciudadana es el pilar básico de cualquier proceso de implantación de A21L. El plan debe definir claramente los cauces e instrumentos para promoverla e incentivarla.
- Plan de Acción. Actuaciones que se deben realizar y forma de llevarlas a cabo con un calendario que distribuya dichas actuaciones a lo largo del tiempo. [Este es el documento que, tras un periodo de consulta pública, decidirá el modelo de desarrollo del municipio para los próximos años].
- Plan de Seguimiento. Implantación de un sistema de indicadores concretos y medibles que permita realizar comparaciones entre municipios y evaluar las mejoras producidas.

Igualmente, la puesta en práctica de las Agendas supone, poner en práctica las diversas teorías existentes respecto de las políticas medioambientales, en relación con la competitividad; éstas pueden resumirse en los puntos siguientes:

1. *Diseño de las políticas medioambientales*: con la finalidad de minimizar el impacto sobre la competitividad con una aplicación gradual, así como subvenciones, exenciones (totales o parciales) o retrasos en su aplicación.
2. *Importancia de los costes medioambientales*: depende de la significación de las externalidades generadas en la producción y de los costes de cumplir los requisitos medioambientales en relación con los costes totales.
3. *Efectos compensatorios*: las inversiones medioambientales pueden generar ciertos beneficios que compensen, en todo o en parte, los costes de su aplicación, como ahorro en inputs, reducción de costes de limpieza, mayor eficiencia productiva...

4. *Factores no medioambientales*: otros factores productivos (trabajo, capital...) pueden modificar al alza o a la baja los costes medioambientales.
5. *Tipo de sector*: Los sectores con tecnología punta no tendrán grandes dificultades en cumplir las exigencias medioambientales, mientras que aquellos que tienen tecnología más antigua se verán perjudicados relativamente.
6. *Diferenciación del producto*: la diferenciación a través de factores «ecológicos» del producto o de su proceso de producción puede representar un aumento en la competitividad del bien.
7. *Competencia internacional*: los sectores monopolistas o que se concentran exclusivamente en el mercado interior no se verán tan afectados por las exigencias medioambientales a corto plazo, si bien a medio-largo plazo pueden ver perjudicada su posición en la economía nacional,...
8. *Tamaño de las empresas*: a mayor tamaño, se generan economías de escala como consecuencia de introducir tecnologías más «ecológicas».
9. *Ciclo inversor*: la tasa de renovación del capital productivo va a incidir en la competitividad; aquellas empresas que tarden mucho en renovar su capital pueden alcanzar un punto de no retorno en que les resulte más provechoso cerrar que seguir produciendo.

## 2.1. LAS POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los antecedentes que impulsan a tomar conciencia sobre la cuestión medio ambiental, en el ámbito comunitario, la encontramos en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, celebrada en junio de 1972, que introduce una atmósfera de preocupación en la generalidad de los países (desarrollados o no) para disfrutar de un medio ambiente sano. El Acta única Europea (1987), tuvo el privilegio de dar entrada, en el Tratado de la C.E., al Título VII, denominado *Medio Ambiente* el cual constaba de tres artículos (130 R y 130 S), subsanando el olvido que, de las cuestiones medioambientales, había mostrado el citado Tratado. Con Maastricht (1992) se incorporan numerosas modificaciones: a analizar. En primer lugar, el artículo 3 señala que «para alcanzar los *finés* enunciados en el artículo 2 (entre otros, se incluye *un crecimiento sostenible, y no inflacionista que respete el medio ambiente*), la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado.... *una política en el ámbito del medio ambiente*». Tal actitud es muy significativa porque eleva el medio ambiente, a la relevancia de *política comunitaria*. En la misma línea se encuentra el Título XVI, que sustituye y transforma el Título VII del Acta, que amplía los objetivos.

Se subraya la importancia de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Se empieza a poner, así, de manifiesto la importancia de llevar a cabo intervenciones concretas en lugares seleccionados, desde la idea de que hay que lograr la integración de los considerandos medioambientales ya que aporta notables beneficios, desde tres cuestiones:

En primer lugar, se propone el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En segundo lugar, se destacan «tres principios» que muestran una especial sensibilidad ante los desequilibrios territoriales existentes en la CE; a saber: el «Principio de cautela y acción preventiva»; el de «corrección de los atentados al medio ambiente», y, el de «quien contamina, paga». En tercer lugar, cobra importancia la integración de la política de medio ambiente en el contexto de la política económica, que se inicia con el planteamiento y puesta en práctica del cuarto Programa Acción Medioambiental. En cuarto lugar, se destaca el valor que la para la CE tiene la cooperación con terceros países y con Organizaciones Internacionales competentes, lo que dota a la propia institución comunitaria de un relevante protagonismo en los temas medioambientales, más allá de su propio territorio.

### 2.2.1. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN EN MEDIO AMBIENTE

Los medios para llevar a la práctica estos objetivos se concretan en las denominadas acciones, destacando los «programas», así como los específicos de la financiación y puesta en práctica de la política de medio ambiente que deberá llevarse a la práctica por los gobiernos de los distintos países comunitarios (art. 130 S). Éstos aprobarán las medidas que crean convenientes, siempre que se comuniquen a la Comisión, y que sean compatibles con el propio Tratado.

Seis han sido los Programas que hasta la actualidad se han llevado a la práctica, desde el año 1972. El desarrollo de los *Programas de Acción* se efectúa mediante una serie de actos comunitarios: «Decisiones», «Reglamentos» y «Directivas» —si tienen carácter vinculante—, o «Declaraciones», «Resoluciones» y «Recomendaciones», en caso contrario.

Los dos primeros (1973 y 1977, respectivamente), se centraban básicamente en la enumeración de principios y objetivos. Se trataba, ante todo, de «vendar las heridas» de la sociedad industrial. Pero muy pronto se vio que valía más prevenir que curar, de este modo, el tercer *Programa*, adoptado en 1982, se caracterizó por una estrategia global y preventiva de protección del Medio Ambiente y sus recursos.

El cuarto *Programa* (1986) se caracterizó por alcanzar la integración definitiva de la política de medio ambiente en las políticas territoriales, industrial, agrícola, social,...., a la par que se consolida la idea de prevención que soterradamente pervive en la conservación, gestión y protección del medio ambiente comunitario («El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones»).

El *Quinto Programa* (1993-2002), se nos presenta inmerso en el escenario de la política medioambiental comunitaria; caracterizado por su creciente conflictividad, tanto porque esta política afecta a otras, como la comercial, que son básicas en la construcción del mercado único, como porque recibe fondos, cada vez más importantes, que son objeto de disputa por distintos países. En este sentido, la referida con anterioridad tensión norte-sur encuentra uno de sus mejores ejemplos en la polémica que protagonizaron España y Alemania, antes de la aprobación del Tratado de

Maastricht, en torno a la conveniencia o no de crear un fondo de cohesión que contribuyera a sufragar acciones de protección del medio ambiente. Esta tensión ha aumentado como resultado de la ampliación nórdica de la Comunidad.

El *Sexto Programa*, con el lema «El futuro en nuestras manos», abarca un periodo de diez años. Los objetivos responden a las prioridades clave en materia de medio ambiente que la Comunidad debe afrontar en los siguientes ámbitos:

- cambio climático.
- naturaleza y biodiversidad.
- medio ambiente, salud y calidad de vida.
- recursos naturales y residuos.

En 2006, se hará una primera evaluación de los progresos conseguidos y en 2012 una evaluación final del Programa.

Las principales dificultades a la hora de elaborar dichas políticas son las siguientes:

1. Las incertidumbres científicas: Incluso en el supuesto de los problemas medioambientales más locales, la ciencia raramente ofrece conclusiones determinantes.
2. Las dificultades de establecer prioridades de acción: La decisión sobre una alternativa mejor está cargada de juicios de valor que a menudo están íntimamente ligados con la percepción que tienen los distintos agentes económicos sobre quién debe asumir en última instancia los costes.
3. Los problemas de ajustar la acción y las reacciones a la escala del problema, como consecuencia del carácter cada vez más global de las preocupaciones medioambientales, debido a su capacidad para afectar a muchos ecosistemas (efectos desbordamiento), pero que resultan difíciles de evaluar. De esta forma, las consecuencias pueden manifestarse con un enorme retardo temporal y, además, en zonas distintas a donde se generó.

A la hora de afrontar las dificultades que implica decidir que políticas deben ser aplicadas y establecer una jerarquización entre ellas, es preciso tener en cuenta dos dimensiones:

- a) La significación científica del impacto de las políticas aplicables y, en definitiva, el alcance de dicha medida se espera genere.
- b) La percepción por parte de todos los agentes económicos de la importancia de dicho impacto.

El Sexto Programa se centra en la búsqueda de soluciones eficientes para los problemas ecológicos mundiales, emanados de la relación entre liberalización comercial y la protección del propio medio.

La puesta en práctica del Programa partirá de diez aspectos fundamentales:

- a) En primer lugar, busca ser un documento estratégico que fije las prioridades y objetivos alcanzables a lo largo de los próximos diez años (el punto de partida son las políticas, las estrategias temáticas y los planes de acción).

- b) En segundo lugar, se trata de lograr una visión clara a favor de la protección de los ecosistemas naturales y de la calidad de vida, a partir de un medio ambiente que responda a los intereses de la población, en general.
- c) En tercer lugar, se prestará especial interés a los aspectos medioambientales relacionados con la salubridad.
- d) En cuarto lugar, el Sexto Programa partirá de una estrategia que deberá elaborar a la manera de propuesta que se presentó al Consejo Europeo, y se debatió en Río+10, contribuyendo a la integración de las cuestiones medioambientales, sociales y económicas.
- e) En quinto lugar, se intentarán alternar objetivos cualitativos y cuantitativos, cuya práctica deberá ser consensuada.
- f) En sexto lugar, la Unión Europea intentará alcanzar y mantener el liderazgo en los foros internacionales, tanto en la conservación como en el estudio y análisis de los temas medioambientales.
- g) En séptimo lugar, ha de lograrse una coherencia y consistencia total, entre las políticas medioambientales y el resto de las utilizadas por la Comunidad.
- h) En octavo lugar, los puntos anteriores deberán adaptarse a los nuevos retos surgidos de la ampliación, hacia la Europa del Este.
- i) En noveno lugar, es imprescindible estudiar de manera permanente la problemática emanada del medio ambiente.
- j) Por último, en décimo lugar, se hace especial hincapié en la divulgación científica, punto de referencia para la educación ambiental de los ciudadanos comunitarios.

## 2.2. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

A pesar de los problemas que han surgido con su aprobación en algunos países de la Unión, en la elaboración de la política ambiental, se tendrá en cuenta:

- 1º los datos científicos y técnicos disponibles;
- 2º las condiciones ambientales en las diversas regiones de la Unión;
- 3º las ventajas y los perjuicios que puedan derivarse de la acción o de la falta de acción;
- 4º el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

El Consejo (art. 234) puede adoptar por unanimidad leyes o leyes marco europeas que establezcan:

- a) disposiciones de carácter fiscal;
- b) medidas que afecten a la ordenación del territorio; a la gestión de los recursos hídricos, y a la utilización del suelo, exceptuando la gestión de los residuos;
- c) medidas que afecten a la elección por un estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

Los estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política ambiental. Y cuando una medida conlleve costes considerados desproporcionados para uno de los estados miembros, se establecerá un apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión o se harán excepciones de carácter temporal.

*En el Título I de la I parte, «De la definición y los objetivos de la Unión», el artículo 3, referido a los objetivos de la Unión, dice: «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico».*

Por otra parte, destacar que *el nivel de protección será elevado y se basará en tres principios: «el principio de precaución y de acción preventiva»; «el principio de corrección de daños, a poder ser, en origen»; y «el principio de que quien contamina, paga».*

El apartado más extenso sobre medio ambiente lo encontramos en *la sección 5:*

Ésta (Art. 233 y 234), dentro del capítulo de «Políticas en otros ámbitos» en la Política interior, está dedicada expresamente al medio ambiente. «La política medioambiental de la Unión contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

1. preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
2. proteger la salud de las personas;
3. utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional;
4. promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente».

El medio ambiente se nos presenta, de esta manera, como una competencia compartida. En el Título III, «*De las competencias de la Unión*», el artículo 14, cita el medio ambiente como una de las competencias compartidas entre los estados miembros, junto a la agricultura y la pesca, los transportes, la energía o la protección de los consumidores.

En la II parte, «*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*», dentro del título IV, «Solidaridad», el artículo 97 se refiere a la protección del medio ambiente. En la III parte, «*De las políticas y el funcionamiento de la Unión*», el artículo 119 afirma que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en dicha parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. El artículo 172 sobre «Disposiciones comunes dentro del Mercado interior», vuelve a hablar del nivel elevado de protección asignado al medio ambiente, teniendo en cuenta cualquier novedad fundada en hechos científicos. El artículo 223 sobre «Cohesión económica, social y territorial», habla de la creación de un Fondo de Cohesión para proporcionar una contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y el transporte.

### 2.3. EL CONVENIO EUROPEO DEL «PAISAJE»

Se firmó en Florencia en octubre de 2000, y, se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales, como a los paisajes cotidianos o degradados.

Tiene como objetivo: «promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en este campo». En él se define el paisaje como «cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos».

Establece una serie de medidas generales y específicas para conseguir que el paisaje forme parte de la vida cotidiana de los seres humanos.

Algunas de estas medidas son:

- Definir y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje.
- Establecer procedimientos para la participación del público.
- Sensibilizar, formar y educar; identificar y calificar los paisajes.

Además, es fundamental la cooperación, la asistencia mutua y el intercambio de información entre los países firmantes, así como realizar un seguimiento de la aplicación del Convenio.

Se crea el «Premio del Paisaje del Consejo de Europa», dirigido a las autoridades locales y regionales, y, a sus agrupaciones.

### 2.4. ALGUNOS COMENTARIOS CRÍTICOS

Las Políticas de Medio Ambiente de la U.E. no están exentas de tensiones, entre los países centroeuropeos y el resto. Esto se traduce generalmente en choques entre los primeros, que persiguen una protección rigurosa y costosa del medio ambiente, centrada en medidas de control de la contaminación industrial, y los segundos, que defienden una aproximación más laxa ante este tema así como la redefinición de la agenda europea en torno a problemas de distinta índole, como la erosión del suelo, la desertización, la biodiversidad, la gestión de los residuos, etc. La tensión nort-sur se acentúa, además, porque los estados miembros no solamente reciben política europea sino que también pueden utilizar la plataforma comunitaria para difundir sus prioridades de forma indirecta al resto, y ello ha resultado en que los países del centro hayan condicionado en mayor medida que los del sur la agenda medioambiental de la UE.

Asimismo, aunque es incuestionable la enorme influencia de esta organización en las políticas de todos los Estados miembros, su impronta ha sido más patente en aquellos países en los que el tema ecológico no gozaba de la popularidad y relevancia (v. gr.: España) que en los del centro y del norte de Europa. En países como España se han convertido en políticas adaptativas vs. normativas.

## 2.5. LAS POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA

La política medioambiental española vive no sólo la zozobra, en ocasiones caótica, derivada de la continua competencia entre la «potestas» del Estado y la propia de las Autonomías, sino la posterior adopción de unas y otras a las referidas normas comunitarias.

Tradicionalmente, seis han sido y son las áreas temáticas abordadas por la política medioambiental de nuestro país: atmósfera, aguas, evaluación de Impacto Ambiental, Educación Ambiental, Residuos y aceites usados, y, normativa. Nuevamente, señalar la duplicidad de competencias entre las distintas Administraciones, lo que unido a la no siempre estudiada o conocida realidad inherente a los distintos temas y a la complejidad de normas —cuando existen—, merman eficacia política a las hipotéticas actuaciones. Sírvanos como ejemplo la contaminación acústica (aún quedan muchos mapas de ruido por realizar, amén de una normativa básica sobre ruido ambiental), la siempre compleja política hidráulica (¿cuándo se dispondrá de un nuevo «Plan Hidrológico Nacional» que, esta vez, coordine y de unidad a los denominados Planes Hidrológicos de Cuenca?), el heterogéneo y no siempre bien conocido mundo de los residuos (principalmente, los calificados tóxicos y peligrosos; eso sí, sin olvidarnos de los «Planes de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos», de las Comunidades Autónomas, o del «Plan Nacional de Residuos Industriales», etcétera).

Esta compleja maraña sería deseable —a nuestro entender— se resolviera a través del Ministerio de Medio Ambiente, sobre todo si se es capaz —aunando esfuerzos con las otras Administraciones— de coordinar las distintas políticas medioambientales, no sólo mediante Planes Temáticos, sino con Planes Sectoriales, cuya combinación permita elaborar un «Plan Estratégico Nacional de Medio Ambiente» que sea receptivo a las tendencias hoy vigentes, dentro y fuera de España, así como su coordinación con la política medioambiental de la Unión Europea.

Un aspecto interesante de resaltar es el relacionado con lo que en el Sexto Programa y su incidencia en nuestro país, lo encontramos en el sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambientales.

Esa medida se va generalizando a otros Ministerios y a los ámbitos autonómico y local y, posiblemente, con un porcentaje de bonificación progresivamente mayor, pronto lo haga en el ámbito empresarial. Por tanto, en los próximos años, los empresarios deberán hacer, primero, un gran esfuerzo para participar en el sistema y, segundo, cuidar muy mucho el uso del mismo, porque de lo contrario corren el riesgo de perder competitividad y, por qué no decirlo, de desaparecer del mercado.

Valorando lo expuesto no sólo desde el ámbito empresarial, sino también desde el territorial, nos encontramos con la importancia adquirida por la denominada «*planificación integral*». Al tratar de la misma debemos de ser conscientes de que a escala estatal se está generalizando, así como en el ámbito autonómico y sectorial, lugares en los que donde podemos encontrar algunas aproximaciones. Respecto de las Autonomías, cabe subrayar el esfuerzo realizado por la Junta de Andalucía en la que se ha buscado un modelo territorial en el que las «Comarcas Ambientales»

(cuyo objetivo fundamental es delimitar un conjunto de espacios en los que exista un cierto grado de homogeneidad en las formas de vida,...), sirven de base para el análisis e interpretación, tanto del «modelo de desarrollo» como de la «situación ambiental». En la realidad cotidiana de nuestro país, dos son los instrumentos que, si bien no cubren todas las etapas que conformarían la práctica de la planificación, son consecuencia del binomio «planificación territorial-conservación del medio ambiente»: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) (hay que añadir la EAE).

### 3. CONCLUSIONES

Tras lo anteriormente expuesto, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. En el contexto mundial, los países ricos mantienen una capacidad de consumo cincuenta veces superior a los de las personas de los países en vías de desarrollo, aunque el medio ambiente en Europa sigue deteriorándose.
2. La presión Medioambiental va a ser consecuencia de un creciente desarrollo económico de los países industriales, más el aumento demográfico y su aspiración de un mayor desarrollo de recursos que les aproxime a los países desarrollados. Todas estas presiones y los problemas que se suscitan, van a hacer que en su solución se detraigan cuantiosos recursos económicos.
3. La Sociedad Europea demanda un aire limpio, un agua no contaminada y una comida con las suficientes garantías sanitarias, sin ruidos molestos y disfrutar de los espacios naturales (montaña, playa, campo), que conserven su belleza natural.
4. «La protección del Medio Ambiente no necesariamente debe llevarnos a la limitación del crecimiento ni del consumo», es una afirmación que de mantenerse, puede generar unas mayores diferencias entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo.
5. A pesar de su popularidad, la política medioambiental es objeto de frecuente confrontación entre los distintos Estados miembros debido, principalmente, a diferencias acerca de prioridades y gasto. Ello es así porque la UE no funciona solamente como mecanismo homogeneizador de esta política, sino que también proporciona un escenario en el que se discuten y negocian diferentes objetivos medioambientales. En esta negociación se refleja, claramente, la disparidad de criterios que existe entre los países comunitarios más desarrollados del centro y norte de Europa y los menos desarrollados del sur y del este.
6. La política medioambiental española vive no sólo la zozobra, en ocasiones caótica, derivada de la continua competencia entre la «potestas» del Estado y la propia de las Autonomías; a esto hay que añadir la duplicidad de competencias entre las distintas Administraciones, lo que unido a la no siempre estudiada o conocida realidad inherente a los distintos temas y a la complejidad de normas —cuando existen—, merma eficacia política a las hipotéticas actuaciones, encontrándonos con una política adaptativa-normativa.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2003): «El Medio Ambiente en Europa: tercera evaluación». Kiev.
- BAIROCH, P. (1994): *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Éditions La Découverte, París.
- BARAN, P. (1957): *Lo economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- BARCELÓ, A. (1981): *Reproducción económica y modos de producción*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- BERZOSA, C. y SANTOS, M. (2000): *Los socialistas utópicos. Marx y sus discípulos*. Editorial Síntesis. Madrid.
- BUSTELO, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis, Madrid.
- FRIEDMAN, M. (1957): *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press. Hay traducción castellana en Alianza Editorial, Madrid.
- FRIEDMAN, M. y SCHWARTZ, S. J. (1963): *A monetary history of the United States, 1867-1960* Princeton University Press.
- GANUZA, E.; TAYLOR, L. y MORLEY, S. (1998): *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Mundi Prensa, Madrid.
- HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1998): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva publicaciones.
- HIRCHMAN, A. O. (2000): «Doscientos años de retórica reaccionaria: la tesis de la inutilidad» en Barker, P. (compilador): *Vivir como iguales*, Piados, Barcelona.
- KEYNES, J. M. (1936): *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- LOMBORG, B. (2003): *El ecologista escéptico*, Madrid, Espasa Calpe, 632 pp.
- MARTINEZ ALIER, J. (2004): *El ecologismo de los pobres*, Madrid, Icaria, 363 pp.
- NURKSE, R. (1953): *Problemas de deformación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- PETRAS, J. (2000): *La izquierda contraataca*, Akal, Madrid.
- POLANYI, K. (1944): *La Gran Transformación*, Juan Pablos editor, México, 1992. SAMPEDRO, L. L. y BERZOSA, C. (1996): *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*, Taurus, Madrid.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona.
- SERRANO, A. (2003). «El futuro de las estrategias de desarrollo sostenible en España y en la Unión Europea». Observatorio Medioambiental., nº 6, pp. 9-21.
- SOTELO, J.A. (2001). *Environmental Europe*, Madrid, Oxford University Press., 161 pp.
- VILLOTA, P. (editora) (1999): *Globalización y Género*, Síntesis, Madrid.
- WATKINS, K. (1999): *Crecimiento económico con equidad*, Intermón, Barcelona.
- YERGIN, D. y STANISLAW, J. (1999): *Pioneros y líderes de la globalización*, Javier Vergara.