

## *Medio Ambiente y Desarrollo en la España actual: Gestión vs. Conservación (notas en torno a la «ética medioambiental»)\**

José A. SOTELO NAVALPOTRO

### 1. PRESENTACIÓN DE DUDAS, PELIGROS Y ZOZOBRAS:

Como señala Susana Aguilar (1997), la protección del medio ambiente es una de las tareas más apremiantes a que deben hacer frente las sociedades actuales. Dondequiera que se mire es patente un deterioro ecológico que se traduce no solamente en una disminución de la calidad de vida sino, cada vez más, en su pérdida irreparable. Tras la desintegración del comunismo en Europa Central y del Este a finales de los años ochenta, por ejemplo, ha comenzado a conocerse la magnitud de este deterioro en los países de economía planificada, y las consecuencias del mismo son mucho más graves de lo que podía preverse: nuevas enfermedades y anormales tasas de mortalidad infantil en regiones con atmósfera contaminada; extensas superficies de tierra inservibles para el cultivo tras lustros de vertidos incontrolados; degradación medioambiental de ríos y lagos que impide abastecer con agua potable a determinados núcleos de población... Si se deja a un lado el hemisferio norte desarrollado y se fija la atención en el sur subdesarrollado, el panorama no resulta más alentador, pues únicamente cambia la naturaleza de los problemas (no su gravedad): la desertización y la deforestación conducen a situaciones crónicas de escasez de agua, mientras que la exportación legal de residuos tóxicos y la autorización para instalar industrias obsoletas y contaminantes ponen en peligro la salud pública y el equilibrio ecológico. Si a todos estos problemas añadimos, además, fenómenos de dimensión planetario, como la disminución de la capa de ozono y el efecto invernadero, el estado del medio ambiente no puede ser más desolador. Todo ello explicaría por qué su protección constituye uno de los objetivos políticos que más entusiasmo popular suscita y al que mayor relevancia se otorga en las encuestas de opinión. Curiosamente, y a pesar de este entusiasmo prácticamente unánime, el medio ambiente ha sido escasamente analizado por las ciencias sociales que muestran, así, un considerable retraso con respecto a las ciencias

---

\* El presente trabajo cuenta con la ayuda del Proyecto CICYT: AMB98-0827.

naturales. Aún más, esta escasez se convierte en una práctica ausencia de estudios en el caso español, y ello a pesar de que todavía hoy se desconoce en gran medida la naturaleza de los vínculos entre el estado del medio ambiente y determinados factores políticos, sociales, económicos y demográficos.

Por otra parte, aunque existe un acuerdo generalizado a la hora de considerar el medio ambiente como una de las prioridades políticas de nuestros días, dicho asunto está constantemente sujeto a polémica y conflicto. A pesar de que la polémica en torno a las prioridades y a la elección de los mejores instrumentos es consustancial a cualquier política pública, ésta adquiere mayor virulencia en el caso de la protección medioambiental por diversas razones. En primer lugar, porque es una política cada vez más costosa, tanto en términos de inversión pública y privada como en términos de reducción de beneficios ante la obligación de abandonar ciertas actividades productivas que tienen efectos nocivos sobre el medio físico. En segundo lugar, porque se trata de un objetivo que, al convertirse en asunto «estrella» de la escena internacional, provoca enfrentamientos entre los países del norte y los del sur en torno a la definición del concepto de desarrollo sostenible. En tercer lugar, porque esta política está estrechamente vinculada a las prácticas comerciales y puede servir de pretexto tanto para limitar la importación de bienes (con el argumento del «dumping medioambiental») como para favorecer la exportación de aquellos que tengan una supuesta naturaleza «verde». Finalmente, porque el debate político se mueve muchas veces en el plano de las conjeturas, ya que el nivel de conocimiento sobre el medio ambiente es todavía relativamente bajo y el grado de incertidumbre científica alto. La política medioambiental es además conflictiva porque congrega a un gran número de actores con intereses enfrentados y, muchas veces, irreconciliables. Organizaciones internacionales, gobiernos, multinacionales, asociaciones industriales, grupos ecologistas, agricultores, sindicatos, etcétera.

Sin duda, lo expuesto nos permite plantearnos ya el interrogante que va a servirnos de referencia a lo largo del presente trabajo; a saber: ¿Cuál es el principio inspirador de la ética medioambiental?

Contestar a semejante pregunta nos acerca, necesariamente a un concepto, recogido soterradamente bajo un término joven, complejo y subjetivo, que presenta notables dificultades para su definición, el de «Medio Ambiente». Aunque, sin duda, no faltan aproximaciones, dos son las que quizá se acerquen más y mejor a semejante realidad: la primera nos dice que por tal se entiende al «Conjunto de características climáticas, edáficas y bióticas en las que se desarrollan las actividades de los seres vivos» (R.A.L.E. 1983). La segunda señala que «es una noción que se desdobra, ya que podemos hablar de un medio ambiente “objetivo que es el generado por mecanismos naturales, no antrópicos, y en el que el hombre está integrado como mero organismo”, y otro, difícil de denominar, inserto en el anterior, de origen humano, en cuanto que creado por él como ser social, portador de unas culturas que se han concretado en realizaciones que forman parte del medio y cuya existencia contribuye también a configurarle. Quizá por ello, y porque la realidad medioambiental es sustancial-

mente compleja será deseable hablar del medio ambiente como una simbiosis entre los componentes naturales y artificiales, que dan soporte al hombre y a la propia sociedad humana que, en consecuencia, formará parte de su propio medio» (Pierre George).

Si hasta el momento nos hemos encontrado con dudas, ahora llegamos a los peligros, base de numerosas dificultades:

1) *Problemas de índole general:*

- Efecto Invernadero;
- Adelgazamiento de la capa de ozono.
- Deforestación;
- Biodiversidad (polémica clave de la Conferencia de Río).

2) *Problemas específicos de España:*

— Disminución de la superficie arbolada a lo largo de los últimos cincuenta años, a pesar de la repoblación de más de un millón de hectáreas.

Superficie ocupada por Coníferas: + 800.000 Ha.

Superficie ocupada por frondosas: - 1.700.000 Ha.

— Degradación ecológica y paisajística del litoral, consecuencia del anárquico proceso urbanizador (pese a la Ley de Costas). A esto hay que añadir el problema de nuestros humedales (Doñana, Tablas de Daimiel,...).

— Aumento de las pérdidas de suelo por erosión y de las superficies sujetas a riesgo de desertificación (más del 70% de la superficie nacional podría ser calificado de tierras áridas o semiáridas).

— El número de incendios forestales es elevadísimo, constituyendo una verdadera plaga nacional.

— Malestar social respecto de la gestión de los espacios naturales y seminaturales. Abandono de usos agrarios tradicionales, fijadores de población en estos espacios (insolidaridad y despego de la población rural, al no sentirse incentivada sociológica y económicamente sino maltratada por la gestión distanciada de sus suelos).

Llegamos de esta manera a las zozobras, encontrándonos que la actitud ante lo vivo, en sí, desprovisto de las connotaciones de utilidad, es uno de los puntos más interesantes de la Conservación de la Naturaleza.

— La preocupación por el medio ambiente —verdadero movimiento ciudadano emergente— debe estar bien apoyada sobre referentes éticos, y, desarrollada sobre principios de solidaridad, coadyuvando el logro de una mayor calidad de vida.

— Las Naciones Unidas en «la Carta Mundial de la Naturaleza» (1982) deja aflorar criterios muy propios de la Conservación, al afirmar:

«La Asamblea General... consciente de que:

1. La especie humana es parte de la naturaleza, y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuentes de energía y de materias nutritivas.
2. La civilización tiene sus raíces en la naturaleza, que moldeó la cultura humana e influyó en todas las obras artísticas y científicas...

Convencida de que:

Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral...».

A pesar del importante avance de este tipo de declaraciones, el mantenimiento implícito en la Carta del enfoque antropocéntrico y el vago y cauteloso tono tan propio de la institución, ha parecido escaso a los que exigen un cambio mucho más profundo de ideas y disposiciones. Surge así la «Ecología profunda». Ésta no se muestra de acuerdo con nada referente a la conservación (tanto que algunos piensan que tan amplio inconformismo debería extenderse a su propia doctrina. Sus principales rasgos diferenciales son:

— a partir de la nueva física y de la mística Zen, frente al materialismo mecanicista, aduce sus principios religiosos y filosóficos (Naess, 1984) y su planteamiento sistémico.

— Frente a los movimientos de liberación de los animales, exponen una visión holística (la referencia no ha de buscarse en el individuo, sino en la comunidad biótica; el todo no es sólo mayor que la suma de las partes, sino que vale más que cualquiera de ellas, de modo que la vida de un individuo de una especie amenazada de extinción sería más valiosa no por sí misma, sino por su «telos», su finalidad, dentro del ecosistema).

— Frente a los conservacionistas de la denominada «ecología de superficie» (*shallow ecology*), reprueban la instrumentalización de la naturaleza, vista desde fuera por el hombre separado de ella, tomándose a sí mismo como fuente y norma de valor; la aceptación de las pautas convencionales de valoración —los términos económicos—, en las relaciones con la naturaleza, no son posibles en la «ecología profunda», debido a que la economía de mercado —incluidas las versiones más volcadas hacia lo ambiental de la economía neoclásica— supone que los recursos son divisibles y objeto de propiedad; desconoce las relaciones y no es capaz de contemplar la indivisibilidad de la naturaleza.

— En definitiva, se trata de una visión en que se suman holismo y organicismo para configurar filosóficamente un mundo visceral y panteísta, similar al mecanicismo.

La primacía de la ontología sobre la ética desemboca en una especie de derecho natural (aunque no lo llamen así) que deriva en un tipo de vida —o mejor, de subsistencia— que corresponde tanto a los seres vivos como a los inanimados —ríos, glaciares, montañas,...—. En su versión aplicada, estas

ideas conducirían como ejemplo gráfico a cuestionar la desaparición de la viruela (como es lógico, rápidamente surgiría algún grupo de voluntarios dispuestos a sacrificarse para asegurar la pervivencia del virus) y también a poner en duda la licitud moral de hipotéticas explotaciones mineras en la luna,...

Pese a todo, la praxis de sus principios filosóficos no parece preocupar en demasía a la ecología profunda. De hecho, cuando se les obliga a concretar asumen presupuestos de la «ecología de superficie»: no al consumismo y a la producción desmeida, sí a cubrir las necesidades básicas y al reciclaje; no a los objetivos materiales y al crecimiento económico como objetivo único, sí al desarrollo sostenido y a los objetivos no materiales; rechazo de la organización centralista y de los macroproyectos, estímulo a la descentralización y a la pequeña escala. También incorporan de vez en cuando vocablos gruesos provenientes de los movimientos radicales politizados, como no a las estructuras coercitivas y autoritarias, sí a las participativas y democráticas.

Dejando esto aparte, sobre lo que no hay nada que añadir, pues todo el mundo de la Conservación lo comparte, y volviendo al núcleo del igualitarismo biológico, al ontologismo ético, la ecología profunda no encuentra respuesta adecuada, no sabe por donde salir si se les plantea interrogantes sobre algunas cuestiones elementales; v.gr.: las cadenas alimentarias, la dependencia que de la muerte de unos tiene la vida de otros,... Y es que la «ecología profunda», aunque cada vez tiene más peso en algunas «normas», «métodos» —EIA, ISO, NUME,...—, no pasa de ser una intuición difícil de explicar que se traduce suficientemente en una doctrina positiva, y acaba diciendo algo así como el ingenioso «do not confuse me with facts», no pretenda que la traduzca en una práctica pormenorizada. Está en lo cierto: el peso de la «ecología profunda» —que indudablemente lo tiene— es semiconceptual; de la práctica, ya se verá.

Una última lucubración relacionada con la «ecología profunda» nos llegó de la mano de un químico de la atmósfera, James Lovelock, a finales de los setenta, al recuperar la antiquísima idea de la madre tierra, al formular la hipótesis GAIA (Gea), nombre que le sugirió William Golding. El holismo de la ecología profunda, los derechos de la naturaleza, se superan por elevación: si otros antes pasaron de los animales a las plantas y a las comunidades bióticas, y de éstas a los hábitats, a los ríos y a las montañas, Lovelock pasa hasta la Tierra en su conjunto, vista como ser vivo, con su propio funcionamiento y autocontrol. La humanidad sería sólo una parte de todo lo indivisible —algo así como el sistema nervioso de la biosfera, lo que hace consciente a Gea, por medio de nuestra racionalidad, bien entendido que es muy verosímil que no tenga tal condición en exclusiva (probablemente, los cetáceos desempeñen el mismo papel en el mar).

De este modo, Gea (GAIA) es sujeto de derechos: un sujeto vivo, consciente, capaz de sentir (ante las acciones humanas, que siente y castiga). «La vida fabrica, produce en gran medida, su propio ambiente».

El método seguido para conocer lo fabricado, lo producido, ha sido el analítico que a derivado en visiones parciales, que formuladas por grandes pensa-

dores como Darwin, Engels, Marx o Freud, resultaban enormemente sugerentes como «teorías generales», cuando no eran más que generalizaciones de su propia experiencia, iluminaciones parciales de un campo limitado: el lamentable resultado fue el «encorsetamiento» de los numerosísimos seguidores y organizaciones (por ejemplo, el Club de Roma), que han tratado de difundir sus ideas (desde el ámbito del medio ambiente, su gestión,..., la selección natural —una contribución, por otra parte, interesante para la historia natural— se ha convertido en explicación única del proceso natural, usándose como moneda de intercambio por la psicología, la sociología, la geografía y la propia economía —es la única explicación válida para entender las condiciones sociales,...—. Es esta parcialidad lo que ha hecho tan arrogante al materialismo científico...; una ciega voluntad de creer que la ciencia lo puede probar todo).

Ayer la Conservación era una herramienta más, entre otras mucho más poderosas; hoy es casi la única, la más vistosa, la que más vende, la que está más a mano, en una etapa en la que la ideología dominante es la de la crisis de las ideologías. No sería por tanto vaticinar nuevos alistamientos, provenientes de quienes se encuentran sin herramientas, aunque siguen pensando que tienen razón, no sólo en el fondo sino también en la forma de oponerse o convertirse —todo se andará— en sistema, a través del Medio Ambiente (algo similar, aunque de menor cuantía, a lo que vivimos en épocas de elecciones, momentos en que los partidos políticos de todo color compiten en demostrar su interés por el medio ambiente, hasta el punto de ponérselo difícil a los «verdes», que se ven forzados a la radicalización de sus propuestas —sírvanos como ejemplo lo que ha sucedido con AEDENAT—).

En el otro extremo nos encontramos con otro tipo de totalitarismo, el nacionalsocialismo; ya en los años previos a la Segunda Guerra Mundial, Alemania se convirtió en el primer país europeo que estableció reservas naturales, con disposiciones que exigían el empleo de especies frondosas en las repoblaciones, la conservación de setos y monte bajo para proteger los hábitats de la vida silvestre. A esto se sumó la puesta en práctica de una agricultura biológica, la planificación de los usos del suelo a partir de criterios «ecológicos», la detención del saneamiento de las zonas húmedas ya que afectaba al nivel freático,... (se comprende que los actuales partidos «verdes», principalmente, los alemanes, no tengan demasiado interés en aducir semejante precedente).

Malthus, Dennis y Donella Meadows, Ernst Ulrich..., se han equivocado. De haberse cumplido siquiera una mínima parte, las predicciones sobre el agotamiento de los recursos, ni ellos ni nosotros estaríamos aquí para aventurar nuevas predicciones o contarlos. Eso sí, a diferencia de otros casos en los que el impacto se debe principalmente a obras aisladas, en éste se cuenta además con la contribución de conocidas instituciones (FMI, Banco Mundial, Club de Roma,...) que han generado y publican diversos informes y documentos que han alcanzado una enorme difusión (v.gr.: «The Limits to Growth»), creando opinión. De acuerdo con estos estudios, antes de 1990 tendrían que haberse producido hambres masivas y epidemias generalizadas, y, como consecuencia la

muerte de al menos una quinta parte de la población mundial; tendrían que haberse agotado, entre otras, las reservas de plomo, zinc, cobre, estaño, petróleo,...; y, en suma, la suerte de calamidades de todo tipo, lo que justifica que se les conozca como «los apocalípticos».

Hacer predicciones de tanta trascendencia con plazo de pocos años es operación arriesgada, máxime cuando con seguridad van a poder ser verificadas, a no ser que acertasen y no hubiera nadie para contarlo. Así, por flemático que fuera su temperamento y grande e inquebrantable su fe en los modelos y en los ordenadores, la endeblez de los datos y de la inferencia tenía que estar por fuerza en la mente de los autores, y por lo tanto la posibilidad de error, aunque quizá no llegaran a imaginar que tomara la forma de batacazo. Sin embargo, algunas instituciones, institutos y fundaciones —generosamente, financiados— mantienen las mismas tesis con singular constancia, y así inasequibles al desaliento, siendo conscientes de su poder, Ehrlich no se para en barras y opina que si los programas voluntarios que propone («Factor Cuatro. Duplicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales», Informe al Club de Roma, 1996) no tienen éxito habrá que hacerlos obligatorios (sin duda, se trata de un ejemplo nada más, eso sí, con notables afecciones en lo que a la libertad humana respecta).

Pese a todo, con la pretendida ligazón, por parte de «la ecología profunda», del «deterioro del medio» vs. «crecimiento», sucede lo mismo que con la producción de alimentos: la despensa está bien surtida, pero no hay recursos para comprar los alimentos. Parafraseando al profesor Ángel Ramos, «la conservación de la naturaleza y el problema del hambre son más de fondo que de forma, son extra-demográficos, exigiendo su solución la solidaridad internacional y el acceso equitativo a la tecnología, a la educación, a los recursos humanos y financieros». Estos son los verdaderos problemas, más difíciles y más incómodos, que probablemente se quieren esconder o encubrir desviando la atención hacia otros. La Conservación puede ser también en este caso un pretexto, una «herramienta», un asunto que no forma parte de sus preocupaciones, es más, les trae sin cuidado.

Como ahora señalaremos, recursos escasos, población desordenadamente creciente, presión de ésta sobre aquéllos, son hechos que en sus justas dimensiones, generan problemas de indudable importancia, por lo que no hay que tergiversarlos. La manipulación de la Conservación en forma de obsesiva derivación hacia el control artificial de la población humana (v.gr.: catástrofe hipotética en el empleo de los recursos,...), se nos muestra como una oscura tergiversación, que da lugar a recelar de si no estamos dejando fuera al hombre por mano del hombre, para egoísta beneficio de los menos, y engaño y perjuicio de los más (he aquí, creo yo, un verdadero reto para ciencias como la «geografía» o la «economía», sean «viejas» o «nuevas»).

## 2. CONSERVACIÓN, PROGRESO: CON O SIN SOLODARIDAD

Hasta aquí hemos presentado diversos enfoques, en la actualidad vigentes, sobre la Conservación de la Naturaleza, a pesar de los cuales debemos de perseguir, a través del cuidado del cuidado del Medio Ambiente (que, al fin y al cabo, es lo que queremos alcanzar). Como es lógico esto suscita no pocos interrogantes, ¿Debemos por una u otra razón reconsiderar nuestro comportamiento, aunque nunca se haya estado más cerca de alcanzar algunas utopías, y hacerlo sólo por la naturaleza o porque es importante para el hombre? ¿Es sólo el medio físico, el medio natural, cuya protección es perentoria incluso en términos de utilidad, o se extiende a otros aspectos, relativos al funcionamiento de la sociedad humana, aunque en apariencia no están ligados con lo natural?

Como señala el parafraseado profesor Ángel Ramos la conservación, ¿es simplemente una moda pasajera a la que no hay más remedio que atender mientras dure, dada su generalización en la opinión pública? ¿Debemos valorarla como una restricción, un obstáculo al desarrollo, o por el contrario puede convertirse en un instrumento de progreso? Es inmoral, afirmaban los filósofos de la Ilustración, todo lo que retrasa el desarrollo humano, pues el progreso racional conduce al ético. Tal vez tuvieran parte de razón, sin embargo, antes de aceptarlo debemos preguntarnos si la ética no tendrá también algo que decir sobre lo natural o lo racional.

La objetivación del conocimiento, cuya praxis se halla en la organización instrumental de la vida. No son pocos los autores que creen que en el empeño por alcanzar estos objetivos se ha ido demasiado lejos, ya que los resultados no son muy satisfactorios; de hecho, los signos de debilidad del proyecto moderno de dominio de la naturaleza se está viniendo abajo, bien porque apareció portando dentro de sí los gérmenes de su propia destrucción, bien porque no se ha acertado a dirigir la «nave» de forma adecuada. De hecho, autores como Spaemann afirman, «si el dominio de la naturaleza significa una liberalización para el hombre, esto presupone en cualquier caso que el hombre no pertenece a la naturaleza; pero, entre tanto la objetivación científica ha reducido al hombre a un ser natural, de modo que la consideración humana del hombre es acientífica y tiene en todo caso un valor heurístico». De esta manera, si el antropocentrismo que implica la objetivación prohíbe cualquier clase de antropomorfismo, despojando a la naturaleza de todo parecido que pudiera tener con el hombre, si bien por otro lado, lo cuantitativo-mecánico busca ser una explicación total que incluye al hombre, éste es un ser natural y acaba convirtiéndose en antropomorfismo. La conclusión de estos razonamientos es menos superficial de lo que nos pudiera parecer, ya que dejan al descubierto una amenaza sin precedentes a la dignidad humana, cuya simple existencia se niega al verla como algo que hay que construir y que no se posee por «naturaleza».

Los límites específicos vienen dados por la práctica; el profesor Alejandro Llano los agrupa en tres familias: la escasez de recursos naturales; el deterioro del medio ambiente, y, el fracaso en el control racional de la sociedad (objetivo,

este último, fundamental ya que una vez que se hubiese alcanzado, iba a suponer la completa liberación del hombre). Sin duda, el límite fundamental lo hallamos en la destrucción de los recursos, bien por una explotación imprudente, bien por beneficiar sólo a parte de la humanidad.

Indudablemente, la eficacia y la utilidad como reglas fundamentales del progreso han entrado en crisis, convirtiendo al vocablo «incertidumbre», en la palabra de moda, buscando cada uno las líneas directrices que permitan comprender mejor el sentido de la evolución de la conservación del medio ambiente, en conjunción con la política, la economía, la sociedad, la cultura y, por qué no, la ideología. En estos últimos años del siglo XX, la dinámica dominante es la mundialización de la economía, fundamentada en la ideología del «pensamiento único», la cual ha decretado que de ahora en adelante, solo hay una política medioambiental posible, marcada únicamente por los criterios del mercado y del neoliberalismo (competitividad, productividad, librecambio, rentabilidad,...), verdaderos coadyuvantes que permiten a la sociedad sobrevivir en un planeta convertido en una jungla competitiva. Sin duda, a este núcleo central de la ideología contemporánea vienen a añadirse nuevas mitologías que trata de hacer que el ciudadano acepta estas nuevas situaciones.

Superada la posibilidad teórica del crecimiento cero, admitida por la Conservación la necesidad del desarrollo, el problema se ha trasladado al modo y dimensión de éste. En el plano de la acción positiva, el mercado descubre y promueve la economía ambiental que entra en el campo de la valoración en términos económicos de los bienes ecológicos, a los que de todas formas y muy congruentemente con los principios, adjetiva como intangibles y otros epítetos semejantes, igualmente, suspectos: comienzan a diseñarse fórmulas y métodos en los que se busca incluir al medio ambiente en la economía establecida. Incluso en su admirable vitalidad centrípeta, además de acercar el medio ambiente al mercado, acerca también el mercado al medio ambiente y se apresta a dirigir y conducir las abundantes oportunidades que nuevas tecnologías y estudios ambientales van abriendo rápidamente.

¿Qué puede hacer la economía para resolver los problemas ecológicos?, se pregunta el mercado convencido de su proximidad a la realidad de las cosas, amén de su papel indiscutible en la mejor utilización de los recursos y de su atención a las preferencias de las personas, notas ciertamente positivas. Sin embargo, no es este tipo de interrogante el que debería realizarse, sino ¿por qué se ha de juzgar siempre el litigio en el campo de la economía y con jueces económicos? ¿Por qué ha de equivaler siempre valor a valor de mercado? La economía, según no pocos síntomas, ya tiene bastante con sus propios problemas económicos, que no consigue resolver plenamente; con la misma razón, la pregunta correcta podría ser: ¿qué puede hacer el medio ambiente para resolver los problemas económicos?

El mercado funciona muy bien donde funciona y sólo donde funciona. La mercantilización generalizada de las palabras y de las cosas, de los cuerpos y de las almas, de la naturaleza y de la cultura (a la manera de recursos, patrimo-

nio, bienes,...), elemento básico de nuestra época, muestra, no obstante, fallos de considerable entidad: ineficacia territorial (barreras y monopolios que dejan fuera a pueblos enteros: sobra leche y trigo en la U.E., falta en África,...); se olvida de ciertos valores fundamentales, que califica de cualitativos simplemente porque no los sabe cuantificar o recoger (biodiversidad,...); tantas cosas por hacer y no hay trabajo para los jóvenes, los menos viejos,..., los inmigrantes; la competencia no significa necesariamente el triunfo del mejor (aunque no es menos cierto que la falta de competencia facilita mucho el triunfo de la incompetencia); admite con dificultad, aunque lo intente con la mejor de las intenciones, la corrección de su insolidaridad constitutiva; ciencia y técnica siempre se motivaron por problemas existenciales sólidos, mientras que el consumo-consumista y el mercado han configurado una situación en que el diseño publicitario de un objeto consumible se convierte en un complejísimo problema existencial.

Todo esto conduce a la aparición de teorías endebles propuestas recientemente: la del «fin de la historia» de Francis Fukuyama, y la del «choque de las civilizaciones» de Samuel Huntington. Su fracaso ha movido a otros ensayistas a hablar de forma catastrofista de la complejidad caótica (en ella tiende a sustituirse el cerebro por el ordenador, ayudado por la explosión de las nuevas redes de telecomunicaciones y por la proliferación de cibermundos; el medio ambiente no es ajeno a una mundialización que afecta al sector financiero, verdadero «controlador» de la realidad económica, imponiendo los mercados financieros sus leyes a los Estados y a los responsables políticos; todo esto, intuyen algunos, supondrá el fin del trabajo o al menos del pleno empleo).

Como señaló el profesor Ángel Ramos, las limitaciones del mercado, la variedad de los problemas ambientales y la heterogeneidad de territorios y sus escalas, han conducido plausiblemente a la búsqueda de soluciones parciales. El carácter insuficiente y a la par imprescindible de la regulación directa, a través de la intervención en el territorio, que aparece además haber llegado al límite de sus posibilidades, ha impulsado las soluciones a través de aspectos normativos y de instrumentos económicos que funcionen como complementos ya que no como sustitutivos de ella. El concepto de instrumento económico se entiende aquí en un sentido amplio, que abarca tanto los instrumentos que implican una transmisión financiera entre los contaminadores y la colectividad (diversos tipos de tasas y cánones, ayudas financieras, créditos de emisiones), como los que apuntan hacia una acción directa de los precios relativos (como es el caso de la fijación de tarifas de los servicios y la fiscalidad de los productos) (OCDE).

La sociedad, por su parte, ejerce una tímida presión sobre el mercado: el etiquetaje ecológico, los «inversores éticos», etc. Sin embargo, los instrumentos deben regirse por ciertos principios básicos. La denominada «nueva economía», debe partir de una modernización económico-ecológica que es asunto complejo, tanto en los aspectos ideológicos, metodológicos, como en la práctica. Se requiere «una transformación de largo alcance de la economía, una reo-

orientación de la política ambiental y un replanteamiento de la política económica (Simonis); en este sentido, tres elementos básicos para reconciliar los intereses del hombre y la naturaleza, la sociedad y el medio ambiente son: el cambio ecológico estructural de la economía; una política ambiental preventiva, y, la orientación ecológica de la política económica.

Los pilares los encontramos en dos principios: el de *precaución* (no se debe esperar a la constancia del daño para instrumentar medidas correctoras), y, el de *solidaridad* (ha de permitir superar el reajuste ecológico indiscriminado entre países y regiones ricas y países y regiones pobres). La solidaridad es muy difícil de conseguir sin aceptar que el progreso material no es lo primario y que deberíamos ir hacia un cambio en los estilos de producción y de consumo, rompiendo los teoremas del mercado, donde la creación y satisfacción de necesidades superfluas parece ser imprescindibles para mantener el sistema.

De esta forma, en el ámbito de la Conservación, las reflexiones sobre la solidaridad cobra alcances muy variados, que podemos agruparlos en tres apartados: Las visiones «clásicas» concentradas alrededor de la defensa de la naturaleza en general (campaña en favor de las ballenas, gorilas,...). Las llamadas al futuro: la solidaridad con las generaciones venideras. Y, por último, los estudios y trabajos de instituciones internacionales, junto con las llamadas de organizaciones no gubernamentales a favor de la reconciliación entre conservación y desarrollo (conservación para el desarrollo,...).

Sin duda, la síntesis de las mismas debe aproximarnos a una realidad incontestable, al reconocimiento más directo y «de facto» del lugar que el hombre ocupa en la biosfera, amparado en un nuevo mensaje: conservación con equidad, conciliación de las necesidades humanas y de la equidad social con la integridad del medio y el uso racional (sostenido) de los recursos. Estas reglas del juego, como hemos visto, no funcionan plenamente, lo que se traduce en que lo que se hace dentro del sistema, de lo posible, no alcanza soluciones universales satisfactorias. Somos conscientes de que no son muchas las alternativas, por ello deberíamos, quizá, desplazarnos hasta el círculo de lo imposible y preguntarnos si en verdad no podríamos hacer lo que, según se afirma, a causa de esas predeterminaciones no podemos hacer; en otras palabras, si a lo posible conveniente no habría que añadir lo imposible necesario. La solidaridad es obligada.

La naturaleza se encuentra a nuestra disposición, pero con algunas condiciones; el dominio y el uso están subordinados a un destino que es anterior y común, universal, que no excluye ni privilegia a nadie, de forma activa o pasiva, entre los hombres. Por ello, el medio ambiente desde la solidaridad no es sólo trabajar para otros, sino con otros. Debemos de ser conscientes que el hombre tiene en común con los demás vivientes la solidaridad con la especie, pero es la única que posee la capacidad de no serlo, es decir, de ser insolidario con individuos o grupos de su propia especie (sírvanos como ejemplo macabro la guerra en Kosovo en Timor, cruel, trágica, inútil,...).

El progreso tiene, debe de ser, necesariamente solidario; aquél mira por definición al futuro, pero no es suficiente pensar que la mejora se producirá

automáticamente, cuando tenga que producirse, como tampoco lo es la continua repetición sobre las generaciones futuras. La solidaridad no es sólo éticamente obligada sino, afortunadamente, técnicamente obligada si es que se quiere evitar que todo salte por los aires.

### 3. Y ENTONCES, ¿QUÉ?

#### UNA CUESTIÓN MÁS: LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Conservar la naturaleza, como acabamos de ver, no es únicamente una declaración de intenciones; cada vez se nos presenta como una necesidad más apremiante, es decir, una necesidad de gestión. El progreso puede aducir, contundentemente, que los propios problemas de la Conservación, la misma responsabilidad ante la naturaleza empuja a apostar por él, pues querámoslo o no, hay que apostar por él, cuando tenemos que pasar de la teoría a la práctica. Si la Conservación de «superficie» nos señala que «en nuestra época los bárbaros no esperan al otro lado de las fronteras, sino que llevan gobernándonos algún tiempo» (Macintyre), el progreso, aun aceptando sus propias notas negativas podría contestarnos con aquella reflexión de Chesterton: «sí, somos tan vulgares y violentos, hemos hecho tantas cosas malas, que resulta vergonzoso que tengamos razón».

El vocablo «gestión», su significado es el de «administración de bienes». La gestión ambiental, pues, sería la administración de los bienes que aparecen en nuestro entorno. Desde el ámbito del progreso económico, una forma de entenderla es considerando que el medio ambiente y los recursos naturales constituyen en realidad una mercancía que puede ser, para permitir el desarrollo de toda la especie humana, vendida y adquirida con un cierto coste monetario o a cambio de otra cosa; en todo caso, una oferta de la naturaleza al ser humano.

La gestión ambiental no puede ni debe concebirse, como un trabajo encaminado exclusivamente a paliar la acumulación de residuos generados por la transformación y el uso de los bienes naturales (del capital natural), sino como una labor posibilista orientada a una ganancia de valor ambiental. Esto es fácil de alcanzar en ciertos tipos de actividades, como las agrícolas, ganaderas, forestales, de servicios o turísticas, cuyos productos pueden llegar a ser considerados sostenibles desde ciertas condiciones. En otros casos, como las industrias químicas, las metalúrgicas, etc., el punto de referencia básico de la gestión estaría en aplicar tecnologías adecuadas que coadyuven la reducción de los costes ambientales consecuencia de la transformación de las materias primas, así como en el uso efectuados con los productos que se generan.

La gestión ambiental debe contemplar dos objetivos básicos: en primer lugar, administrar los recursos naturales como materias primas (bienes utilizables directamente o transformados en otros productos) cuyo uso mantenga, o mejor aún, aumente su valor. En segundo lugar, la gestión debe disponer de estrategias de acción que contemplen tanto las consecuencias implícitas en

aquellas transformaciones, como las del uso del producto, y las implicaciones de los subproductos que puedan generarse (residuos, contaminantes, degradación del paisaje,...).

La contaminación ha sido, sin duda, la idea central de lo habitualmente entendido como gestión ambiental, pero el verdadero reto lo encontramos ahora en el primer objetivo, y en las estrategias de acción, del segundo (si éstos se afrontan con ideas claras y con decisión, se reducirá la importancia de la contaminación y, en general, la producción de residuos, la degradación del paisaje, la pérdida de diversidad biológica y cultural, la solidaridad,...).

La «escala» o «escalas» del entorno de los seres humanos desempeña un papel fundamental en la gestión: el hogar, la empresa, la ciudad, el municipio, la región,..., el planeta, reconociéndose en cada una de ellas determinados valores y variables de referencia, así como los beneficios y perjuicios que el uso de los recursos naturales ocasiona al ser humano. El profesor Díaz Pineda (1996) nos propone dos situaciones:

Situación primera: un empresario puede utilizar el agua limpia de un río con fines económicos y sociales; si la empresa es pequeña, probablemente, la gestión de la calidad del agua que devuelve a la naturaleza después de usarla deba corresponder a una entidad administradora de rango superior, que abarque el uso del agua no solo por esa empresa sino también por otras pequeñas empresas del área. Si, en cambio, se tratara de una empresa de gran envergadura, debería ocuparse ella misma de devolver a la naturaleza el agua usada con una calidad semejante a la original; dejando a un lado su propia función preventiva, el principio de «el que contamina paga» es inaceptable, por insolidario y, probablemente, inmoral. La limpieza interior, no obstante, la realizarán las propias empresas, prescindiendo de la gestión de las entidades de rango superior.

Situación segunda: En un municipio, la gestión de la calidad del agua o el tratamiento que recibe el agua usada, más la limpieza interior de los hogares corresponde, respectivamente, al Ayuntamiento y a los habitantes de cada casa.

Así, pues, además de una estrategia para la acción, la eficacia de la gestión medioambiental necesita contar con la «conciencia ciudadana». El uso de los recursos naturales en una región requiere, desde luego, mecanismos globales de gestión, pero también, como elemento fundamental, de una eficiente «Educación Ambiental», que facilite el desarrollo de aquella conciencia. La «Educación» no debe reducirse a ser una mera «Información Ambiental», por el contrario, debe fomentar en la población un espíritu crítico que ayude a orientar, cuando exista, la política ambiental (se ha de transmitir la idea de que la naturaleza posee valores intrínsecos que no debemos olvidar, que facilitan o dificultan la comprensión de aspectos como el paisaje, la calidad del aire,...).

Los mecanismos globales deben actuar a la «escala» apropiada en cada caso. Su finalidad no es sólo mantener el «capital ambiental», sino aumentar su valor; nunca degradarlo en aras de otros objetivos sectoriales. Al respecto, debemos recordar que «nivel de vida» y «calidad de vida» no son conceptos que poda-

mos usar como sinónimos (el primero, conforma un objetivo básico a alcanzar por el desarrollo económico; el segundo, lo es de la gestión ambiental).

Ahora bien, los parámetros para la gestión ambiental no sólo han de referirse a la mejora de la «calidad de vida» humana, sino también a la vida en el planeta (la biodiversidad) y al mantenimiento de los recursos naturales, sin los cuales no cabe esperar el primer objetivo. Así, en España el mundo rural es una importante referencia para los estudiosos de estos temas, de forma concreta para los geógrafos y los economistas; cuando éstos piensan a escala internacional deberían partir de la idea de que la industrialización en sus comienzos tuvo lugar en un mundo que carecía de industrias y que ello no vale como modelo de crecimiento para países, regiones o comarcas ahora en vías de desarrollo. Los espacios naturales menos alterados y los recursos naturales renovables de mayor valor se encuentran precisamente en esos países y territorios, por lo que la introducción de nuevas tecnologías agrarias debería tomar como premisa la historia, la cultura y el bienestar humano antes que el negocio.

Como indica el referido Díaz Pineda (1996), la incorporación de la mercancía ambiental al habitual modelo de desarrollo no está exenta de una notable frivolidad y de una jerga carente de otro contenido que no sea el comercial. Como señaló hace unos años el mencionado profesor don Ángel Ramos, «en España quedan ya muy pocos profesionales que no sean especialistas en medio ambiente».

El origen de lo que se reconoce aquí como «mercado ambiental» está en la conciencia que sobre la citada crisis ambiental crearon las manifestaciones de grupos «proteccionistas» (preocupados por ciertas especies biológicas y espacios naturales), «conservacionistas» (orientados al uso «racional» de los recursos naturales) y «ecologistas» (defensores de un uso social de esos recursos). Esta conciencia vino desde un principio apoyada por el vacío que el desarrollo económico propiciaba en todo lo relativo a la consideración de temas como el paisaje natural, el valor de la diversidad biológica, etc. El aprovechamiento comercial de esta circunstancia es cada vez más evidente.

En España, un primer ejemplo lo encontramos en las Administraciones públicas —ya sea en la Administración Central o las Autonómicas—: en éstas los estudios calificados como «ambientales», encargados por las mismas, hace ahora unas dos décadas: las Administraciones, como tales, carecían de criterios para valorar la necesidad real de tales trabajos, así como su calidad, una vez realizados; éstos se caracterizaban por la proliferación de descripciones del territorio, con frecuencia mediocres, cuya finalidad concluía en ellas mismas (sírvanos como referencia algunos informes anuales titulados «Medio Ambiente en España», copias literales de tesinas o tesis).

Un segundo ejemplo lo tenemos cuando observamos que en ese mercado se ha dado una notable proliferación de profesionales del medio ambiente que no lo son en absoluto, y que el empresario o el político que los contrataba, era incapaz de reconocerlo o no le interesaba ni siquiera hacerlo, pues en el fondo sólo llevaba a cabo una labor de cosmética de otros intereses económicos.

En el mercado, y es el tercer ejemplo, cada vez proliferan más un número llamativamente elevado de cursos con denominación ambiental que en algún caso el referido profesor Pineda ha calificado como «cursos acelerados de cirugía cardiovascular para farmacéuticos».

Así pues, la Gestión Medioambiental encuentra la realidad anterior como marco de referencia, y si bien, el balance de ésta contiene elementos muy negativos, no es menos cierto que presenta una suma algebraica altamente positiva: sencillamente porque ha puesto en evidencia el desconocimiento de muchos procesos ecológicos, fisiológicos, económicos, sociológicos, geográficos, etcétera, que ha debido ser estudiados a fondo por diversos expertos.

Por otra parte, frente a la sanción por incumplimiento de normativas se está imponiendo la mucho más ambiciosa y eficiente orientación de la actividad económica hacia una inteligente simbiosis entre lo ambiental y lo económico. Ya la norma UNE/77-801-93 consideraba, de hecho, que el acceso de las empresas a incentivos y subvenciones estatales debía llevar como contrapartida una correcta aplicación de inversiones y beneficios a objetivos ambientales; es decir, se trataba de contribuir a que la gestión se realice por convencimiento («evitar el deterioro ambiental y favorecer la imagen de la empresa») y no sólo por la existencia de normas de obligado cumplimiento y carácter coercitivo.

Desde el ámbito del análisis territorial podemos distinguir entre el «*modelo territorial*» y el «*modelo de desarrollo*», diferenciándose en el primero tres subtipos: «*el modelo territorial valorativo*» (se trata de un modelo proveniente de concepciones que podríamos calificar como ideológicas y políticas, caracterizándose por su fuerte componente utópica), «*el modelo territorial normativo*» (viene a ser una expresión clara del «estado territorial» que se desea alcanzar) y el «*modelo territorial científico*» (a diferencia de los anteriores intenta conocer, estudiar y valorar la realidad espacial, y busca ser descriptivo a la par que explicativo y prospectivo; en el diseño de este tipo de modelos cobran relativa importancia las diferentes alternativas de estrategia: enfoque teórico, nivel de agregación y formalización, métodos de solución, y, tratamiento del tiempo).

La ciencia ecológica enseña que a escala de detalle, la «calidad» del ambiente puede guardar estrecha relación con la forma de ocupar y organizar el territorio, así como con los procesos de explotación, transporte de materiales y de energía.

En nuestro país se están llevando a cabo iniciativas interesantes en gestión ambiental a distintas escalas, estableciéndose modelos que sirven de base a la propia gestión. Algunas Comunidades Autónomas —entre ellas Navarra— han dedicado un esfuerzo notable con resultados encomiables cuando menos, en la concepción de la gestión medioambiental; en otras, esa gestión ha resultado ser realmente desastrosa. A escala municipal se han cometido en España, en las últimas cuatro décadas, desaguisados ambientales que superan frecuentemente con creces, a los generados por conocidas obras públicas de envergadura.

Nunca los Ayuntamientos han tenido tanta capacidad de gestión en la historia de España como tienen en la actualidad y, si bien es cierto que esto ha

supuesto en no pocos casos avances sociales encomiables, la irresponsabilidad, la evidente ambición material y la ignorancia de muchos ediles y equipos municipales, ha supuesto daños de difícil superación sobre espacios naturales de municipios de la costa, la montaña, y, en general, el medio rural español. Lo peor de esta circunstancia tal vez sea que tales desatinos han pasado desapercibidos a las Administraciones regionales o a la del Estado.

En definitiva, «si el territorio es básicamente espacio y tiempo, el territorio local es identidad». La Identidad se revela como un elemento básico para el desarrollo, manifestándose en el sentimiento de pertenencia a un espacio vivido. Sin embargo, la relación entre identidad y desarrollo es compleja; no podemos ni debemos caer en localismos «sacralizando» esta identidad (a ello puede favorecer la puesta en práctica del turismo, en general, y del rural en particular). Eso sí, la mejor forma de introducir la gestión ambiental sería mediante el equilibrio entre «políticas», «planes», «programas» y «proyectos» (en consonancia con la E.I.A., la E.A.E. y la Planificación Integral).

Se han utilizado varios términos para aludir al proceso de evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas (PPP), de los que en la actualidad el más comúnmente utilizado y aplicado es el de «Evaluación Ambiental Estratégica» (SEA: Strategic Environmental Assessment).

Las políticas, planes y programas se pueden considerar como herramientas para la planificación y para destinar y distribuir los recursos públicos. Existe generalmente un proceso escalonado de planificación en el cual la política puede contemplarse como la inspiración y guía para la acción, el plan como un conjunto de objetivos coordinados y ajustados en el tiempo para el cumplimiento de la política y el programa como un conjunto de proyectos en un área particular. Este sistema escalonado puede aplicarse a nivel nacional, regional y local; así como a acciones sectoriales y a acciones de planificación territorial.

Planes, políticas y programas son términos diferentes, desde el punto de vista conceptual, sin embargo, en el contexto de la SEA no es útil hacer marcadas distinciones entre ellos, simplemente considerarlos como acciones a aprobar en distintas fases en el proceso de planeamiento, anteriores a la aprobación de los proyectos, con las particularidades que esto les confiere (distinto grado de definición).

La extensión de la EIA a PPP, se puede considerar como uno de los más novedosos y relevantes avances en EIA, al lado de otros como el examen de calidad de los estudios de impacto ambiental. El creciente interés despertado por la SEA surge, sobre todo, del reconocimiento cada vez más extendido y general, de que algunos aspectos importantes de la evaluación ambiental no pueden ser satisfactoriamente acometidos mediante el procedimiento de EIA de proyecto y deben, por tanto, contemplarse en etapas más tempranas en el proceso de planificación. A medida que van madurando y mejorando los procedimientos de EIA, la consideración de los aspectos ambientales va situándose en etapas más tempranas del proceso de decisión, ya que es claro que los impactos acumulativos, sinérgicos, laterales y globales, así como la consideración de

alternativas, se pueden estimar mejor en las fases de la EIA de PPP que en la de proyecto.

Resulta evidente que los principios que rigen los procedimientos de EIA y SEA son los mismos como también lo son los objetivos que pretenden alcanzar. Por consiguiente, parece lógico suponer que el procedimiento SEA derive de los procedimientos establecidos para la aplicación de la EIA, con las matizaciones consustanciales a la distinta envergadura de las acciones a evaluar. A continuación se describe a grandes rasgos el procedimiento a seguir en la SEA por comparación o extrapolación de la EIA.

Los principales elementos del proceso EIA y su más tangible resultado, el informe EIS, son aplicables en principio a todos los niveles de toma de decisiones: políticas, planes, programas y proyectos. En la práctica, sin embargo, es probable que el planteamiento y objetivos de la evaluación ambiental de PPP sean diferentes a los relativos a proyectos. Hay diferencias significativas entre la evaluación ambiental de PPP, por una parte y de proyectos, por otra, diferencias que se refieren a la precisión con que se pueden definir las aplicaciones espaciales y las actuaciones físicas, los plazos temporales y de los procedimientos de toma de decisiones implicados en ambos casos.

La SEA permite que ciertas alternativas e impactos ambientales puedan evaluarse más adecuadamente que a nivel de proyecto, la consideración de alternativas, punto fundamental en todo proceso de evaluación, encaja muy bien en la SEA.

Los requisitos de contenido para un informe de SEA serían también bastante similares a los especificados en el Anexo III de la Directiva 85/337/CEE.

Se puede justificar la aplicación de un sistema SEA para una gran cantidad de sectores, que incluyen la mayoría de los tipos de proyectos que son cubiertos por las regulaciones de EIA. Las actividades plurisectoriales, como los planes de ordenación del territorio o los planes de desarrollo regional y uso del suelo, que promueven o regulan diferentes actividades sectoriales dentro de un medio geográfico serían objeto de la SEA. En resumen, los tipos de actividad son los relacionados con las iniciativas de ordenación del territorio para orientar el desarrollo público y privado, la agricultura, la acuicultura y la pesca, la industria de extracción, la industria energética, la industria manufacturera, el transporte, el turismo, otras iniciativas plurisectoriales como las actividades económicas y sociales, las políticas fiscales que influyen en los modos de desarrollo, etc.

#### 4. UN CASO PRÁCTICO: EL QUINTO P.A.M., PUNTO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Han pasado más de tres décadas desde que en el número treinta de la «Revista de Occidente», el filósofo Herbert Marcuse al tratar sobre el concepto de cultura escribiese: tomo como punto de partida la definición dada por Webs-

ter, a saber: el conjunto de creencias, logros, tradiciones, etc., distintivos, que constituyen el «trasfondo» de la sociedad. En el empleo tradicional del término, «logros» tales como la destrucción y el crimen, y «tradiciones» tales como la crueldad y el fanatismo han sido normalmente excluidos; adoptaré este uso, aunque luego pueda resultar necesario reintroducir estos conceptos en la definición. Mi discusión se centra, pues, en la relación entre el «trasfondo» (cultura) y el «fondo»: de esta forma la cultura aparece como el conjunto de fines morales, intelectuales y estéticos (valores) que una sociedad considera como el propósito de la organización, división y dirección de su trabajo («lo bueno», que debe ser logrado mediante el sistema de vida que aquella ha establecido). Así, por ejemplo, el aumento de la libertad pública y privada, la reducción de las desigualdades que impiden el desarrollo de lo «individual» o «personalidad» y una administración eficiente y racional pueden considerarse como los «valores culturales» representativos de la sociedad industrial avanzada (su negación está oficialmente condenada, tanto en Oriente como en Occidente).

Solamente podemos hablar de una cultura existente (pasada o presente) si los fines y valores representativos fueran (o son) trasladados de algún modo a la realidad social. Habrá bastantes variaciones en cuanto a la extensión y adecuación del traslado, pero las instituciones preponderantes y las relaciones entre los miembros de la respectiva sociedad deben mostrar una evidente afinidad con los valores proclamados: deben proporcionar una base para su *posible* realización. En otras palabras: la cultura es algo más que una mera ideología. Teniendo en cuenta los objetivos que profesa la civilización occidental y la pretensión de su realización, definiríamos la cultura como un proceso de *humanización* caracterizado por el esfuerzo colectivo para proteger la vida humana, mitigar la lucha por la existencia encuadrándola dentro de unos límites manejables, estabilizar una organización productiva de la sociedad, desarrollar las facultades intelectuales del hombre y reducir y purificar las agresiones, la violencia y la miseria (Marcuse, H. 1965).

Sin duda, hoy la finisecular tensión entre cultura y civilización se ve complementada por nuevas palabras o vocablos que podríamos calificar como claves más próximas a la civilización que a la cultura: «Medio Ambiente», «Políticas Medioambientales»,..., que bien sueltas o bien en combinaciones varias añaden complejidad a lo expuesto con anterioridad. En este sentido, semejantes realidades cobran nuevos significados cuando se aplican a la Unión Europea, a España o a algunas de nuestras regiones o comarcas (en este caso Galicia).

Respecto de las perspectivas de la «Política Medioambiental» de la Unión Europea, podemos afirmar parafraseando a Susana Aguilar (1997) que, constituye un hecho de gran relevancia que, a pesar de la inexistencia de una justificación legal inicial, se haya desarrollado una política medioambiental europea y que ésta haya alcanzado, además, un grado de progreso del que otras políticas indudablemente comunitarias (como la de transporte o energía) no disfrutaban. La protección del medio ambiente ha funcionado como una fuerza poderosa en favor de la integración europea y, por ello, podría ser peligroso reducir las com-

petencias de la Comunidad en este campo mediante una aplicación estricta del principio de subsidiariedad.

La decisión de situar el principio de subsidiariedad fuera del ámbito de la política medioambiental, tal y como hace el Tratado de Maastricht, ha sido interpretada como un intento por aumentar su importancia y ámbito de actuación potencial. Como la subsidiariedad está todavía lejos de haber alcanzado una definición unánime, ha sido defendida por países que tienen diferentes (si no divergentes) objetivos en cuanto a la protección del medio ambiente. El Reino Unido, por ejemplo, ha vinculado el principio a la idea de que esta política debe volver a ser, principalmente, tarea de los estados miembros y no de la UE —esta postura de «re-nacionalización» se explica, entre otras razones, por la oposición del gobierno británico al enfoque comunitario de (homogéneos y costosos) estándares de emisión. Al mismo tiempo, la subsidiariedad ha sido promovida por países, como Dinamarca, que no se resisten a esa estandarización sino que temen, por el contrario, que la protección medioambiental pueda derivar hacia prácticas de «mínimo común denominador» para satisfacer las exigencias de los estados miembros menos preocupados por el tema. Curiosamente, por lo tanto, el mismo principio ha sido apoyado por países sin un claro perfil ecologista y generalmente reticente a la homogeneización de esta política (Reino Unido) y por otros que, estando claramente comprometidos con una rigurosa protección del medio ambiente, temen que la política comunitaria pueda suponer un retroceso con respecto a sus logros alcanzados a nivel nacional (Dinamarca). A pesar de estas diferencias, las exigencias de ambos grupos de países han terminado convergiendo: se pide así que la política medioambiental sea «devuelta» (en el sentido del término *devolution*) a los estados y que la Comisión atempere su activismo legislativo en esta área de gestión. Esta convergencia no es óbice para que la probabilidad de éxito de futuras acciones de gobiernos, denunciando a la Comisión ante el TJE por quebranto de este principio en el tema medioambiental, sea por ahora pequeña. La prueba de ello es que el gobierno británico no utilizó la presidencia semestral del Consejo, en la segunda mitad de 1992, para revisar el alcance de los poderes de la UE en esta política; más bien al contrario, ya que su propuesta de establecer inspectores comunitarios reforzaba las competencias de control de la Comisión sobre el medio ambiente. La utilización de la subsidiariedad como forma de reducir el papel de la UE en la política medioambiental fue, sin embargo, apoyada por uno de los anteriores presidentes de la Comisión, Jacques Delors.

La propia Comisión, por otro lado, está intentando disipar las dudas que rodean la legitimidad de su actuación en la política medioambiental mediante un mayor énfasis en el diálogo y la cooperación entre las instituciones comunitarias, los estados miembros, las industrias y los ciudadanos —siguiendo el concepto de responsabilidad compartida que recoge el «Quinto Programa de Acción Medioambiental». Tomando como base este PAM así como las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo en 1992 y de Bruselas en 1993, la Comisión sopesó más detenidamente la conveniencia o no de proponer nueva

legislación medioambiental. De esta forma, siete años después la mayoría de la actividad en este campo sigue refiriéndose a la actualización de legislación existente o al desarrollo de directivas marco, al tiempo que, en el proceso de preparación, se han aumentado las consultas con distintos grupos y se ha intensificado el papel del Parlamento Europeo. Estos nuevos desarrollos no son necesariamente desfavorables para la política medioambiental, ya que responden a tendencias actuales a favor de combinar el enfoque regulativo tradicional con instrumentos de carácter económico y fiscal (tasas e incentivos) y político (negociación y medidas voluntarias) y que ponen el acento en mejorar la aplicación de la legislación ya existente. Por otro lado, también puede argumentarse que la combinación del principio de subsidiariedad con la extensión del voto por mayoría en el Consejo, más la posibilidad de que los estados miembros puedan ir más allá de los estándares comunitarios, podría favorecer una política más estricta. Siguiendo esta línea de argumentación se ha señalado que la presión anterior hacia la «europeización» de la protección del medio ambiente podría haber tenido efectos opuestos a los deseados, ya que pondría trabas a los países que quisieran establecer regulaciones más rigurosas en sus respectivos territorios. Todo ello explica que el futuro papel de la UE en la política medioambiental dependa en gran medida de la interpretación que finalmente prevalezca del principio de subsidiariedad. Sin embargo, el hecho de que esta política haya servido de motor de la integración europea y, al mismo tiempo, disfrute del apoyo de los ciudadanos europeos, podría ser un indicio de que no se va a ver alterada sustancialmente por este principio o por una interpretación «renacionalizadora, en clave británica, del mismo. Y es que si no fuera así, la imagen de la UE podría quedar perjudicada porque la sensibilidad ecológica es alta en Europa: no hay más que recordar que, según los eurobarómetros, la mayoría de los europeos piensa que la política medioambiental debe ser decidida por la UE y no por los gobiernos nacionales (Wurzel, en Lodge, 1994). El perjuicio, por otro lado, podría también afectar al propio estado del medio ambiente en Europa porque las directivas comunitarias, a pesar de su deficiente cumplimiento, han supuesto un esfuerzo importantísimo de control y protección del mismo. Así, «en algunos estados, la legislación medioambiental de la UE representa más o menos la suma total de la legislación nacional en este campo, incluso en aquellos países en los que las perspectivas han sido modificadas sustancialmente por la legislación comunitaria. En última instancia, la evolución futura de la política medioambiental será primariamente una cuestión de voluntad política. La ley comunitaria no es más que una estructura marco que puede ser complementada si existe la voluntad política para actuar. Además, podemos conjeturar que el conflicto medioambiental comunitario, o la tensión norte-sur, está todavía lejos de resolverse (Aguilar, S. 1997).

Frente a éstos, España no reúne las condiciones necesarias para desempeñar un papel activo y avanzado en la política comunitaria de protección del medio ambiente. Nuestro país no se ha visto afectado hasta ahora por problemas importantes de contaminación transfronteriza (excepción hecha, quizá, del

drama de Doñana); no posee una industria preocupada por nivelar unos costes medioambientales, que hasta ahora han sido comparativamente bajos, ni tampoco un pujante sector industrial verde, y su sociedad no muestra una preocupación arraigada por la ecología. Por todo ello, su más destacada actuación dentro de la UE ha consistido en defender la *creación* de un fondo comunitario para el medio ambiente. *Fondo* medioambiental que *se justifica* por la *insuficiencia de medios financieros con los que cuenta esta política* en la UE. Y es que los fondos de este tipo han sido de pequeña cuantía y se han limitado, prácticamente, a apoyar proyectos de demostración. La posición española alude, por consiguiente, al principio de suficiencia de medios, recogido por el Consejo Europeo celebrado en Roma en 1990, conforme al cual se «hace hincapié en que la Unión [política] disponga de todos los recursos necesarios para alcanzar todos los objetivos que se han fijado y para llevar a cabo todas las políticas resultantes» (Albero, 1991). junto al argumento de la escasez de instrumentos financieros, España se ha basado en el principio de cohesión económica y social, introducido a partir de la entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del Tratado de la U.E. El principio de cohesión está relacionado con las posibles consecuencias negativas del funcionamiento del mercado único en términos de aumento de las disparidades regionales existentes en Europa. Para paliar en parte este problema, en 1987 y en 1993 se reformaron los fondos estructurales de forma que se aumentó significativamente su dotación financiera y se reforzó su compromiso con los países menos desarrollados (Coronado, D. 1997).

Por otra parte, si descendemos hasta el modelo de desarrollo regional de nuestro país, desde el ámbito rural, cobra gran importancia lo que hoy conocemos como la «Política Ambiental», muy influida por los postulados marcados por «Bruselas». De hecho, en el Tratado de Adhesión de España a la UE no se *incluyeron derogaciones temporales que facilitarían la adaptación de la política medioambiental española a la comunitarias*. Si partimos de una idea, que la firma del Tratado constituyó más un asunto de consenso interpartidista que una prioridad de la política exterior, junto a la escasa relevancia que se adscribía al tema ecológico, entendemos que se produjera una rápida negociación en la que los aspectos de protección del medio ambiente fueron relegados a segundo término por la delegación española. Esto supone que desde 1986 España se ha enfrentado a un aluvión de directivas medioambientales, que deben ser transpuestas al derecho interno y posteriormente aplicadas, sin que exista un marco previo de actuación en esta política —incluso la legislación sobre control de la contaminación atmosférica, como parte más desarrollada del derecho medioambiental, ha debido adaptarse de forma acelerada a estándares más rígidos y a nuevos conceptos políticos que provienen de la Comisión—. El país, por tanto, se encuentra así obligado a aplicar una política básicamente determinada por las preocupaciones y problemas ecológicos de los estados miembros del centro y norte de Europa, en cuyo desarrollo sólo ha comenzado a participar recientemente.

El corto espacio de tiempo transcurrido desde nuestra entrada en la UE, junto a la ausencia de una política medioambiental propia y al escaso número

de expertos en estas materias, han hecho difícil que el gobierno español haya influido sustancialmente en la protección del medio ambiente comunitario, e incluso en el nuestro propio. Por ello, la estrategia que se utilizó en el proceso de negociación ha sido fundamentalmente doble: defensiva y reivindicativa. La estrategia defensiva ha insistido en las diferencias económicas y ecológicas del país para conseguir, entre otras cosas, condiciones especiales en la aplicación de las directivas —como muestra el caso referido a grandes centrales térmicas—. La reivindicación se ha centrado, por otro lado, en demandar una política medioambiental específica para los países del sur y en exigir la creación de un fondo comunitario dedicado exclusivamente a la protección del medio ambiente (básico para el seguimiento de los modelos de desarrollo seguidos por nuestro país, principalmente, en el mundo rural).

Por otra parte, el distinto nivel de desarrollo económico de los estados miembros constituye, dentro de la estrategia defensiva, la base de una argumentación según la cual los países menos prósperos deben crecer económicamente, hasta llegar al nivel de desarrollo de los del centro y norte de Europa, antes de introducir las costosas medidas medioambientales que propugnan los segundos. Este argumento, que vincula la protección del medio ambiente a la previa consecución del desarrollo material de los países más ricos de Europa, refleja una visión estática y de corto plazo. Y es que el gobierno español no parece dispuesto a reconocer que el control de la contaminación es un proceso largo de inversiones continuas, que se encarece cuanto más tarde se acomete. La propuesta —tras Kyoto— de permitir un aumento de la contaminación para favorecer el crecimiento económico implica, además, que desde las instancias oficiales no se ha comprendido que «el grado de presión ejercido por la industria sobre el medio ambiente está mucho menos ligado al nivel general de actividad económica que a la naturaleza de los recursos utilizados o los productos manufacturados, la estructura y la localización de la actividad, la tecnología empleada y los métodos de tratamiento de los residuos». El razonamiento español contradice, así, una evidencia que muestra que determinados países han crecido económicamente reduciendo, al mismo tiempo, su contaminación.

Igualmente, no podemos ignorar —tanto en el medio rural como en el urbano— la denominada calidad ambiental y los recursos naturales se presentan como factores fundamentales a la hora de valorar la competitividad territorial, pasando a integrar el denominado capital productivo. Tal es su importancia que, a medio o a largo plazo, la calidad ambiental se muestra como un elemento básico de referencia y, por qué no, de diferencia de la denominada Europa Unida; la protección del Medio Ambiente se convierte de esta manera en uno de los objetivos a alcanzar por las políticas económicas, indicador del progreso encaminado al logro del desarrollo sostenible, con no pocas implicaciones territoriales. España, a pesar de padecer las consecuencias de la deforestación, la erosión, la desertización y la urbanización sólo guiada por el mercado, aún —no sabemos durante cuánto tiempo— disfruta de una notable ventaja sobre la mayor parte de los países comunitarios, por el valor y la diversidad de sus espa-

cios naturales, sus ecosistemas y su calidad del aire (que no así de sus aguas continentales, por fin somos europeos). Desde esta perspectiva, se comprende mejor el que la política medioambiental de los pasados y actuales responsables en materia medioambiental se vaya definiendo, lentamente, a partir de dos «polos» de connotaciones desiguales: la política medioambiental de la Unión Europea —a la que, por imperativos varios, hemos de adaptarnos—, con efectos «a priori» positivos, y, el exceso de competencias «caóticamente» traspasadas a las Comunidades Autónomas cuando el Medio Ambiente no era —quizá, pese a todo, aún no lo sea— prioritario en la política gubernamental. Todo ello sin olvidarnos de que la legislación española no incluye una norma general sobre protección del Medio Ambiente, supliéndose con abundante legislación de carácter sectorial o específico, destacando la ausencia de normativa sobre suelos contaminados. De todo lo anterior se deduce la importancia que debe tener para nuestro país la aplicación del «V Programa de acción de la U.E.», subtítulo: «Hacia un desarrollo sostenible», cuyo ámbito abarca desde legislación o información, hasta economía, pasando por investigación o planificación, y, como es lógico, el «VI P.A.M.» que entrará en vigor próximamente.

Sin embargo, desde que se aprobó el «Cuarto Programa de Acción Medioambiental» y hasta las últimas cumbres de Maastricht, se han producido importantes cambios, pudiendo afirmarse que la política medioambiental ha cobrado un vigor hasta antes no conocido. Así, el «Quinto Programa» (1993-2000), se basa en una serie de principios en los que se aprecian una perfección notable, respecto a lo anterior; a saber: en primer lugar, la protección se plantea a nivel global, y con una gran preocupación por la armonización de las políticas entre unos Estados y otros; en segundo lugar, se prima el principio de prevención frente al de reparación —pese a que refuerza la idea de quien contamina paga—; por último, se reconocen las disparidades regionales existentes en Europa, priviendo que los fondos FEDER intervengan en la mejora ambiental, promoviendo el desarrollo socioeconómico de las áreas más deprimidas. El vocablo sostenible, según explicita el Programa, «quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente y de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos».

En el capítulo IX del Quinto programa de acción se establecen tres niveles de diálogo a los que corresponden tres nuevos organismos. *Un foro general consultivo sobre el medio ambiente* creado para servir de lugar de consulta e intercambio de informaciones entre los sectores industriales y de producción, el inundo de la empresa, las administraciones locales y regionales, los sindicatos, las asociaciones de defensa de los consumidores y del medio ambiente y las pertinentes Direcciones Generales de la Comisión. Este Comité actuará como organismo marco con subgrupos especializados que se irán creando a medida que surjan problemas concretos.

*Una red de ejecución* encargada de la aplicación práctica de las medidas comunitarias, compuesta de inspectores de los Estados miembros y de repre-

sentantes de la Comisión, con la ayuda, si fuera necesario, de la futura Agencia Europea del Medio Ambiente. Su objeto consistirá fundamentalmente en el intercambio de experiencias e información y en el desarrollo de planteamientos comunes en un nivel práctico, bajo la supervisión de la Comisión. Esta Red podrá contribuir a promover la coherencia y la igualdad en la aplicación y el cumplimiento de las normas comunitarias y los Estados podrán recabar sus recomendaciones sobre los mecanismos de cumplimiento y sobre los acuerdos referentes a las auditorías y los informes.

*Un grupo de estudio de política medioambiental* que incluirá representantes de la Comisión y de los Estados miembros con rango de Director general, y que estará encargado de facilitar la comprensión mutua y los intercambios de puntos de vista en materia de políticas y medidas relativas al medio ambiente. Este Grupo será organizado según el modelo del Comité de Directores generales de la industria que trabaja muy eficazmente desde hace años.

Por otra parte, señalar que el único instrumento financiero específico para la política del medio ambiente es el mecanismo LIFE. Junto a él cabe colocar el recientemente creado Fondo de cohesión. Por lo demás (ya se ha señalado) se realizan acciones de financiación en favor del medio ambiente con base en dos Fondos estructurales, el FEDER y el FEOGA, a través de los Fondos de investigación comunitaria y por medio del Banco Europeo de inversiones.

El Reglamento por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente fue adoptado por un acuerdo político del Consejo medioambiental el 12 de diciembre de 1991 y aprobado formalmente por el Consejo el 18 de mayo de 1992. Sus objetivos generales son cuatro. Los tres primeros deben cumplirse en el interior de la Comunidad. De acuerdo con ellos LIFE debe, en primer lugar, contribuir a reforzar y acrecentar la eficacia de las estructuras administrativas o de los servicios destinados a asegurar la puesta en práctica de las disposiciones medioambientales. A ese objetivo le corresponden *acciones* como la formación de gestores medioambientales, responsables de empresas, personal de gestión de zonas sensibles, «ecoconsejeros» para los poderes públicos, etc., así como ayudar al desarrollo y la modernización de los sistemas de redes de vigilancia y control. Asimismo LIFE debe contribuir al control y a la reducción de las diferentes formas de contaminación a través de una acción que sea complementaria de la desarrollada por vía normativa. Por ello su actividad conforme a este objetivo deberá orientarse a *las empresas*, especialmente por medio de la promoción de tecnologías nuevas propias sobre todo en sectores industriales muy contaminantes; la restauración de lugares degradados por antiguas actividades industriales; el desarrollo de técnicas de reciclamiento y reutilización de residuos; y la promoción y la valorización de la auditoría medioambiental respecto de empresas. Finalmente debe contribuir a la protección de zonas ecológicamente sensibles, al mantenimiento de la diversidad biogenética y la recuperación y lit protección de centros urbanos. Los recursos presupuestarios de LIFE se consignarán como créditos anuales en el presupuesto general de las Comunidades. La participación financiera de la Comunidad en los dife-

rentes proyectos podría variar entre el 30% y el 100% del coste de las acciones en función de la naturaleza de la acción y de su iniciador.

De acuerdo con el preámbulo de su Reglamento creador, el instrumento LIFE respeta específicamente los principios de subsidiariedad y de quien contamina paga. Por lo que se refiere al primero su vigencia no impide ciertamente la intervención LIFE destinada a asegurar la cohesión entre los Estados miembros o a evitar los falseamientos de la competencia o los obstáculos al «Mercado interior».

Y en lo que se refiere al segundo, ciertas acciones en el marco LIFE no se consideran contrarias al principio quien contamina paga, como por ejemplo las ayudas financieras que se conceden a las colectividades locales para construir o gestionar instalaciones públicas de protección del medio ambiente cuyos gastos no pueden ser totalmente cubiertos por los cánones de los contaminadores que recurran a ellas; las financiaciones destinadas a compensar las cargas particularmente onerosas que se imponen a ciertos contaminadores para obtener un grado de pureza excepcional del medio ambiente—, y las contribuciones acordadas para estimular los esfuerzos de investigación y de desarrollo en vista de la puesta en práctica de técnicas, procedimientos de fabricación o de productos ecológicos. La coordinación del instrumento LIFE con las intervenciones financieras comunitarias con base en fondos estructurales u otros instrumentos para la protección del medio ambiente sólo puede realizarse eficazmente por la Comisión. En todo caso el Reglamento LIFE prevé la integración en ese instrumento de los programas ACMAT, MEDSPA y NORSPA.

Esta unión entre desarrollo regional y protección del medio ambiente, se pone de manifiesto en otros instrumentos y directrices como la de «Habitats», en la que se recoge el deseo de la U.E. de crear una red de espacios naturales, preservando zonas características de los biotopos y de las biocenosis, tratándose desde la perspectiva de lo que ha dado en denominarse como «cohesión social» (algunos de los países más potentes, desde el punto de vista económico, estarían dispuestos a dedicar fondos para la conservación de espacios naturales que no se ubiquen en su territorio). El documento plantea la necesidad de cambiar significativamente las pautas de conducta y consumo de los seres humanos, remarcando la necesidad de modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible; desarrollo al que se adjudica las siguientes características:

- permite un acceso continuo a los recursos naturales;
- impide que se mantengan o aumenten los daños al medio ambiente;
- mantiene la calidad de vida general.

El logro de semejantes cuestiones supone, por una parte, el cambio en las políticas no sólo de la Comunidad, sino también de los diferentes Estados; por otra, una variación en las escalas de su aplicación (nos aproximamos así a lo que algunos estudiosos del tema han dado en denominar, respecto del Desarrollo Sostenible, de lo global a lo local). Así, las administraciones regionales y locales van a tener que desempeñar un papel fundamental, al menos en «orde-

nación del territorio», el «desarrollo» económico, «infraestructuras», lucha contra la contaminación industrial, «gestión de los residuos», transporte, servicios públicos, información, educación y formación de los ciudadanos, auditorías medioambientales, etcétera.

El susodicho documento comunitario en sus conclusiones reconoce que el logro del desarrollo sostenible supone cambios no sólo en la producción, sino también en el consumo y en las formas de vida, requiriendo una modificación sustancial en los planteamientos iniciales. De esta forma, plantea dirigir sus medidas de sostenibilidad hacia cinco sectores: industria, energía, transportes, agricultura y turismo. Siguiendo las directrices marcadas por la Agenda 21, el *Quinto Programa*, utiliza una metodología que consiste en fijar unos objetivos, unas metas al año 2000, unas acciones y unos actores.

Un ejemplo concreto de proyecto emanado con el objetivo de coadyuvar al desarrollo endógeno, lo encontramos en la «*Mancomunidad del Morrazo*». En ella desde 1997 se está intentando poner en práctica un proyecto de gestión integral de residuos urbanos, así como su tratamiento.

En él se parte de la idea de que tan importante como la ejecución material del proyecto son las acciones destinadas a la información de los usuarios, y en definitiva a la motivación social de la recogida selectiva no cabe duda que la imprescindible y necesaria separación en origen de los RSU, resulta un hábito nuevo a crear en los ciudadanos, ya que en principio por desconocimiento y comodidad mantendrán la inercia a «echar todo junto en la bolsa de basura». Si a ello unimos que los costes económicos se incrementan, y en consecuencia (tal y como ya se detalló, al describir el proyecto global), las tasas de recogida y tratamiento, que han de abonar los vecinos, es por tanto evidente la necesidad impenosa de arbitrar un programa permanente de motivación social y sensibilización ciudadana. Estamos convencidos de que el éxito de la implantación de la recogida selectiva depende de manera sustancial de la implicación de la población que seamos capaces de obtener. No existe ninguna duda, de que para obtener unos productos recuperados de los RSU (Residuos Sólidos Urbanos) adecuados para reintroducir en el ciclo productivo, es condición necesaria la separación en origen, en caso contrario obtendríamos materiales no válidos. La materia orgánica de los R.S.U. para compostar, ha de llegar separada a la planta, sin contaminantes físicos (vidrio, plásticos, etc.) ni químicos (fundamentalmente metales pesados). Algo similar sucede con los lodos de depuradora, residuos vegetales, residuos de industria conservera, purines, etc. Otros materiales como el plástico o los metales han de aparecer también, sin ensuciar, ya que en caso contrario los procesos necesarios: lavado, etc. harían difícil o muy inviable el proceso. El punto, de partida del cual dependen el resto de objetivos, es la implantación de un sistema de recogida selectiva en origen. Este sistema, aparte de la recogida selectiva de papel, cartón, vidrio, pilar o escombros, pretende que los ciudadanos separen los componentes inertes de los orgánicos en los R.S.U. En la actualidad, la recogida selectiva solo alcanza a una mínima parte de los habitantes, y, únicamente para vidrio y papel.

La mancomunidad, tiene la idea de ampliar a la totalidad de fracciones a todos los núcleos y a toda la población. Una óptima recogida selectiva en origen es el medio para que el industrial demande esa materia prima inerte seleccionada y por lo tanto pueda ser factible pensar en la idea de reciclar. Es por esta razón que la participación ciudadana es imprescindible, y la única manera es conciencia y formar a la población para que este hecho se haga realidad. El reciclaje de los componentes de los R.S.U. implica un ahorro en materias primas y energía a la vez que se reduce el vertido, especialmente de materiales como restos vegetales, lodos, etc.

Informar y conciencia tanto a los industriales para que usen la materia prima inerte contenida en los R.S.U. de recogida selectiva y obtengan productos reciclados, a los agricultores por el uso del compost como enmienda orgánica necesaria en los suelos agrícolas y forestales, como a los consumidores para que separen bien y demanden productos reciclados es la manera de cerrar el ciclo y obtener el éxito esperado.

La recogida selectiva de la materia orgánica es una de las cuestiones básicas de este proyecto, por dos aspectos. En primer lugar, la realización de una buena separación por parte de los ciudadanos redundará en una mejor calidad en el producto final, compost, y en los elementos inertes reciclables. La segunda es que mientras mejor separada esté menor inversión se deberá realizar en la planta de compostaje. En este tema son dos los resultados a perseguir, el primero se trata de concienciar e informar al ciudadano, sobre la necesidad de realizar una buena separación en origen, y el segundo divulgar e informar entre los agricultores que el uso del compost de R.S.U. tiene efectos positivos para los cultivos, el suelo agrícola y forestal, Un resultado positivo en estos aspectos implicará que toda la producción de compost sea demandada, y no ocurra como en muchas plantas de compostaje donde los stocks de este producto ponen en entredicho la viabilidad del reciclaje-compóstaje de la materia orgánica, de la cual se ha de desechar.

El Quinto Programa de medio ambiente, marca unas directrices claras con el fin de contribuir al desarrollo y ejecución de la política y de la legislación en materia de medio ambiente. Es lógico pensar que este fin ha de estar basado en la implicación de todos los ciudadanos, sin los cuales este «Quinto Programa» dejaría de tener validez. Además, éste, apuesta por la reducción, reutilización y el reciclado, como manera de evitar el despilfarro y la merma de recursos naturales. En referencia al tema agrícola y silvícola, pone de manifiesto la importancia de la materia orgánica en los suelos, teniéndose como mínimo que mantener estos niveles por medio de abonados orgánicos periódicos, a la vez que se debe reducir el uso de fertilizantes minerales, los cuales por su extremado uso conducen a problemas medio ambientales. Es obvio pensar que el interés comunitario ampara la necesidad de un proyecto ambicioso de recogida selectiva en origen de los R.S.U., como manera de reducir, reutilizar y reciclar; así como, la formación e información previa para que estos proyectos se desarrollen adecuadamente.

La implicación de la zona rural y urbana, en el éxito de la recogida selectiva y de la reutilización y el reciclaje, es fundamental para este ambicioso proyecto. Cerrar el ciclo de la materia orgánica, entre otros componentes de los R.S.U., por medio de su devolución al suelo en forma de compost, permitirá una mayor colaboración medio ambiental entre ambas zonas. A la vez que lodos y restos de podas se integran en el sistema de gestión, logrando el reaprovechamiento, y evitando a la vez efectos negativos: incendios, etc.

Se cree, por lo tanto, necesario recalcar que la concienciación ciudadana, para que aporte su colaboración en la recogida selectiva, y la información en el ámbito agrícola y forestal en cuanto al uso del compost es vital para el desarrollo futuro de los proyectos de reciclaje-compostaje.

El proyecto tiene en su magnitud su principal carácter innovador, ya que se pretende implantar la recogida selectiva de los R.S.U. en una mancomunidad de municipios con más de 81.000 habitantes, para luego apostar por la reutilización y reciclaje de los productos obtenidos, entre ellos el compost. Para ello es necesaria una concienciación constante y continuada en el espacio y en el tiempo, tanto del sector urbano como del agrario-forestal. El conocimiento mutuo entre el ámbito rural y el urbano supone ciertamente una novedad. Las acciones educativas e informativas encaminadas a enseñar lo que un sector puede y debe aportar al otro se presentan como esenciales en el proyecto.

En cuanto a la estrategia a seguir hay que destacar que las acciones educativas, formativas, de sensibilización y de información se van a realizar antes de la puesta en marcha de la planta de reciclaje-compostaje, y durante el primer período de funcionamiento de la misma, con lo que se pretende que el ciudadano colabore eficazmente cuando el proceso de reciclaje-compostaje comience a funcionar, y que el agricultor encuentre normal y adecuado el uso del compost procedente de los R.S.U. Esta concepción de doble y simultánea línea de actuación supone una variación fundamental en el enfoque del tema, ya que aunque se suele hacer hincapié en las campañas de concienciación ciudadana, siempre se suele olvidar el sector al que van dirigidos los productos reciclados-recuperados.

Hay, pues, que destacar, su carácter preventivo en tres aspectos:

*Primero*, en el campo de la gestión de los R.S.U. Debido a que se está apostando por un sistema de residuos más racional, y se pretende devolver al ciclo de vida productivo la mayor parte de las fracciones de los mismos, se conseguirá aumentar la vida útil del vertedero, reducir el volumen de lixiviados, y en definitiva mejorar la calidad del medio ambiente. Para ello es necesario implantar un sistema de recogida selectiva en origen que permita que dichas fracciones puedan valorarse. A la vez se encauzan residuos como los restos vegetales y los lodos, para los cuales no hay alternativa y producen en el medio ambiente efectos negativos: incendios, vertidos incontrolados, etc.

*Segundo*, en el campo de la concienciación ciudadana. Debido a que hace falta educar a los ciudadanos en un cambio de hábitos. Hacedes comprender la importancia que tiene una correcta separación de materiales, con vistas a un aprovechamiento integral de los mismos.

*Tercero*, en el campo de la conservación de la fertilidad de los suelos agrícolas y forestales. Debido a que en nuestra zona, con problemas de erosión de suelos, incendios forestales, niveles inadecuados de materia orgánica debido a un escaso o nulo aporte de la misma, junto con una sobreexplotación de suelos con pérdida de su estructura, se hace necesario. Un esfuerzo en divulgación del uso del compost entre los agricultores.

Por su espíritu integrador, el proyecto puede tener un gran interés para: industrias proveedoras de infraestructuras de las conclusiones que aquí se deduzcan; colectivos de recicladores, pendientes de las calidades ofrecidas por un sistema basado en recogida selectiva, por la posibilidad de abastecerse de forma constante, sin fluctuaciones y más cercana, —administraciones locales y provinciales por ser responsables de la recogida y tratamiento final; administraciones autonómicas y nacionales por su papel en la promoción de productos reciclados, conservación— de suelos agrícolas y forestales y mejora del medio ambiente. Puesto que se contempla la colaboración dentro de la mancomunidad a diversos niveles con: colectivos ciudadanos; colectivos agrícolas; colectivos industriales y centros investigadores, comunidades de montes vecinales, etc.

Además, por su naturaleza precompetitiva, destacar que puesto que el compost obtenido de la fracción orgánica de los R.S.U. procedente de recogida selectiva restos vegetales y lodos es un producto estable, homogéneo, carente de malas hierbas y patógenos, con un contenido bajo de humedad, esto supone que sea fácil de aplicar, —con una disponibilidad asegurada a lo largo del año—, y en este caso al proceder de recogida selectiva se obtiene un producto con nulo o muy bajo contenido de inertes o contaminantes. Por estas razones se piensa imprescindible dedicar esfuerzos a la difusión del compost, dado que hace falta cambiar prejuicios que sobre dicho producto se tiene por rechazo debido a su procedencia, desconocimiento del proceso productivo, por mala fabricación en otra época en plantas de compostaje donde los residuos venían mezclados lo que conducida a obtener un producto con alta contaminación de inertes (vidrio, plástico, metales, ...) y en algunos casos de metales pesados. Además las fracciones inertes procedentes de la recogida selectiva en origen, a su vez, gracias a la baja carga orgánica que llevan tienen un valor apreciable en el mercado de recuperación y reciclaje, y para que esto sea posible es necesario invertir en concienciación y colaboración ciudadana para asegurar la viabilidad del sistema.

En definitiva, nos encontramos ante un buen ejemplo en el que el sistema «Políticas», «Planes» y «Programas» nos llevan hasta la puesta en práctica del «Proyecto», punto de partida idóneo para la puesta en práctica, «a posteriori», de la «Planificación Integral».

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN:

Tras lo expuesto podemos concluir, parafrasenado al profesor Ángel Ramos que la Conservación, la Gestión del Medio Ambiente (en general o en la

empresa) no es un fin, sino un medio, indispensable, para el logro del verdadero progreso humano. El hombre tiene un quehacer, un proyecto que realizar, siendo conscientes de la existencia en la naturaleza de un orden establecido que nos trasciende, un orden que nos precede, y, que dominio no es despotismo; muy al contrario, supone el deber de custodiar y promover ese orden, un orden que nos reclama y que señala las directrices de la correcta relación entre el hombre y la naturaleza. Sin duda, comprenderemos mejor que el sentido de la integridad de la naturaleza es «el principio inspirador de la ética medioambiental».

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1991): *Metodología para la Incorporación del Medio Ambiente en la Planificación Económica*, Junta de Andalucía, pp. 70.
- Adriaanse, A. (1993): *Environmental Policy Performance Indicators: A Study on the Development of Indicators for Environmental Policy in the Netherlands*. Sdu Uitgeverij Koninkinnegracht.
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1995b): *Statistical Compendium for the Dobris Assessment*. European Commission.
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1995a): *Europes Environment: The Dobris Assessment*.
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1995c): *Environment in the European Union 1995*. European Commission.
- Aguilar, S. (1994): «Convergence in Environmental Policy?: The Resilience of National Institutional Designs in Spain and Germany», *The Journal of Public Policy*, vol. 14, 1.
- Aguilar, S. (1996): «Nuevas tendencias en la cultura política de los españoles: Posmaterialismo y medio ambiente», *A Distancia* (UNED).
- Aguilar, S. (1997): *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad.
- Aguiló, M. et al, (1992): *Guía para la elaboración de estudios del medio físico*, MOPT, Madrid.
- Aguiló, M.; González, S.; Ramos, A. (1995): *Directrices y técnicas para la estimación de impactos, 3ª edición*, Cátedra de Proyectos y Planificación de la E.T.S. de Ingenieros de Montes, Madrid.
- Alvarez Barquerizo, C. (1990): «Protección penal del medio ambiente», en: VVAA.: *Reflexiones sobre el medio ambiente*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- Alvira, E. (1982): «La irrupción del entorno», en: VV.AA.: *Sociología y medio ambiente*. Madrid: MOPU, CEOTMA, *Monografías*, nº 12.
- Allende, J. (1995): «Desarrollo sostenible. De lo global a lo local», *Ciudad y Territorio- Estudios Territoriales*, n. 104, pp. 267-281.
- Ahan, P. (1995): *State and Society in Western Europe*, Cambridge; Polity Press.
- Atkinson, G. (1996): «Desarrollo sustentable: teoría, medición y políticas», *ICE*, n. 751, pp. 15-25.
- Banco Mundial (1988): *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo*. Washington.

- Banco Mundial (1990): *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza*. Washington.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La tarea acuciante del desarrollo*. Washington.
- Banco Mundial (1993): *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Invertir en salud*. Washington.
- Banco Mundial (1993): *Toward Environmental Strategies for Cities Review Draft*. Urban Development Division, Washington.
- Barraque, B. (1994): «Le gouvernement local et l'environnement», in Biarez S. & Nevers J.: *Gouvernement Local et Politiques Urbaines*. Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 Février 1993.
- Blanco Coronado, F. (1989): «El medio ambiente en España, situación actual y perspectivas de futuro», en VV.AA.: *Hacia una política integral del medio ambiente*. Madrid: Jornadas Trujillo, 1987. MINER.
- Bradley, K. (1993): «*Integration of environment within Community Regional Policy*». Mimeo.
- Berzosa, C. (1991): Los nuevos competidores internacionales. Hacia un cambio en la estructura industrial mundial, Ciencias Sociales, Madrid.
- Boisier, S. (1995): «La modernización del Estado: una mirada desde las regiones (revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio)», *Estudios Regionales*, nº 41, pp. 15-38.
- Boisier, S. (1997): «En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXIX, 112, pp. 379-397.
- Brundtland, G.R. (1988): *Our Common Future. The Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press.
- Castells, M. «et alia» (1986): *Nuevas tecnologías, Economía y Sociedad en España*, Madrid, Alianza Edit. 2 vols.
- C.E.E. *Primer Programa Europeo contra la pobreza (1975-1980)*.
- C.E.E. *Segundo Programa Europeo contra la pobreza (1984-1988)*.
- C.E.E. *Tercer Programa Europeo contra la pobreza (1990-1995)*.
- CEPAL. (1987): *Resúmenes de Documentos sobre Planificación y Medio Ambiente*.
- Club de Bruxelles (1992): «L'Environnement dans le Marché unique européen», Vol. 1, pp. 61-63.
- Cortés, R. (1996): «El Programa Español de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1», *Baetica*, vol. 18, pp. 63/72.
- Daly, H.E. (1996): «Desarrollo sostenible y escala óptima de la economía», en Díaz Pineda, F. (editor). *Ecología y Desarrollo*, Madrid, Edit. Complutense, pp. 73-84.
- Díaz Pineda, F. (1996): «Desarrollo sostenible y escala óptima en la economía», en Díaz Pineda, F. (ed.). *Ecología y Desarrollo*, Madrid, Edt. Complutense, pp. 73-76.
- Escobar Gómez, G. (1994): «Evaluación de Impacto Ambiental en España: resultados prácticos», *CyTET*, II (102), pp. 585-593.
- Estena Moratilla, F. (1999): «La Ordenación del territorio en la perspectiva de la construcción europea», en Jornadas Técnicas de Debate sobre Oportunidades y problemas de la Ordenación del Territorio, Sevilla, 24-26 de febrero.
- Estébanez, J. (1996): «Barreras que dificultan la comprensión del espacio en la etapa de acumulación flexible» (en prensa).
- FMI (1998): *World Economic Outlook*.

- Font, N. (1996): *La europeización de la Política Ambiental en España. Un estudio de implementación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental*, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Furió, E. (1994): «El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo», *Estudios Regionales*, nº 40, pp. 97-112.
- García, J.M.<sup>2</sup> y Sotelo, J.A. (Edit.) (1999): *La España de las Autonomías*, Madrid, Edt. Síntesis.
- González Bernández, F. (1976): «problemas ecológicos de la conservación del medio ambiente», en AA.VV. *Conservación del medio ambiente*, Revista de la UCM, vol. XXV, n. 105, pp. 165-173.
- Greffé, X. (1988): *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Gutiérrez, J. (1998): «Redes, espacio y tiempo», *Anales de Geografía de la UCM*, nº 18, pp. 65-86.
- Jiménez-Herrero, L. (1989): *Desarrollo y Medio Ambiente*. Alianza Edt. Madrid.
- Maestre, L. (1992): «Política Medioambiental en España. Estado y Autonomías», en *Revista 3 Economía 4*, n. 14, pp. 58-62.
- Mariño, F.M. (1993): «La configuración progresiva de la Política Medioambiental Comunitaria», C.E.C. pp. 799-835.
- Math, M. (1993): «Population problems: constituent of general culture in the 21 century», *International Review of Education*. 39 (1-2), pp. 5-13.
- Mortimore, M. (1992): «El nuevo orden industrial internacional», en *Revista de la CEPAL*, nº 48.
- Muñoz, R. (coord.): *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Universidad.
- Naredo, J.M. (1998): «¿A dónde va a parar la crisis?», *Le Monde Diplomatique*, octubre, pág. 2.
- Puyol, R. (1984): *Población y recursos. El incierto futuro*. Madrid. Edt. Pirámide.
- Ramonet, Ig. (1998): «El fracaso de los dogmas neoliberales», *Le Monde Diplomatique*, diciembre, pág. 18.
- Ramos, A. «et alia» (1979): *Planificación física y ecología. Modelos y métodos*. Madrid. Edt. E.M.E.S.A.
- Ramos, A. (edt) (1987): *Diccionario de la naturaleza. Hombre, ecología y paisaje*. Madrid. Espasa-Calpe.
- Ramos, A. (coord.) (1990): «Medio Ambiente y crecimiento económicos. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2.
- Romero, J. y Pérez, J. (1992): *Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo*. Madrid. Edt. Síntesis.
- Romero, J. «et alia».(1992): *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*. Madrid. Edt. Síntesis.
- Santos, M. (1993): Los espacios de la globalización, Madrid, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 13, pp. 69-80.
- Sanz, J.J. y García Rodríguez, Ma. P. (1991): «Desertificación, erosión y degradación de suelos». *Rev. Situación*, ng 2. pp. 55-71.
- Sebastián, L. de (1988): *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Madrid. Alianza Edit.
- Semprúm, J. (1998): *Geopolítica del hambre, 1998/1999*, Madrid, ACH.
- Sevilla, J. (1999): «Dinámica de pobres y ricos», *El País*, 9 de enero, pág. 12.
- Simón, J. (1981): *The Ultimate Resource*. Princeton, Princeton University Press.

- Simón, J. y Kahn, H. (1984): *The Resourceful Earth*. New York. Basil Blackwell Inc.
- Sotelo, J.A. (1998): «Medio Ambiente y desarrollo en la España de los noventa: la problemática regional de los residuos tóxicos y peligrosos», *Anales de Geografía de la U.C.M.*, nº 18, pp. 257-280.
- Sotelo, J.A. (1999): *Modelos de Organización y Desarrollo Regional*, Oxford U.P./U.C.M.
- Soldevilla, E. (1991): «La política medioambiental de la Comunidad Europea», *Rev. Situación*, n. 2, pp. 163-176.
- Tamames, R. (1977): *Ecología y Desarrollo*. Madrid. Alianza Edt.
- Tamames, R. (1989): «Pobreza, penuria y subdesarrollo». *Documentación Social*, n. 76, pp. 33-41.
- Trias, E. (1998): *Entre el casino global y el santuario local*, *El Mundo*, 1 de septiembre.
- VV.AA. (1990): *Economía de la pobreza*. I.C.E. N.686.
- VV.AA. (1991): *Desarrollo Humano: informe de 1991*. Bogotá. PNUD. Tercer Mundo Editores.
- United Nations (1990): *Human Development Report 1990*. Oxford University Press.
- United Nations (1990): *Global Outlook 2000. An Economic Social and Environmental Perspective*. New York.
- Vázquez Barquero, A. (1998): «Desarrollo local y dinámica regional, las enseñanzas de las experiencias españolas», en Mella, J.M<sup>a</sup>. (coord.). *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Madrid, Edcs. Akal, pp. 60-72.
- Vidal, J.M. (1990): *Hacia una economía mundial Norte-Sur: frente afrente*. Barcelona. Plaza & Janes-Cambio 16. 410 págs.
- Vidal, D. (1998): «¿Desarrollo o regresión en el Sur?», *Le Monde diplomatique*, octubre.
- Veltz, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, Adt. Ariel.
- Yábar, A. (1998): «Ética, Fiscalidad y Medio Ambiente», *Observatorio Medioambiental*, 1, pp. 171-200.

## RESUMEN

El agotamiento de los recursos está produciendo un deterioro ambiental que cuestiona la viabilidad de los propios procesos ecológicos imprescindibles para la vida. Por mor de las circunstancias, las soluciones recogidas en las políticas ambientales tradicionales siguen siendo útiles; sin embargo, debemos tender a una política ambiental preventiva que permita a nuestro país ir por delante del que en un futuro próximo va a ser el sexto de la Unión Europea. De no ser así, seguiremos sin dar respuesta a los interrogantes emanados del «Quinto Programa».

**Palabras clave:** Políticas medioambientales. Política Medioambiental preventiva. «Quinto Programa». Planificación Integral.

## ABSTRACT

The drain on resources is causing and environmental deterioration which places a question mark over the very ecological processes necessary to sustain life. Owing to

circumstances, the solutions contained in traditional environmental policies are still use full. However, we should aim towards a preventative environmental policy which will enable our country to be a forerunner in what, in the near future, is going to be a «Sixth Programme» of the European Unión. If this is not so, we shall still be unable to answer the questions emanating from the «Fifth Progemme».

**Key Words:** Environmental Policies. Preventive Environmental Policies. «Fifth Programme». Integrated Planning.

## RÉSUMÉ

L'épuisement des ressources est en train de produire une détérioration de l'environnement qui met en question la viabilité des propes procès écologiques indispensables pour la vie. À cause des circonstances, lessolutions recueillies dans les politiques de l'environnement traditionnelles continuent à être utiles; cependant, il faut que nous allions vers une politique de l'environnement préventive qui permette à notre pays d'aller au devant decelui qui, prochainement, va être le sixième de l'Union Européenne. Si ce n'était pas ainsi, nous continuerions sans donner une réponse aux questions tirées du «Cinquième Programme».

**Most clé:** Politiques de l'environnement. Politique de l'environnement préventive. «Cinquième Programme». Planification Intégrale.