

# La Europeización de la Política Medioambiental: la tensión Norte-Sur en la Unión Europea

---

Susana Aguilar Fernández

---

**E**spaña pertenece desde 1986 a la Unión Europea (UE), una organización internacional sui generis que combina tanto rasgos supranacionales (de carácter novedoso) como otros (más comunes) de tipo intergubernamental. La supranacionalidad se refleja en que la UE sea la única organización internacional que pueda imponer obligaciones sobre sus estados miembros, controlar la aplicación de los objetivos acordados, y sancionar, de diversas formas, los incumplimientos de los mismos. Además, y junto a este poder, la Comunidad ha ido aumentando su influencia sobre los gobiernos nacionales debido, entre otras cosas, a la ampliación gradual de su campo de actuación hacia nuevas y distintas políticas sectoriales, y a la menor capacidad que tienen ahora los distintos países de utilizar la unanimidad, y por consiguiente el veto, como mecanismo de decisión. Todo ello aleja progresivamente a la UE del corpus tradicional de organizaciones internacionales que, o bien se centran en el consejo y la formulación de directrices no obligatorias sobre políticas específicas (OCDE), o bien se ven constreñidas en su margen de maniobra por el alto número y gran heterogeneidad de sus miembros, o por límites presupuestarios (ONU). Este modelo supranacional convive en constante tensión, sin embargo, con otro intergubernamental en el que los estados miembros constituirían los más importantes actores en los procesos de negociación, elaboración, y aprobación de decisiones. En este sentido, el Consejo Europeo —que reúne a las máximas autoridades de los países comunitarios— no sólo apareció como contrapeso de instituciones de corte supranacional, como la Comisión, cuya principal tarea era mantener el «ímpetu europeísta», sino que, además, creció en importancia a partir de la firma del Compromiso de Luxemburgo en 1966 —compromiso que permitió a los gobiernos que siguieran utilizando la unanimidad cuando consideraban que decisiones vitales para sus países estaban en juego<sup>1</sup>. A partir de ese momento, los estados recuperan su visibilidad como actores principales del juego político, y utilizan la integración europea para hacer progresar sus «egoístas» intereses nacionales (Lodge, 1994), al tiempo que la mayoría de las negociaciones queda sujeta a la lógica intergubernamental pre-

dominante en el Consejo. A pesar de este desarrollo, la reforma institucional de la UE iniciada a mediados de los años 80 —con la aprobación del Acta Única Europea (AUE) en 1986, y del Tratado de Maastricht en 1992— reduce la importancia del intergubernamentalismo ya que, al extender el campo de jurisdicción comunitaria a nuevas políticas y ampliar el uso del voto por mayoría cualificada, limita la capacidad de actuación de los gobiernos nacionales.

La constante tensión entre supranacionalismo e intergubernamentalismo puede rastrearse a lo largo del desarrollo de la política medioambiental europea. Esta política, que comienza operando en un vacío legal y que es un claro ejemplo de voluntarismo político —en el sentido de ser producto de una decisión «arbitraria» del Consejo que no se justificaba en ningún apartado de los tratados fundacionales de la UE—, pasará a adquirir un status propio a mediados de los años 80, al ser reconocida formalmente por el AUE, y, finalmente, se consolidará como uno de los objetivos principales de la Comunidad en el Tratado de Maastricht. En este desarrollo va ganando peso, por lo tanto, el rasgo supranacional (ergo, la «europeización») de la protección del medio ambiente en detrimento del intergubernamental. El avance gradual del supranacionalismo no se ha producido, sin embargo, sin resistencias importantes por parte de determinados estados miembros. Estas resistencias han reflejado tanto la tensión entre los países del norte y del sur en torno a la definición de prioridades en la política medioambiental y a la financiación de las mismas, como la tensión entre los países más europeístas y aquellos menos proclives al proceso de concentración de competencias en Bruselas. En el primer caso, se produce un debate acerca del fondo de cohesión que, recogido por el Tratado de Maastricht, y destinado en parte a financiar medidas conservacionistas fue defendido por los países del sur y cuestionado por otros del centro y norte de Europa; en el segundo caso, la discusión se ha centrado en el principio de subsidiariedad, que ha sido utilizado como argumento para que la protección del medio ambiente vuelva a ser una política principalmente nacional (de ahí la llamada interpretación «nacionalizadora») y no europea<sup>2</sup>. De estas dos tensiones, este artículo se centrará en la primera; es decir, en la diferente agenda política medioambiental de los países del norte (más concretamente de Alemania) y

del sur de Europa (España), y en su reciente disputa en torno a la conveniencia o no de crear un instrumento financiero para la protección del medio ambiente.

## 1. Orígenes y evolución de la política medioambiental europea: desde los Programas de Acción hasta el Tratado de Maastricht

**C**uando en 1972 los jefes de estado y de gobierno de la UE deciden iniciar una política medioambiental, los tratados fundacionales de esta organización no ofrecían una base legal para la misma —únicamente los artículos 100 y 235 del Tratado de Roma de 1957 permitían, indirectamente, su desarrollo. A pesar de esta ausencia, los máximos responsables de los estados miembros de la UE declaraban en 1972 —tras la Conferencia Internacional de Estocolmo sobre el Medio Ambiente— que la expansión económica no era un fin en sí mismo, y encargaban a la Comisión la elaboración de un primer Programa de Acción Medioambiental (PAM). Los distintos PAM, desde el primero (1973-1976) hasta el quinto y último (1993-1997), constituyen documentos programáticos que sirven de apoyo a una extensa legislación medioambiental que cuenta ya con más de 200 actos legales repartidos entre, aproximadamente, 140 directivas, 50 decisiones, y 20 reglamentos. Junto a los PAM, la política medioambiental se ha apoyado también en un instrumento legal que debe ser incorporado al derecho interno de los estados miembros: la directiva<sup>3</sup>.

El análisis de los sucesivos PAM permite dividir la política comunitaria en dos etapas: una primera que incluiría la legislación aprobada hasta 1982, y una segunda que, abarcando los últimos tres PAMs, se prolongaría hasta nuestros días. A lo largo de estas dos etapas, la política medioambiental comunitaria habría evolucionado desde un enfoque correctivo y vertical (centrado en el control de contaminantes aislados en medios naturales específicos), hasta otro preventivo (plasmado en la promoción de tecnologías limpias y en la disminución de la con-

taminación en origen) y horizontal (centrado en el análisis de los efectos sinérgicos de la contaminación); desde un énfasis en los niveles de inmisión (relacionados básicamente con la protección de la salud pública), hasta la mayor importancia concedida a los niveles de emisión (vinculados a la prevención de la contaminación y a la protección del medio natural); desde una visión de la política medioambiental como área de gestión independiente, hasta su consideración como tarea estrechamente vinculada al resto de las políticas; y desde la preocupación por las repercusiones económico-comerciales del asunto conservacionista, hasta posturas que reconocen la necesidad de proteger el medio ambiente como bien en sí mismo. Junto a los PAM, la entrada en vigor del AUE en 1987 promovió también cambios importantes en la política medioambiental europea.

El AUE introduce la protección del medio ambiente como objetivo político comunitario con la incorporación de un título VII en los tratados fundacionales. Dentro de éste, el artículo 130R enumera los objetivos (conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud humana; y garantizar un uso prudente y racional de los recursos naturales), y resalta los principios (de acción preventiva, contaminador-pagador, integración del medio ambiente en otras políticas, y subsidiariedad) de la política medioambiental europea. Otra novedad del AUE es que reforma la aplicación del tradicional mecanismo de adopción de decisiones por unanimidad: si la medida medioambiental en cuestión afecta a la consecución del mercado único, se utilizará el art. 100A que establece la decisión por mayoría. A pesar de ello, la regla general en esta política sigue siendo que el Consejo determinará, unánimemente, las acciones que deban emprenderse (art. 130S). Sin embargo, y con la intención de impedir que esta regla fuera utilizada para bloquear propuestas avanzadas, las medidas adoptadas bajo la misma no obstaculizarían la adopción de medidas más rigurosas (art. 130T). Esta posibilidad se complementa con el art. 100A.3 que señala que la Comisión, en sus propuestas referentes a la aproximación de las legislaciones medioambientales, se basará en un alto nivel de protección —nivel considerado insuficiente, sin embargo, por países como Alemania y Dinamarca que presionaron para que se incluyera el art. 100A.4, según el cual los estados

miembros, tras la adopción por el Consejo de una medida de armonización por mayoría cualificada, podrían aplicar sus (más estrictas) regulaciones nacionales si lo justificaran razones conservacionistas<sup>4</sup>.

El hecho de que el AUE diera primacía a las medidas que conducían al mercado único y que se decidían por mayoría, y que abordara con precaución el tema conservacionista que quedaba todavía sujeto, con ciertas excepciones, al principio de unanimidad, condujo a interpretaciones distintas sobre la contribución del mismo al avance de la política medioambiental. Lo que sí se constató inmediatamente es que el AUE se había quedado corto ya que, poco después de su aprobación, surgieron nuevas propuestas pro-medioambientalistas. Dentro de éstas, los ministros de medio ambiente de los estados miembros, siguiendo el ejemplo del Informe Cecchini<sup>5</sup>, solicitaron a la Comisión en 1988 que examinara las repercusiones de la creación del mercado único en el tema conservacionista. Este examen fue el punto de partida de un mandato que recibió la Célula de Prospectiva (CDP) —organismo ligado directamente al Presidente de la Comisión— para analizar el concepto de desarrollo sostenible<sup>6</sup>, y cuya principal conclusión fue que el crecimiento económico era condición necesaria pero no suficiente para crear una economía medioambiental sostenible («environmental sustainable economy»). En 1991 diversas instancias propusieron, asimismo, que los tratados fundacionales incluyeran el crecimiento sostenible como objetivo comunitario; el compromiso intergeneracional («intergenerational equity») como obligación de las generaciones presentes de legar un medio ambiente limpio a las generaciones futuras; la mayoría cualificada y el procedimiento de co-decisión entre el Parlamento y el Consejo para asuntos medioambientales; y la integración de la protección del medio ambiente en otras políticas comunitarias (Commission, 1991; Herce, 1991). Estas ideas encontraron eco, a su vez, en la Declaración del Imperativo Medioambiental resultado de la Cumbre de Dublín de 1990.

En comparación con el AUE, el Tratado de Maastricht (o Tratado sobre la Unión Europea) consiguió avances más claros para una política medioambiental que quedaba sujeta, a partir de ese momento, y con unas pocas excepciones, al mecanismo de voto de mayoría cualificada<sup>7</sup> y al procedimiento de cooperación con el Parla-

mento Europeo (PE) —una de las instituciones más firmemente «ecologistas» de la Comunidad. El tratado también establecía un procedimiento nuevo y complicado, el de co-decisión, que permitía al PE vetar propuestas del Consejo referidas a estándares de productos y niveles de contaminación<sup>8</sup>.

A pesar de este empuje hacia la «europeización» de la política medioambiental, los años 90 se han caracterizado por una pérdida de vigor del proceso de integración que se ha reflejado, entre otras cosas, en la complicada ratificación del Tratado de Maastricht. El largo proceso de ratificación —desde el primer resultado negativo del referéndum danés, hasta la estrecha victoria del sí en la consulta francesa, pasando por las largas y complicadas deliberaciones en el Parlamento británico— está relacionado con la interpretación «nacionalizadora» que algunos países hacen del principio de subsidiariedad<sup>9</sup>. Esta interpretación así como la mayor debilidad del europeísmo en la actualidad se explican, en parte, por el temor que expresan ciertos países ante la extensión del poder de Bruselas. Este temor está afectando ya al desarrollo de la política medioambiental, como lo prueba la declaración en 1992 del anterior presidente de la Comisión, Jacques Delors, en cuanto a la necesidad de reconsiderar las competencias en este área de gestión, y el consiguiente anuncio de esta institución comunitaria de retirar un número determinado de propuestas de legislación de medio ambiente en 1993 (Judge, 1993). A pesar de que existe una relativa incertidumbre con respecto al futuro de esta política, puede aventurarse, sin embargo, que la voluntad de mantener el medio ambiente como prioridad comunitaria sigue siendo apoyada por parte de instituciones como el PE y el Tribunal de Justicia Europeo (TJE). Este último, sobre todo, ha exhibido claramente una doble postura europeísta y «ecologista». La primera se ha reflejado en que, incluso en los momentos que más justificaban el euroescepticismo, el tribunal «desde el punto de vista legal (...) diera los pasos integracionistas más amplios que no sólo proporcionaron un nuevo significado reforzado al concepto de supranacionalismo (...), sino que también llevaron a la Comunidad (...) a una estructura análoga a una constitución federal» (Weiler, en Bulmer, 1995: 89). En relación a la segunda postura, el TJE ha señalado en una serie de sentencias que la protección del medio ambiente es uno de los objetivos esenciales de la

UE y que, como tal, puede justificar restricciones de los principios fundamentales de la ley comunitaria; en la disputa referida a la DIR 75/439 sobre aceites usados, por ejemplo, el TJE defendió que la libertad de comercio estaba sujeta a ciertos límites derivados de la protección del medio ambiente como objetivo de interés general (Krämer, 1988); en el caso de «las botellas danesas», esta misma institución aceptó el sistema de depósito y retorno de envases de este país, desestimando la denuncia de la Comisión, porque la protección medioambiental constituía un requerimiento obligatorio que podía restringir la libre circulación de mercancías<sup>10</sup>.

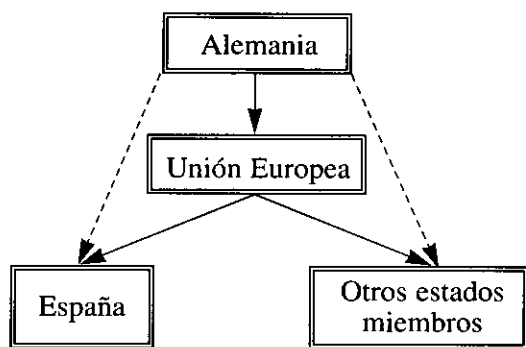
## 2. El proceso de negociación en la política medioambiental europea: la tensión Norte-Sur

**E**

l proceso de negociación política comunitario otorga un papel preponderante a los estados miembros dentro del Consejo, y favorece la proliferación y creciente influencia de los expertos. Dentro del Consejo, los distintos gobiernos nacionales buscan coaliciones estables entre sí que conduzcan a compromisos que, vinculando asuntos de muy diversa naturaleza, desemboquen en acuerdos políticos globales («package-deals»). Para conseguirlos, los gobiernos persiguen un doble juego de alianzas: alianzas con países con los que comparten determinados objetivos para promover políticas de interés común, y alianzas con países que tienen intereses diferentes para intercambiar compensaciones de distinto tipo por apoyos a determinadas políticas («trade-offs»). La importancia de los gobiernos nacionales en la negociación de las políticas comunitarias encuentra uno de sus mejores ejemplos en el caso del medio ambiente. El hecho de que «la UE sea la única institución en el mundo que elabora política medioambiental con el poder de imponer obligaciones vinculantes a estados soberanos» (Bennet et al., 1989: 11), explica el interés que tienen los países comunitarios por influir en la toma de decisiones en este área de gestión. Como la protección del medio ambiente es, además, una política relativamente nueva, en comparación con otras firmemente establecidas en la agenda comunitaria, ésta requiere de

una intensificación de los procesos de prenegociación y de los acuerdos multilaterales (Wallace, 1985). En este proceso, España y Alemania han jugado papeles muy distintos: España ha sido básicamente un país receptor de legislación sobre medio ambiente mientras que Alemania ha funcionado, generalmente, como impulsor y transmisor de la misma. De esta forma, el segundo país ha influido tanto directamente sobre la UE (intervención vertical), como indirectamente sobre los demás países comunitarios (influencia horizontal).

**Intervención vertical e influencia horizontal**



—> influencia directa  
 - - -> influencia indirecta  
 (Aguilar, 1995)

**2.1. La influencia de Alemania en la política medioambiental europea**

La influencia de Alemania en la política medioambiental europea ha sido favorecida por el hecho de que, tanto en la Comunidad como en este país, exista una preferencia por la elaboración política de carácter técnico y basada en el «expertise». Además de esta coincidencia, Alemania dispone en temas medioambientales de más recursos —sobre todo en forma de personal cualificado— que el resto de los estados miembros; su delegación permanente de expertos en Bruselas es, por ejemplo, una de las más grandes dentro de la UE y, por ello, al contrario que otros países, no tiene que desplazar a sus técnicos a la capital comunitaria para que argumenten los asuntos diarios<sup>11</sup> (Aguilar, 1993). La influencia alemana se constata en que la legislación del país —generalmente más avanzada que

la de los otros estados miembros— haya sido la base de muchas directivas comunitarias (Hartkopf y Bohne, 1983). Al margen de casos específicos de directivas, esta impronta se ha reflejado sobre todo en dos asuntos: el cambio de los principios rectores de la protección atmosférica, y el proceso de regulación de los productos químicos con efectos sobre el medio ambiente.

La aprobación de la directiva 88/609 sobre niveles de emisión de grandes plantas de combustión se explica, principalmente, por la presión del gobierno alemán. Cuando a principios de los años 80 comienza a hablarse en Alemania de la muerte de los bosques (Waldsterben) y el problema de la lluvia ácida se convierte en prioritario para la opinión pública, el gobierno se convierte en adalid del enfoque preventivo en la política atmosférica nacional y comunitaria. Esta situación explicaría la aprobación a nivel doméstico del decreto sobre grandes centrales térmicas (Grossfeuerungsanlagen-Verordnung) en 1983 y, posteriormente, de la directiva 88/609 que reformará los principios rectores de la protección del aire en la UE para, a partir de entonces, dar primacía a la fijación de niveles de emisión frente al énfasis tradicional en la innmisión (Liberatore, 1989). Con respecto al segundo asunto, la influencia alemana se constata a través del funcionamiento de los organismos privados de estandarización. Aunque hasta 1985 la Comisión había aplicado en la regulación de los productos químicos el enfoque de la armonización, o de la homogeneización detallada de estándares, la lentitud y dificultad del mismo favoreció la aparición de un nuevo enfoque. Según éste, la legislación comunitaria se limitaría a establecer requisitos esenciales y dejaría los detalles de la regulación a organismos privados. Debido al papel preponderante de los expertos alemanes en la dirección y las secretarías de éstos y «al excepcionalmente gran número de estándares alemanes DIN (Deutsche Industrienormen), [...], el DIN constituye a menudo la base del estándar europeo» (Bennet et al., 1989: 47).

**2.2. La influencia de la política medioambiental europea en España**

En el Tratado de Adhesión de España a la UE no se incluyeron cláusulas especiales de adaptación de la política medioambiental espa-

ñola a la comunitaria —con la excepción de una derogación parcial de la directiva 78/611 sobre contenido de plomo en la gasolina. La prioridad política que se concedió a la firma del tratado ayudaría a entender la rapidez con la que el gobierno llevó a cabo la negociación, y el relegamiento a un segundo plano de los aspectos conservacionistas. Desde 1986 España se ha enfrentado, por lo tanto, a un aluvión de legislación medioambiental que debía ser incorporada al derecho interno, y posteriormente aplicada, sin que previamente existiese un corpus legal propio de suficiente entidad — incluso la parte más desarrollada de este derecho, la referida a protección atmosférica, ha debido adaptarse de forma acelerada a estándares europeos más estrictos. La ausencia de una protección del medio ambiente avanzada, junto al comparativamente breve espacio temporal transcurrido desde la entrada en la UE, y al pequeño número de expertos en esta materia, explicarían la escasa influencia en esta política europea. Además, el país se encuentra obligado a aplicar una política en la que no sólo no ha participado sino que, además, ha estado básicamente determinada por las preocupaciones de los países del centro y norte de Europa. Todo esto se refleja en la estrategia defensiva y reivindicativa que España ha adoptado en la negociación medioambiental.

La estrategia defensiva ha utilizado el argumento de la situación económica y medioambiental diferencial del país para conseguir, entre otras cosas, condiciones especiales en la aplicación de determinadas directivas (como es el caso de la referida a grandes plantas de combustión). Dentro de esta estrategia se ha argumentado que los países menos prósperos deben crecer económicamente, y consiguientemente aumentar su contaminación, antes de introducir las costosas medidas medioambientales que propugnan los países con mayor bienestar material. Este argumento, que refleja una visión estática y a corto plazo de la política medioambiental, no aceptaría que, en realidad, «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»<sup>12</sup> (OECD, 1991: 128). La estrategia reivindicati-

va, por otro lado, ha sido articulada a través de una doble demanda: a favor de una política medioambiental que tuviera en cuenta los problemas ecológicos de los países del sur, y a favor de la creación de un instrumento financiero dedicado a fines conservacionistas. La demanda a favor de una política específica para el sur se relaciona con el hecho de que los problemas ecológicos mediterráneos (que abarcan, básicamente, la erosión del suelo, la desertificación, y los incendios forestales) han sido generalmente relegados a un segundo término en la UE y sólo recientemente han comenzado a adquirir importancia<sup>13</sup>. La diferente naturaleza de estos problemas dentro de la Comunidad enfrenta a los países del sur con los del centro y norte de Europa por la aprobación, y concesión, de recursos destinados al medio ambiente —las diferencias entre las distintas agendas nacionales explicarían, por ejemplo, que Alemania votara en contra de un proyecto de la Comisión para combatir los incendios en los bosques mediterráneos (Weber, en VV.AA, 1989). La segunda demanda de España, que ha producido tensiones entre este país y otros estados miembros, ha sido la creación de un instrumento financiero específico para la política medioambiental. Este fondo se justificaría, principalmente, por la existencia en los países del sur de hábitats únicos que requieren de una especial protección y, consiguientemente, de ayuda europea ya que deben renunciar al desarrollo económico para mantener intacto su entorno natural<sup>14</sup>.

### 2.3. La polémica en torno al fondo de cohesión

La discusión sobre la creación de un instrumento de financiación medioambiental al lado de, y no integrado en, los fondos estructurales ha sido un asunto polémico que ha enfrentado a los países pagadores netos y defensores de una disciplina presupuestaria en la UE (Alemania), con los países favorables al principio de cohesión económica y social y defensores de una contribución al presupuesto basada en la prosperidad relativa de cada estado miembro (España). Esta polémica, unida al hecho de que la UE es la única organización en el mundo que puede imponer obligaciones conservacionistas a sus miembros, ha convertido la política medio-

ambiental europea en un área de gestión cada vez más conflictiva.

Aunque en el escenario de la UE todos los estados miembros disfrutaban teóricamente del mismo poder, en la realidad (como ya se ha visto) coexisten distintas posiciones de autoridad: los países del centro y del norte han jugado así un papel esencial en la política de medio ambiente en detrimento de los del sur. Esto se explica, entre otras razones, porque los primeros poseen una política medioambiental avanzada y una arraigada conciencia conservacionista, mientras que los segundos carecen de estos dos elementos<sup>15</sup>. La tensión norte-sur es acusada ya que los países del norte han conseguido generalmente imponer sus costosas medidas de descontaminación —reflejo de contextos específicos de degradación ecológica causada por elevados niveles de industrialización, urbanización y agricultura intensiva— sobre otros con problemáticas diferentes. Ante esta situación, ciertos estados miembros del sur plantearon la conveniencia de crear un instrumento financiero que contribuyera a sufragar los costes derivados de la protección medioambiental.

La creación de un fondo medioambiental se ha vinculado a la insuficiencia de medios financieros con que cuenta esta política. Junto a este argumento, España se apoyó en el principio de la cohesión económica y social —introducido por el AUE, y posteriormente recogido en otros documentos institucionales— para exigir este fondo. Este principio está relacionado con las posibles consecuencias negativas del funcionamiento del mercado único en términos de agrandamiento de las disparidades regionales existentes en la UE. Para paliar en parte este problema se han reformado en diversas ocasiones los fondos estructurales, aumentándose su dotación económica y reforzándose su componente de protección medioambiental. A pesar de ello, España siguió insistiendo en separar estos fondos de la creación de un instrumento nuevo para el medio ambiente, pues la cohesión «constituye un principio horizontal aplicable a todas las acciones y políticas de la Comunidad y que se instrumenta no sólo a través de los fondos estructurales sino también mediante otros instrumentos financieros» (Albero, 1991: 2). Además, como el proyecto de unión europea que debía discutirse en Maastricht planteaba una ampliación de las competencias medioambientales y una sustitución del principio de una-

nimidad por el de mayoría, España defendía que la Comunidad debía dotarse de mayores medios financieros para que no se produjeran desajustes entre las disponibilidades presupuestarias nacionales y el cumplimiento de las nuevas obligaciones conservacionistas.

En un principio, la creación de este nuevo instrumento fue rechazada por países, como Alemania, que argumentaban que el Tratado de la UE establecía que la financiación de las medidas de protección medioambiental debía ser asumida por los estados miembros. Ante la oposición de ciertos gobiernos, España rechazó, junto con Irlanda, la propuesta de sustituir el principio de unanimidad por el de mayoría en la toma de decisiones medioambientales; como la adopción de la mayoría implicaría fuertes obligaciones financieras, la delegación española señaló que esos gastos «no [eran] asumibles ni prioritarios» para la economía nacional<sup>16</sup> (El País, 17-11-1991). Posteriormente, sin embargo, esta oposición se redujo a la exigencia de salvaguardar el veto en los planes de medio ambiente que tuvieran implicaciones fiscales, o afectar a la ordenación del territorio, o a la gestión de los recursos hídricos.

Este conflictivo panorama, entre estados que rechazaban la creación de un instrumento financiero medioambiental y deseaban la adopción de decisiones por mayoría en la política medioambiental (Alemania), y estados que defendían un fondo medioambiental y se oponían al principio mayoritario en esta política (España), fue agudizándose según se aproximaba la Cumbre de Maastricht. La posibilidad de que este conflicto bloqueara el avance de la política motivó que el entonces comisario de medio ambiente, Ripa di Meana, solicitara del gobierno español que no impidiera un acuerdo. Según Ripa, «si el veto español prosperara, la protección del medio ambiente sería una política imposible de gestionar sometida a los intereses opuestos entre los países más avanzados y más retrasados» (El País, 2-12-1991). Sin embargo, según se acercaba la fecha de celebración de la cumbre, parecía que la postura española, no sin grandes dificultades, iba ganando adeptos; a la Comisión —que desde el comienzo apoyó las reivindicaciones españolas—, y a Grecia, Portugal e Irlanda —que también se beneficiarían del principio de cohesión— se les terminó uniendo, con ciertas reticencias, Alemania que

podía favorecer con este principio a sus nuevos cinco Länder orientales. Tras intensos contactos bilaterales del gobierno español con otros estados miembros, la posición del primero pareció imponerse finalmente en Maastricht: la cumbre recogió el principio de cohesión económica y social como protocolo comunitario de carácter jurídico y vinculante. En relación con la política medioambiental, la cohesión se concretó en la creación de un fondo especial a través del cual se sufragarían medidas destinadas a la protección del medio ambiente y al desarrollo de las infraestructuras.

### 3. A modo de conclusión: la continuidad de la tensión Norte-Sur

**E**spaña (junto con otros estados comunitarios del sur) ha mostrado tradicionalmente un interés limitado por la política medioambiental europea. A pesar de ello, este país favoreció un debate en torno a dos asuntos en esta política: el «sesgo» de la misma a favor de los problemas de los países más industrializados y económicamente poderosos del centro y del norte de Europa, y la necesidad de crear un instrumento financiero para la protección del medio ambiente en los países menos prósperos. Este debate ha dado ya ciertos frutos y, así, la agenda comunitaria parece haber incorporado gradualmente las preocupaciones del sur, mientras que el fondo de cohesión ha sido finalmente aprobado. Estos logros pueden verse relativizados, sin embargo, por la reciente ampliación nórdica de la UE. El ingreso de Austria, Suecia, y Finlandia no sólo reforzará de nuevo el componente centro y noreuropeo de esta política<sup>17</sup>, sino que favorecerá la puesta en práctica de una protección medioambiental más estricta en la que no se tolerarán fácilmente interpretaciones laxas o basadas en el principio del mínimo común denominador. Esta tendencia hacia una «europeización a la alza» de la política elevará, con toda seguridad, los costes de la misma. Si a este encarecimiento se añade la futura integración en la Comunidad de países —como Polonia, Hungría, y la anterior Checoslovaquia— que padecen una desastrosa situación ecológica, la presión sobre los

fondos destinados al conservacionismo aumentará indudablemente. A la vista de todo ello, y teniendo en cuenta que la posibilidad de recurrir al mecanismo de voto por unanimidad es cada vez menor, España cuenta básicamente con dos estrategias: una «negativa» que intentaría oponer resistencia a los ímpetus en favor de una política más rigurosa, y otra «positiva» que perseguiría influir (más activamente) en la agenda política de la UE al tiempo que establecer vínculos con otros países mediterráneos con prioridades similares. Para llevar a cabo la segunda opción, el sur deberá aprender a hablar con una sola voz en el proceso político medioambiental; sólo así podrá conseguir alianzas minoritarias de bloqueo, o alianzas de apoyo a sus propuestas. Con independencia de los resultados de estas estrategias, puede concluirse ya que el conflicto medioambiental europeo, o la tensión norte-sur en esta política, está todavía lejos de desaparecer.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Este compromiso es consecuencia de la crisis desencadenada por la «política de silla vacía» practicada por de Gaulle en 1965. Aunque esta crisis fue ocasionada por un conflicto acerca de cuestiones presupuestarias en torno al gasto agrícola, su relevancia alcanzó a todo el conjunto de las actividades comunitarias. El conflicto se produjo porque la Comunidad, según el artículo 201 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), debía en un determinado momento sustituir las contribuciones nacionales de los estados miembros por la creación de sus propios recursos. Para conseguirlos la Comisión propuso que los países aplicaran impuestos agrícolas sobre las importaciones y tasas aduaneras. Francia, por el contrario, defendió que el sistema vigente se prolongara durante algún tiempo. Esta discrepancia, junto a una provisión del Tratado de la CEE que señalaba que a partir de 1966 un número importante de decisiones del Consejo debería tomarse por mayoría y no por unanimidad —como hasta entonces había sido la norma— condujo al boicoteo francés de las reuniones comunitarias desde junio de 1965 hasta enero de 1966 (Nicoll y Salmon, 1995).

<sup>2</sup> Curiosamente, esta «nacionalización» ha sido apoyada, aunque por distintas razones, tanto por países con un dudoso «perfil ecologista» (Gran Bretaña), como por países con políticas medioambientales rigurosas (Dinamarca) que temen que la práctica del mínimo común denominador —que predomina en este área de gestión— reduzca sus altos estándares de protección (Aguilar, 1996a).

<sup>3</sup> Las directivas y los PAM están estrechamente relacionados: las primeras, en su gran mayoría, tienen su origen en los segundos, al tiempo que los PAM, al analizar el contenido y la aplicación de las directivas, plantean nuevos desarrollos y modificaciones en la protección del medio ambiente.



<sup>4</sup> La aplicación de estas regulaciones será ratificada por la Comisión, que deberá comprobar que, tras las mismas, no se encierran discriminaciones arbitrarias o restricciones encubiertas al comercio (Krämer, 1988).

<sup>5</sup> Este informe había analizado las consecuencias de la realización del mercado único desde un punto de vista económico.

<sup>6</sup> El concepto de desarrollo sostenible («sustainable development») fue popularizado por el Informe Brundtland (1987), que defiende que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente son compatibles siempre que el primero sea reformulado para atender las necesidades del segundo. Esta tesis choca frontalmente con la mantenida por el Club de Roma en su Informe Meadows de 1972, que propugnaba el crecimiento cero como solución a la creciente degradación medioambiental. La idea del crecimiento cero ha sido rebatida posteriormente desde diferentes foros. En el trabajo encargado a la CDP por la Comisión se señala, por ejemplo, que el crecimiento cero no permite la generación de recursos económicos y tecnológicos para la protección medioambiental, y que puede, además, crear un clima de inestabilidad política al congelar las desigualdades sociales (CDP, 1991).

<sup>7</sup> El uso de la unanimidad queda circunscrito a asuntos fiscales (por ejemplo, tasas ecológicas), de planificación urbana, de recursos hídricos, y de política energética.

<sup>8</sup> Tras el AUE y el Tratado de Maastricht, el PE ha ganado un mayor protagonismo en la política medioambiental mediante los procedimientos de cooperación y co-decisión.

<sup>9</sup> Aunque el principio de subsidiariedad está sujeto a diferentes interpretaciones, para Cox (1994) destacan principalmente dos: una liberal que defiende «que todas las decisiones deberían ser tomadas siempre que fuera posible por los actores individuales de la comunidad», y una supranacional que señala «que el ente supranacional debe tener el derecho de determinar la política, [y que] sólo podría ser sustituido por la autonomía nacional si existiera una clara evidencia de que los objetivos que se persiguen pueden ser satisfactoriamente satisfechos de esta forma» (136). Esta dicotomía podría ser superada a través de la visión instrumental que decidiría cuál es la institución competente «mediante el test de la eficacia y no de la soberanía» (137).

<sup>10</sup> Frente a las sentencias del TJE favorables a la política medioambiental, el principio de reconocimiento mutuo —adoptado a raíz del caso Cassis de Dijon— podría tener consecuencias adversas para la misma. Según este principio, ninguna mercancía fabricada de acuerdo con las regulaciones existentes en un estado miembro puede ser prohibida en los otros estados. Este nuevo enfoque des-regulador tiene dos consecuencias diferentes sobre la política de medio ambiente: por un lado, simplifica el largo y prolijo proceso de armonización que intentaba establecer estándares europeos, detallados y uniformes, y, por otro lado, puede conducir a una disminución de los estándares medioambientales al permitir la entrada de bienes sujetos a regulaciones laxas en países más rigurosos en este tema.

<sup>11</sup> La mayor participación de los expertos alemanes en el proceso de negociación medioambiental se refleja, asimismo, en que la Sección de Medio Ambiente del Comité Económico y Social (CES) de la UE convoque fundamentalmente a técnicos de este país y de Gran Bretaña para

asesorarse sobre las propuestas que presentan la Comisión y el Consejo (Aguilar, 1993).

<sup>12</sup> El hecho de que determinados países hayan crecido económicamente reduciendo, al mismo tiempo, su nivel de contaminación constata esta realidad: en Alemania, por ejemplo, el PIB aumentó un 50% entre 1970 y 1985, mientras que sus emisiones de SO<sub>2</sub> disminuyeron en un 67% y las de CO<sub>x</sub> en un 37% (CDP, 1991); en España, por el contrario, las emisiones de carbono se han incrementado en un 61% de 1971 a 1988 (OECD, 1991).

<sup>13</sup> «Los problemas medioambientales en el área mediterránea están desplazando el enfoque [comunitario] y conduciendo a nuevas prioridades y a una inevitable ralentización del proceso de elaboración de decisiones» (Krämer, 1988: 28).

<sup>14</sup> La directiva de hábitats, por ejemplo, obligaría a los estados miembros con un menor nivel de desarrollo económico, y más superficie a proteger, a invertir grandes sumas de dinero en la conservación del medio ambiente.

<sup>15</sup> De todos modos, sólo una minoría de países dispone de una política completa («self-contained») y rigurosa, ya que la mayoría se ocupa, casi exclusivamente, de aplicar miméticamente la regulación comunitaria (Krämer, 1988). Esta minoría, denominada «troika», estará compuesta por Alemania, Dinamarca y Holanda: «sólo tres estados miembros han desarrollado y puesto en práctica una política medioambiental fuerte, coherente y completa, apoyada en un consenso parlamentario y en la opinión pública. En otros cinco estados miembros —Grecia, Italia, España, Portugal, e Irlanda—, la actividad legislativa y política en el campo medioambiental sigue muy de cerca, más o menos completamente, la aproximación adoptada a nivel comunitario» (Brinkhorst, 1991: 5-6). La ampliación «nórdica» de la UE en 1995 ha reforzado, sin embargo, a la troika.

<sup>16</sup> Además, el rechazo del principio mayoritario se justificaba en los siguientes términos: «el mantenimiento de la unanimidad constituye, pues la única garantía de que [se] dispone ... para forzar la toma en consideración de ... las circunstancias específicas [españolas], dada la falta de sensibilidad que la Comunidad ha demostrado hasta ahora ... en tener en cuenta, en la formulación de sus propuestas, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad así como el desarrollo económico y social de ésta en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones» (Albero, 1991: 2-3).

<sup>17</sup> Este reforzamiento ha sido expuesto por Duverger que, en un artículo expresivamente titulado «Europa del Sur, en dificultades», señalaba que los países del norte suponen ya 266 millones de habitantes en la UE (El País, 15-1-1992). Más recientemente, este mismo autor ha defendido la idea de una asociación de los estados miembros del sur, a imagen del Benelux, para defender mejor sus intereses comunes en Europa.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1993): *Políticas Medioambientales y Diseños Institucionales en España y Alemania: La Comunidad Europea como Escenario de Negociación de una Nueva Área Política*, Madrid, Instituto Juan March, Península.

- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1995): «Differences and Dynamics in European Union Environmental Policy», *Science and Public Policy*, Vol. 22, nº 3.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1996a): «Subsidiarity, Shared Responsibility, and Environmental Policy in Spain», a aparecer en un libro colectivo editado por J. Golub (European University Institute of Florence).
- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. (1996b): «Abandoning a Laggard Role?: New Strategies in Spanish Environmental Policy», a aparecer en M. Skou y D. Liefferink (eds.) *The Innovation of EU Environmental Policy*. Copenhagen, Akademisk Forlag/Scandinavian University Press.
- ALBERO, V. (1991): *Medio ambiente y unión política*. Intervención en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, 14 de junio de 1991.
- BENNET, G. et al. (1989): *The Internal Market and Environmental Policy in the Federal Republic of Germany and The Netherlands*. Arnhem, Institute for European Environmental Policy.
- BRINKHORST, L.J. (1991): «Subsidiarity and European Environmental Policy», en VV.AA *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Maastricht, European Institute of Public Administration.
- BULMER, S. (1995): «El Análisis de la Unión Europea como un Sistema de Gobernación», *Revista de Estudios Políticos*, nº 90.
- CDP, CELLULE DE PROSPECTIVE (1991): *Mandate on Environment and Economic Development*. Bruselas.
- COMMISSION (1991): *Pollution knows no Frontiers*, European File, Luxemburgo.
- COX, A. (1994): «Derogation, Subsidiarity and the Single Market», *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXXII, nº 2.
- HARTKOPF, G. y BOHNE, E. (1983): *Umweltpolitik*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- HERCE, J.A. (1991): Economía y medio ambiente: opciones económicas y tecnológicas para el crecimiento sostenible. Curso «Seis Lecciones de Economía Contemporánea», Centro Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, abril-junio, 1991.
- JUDGE, D. (ed.) (1993): *A Green Dimension for the European Community*, Londres, Frank Cass.
- KRÄMER, L. (1988): «Einheitliche Europäische Akte und Umweltschutz: Überlegungen zu einigen neuen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht», en H.W. Rengeling, *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik*, Berlín, Carl Heymanns.
- LIBERATORE, A. (1989): EC Environmental Research and EC Environmental Policy, Florence, EUI, Working Paper nº 89/407.
- LODGE, J. (1994): *The European Community and the Challenge of the Future*, Londres, Frances Pinter.
- NICOLL, W. y SALMON, T.C. (1995): *Understanding the New EC*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.
- OECD (1991): *The State of the Environment*, París.
- TASK FORCE (1990): Rapport de la Task Force l'Environnement et le Marche Interieur, Introduction et Conclusions, Bruselas.
- VV.AA. (1989) *Hacia una política integral del medio ambiente*, Madrid, Jornadas Trujillo, MINER.
- WALLACE, H. (1985): «Negotiations and Coalition Formation in the European Community», *Government and Opposition*, vol. 20, nº 4.

# Contaminación y contagio como colapso de límites: Sida y Medio Ambiente

Beatriz Santamarina Campos  
y Fernando Villaamil Pérez

## 1. Situando el problema

El presente artículo surge de la sorpresa de haber encontrado, en el curso de nuestro trabajo de campo acerca del Medio Ambiente (MA) y del SIDA, algo que no buscábamos: ambos temas se encuentran asociados de forma relativamente frecuente. Ello puso inmediatamente ante nosotros un problema, referido a las modalidades de articulación de estos objetos, así como la necesidad de elaborar una interpretación, aún tentativa.

Se plantearían dos tareas: primero, un trabajo de orden descriptivo: De qué forma, en qué nivel de realidad y por medio de qué mecanismos se ponen en un plano bien de equivalencia, bien de oposición, los campos semánticos de los discursos del SIDA y el ecologismo.<sup>1</sup> Una vez centrado este asunto, quedaría aún por dilucidar qué categorías heurísticas son capaces de dar cuenta del problema.

Partimos de su consideración en tanto fenómenos semánticos que encuentran formas de expresión y retóricas específicas. Desde luego, tanto el SIDA como el MA son fenómenos en los que resulta especialmente evidente su carácter de híbridos, con dimensiones tanto biológicas como sociales y discursivas. El presente trabajo considera estos asuntos en tanto fenómenos discursivos. De cualquier manera, vaya por delante nuestra convicción de que en la construcción concreta de los discursos acerca del MA y del SIDA, en las redistribuciones de sentido que se operan, está en juego mucho más que la mera expresión de unas «realidades» que seguirían una dinámica distinta, autónoma. Estamos ante juegos de poder en los que se deciden identidades y exclusiones, atenciones y silencios, definiciones de lo que la vida ha de ser, más aún, de quién y cómo ha de morir o vivir.

No es tarea fácil analizar de qué forma llegan estos objetos a encontrar una articulación, aunque parece inevitable comenzar por la delimitación y caracterización de los discursos a los que haremos referencia. Así, distinguiremos en primer lugar entre los que se establecen dentro de cada disciplina y que tienen un carácter académico, de aquellos que van dirigidos a una amplia mayoría para su difusión. Es precisamente en la frontera entre lo científico y lo moral desde donde se ligan los problemas medioambientales con los de salud. Nos centraremos en el discurso de los medios de