

Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización

Manuel Arias Maldonado*
y Ángel Valencia Sáiz**

Palabras clave: *Política medioambiental, desarrollo sostenible, gobernanza, participación, europeización.*

1. La excepcionalidad de la política medioambiental

Toda reflexión acerca de la política medioambiental debe enfrentarse a una paradoja nada aparente, pero decisiva para la redefinición contemporánea de su sentido: la de que su normalización en el ámbito de las políticas públicas no ha suprimido la excepcionalidad que inevitablemente la distingue de otras políticas estatales. En principio, la política medioambiental designa al conjunto de actividades públicas y privadas que tienen como objetivo la protección del medio ambiente humano en el bien entendido de que no se trata tanto de la conservación de las formas naturales, cuanto de procurar una relación equilibrada entre protección y desarrollo socioeconómico. Habida cuenta de la heterogeneidad de las actividades aquí incluidas, que abarcan desde la limitación de la contaminación a la preservación de la flora y la fauna, en ocasiones se ha preferido una definición pragmática, que incluye en la política medioambiental al conjunto de tareas de que se ocupan los ministerios de Medio Ambiente. Sin embargo, esta clase de aproximaciones dejan a un lado, precisamente, aquello que es singular en la política medioambiental: la imposibilidad de un enfoque parcial y la necesidad de un tratamiento integral de la dimensión ecológica de la sociedad. Esta necesidad deriva directamente de su objeto, que es el medio ambiente y los problemas que produce la interacción de la sociedad con el mismo, son los rasgos de los problemas medioambientales los que prestan su cualidad a la política que los aborda, de acuerdo con el más elemental prurito de racionalidad administrativa.

* Profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Málaga.

** Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Málaga.

En ese sentido, podemos destacar, como aspectos esenciales para la comprensión de la política medioambiental, un conjunto de características intrínsecas a los problemas medioambientales a los que aquélla se enfrenta. Estas notas dominantes no sólo condicionan el tipo de política pública que puede llevarse a cabo; también los actores llamados a protagonizarla y los problemas principales que plantea en un contexto democrático.

a) *Complejidad*. El medio ambiente constituye un objeto caracterizado por su complejidad: los problemas medioambientales están vinculados a densas redes biológicas y sociales, que cruzan fronteras territoriales y acerca de cuyo funcionamiento poseemos un conocimiento limitado (Lafferty y Meadowcroft 1996: 4-5). La determinación de su secuencia causal se enfrenta a dificultades que se trasladan a la elaboración y aplicación de las políticas públicas que los abordan. Son, igualmente, problemas exponenciales, cuyo efecto puede terminar siendo mucho más grave de lo previsto inicialmente. Esta imposibilidad de prevenir con exactitud la magnitud de un problema medioambiental está igualmente relacionada con su difusa temporalidad: hay procesos que sólo se manifiestan después de un largo período de incubación, otros acelerados por el ritmo del avance tecnológico, y prácticas cuyas consecuencias no pueden ponderarse por proyectarse en el muy largo plazo. La dificultad para la predicción y el tratamiento se ve agravada por la interdependencia de estos problemas: la resolución de uno no implica la del resto, que incluso pueden agravarse. En consecuencia, las soluciones parciales no son suficientes —es necesario adoptar un enfoque interdisciplinar, en todas las fases de la política pública, que incida sobre el conjunto de los actores sociales.

b) *Dimensión técnica*. Aunque todas las políticas públicas poseen un componente técnico, el medio ambiente constituye un área de intervención pública donde la dependencia del conocimiento experto es, *a fortiori*, muy elevada. Estamos hablando de problemas complejos y de soluciones inciertas. Se trata de procesos naturales y sociales cuya comprensión y análisis requiere a menudo de un alto grado de sofisticación científica; en esa medida, puede afirmarse que los problemas medioambientales sólo son científicamente constatables y mensurables, así como sólo científicamente resolubles. El corolario es que la política medioambiental constituye un área de gestión en la que los expertos juegan un papel determinante; a riesgo de resultar ineficaz o incluso contraproducente, debe ser una política científicamente informada y evaluada, como el propio movimiento verde se ha avenido a admitir (Porritt 2000).

c) *Dimensión social*. Los problemas medioambientales no son problemas objetivos, sino socialmente creados y mediados. Esto no quiere decir que sean problemas intangibles o que puedan determinarse caprichosamente; pero, al igual que no todo problema social es definido como un problema *público* a efectos de la elaboración de políticas, tampoco los problemas medioambientales pueden definirse con independencia de su contexto social y político. Pensemos en que, la mayor parte de las veces, se trata de problemas invisibles, que sólo la información convierte en socialmente visibles, como ocurre con el deterioro de la capa de ozono. Dependemos así de los medios de detección y difusión para conocer una realidad socialmente mediada (Beck 1995; Lupton 1999). Igualmente, son problemas que resultan de la interacción de la sociedad con el medio; sus causas, por lo tanto, suelen ser prácticas y estructuras sociales, antes que fenómenos naturales. Y se trata de problemas colectivos, en los que interviene un gran número de actores, y en los que, por tanto, la acción aislada o individual no produce efectos de ningún tipo, o los produce negativos (Dryzek 1987: 31). Este carácter colectivo es, igualmente, reflejo de la condición pública o común de muchos de los bienes medioambientales en cuestión.

d) *Transnacionalidad*. Aunque siempre ha sido así, se ha extendido por fin la conciencia de que los problemas medioambientales son irreductibles a un ámbito determinado —ya sea local, nacional o regional. El medio ambiente es una realidad global, cuyas transformaciones se dejan sentir también globalmente. Aunque existen problemas que se manifiestan sólo localmente, los grandes problemas medioambientales del nuevo siglo sólo pueden resolverse mediante un enfoque global; basta citar el calentamiento global o el desarrollo industrial de los

países del hemisferio sur. De ahí que la política medioambiental esté sujeta a un importante e irreversible proceso de internacionalización, por ser los temas que caen bajo su jurisdicción, cada vez más, objetivos preferentes de organizaciones supranacionales; la política medioambiental europea y su incidencia sobre las legislaciones nacionales es el mejor ejemplo de esta alteración de la soberanía tradicional, soberanía que se pierde a cambio de obtener una mayor capacidad de control y acción sobre esos problemas (Elliott 2004).

Aunque sea discutible que el conjunto de los problemas medioambientales sea constitutivo, como quiere el movimiento ecologista, de una crisis ecológica global, no cabe duda de que conforman un objeto de difícil aprehensión y tratamiento –tanto desde el punto de vista científico, como desde el político. Dificultad a la que contribuye también la necesidad de aproximarse a ellos de dos maneras distintas, pero complementarias, si se pretende la aplicación de políticas mínimamente eficaces: si, por una parte, la multiplicidad de los problemas y de sus derivaciones exige un tratamiento diferenciado y particular, por otra su conjunción apunta hacia una red de interrelaciones que reclama un tratamiento integral, dado que la suma de soluciones particulares no equivale necesariamente a una solución global. Esta dicotomía quedaría expresada, administrativamente, en la diferencia entre las políticas sectoriales y la más general orientación impresa a su conjunto desde una instancia superior. Y sin embargo, son precisamente estas singularidades de la política medioambiental las que provocan tensiones con el contexto mismo en que están llamadas a elaborarse y aplicarse: el marco estatal y el marco democrático. Todo intento de redefinir las políticas medioambientales tiene que tomar en consideración estas dos tensiones estructurales.

1. En primer lugar, se ha discutido la capacidad de las prácticas administrativas tradicionales para abordar eficazmente unos problemas medioambientales cuya naturaleza es ajena a la lógica estatal clásica. Desde este punto de vista, la racionalidad administrativa estaría reñida con la racionalidad ecológica, siendo aquélla incapaz de producir resultados eficaces en relación a la segunda. La razón es que las especiales características de los problemas ecológicos son subordinadas a la lógica uniformizadora de la racionalidad administrativa, cuyo pathos de control y eficacia le impide mostrarse flexible y adaptativa (Dryzek 1987; Paehlke y Torgerson 1990). Las singularidades, ya descritas, que ofrecen los problemas medioambientales, y que se refieren a las discrepancias entre las condiciones ideales y las reales que resultan de las interacciones entre los sistemas naturales y los humanos, impone especiales demandas a los métodos humanos de resolución de problemas cuando a ellos se enfrentan (Dryzek 1987: 26). La racionalidad ecológica de la práctica administrativa depende, entonces, de la capacidad de ésta para adaptar su funcionamiento a la peculiar naturaleza de esta clase de problemas. Tampoco el contexto en que se desarrolla esa función administrativa facilita el incremento de la racionalidad ecológica, ya que junto a la subrepresentación sistemática de los intereses medioambientales se encuentra un conjunto de constricciones impuestas por la lógica de una economía de mercado donde esos intereses se enfrentan a los de la industria. En todo caso, la naturaleza de los problemas medioambientales exige, de cualquier mecanismo administrativo que pretenda su tratamiento y resolución, una serie de características de cuya falta adolece, de modo sistemático, la Administración del Estado liberal.

Sin embargo, la lógica administrativa que aborda los problemas medioambientales como problemas susceptibles de gestión no se equivoca en este punto, sino en todo caso en el tipo de lógica que efectivamente aplica. Y ello porque los problemas medioambientales no son, en sentido estricto, problemas *ecológicos*, sino problemas derivados de la interacción sociedad-naturaleza: problemas, pues, del *medio ambiente* humano. Es cierto que los problemas socioambientales han puesto en entredicho la organización y los métodos administrativos que se aplican para su resolución; también que la racionalidad administrativa debe ser capaz de racionalidad ecológica. Pero de lo que se trata es de operar en la organización administrativa los cambios necesarios para producirla, no de suprimir la gestión administrativa del medio ambiente. Para ello, hace falta una mayor racionalización de las respuestas administrativas, entendiendo por ella una mejor comprensión de los problemas medioambientales y la articulación de aquellos mecanismos que incrementen la capacidad administrativa de adaptación a su complejidad.

dad e incertidumbre. Así, una organización administrativa más abierta, flexible y resistente, combinada con un grado suficiente de descentralización, constituye la dirección adecuada. Ya veremos más adelante cómo han surgido conceptos que reflejan esta reorientación, sin embargo limitada ex post por las exigencias propias del marco democrático.

2. Efectivamente, la política medioambiental se encuentra en tensión con la política democrática por dos razones principales. En primer lugar, tal como ha insistido la crítica ecologista, aquélla ha operado tradicionalmente mediante la recurrente subrepresentación de los intereses medioambientales –ya se trate de los grupos ecologistas, las comunidades afectadas o incluso el mundo animal (Mathews 1995; Lafferty y Meadowcroft 1996). Ante la incapacidad de los detentadores de intereses legítimos en la formulación de la política medioambiental para hacer oír su voz en el proceso de su elaboración y aplicación, no podríamos hablar de una política democrática digna de tal nombre. No obstante, su eventual participación, que se hace ya efectiva en el caso de los ciudadanos y los movimientos sociales, plantea problemas adicionales –que conducen a la segunda causa de esta tensión, a saber, la antemencionada complejidad técnica de la materia (Pearce *et al.* 1993; Drummond y Mardsen 1999). Ya hemos visto que los problemas medioambientales tienen un fuerte componente técnico-científico. Pues bien, hay que preguntarse cómo articular democráticamente una política donde el conocimiento experto y la información juegan un papel determinante; o, si se prefiere, cómo articular una política medioambiental que, además de democrática, sea eficaz. La legitimidad de la decisión puede verse comprometida en ausencia del juicio ciudadano, pero a su vez, la relegación del conocimiento experto a un papel secundario o meramente informativo, puede privar a la política medioambiental de toda eficacia. ¿Es posible modificar un procedimiento de elaboración de políticas basado en el equilibrio entre la apertura y el hermetismo, sin merma de su racionalidad y eficacia?

Suele aquí señalarse que el establecimiento de un marco institucional adecuado, que facilite el diálogo entre los ciudadanos y los expertos, además del resto de actores implicados, permitirá alcanzar el equilibrio entre las perspectivas técnica y democrática. Es decir, que la brecha entre ciudadanía y conocimiento experto sería reparada o atenuada mediante procesos de decisión donde este último se manifieste y sea sometido a deliberación, pero donde la decisión final sea esencialmente política y no técnica. La apertura democrática de la política medioambiental, a través de procedimientos de deliberación y de información, equivaldría a la apertura de su hermetismo técnico. Sin embargo, es también cierto que la mera existencia de participación pública en procesos de toma de decisión, en los que debe integrarse al juicio experto, no garantiza *por sí sola* ni la amplitud de la discusión, ni su impacto real en la decisión final, ni de hecho la obtención de consenso, pudiendo de hecho, al contrario, dar lugar a un aumento de las controversias como precio a pagar por la mayor conciencia o comprensión pública de los problemas científicos. Lo que estas formas de participación sí proporcionan es una mayor legitimidad, que en un ámbito como éste tiene especial importancia –dada la habitual falta de confianza en el gobierno y los expertos demostrada por la ciudadanía, en casos como el de la crisis alimentaria europea producida por el llamado síndrome de las «vacas locas». No obstante, la fuerte dimensión técnica de los problemas medioambientales limita el relativismo de la ciencia y del juicio experto a que en ocasiones conduce la exaltación de la participación ciudadana y de las formas locales de experiencia ambiental. Necesitamos un modelo de decisión que equilibre adecuadamente el peso de una y otra forma de conocimiento; y ésta es una tarea todavía irresuelta en la gobernación democrática.

Pues bien, durante las últimas décadas ha tenido lugar la paulatina generalización de un conjunto de políticas públicas que tienen por objeto el medio ambiente –políticas inicialmente desarrolladas en el interior de los Estados nacionales, pero cuyos objetivos generales han sido igualmente adoptados por organizaciones regionales e internacionales, como la Unión Europea y Naciones Unidas. En ese contexto, como veremos enseguida, también nuestro país ha terminado desplegando una política medioambiental cada vez más articulada. Y sin

embargo, esta normalización amenazaba con oscurecer las singularidades que, como hemos señalado, son inherentes a la política medioambiental: su habitualidad democrática parecía signo de un impacto razonable sobre la actividad estatal y las prácticas sociales.

No obstante, la creciente relevancia de la dimensión medioambiental y los cambios experimentados por la sociedad en los planos institucional y cultural a causa del impacto de la mundialización, han provocado la emergencia de conceptos nuevos, que vienen a reconocer la necesidad de reestructurar las políticas medioambientales alrededor de principios y objetivos más abarcadores. Los conceptos de desarrollo sostenible, gobernanza medioambiental y modernización ecológica proporcionan un distinto marco teórico para la política medioambiental, ahora orientada de forma más general a la consecución de un equilibrio sostenible entre el funcionamiento del sistema social y su fundamento biofísico. Esta perspectiva, además, trasciende forzosamente el marco nacional e incluso regional, para articularse como una política global¹.

Puede así afirmarse que el futuro de la política medioambiental –ya sea nacional, regional o global– empieza a definirse en relación a conceptos y prácticas socioadministrativas nuevas, cuyo rasgo principal es su carácter totalizador: afecta al conjunto de la sociedad, y en aspectos centrales a la misma. La política medioambiental, en consecuencia, está llamada a ser mucho más que una política sectorial o un conjunto de instrumentos reguladores de aspectos parciales de la relación social con el entorno. Más bien, informará al conjunto de las políticas públicas, especialmente a aquéllas que inciden directamente en el desarrollo socioeconómico. Antes de entrar a describir estos nuevos conceptos y de señalar su incidencia sobre la política medioambiental española y europea, es conveniente considerar el estado de aquélla, después de todo fuertemente dependiente de ésta desde su mismo principio.

2. La política medioambiental española y su evolución

La política medioambiental española es, podría decirse, un producto europeo. Con la sola excepción de la Ley de Protección Atmosférica de 1972, ninguna pieza relevante de legislación medioambiental fue promulgada en España con anterioridad a la membresía comunitaria. Y aunque la entrada en el club europeo supuso el surgimiento de una política medioambiental digna de tal nombre, su desarrollo ha sido hasta hace muy poco esencialmente pasivo, como mero y deficiente receptor de la legislación comunitaria –como no podía ser menos en un país donde el movimiento verde es débil y los problemas ecológicos ocupan un lugar secundario en la agenda pública. Desde este punto de vista, la política medioambiental española nace de un impulso político y tecnológico, no de una demanda sociocultural. Algunos indicios recientes de cambio parecen todavía más retóricos que sustantivos, si bien las distintas administraciones ambientales han empezado a adoptar una estrategia más activa en la planificación de la política medioambiental, de resultados aún inciertos. No cabe duda, en cualquier caso, de que la historia de la política medioambiental en España está marcada por la debilidad: debilidad de las instituciones y debilidad de la sociedad.

Es un lugar común reconocer en la entrada española en la Unión Europea el comienzo de nuestra moderna política medioambiental –antes asistemática y fragmentaria. La europeización de la política medioambiental

¹ La oportunidad que la política medioambiental ofrece para la modernización del Estado y sus estructuras administrativas se encuentra, además, en línea con otras propuestas de cambio, más relacionadas con el impacto del proceso de mundialización sobre la capacidad asistencial del Estado del Bienestar y su necesaria apertura a la sociedad civil, pérdida ya su vieja capacidad de estructuración de las sociedades nacionales (Vallespín 2000); a la gobernanza medioambiental corresponde así, en el plano global, la gobernanza a secas, de la que aquélla sería parte (Elliott 2004; Held y McGrew 2002).

española equivale así a su nacimiento, constituyendo por ello un punto de inflexión en la más general relación de la cultura política española con la dimensión ecológica de la gobernación: lo que hasta ese momento era una política secundaria y de escasa relevancia, se convierte en una política de mayor peso específico en el conjunto de las políticas públicas de nuestro sistema político². Y ello, a pesar de las modificaciones institucionales previamente introducidas por el texto constitucional, que determinan cambios profundos en la gestión pública medioambiental –dado que el protagonismo de la Administración central pasa a las Administraciones autonómicas, competentes en la materia. La asimilación del acervo comunitario supone el desplazamiento de la competencia legislativa a las instituciones europeas, siendo responsable el Estado español de su implementación; a efectos internos, las comunidades autónomas son responsables ante el Estado central. Ni que decir tiene que esta dispersión competencial no ha sido siempre funcional, convirtiéndose en una de las causas del reiterado déficit de implementación español en la materia, periódicamente denunciado por la Comisión Europea. La decisiva incidencia comunitaria es también visible en la evolución sustantiva de la política medioambiental española, que pasa de las actuaciones limitadas y correctivas a planteamientos progresivamente globales y preventivos, con un condigno aumento del esfuerzo presupuestario.

Sea como fuere, el caso español no constituye una excepción dentro del panorama comunitario. Dejando a un lado aquellos países con mayor tradición ambientalista, todos los miembros del club europeo han experimentado un sostenido proceso de europeización de su política medioambiental –tanto más visible, en relación a otras políticas nacionales y comunitarias, al tratarse de una política pública relativamente joven. Y tampoco, naturalmente, constituye nuestro país una anomalía en lo referente a la irregularidad de semejante tarea de asimilación legislativa y cultural. Aunque el impacto de la europeización es ampliamente significativo, se ha tratado de un proceso inesperado, impredecible y a menudo caótico, con un limitado grado de control estatal (Jordan *et al.* 2004).

En un breve período de tiempo, en fin, la política medioambiental española ha tenido que afrontar el desafío de su normalización. Al tratarse de una política susceptible de limitar el desarrollo económico, la localización comunitaria del imperativo ecológico ha facilitado su implantación, por cuanto los gobiernos nacionales pueden ver comprometida su legitimidad si aparecen como defensores del medio ambiente frente al bienestar material, ante una ciudadanía poco concienciada ecológicamente. No es sorprendente que la propia Dirección General del Medio Ambiente reconociera en su momento que, fuera del marco comunitario, una política medioambiental propia hubiese tardado mucho más tiempo en aparecer (DGMA 1987). La propia evolución de las políticas medioambientales en la UE, su papel como actor medioambiental internacional y su contribución a la formación de un consenso en torno al desarrollo sostenible, son factores que aceleran esa asimilación (Navarro Gómez 1999; Vogler 1999; Baker *et al.* 1997). No obstante, el perfil socioeconómico de nuestro país en el momento de su ingreso comunitario indica que la obligatoriedad de la adopción de los estándares medioambientales comunitarios es el elemento decisivo para el desarrollo de la política medioambiental española; aquella posición es, de hecho, determinante para entender el desarrollo de la legislación medioambiental del conjunto de la UE, marcada por un permanente conflicto entre dos polos con enfoques e intereses antagónicos.

Efectivamente, la posición española dentro del debate y la negociación medioambiental comunitaria ha sido siempre clara, al menos hasta hace poco: junto a otros países mediterráneos, como Grecia e Italia, la variable económica tenía prioridad sobre la ecológica. La adopción del acervo ambiental comunitario distaba de ser pacífica, habida cuenta del formidable diferencial de renta y bienestar que padecía nuestro país en relación a la

² La europeización ha sido definida como aquel proceso «a través del cual la integración europea penetra y, en determinadas circunstancias modifica, las instituciones, los procedimientos de toma de decisiones y las políticas públicas domésticas» (Jordan *et al.* 2004: 132). De esta forma, la europeización puede verse simultáneamente como un *instrumento* y como una *consecuencia* del más general proceso de integración europea.

renta media europea. Esta circunstancia determina la actitud negociadora española en el marco comunitario, expresiva de una brecha más amplia entre los países del norte y del sur de la comunidad, con diferentes culturas medioambientales y estándares de protección. Ninguna política, a fin de cuentas, está exenta de confrontación en el marco negociador europeo, dadas las limitaciones presupuestarias y las diferentes prioridades nacionales. Y en materia medioambiental, la UE «no funciona solamente como mecanismo homogeneizador de esta política, sino que también proporciona un escenario en el que se discuten y negocian diferentes objetivos medioambientales. En esta negociación se refleja, claramente, la disparidad de criterios que existe entre los países comunitarios más desarrollados del centro y norte de Europa y los menos desarrollados del sur» (Aguilar 1997: 57).

Si los países centroeuropeos han defendido una agenda más rigurosa de protección medioambiental, inclinada sobre todo al control de la contaminación provocada por el tejido industrial, los países del sur han preferido una aproximación más laxa y defendido la atención hacia problemas medioambientales específicos, como la erosión del suelo o la desertización. Naturalmente, el impacto de la política medioambiental comunitaria es mayor en los países sin tradición, que en aquellos donde ya se aplicaba internamente una fuerte protección –los primeros se ven obligados a adaptar principios y normas propios de los segundos, en ausencia de todo marco previo institucional y cultural. Sucede que, en el complejo tablero comunitario, el medio ambiente podía ser utilizado como moneda de cambio en el contexto de negociaciones más amplias, como ocurriera con la polémica protagonizada por España y Alemania a cuenta de la creación de los fondos de cohesión antes de la aprobación del Tratado de Maastricht, en 1992. Y si la ampliación nórdica reforzó en su momento las posiciones de países como Alemania y Holanda, que formaban junto a Dinamarca la llamada *troika verde*, la reciente ampliación a los países del Este modifica por completo el viejo reparto europeo de papeles, entre países avanzados y países *rezagados* –en sí mismo discutible. Enseguida veremos, además, cómo la evolución última de la política medioambiental comunitaria confirma el paulatino desarrollo hacia nuevas formas de ordenación de la materia, principalmente en torno al principio de desarrollo sostenible; esta vez, España parece mejor preparada para jugar un papel activo en la formulación de la política medioambiental europea. Esta disponibilidad, sin embargo, tropieza con el otro rasgo definitorio de la política medioambiental española: la debilidad de su marco social.

Previsiblemente, la europeización de la política medioambiental española no ha traído consigo una más amplia transformación social, susceptible de modificar la débil relación existente entre la sociedad española y la problemática medioambiental. A diferencia de lo que sucede en los países centroeuropeos de la UE, en España no existe un movimiento verde relevante, ni un partido político ecologista con representación parlamentaria, ni una conciencia medioambiental ciudadana suficiente. La ausencia de una política medioambiental fuerte reflejaría entonces en nuestro país la ausencia de una cultura ecológica siquiera incipiente, que puede explicarse por muchas razones –desde la limitada apertura de la agenda política española, hasta la debilidad general de la sociedad civil y los movimientos sociales en la definición del marco cultural. En ese sentido, las políticas públicas en España continuarían operando de forma casi exclusiva alrededor de los ejes socioeconómico y nacional, en detrimento de la divisoria entre valores materialistas y posmaterialistas que célebramente han contribuido a explicar el surgimiento de valores como los ecológicos (Inglehart 1998). El posmaterialismo se habría desarrollado como una dimensión significativa de la política desde finales de los sesenta, proporcionando una importancia sin precedentes en las sociedades posindustriales a un renovado catálogo de asuntos, incorporados a la agenda pública por los nuevos movimientos sociales: feminismo, pacifismo, movimiento vecinal y estudiantil y, por supuesto, ecologismo (Offe 1988). Es coherente, entonces, que los niveles más altos de protección medioambiental se desarrollaran en los países más posmaterialistas del mundo –países nórdicos y Países Bajos o Estados Unidos. A su vez, esta dimensión se convierte en un nuevo eje de polarización política en Europa Occidental y provoca el surgimiento de partidos ecologistas, que reciben su apoyo de un electorado posmaterialista. Y aunque no han logrado gobernar en solitario en ningún país europeo, han formado parte de coaliciones de gobierno tan destacadas como la que mantuvo en el poder a los Verdes alemanes entre 1998 y 2004. Significativamente, sólo dos años

antes había creado España su Ministerio de Medio Ambiente: vanguardia y retaguardia de un mismo proceso de cambio cultural y social.

Desde esta óptica, aún cuando las encuestas puedan exhibir un cierto avance de los valores posmaterialistas en la sociedad española, hay razones para dudar de la veracidad última de estas indicaciones demoscópicas (CIS 2004; 2005). En primer lugar, porque no existe aún una clara correspondencia entre esas opiniones y la conducta cívica de los españoles, todavía manifiestamente reacia a la asunción privada de deberes y obligaciones medioambientales. Y en segundo término, porque ese presunto incremento de la conciencia medioambiental no ha determinado, en ningún caso, un realineamiento de la polarización política que implique apoyo a un partido ecologista (Valencia 1995; 1997). Sus resultados han sido sistemáticamente decepcionantes, como demuestran los estudios comparativos existentes a nivel europeo acerca de este tipo de partidos (Müller-Rommel 1994; 1998; Richardson y Rootes 1995). Esta irrelevancia refleja la del movimiento verde español, cuyo inicial interés por la ecología política y vinculación al movimiento antinuclear y urbano en la década de los setenta ha dado paso, más bien, a una posición conservacionista de menor visibilidad política (Cabal 1996; Fernández 1999). Si exceptuamos a las organizaciones que concentran la mayor parte de la militancia (ADENA, Greenpeace y la Federación de Amigos de la Tierra), aquéllas son escasas y su estructura y militancia débiles. Es curioso que, por el contrario, exhibamos una relativa abundancia de acciones de protesta ambiental –pero ello puede explicarse en clave local y como manifestación, precisamente, de la debilidad de un movimiento verde sin implantación nacional (Jiménez 2005).

Así las cosas, en una política medioambiental impulsada administrativamente parece situarse, de momento, la única fuente fiable de protección medioambiental y orientación hacia la sostenibilidad, dado el diferencial que todavía nos separa de gran parte de los países europeos en materia de conciencia medioambiental³. Sucede, sin embargo, que esa política medioambiental está ella misma llamada a redefinirse, como de hecho está haciendo ya, a partir de un conjunto de nuevos conceptos y prácticas que apuntan hacia una diferente fase de la política medioambiental: posiblemente, su mayoría de edad. Paradójicamente, la misma España que llegó tarde a la política medioambiental y hubo de encontrar en Europa el impulso para su articulación, tiene la oportunidad de participar desde el principio de esa reorientación.

3. El marco teórico emergente de la política medioambiental

Desde el surgimiento del movimiento verde, a finales de la década de los sesenta del pasado siglo, el debate en torno al mejor modo de abordar los problemas medioambientales no ha hecho sino crecer, en un desarrollo alimentado por múltiples perspectivas (cultural, económica, política). Y aunque los teóricos del ecologismo han recelado tradicionalmente del Estado, por considerarlo históricamente responsable más o menos directo de la degradación ecológica, parece imponerse últimamente un mayor realismo a la hora de valorar su necesidad como instrumento de ordenación medioambiental. La necesidad de contar con instituciones capaces de contrarrestar el impacto de los actores y las fuerzas transnacionales que lideran el proceso de globalización ha contribuido a esa nueva posición. No obstante, el debate teórico contemporáneo acerca de la articulación política de la mundialización apunta ahora en una dirección distinta a la del fortalecimiento exclusivo del Estado, a saber, hacia el reconocimiento de que el Estado no es ya el actor central de la política, o no del modo en que lo era (Vallespín

³ En ese sentido, el cumplimiento de los deberes ecológicos por parte de los ciudadanos, en su esfera privada de actividad, que viene a reclamar un concepto tal como la ciudadanía ecológica en auxilio de las políticas medioambientales institucionales (Valencia 2005), no parece cercano en nuestro país.

2000). La recuperación de los conceptos de ciudadanía y sociedad civil refuerza este sesgo de la reflexión política, acentuado si cabe por una perspectiva global inicialmente caracterizada por la *ausencia* del Estado (Vidal Beneyto 2002). Naturalmente, este momento teórico ejerce su influencia sobre la literatura dedicada a la relación de la sociedad y su medio ambiente, donde el acercamiento del ecologismo al liberalismo y la simultánea consolidación de un espacio político para la izquierda verde generan un nuevo espacio de reflexión, dominado por un claro propósito: transformar la organización política e institucional para hacer posible la paulatina constitución de una sociedad sostenible⁴.

Este debate no puede dejar de ejercer una influencia directa sobre el ámbito de las políticas medioambientales. Las políticas públicas no son, *no pueden ser*, neutrales respecto de la organización social en la que se inscribe la autoridad estatal; y la reorganización de la relación general de la sociedad con el medio ambiente, impulsada estatalmente, tomará forma necesariamente a través de las políticas medioambientales, instrumento público para el gobierno de ese ámbito. Señalaremos a continuación los principios y conceptos alrededor de los cuales se articula ya el debate sobre la relación entre Estado, sociedad y medio ambiente, y su incidencia sobre la política medioambiental. Después haremos referencia a su reflejo en la política medioambiental europea y española.

1. *Desarrollo sostenible*. El desarrollo sostenible es el principio fundamental alrededor del cual está organizándose ya la política medioambiental –ésta es, cada vez más, uno de los principales, aunque no exclusivos, medios de realización de la sostenibilidad. Aunque la amplitud del concepto ha abocado su teorización a un cierto grado de ambigüedad e indefinición (Mitcham 1997; Harrison 2000: 1), se ha producido cierta convergencia normativa acerca de su significado, matices al margen: la consecución de un equilibrio entre el sistema social y los sistemas naturales que le sirven de sustento. Este equilibrio permitiría el mantenimiento de un cierto grado de desarrollo capaz, de acuerdo con la definición de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, patrocinada por Naciones Unidas, que lo lanzó a la agenda pública mundial, de satisfacer «las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias» (CMMAD 1988: 29)⁵. Son muchas las versiones de un principio que ha servido a fines reformistas y rupturistas, según qué sección del ecologismo o del mismo sistema liberal lo hiciera suyo: sus formas se corresponden con las distintas posibilidades de reorganización ecológica de la sociedad (Arias Maldonado 2004). No obstante, sea cual sea la concreta definición final que el principio pueda adoptar, existe consenso acerca de la mayor complejidad de su implementación, comparada con la de otras políticas públicas. Es una implementación diferente, sobre todo en la medida en que exige a nuestras Administraciones públicas la adaptación de su forma a una función tan compleja como ambiciosa (Lafferty 2004). La aludida excepcionalidad de la política medioambiental es aquí plenamente reconocida, a cuenta de la naturaleza transformadora de un objetivo que abarca a todos los sectores sociales, en su esfuerzo por disociar a los sistemas naturales de las presiones económicas y sociales.

2. *Modernización ecológica*. Aunque también en este caso se discute acerca de la posible orientación del concepto, para sus críticos potencialmente sesgado en favor del mantenimiento del actual estado de cosas, la modernización ecológica apunta en la misma dirección que el desarrollo sostenible –al que proporciona un método, una posible vía de realización. Se trata de un proceso de reestructuración de la economía que, mediante procesos de transformación y reforma de las prácticas e instituciones centrales a la sociedad moderna, inspirados en principios ecológicos, conduce a la sostenibilidad medioambiental (Weale 1992; Blühdorn 2000; Mol 2002); su prome-

⁴ Sobre la apertura del ecologismo al liberalismo y las perspectivas teóricas abiertas con ello, véase Humphrey (2003).

⁵ Aunque el principio había aparecido por vez primera en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada por la ONU en Estocolmo en 1972, no cobró relevancia pública hasta la finalización de los trabajos de esta comisión, cuyo eco se prolongara en la importante cumbre de Río de Janeiro de 1992, dedicada exclusivamente al mismo.

sa no es otra que alcanzar «un escenario en el que es posible lograr más altos estándares de vida y otros beneficios del crecimiento económico *mediante* un incremento del control medioambiental» (Young 2000: 2). La modernización ecológica, entonces, significa la integración del medio ambiente y la economía, antes que su forzosa separación: a través de la modernización de la industria con arreglo a estándares ecológicos podría desarrollarse un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico. Es ocioso señalar que la participación de las empresas y, en menor medida, de los consumidores, es esencial para el buen fin de este propósito. La función de las políticas públicas será incentivar y dirigir este proceso, mediante la negociación de los poderes públicos con la industria y la creación de un marco legislativo que combine el tradicional enfoque regulativo con el uso de instrumentos voluntarios y económico-fiscales. La sostenibilidad es, como se ha señalado ya, un principio cuya implementación afecta a todos los sectores sociales, por más que pueda ser encauzado o dirigido estatalmente; a esta circunstancia alude el emergente concepto de gobernanza medioambiental.

3. *Gobernanza medioambiental*. En poco tiempo, el concepto de gobernanza se ha generalizado como medio de designar las transformaciones que, bajo las nuevas condiciones de la globalización, estaría experimentando el funcionamiento del sistema político, a la luz de la pérdida de capacidad del Estado para organizar políticamente la sociedad. Si el gobierno remite a la estructuración jerárquica de la comunidad política, la gobernanza apunta en la dirección contraria, la de una desjerarquización a la que acompaña la proliferación de relaciones de cooperación y mecanismos de control. La verticalidad dejaría paso a la horizontalidad. Y esas relaciones se establecen, esencialmente, entre el sector público, el privado y el tercer sector de las organizaciones cívicas o voluntarias –en todos los niveles territoriales. No es de extrañar que la Unión Europea aparezca como el ejemplo más recurrente y depurado de gobernanza multinivel, en este caso regional (Rosenau 2002). En esencia, pues, la gobernanza global describe un sistema de coordinación entre distintos niveles políticos y territoriales, donde las decisiones y las normas no emanan de una única fuente, sino de la interacción entre varios actores. Las políticas públicas estatales serán, en consecuencia, un mecanismo más en esa compleja red de instituciones sociales, reglas y prácticas que constituyen el marco para la toma de decisiones y la cooperación. La gobernanza medioambiental designa, entonces, al conjunto de instrumentos y mecanismos disponibles para inducir el cambio social en una dirección ecológicamente sostenible. Es, sin embargo, un concepto normativo, en el sentido de que se sobreentiende la necesidad de una *buen*a gobernanza. Ahora bien, la naturaleza del principio de sostenibilidad exige aquí atenuar la condición más o menos espontánea de la gobernanza, para someter el programa de gobernanza medioambiental a una lógica estratégica de la que son responsables los gobiernos (Lafferty 2004: 7). Desde este punto de vista, las políticas medioambientales, orientadas a la consecución de la sostenibilidad, juegan un papel director dentro de una sociedad compleja.

Ahora bien, ¿cómo se ponen en relación estos conceptos, y de qué modo afectan al despliegue de las políticas medioambientales, tal como hasta ahora las hemos concebido? Las nuevas políticas medioambientales que demanda la implantación del desarrollo sostenible deben enmarcarse, a su vez, en nuevas formas de gobernanza (Bomberg 2004: 61). Pero esta reinención no es tan sencilla. También aquí el problema principal reside en el contraste entre las distintas lógicas de la sostenibilidad y la democracia: la sobredeterminación de la primera choca con la indeterminación de la segunda. Más exactamente, nos encontramos con la dificultad de lograr una gobernanza medioambiental democrática y eficaz.

Puede decirse que la política medioambiental ya ha avanzado en la dirección de formas más inclusivas de gobernanza, donde la participación de la industria, los movimientos sociales y los ciudadanos se considera una ventaja, antes que un obstáculo, en términos de legitimidad y eficacia⁶. Se afirma así que «el fomento de la parti-

⁶ La condición social del riesgo tardomoderno viene, de hecho, a exigir esta pluralización de las fuentes de decisión: ante la incertidumbre que domina las decisiones sobre los riesgos, que todos decidan es una forma de compartir la responsabilidad y los costes de una resolución desafortunada (Arias Maldonado 2003).

participación pública en la toma de decisiones sobre medio ambiente y desarrollo es entendido generalmente como una característica esencial de la gobernanza para el desarrollo sostenible» (Meadowcroft 2004: 162). Los expertos científicos y las comunidades epistémicas, por ejemplo, realizan aportaciones decisivas acerca del conocimiento técnico de los problemas medioambientales; los movimientos sociales y los ciudadanos operan en la esfera privada y su cooperación es imprescindible para la implementación de muchas políticas y para el desarrollo de una conciencia ambiental. Esta participación puede desarrollarse a través de distintos instrumentos: consultas públicas y referendos, en el caso de los ciudadanos; mediaciones ambientales o regulaciones negociadas, en el caso de la industria. Naturalmente, la autoridad estatal retiene una fuerte capacidad de regulación y orientación del proceso general de gobernanza, del mismo modo que sus políticas medioambientales expresan el sentido que se desea imprimir al proceso, en la dirección de la sostenibilidad.

Sin embargo, cabe preguntarse si el desarrollo sostenible es un objeto susceptible de democratización. La implementación democrática del principio de sostenibilidad se enfrenta al mismo tipo de problemas que atañen a una racionalidad administrativa sometida a demandas del mismo tipo: cuanto mayor es la apertura pública, mayor es también la indeterminación del resultado final. La concepción abierta o normativa de la sostenibilidad supone aceptar el riesgo de que los ciudadanos y demás actores sociales no participen, o participen en un sentido distinto al esperado (Arias Maldonado 2000; 2005). En otras palabras, la sostenibilidad «conduce, efectivamente, al cuestionamiento de los regímenes medioambientales reguladores existentes, pero también se pregunta si los sistemas políticos democráticos están suficientemente preparados para asumir su novedad» (Aguilar 2004: 133).

Hay que preguntarse, entonces, en qué medida el objetivo de la sostenibilidad puede o debe someterse a consideración democrática. Y ello, evitando una tentación tecnocrática siempre presente en las relaciones entre las dimensiones ecológica y política del sistema social⁷. Más bien, el desafío radica en combinar gobernanza medioambiental y democracia en un contexto social e institucional complejo, donde los distintos actores persiguen intereses contrapuestos. Y la Unión Europea es un excelente ejemplo de las virtudes y los límites de esta opción estratégica, que constituye, como se ha señalado, el marco y la fuente principal de la política medioambiental española.

4. La europeización del desarrollo sostenible y sus límites

Aunque no tenemos espacio aquí para trazar una descripción exhaustiva del recorrido institucional del concepto de desarrollo sostenible en el marco europeo, cabe señalar los aspectos básicos de esa recepción y su impacto sobre las políticas medioambientales –ahora y en el futuro, en el nivel comunitario tanto como en el español. De alguna forma, la asimilación comunitaria del desarrollo sostenible está afectada por la tensión que domina la política medioambiental europea desde sus inicios mismos: su inserción en un área de libre mercado, que sirve a su vez como instrumento para la integración política de los países miembros. Los primeros pasos de la política medioambiental europea reflejan, de hecho, esa ambivalencia, en la medida en que la armonización de los estándares ambientales era contemplada no sólo como un fin en sí mismo, sino sobre todo como un medio para evi-

⁷ Aunque los ejemplos son múltiples, el propio William Lafferty incurre en esta falta al discutir la gobernanza medioambiental: si, por una parte, señala que es necesario «adaptar los actuales valores, procedimientos e instituciones democráticas a los prerrequisitos funcionales del desarrollo sostenible», por otro insinúa certeramente que «las decisiones clave en el desarrollo sostenible deben, en otras palabras, tener un grado de «autoritariedad» no sujeta a cambios en el ánimo político» (Lafferty 2004: 2, 21). Y decimos certeramente, porque se trata de decisiones estructurales que no pueden depender del capricho de los ciclos electorales. La única solución democrática a este dilema es la existencia de un amplio consenso social que permita tomar decisiones sostenibles sin coste político; mientras tanto, la Unión Europea es un ejemplo de las ventajas de una articulación institucional donde la separación entre el electorado y los decisores permite avanzar en terrenos más delicados en el plano nacional.

tar que las distintas políticas nacionales distorsionaran el funcionamiento del mercado común— por ejemplo, debido a la existencia de menores costes medioambientales para las empresas en los países mediterráneos. Desde el principio, pues, la protección del medio ambiente ha estado en tensión con la necesidad de fomentar el desarrollo socioeconómico europeo, como objetivo político. Esta cautela ha supuesto un límite al potencial transformador de una política de sostenibilidad, sólo recientemente proclamada de manera formal.

Hasta muy recientemente, los textos fundacionales de la Unión Europea apenas incluían referencias indirectas al objetivo del desarrollo sostenible, por lo demás todavía no desarrollado suficientemente, ni incorporado al lenguaje público. Si el Tratado de Roma señalaba en 1957 la necesidad de un «desarrollo armonioso» y el Acta Única Europea reclamaba en 1986 «una utilización racional y prudente de los recursos», el Tratado de Maastricht de 1992 ya establecía que el crecimiento económico había de ser «sostenible y no inflacionario». No obstante, en ninguno de estos casos se asumía el principio rector del desarrollo sostenible: el equilibrio entre lo ecológico y lo social. Algunos progresos en este sentido empiezan a advertirse en el V Programa de Acción Medioambiental, lanzado en 1992 e influido por el entonces reciente informe de la Comisión Brundtland sobre desarrollo sostenible; su espíritu no se vería reflejado legalmente hasta el Tratado de Amsterdam (1997), cuyo artículo 6 estipula que «las exigencias de la protección medioambiental deben integrarse dentro de la definición e implementación de las políticas de la Comunidad (...), en particular atendiendo a la promoción del desarrollo sostenible». Esta tarea de integración y promoción de la sostenibilidad fue reforzada mediante el Proceso de Cardiff (1988), que viene a exigirla del Consejo en todas sus áreas de influencia. Más decisivamente, la cumbre de Helsinki (1999) solicitó de la Comisión una propuesta de Estrategia de Desarrollo Sostenible, entregada dos años más tarde y aprobada en la Cumbre de Gotemburgo de 2001. En ella se fijan los principios esenciales del mismo y se establecen prioridades y objetivos concretos, plasmados también en el VI Programa de Acción Medioambiental (2001-2010). Esencialmente, el desarrollo sostenible es identificado con el crecimiento económico, a su vez juzgado compatible con la cohesión social y la protección ambiental, por medio de las nuevas tecnologías, de ciertas reformas institucionales y de cambios en el comportamiento de empresas y consumidores. Finalmente, la por ahora fallida Constitución Europea viene a reafirmar la vigencia del desarrollo sostenible como principio comunitario (art. III-4), directamente vinculado a la Estrategia de Lisboa, que sin mucha convicción trata de convertir a Europa en la más moderna y competitiva economía mundial a la altura del año 2010.

Tal objetivo general se concreta en cuatro cursos principales de acción, cuya pluralidad expresa el giro estratégico adoptado por la política medioambiental desde comienzos de los años noventa: mejora de la coherencia de las políticas; corrección ecológica de los precios, a través de enfoques de mercado; una mejor comunicación y la movilización de ciudadanos y agentes económicos; y cooperación internacional (Lundqvist 2004). Es un giro hacia cierta desregulación y un mayor empleo de instrumentos voluntarios y económico-fiscales, como complemento del tradicional enfoque regulador. La política medioambiental se ha convertido, desde entonces, en una combinación de medidas restrictivas y medidas orientadoras de un proceso más amplio que la sola dirección estatal de la sostenibilidad. En la medida en que el proceso de elaboración de políticas se abre a otros actores, como grupos ecologistas y expertos, éstos deberán asumir junto con la industria el resultado de unas negociaciones en las que han participado: aunque la formación de la política abandone el hermetismo por una mayor conflictividad, sus resultados ganan en legitimidad. Tal como señala la propia Comisión, sin embargo, estos objetivos requerirán la acción de los Estados miembros y la implementación de políticas de sostenibilidad internas (CE 2001).

Sin embargo, los obstáculos que ha encontrado la ratificación del texto constitucional y la entrada de un notable número de nuevos miembros con la ampliación a Europa del Este han paralizado las políticas de integración comunitaria: el sueño de la federalización se ve de momento interrumpido por un brusco despertar soberanista. En ese sentido, la estrategia europea para el desarrollo sostenible no puede por menos que verse afecta-

da, agravando con ello la ambivalencia que de suyo viene afectándola. «Por un lado, se apoya una agenda de liberalización comercial, pero no se reforma la Política Agrícola común. Se promueven estrategias nacionales de sostenibilidad y se fijan objetivos medioambientales estrictos, pero no se liberan partidas presupuestarias. (...) Es claro que a la Unión Europea le queda aún mucho por recorrer en el largo camino hacia la sostenibilidad» (Burchell y Lightfoot 2004: 184).

No es casualidad, cabría añadir, que esas dos caras de la estrategia europea de sostenibilidad reproduzca la lucha interna a la Unión entre los países partidarios de una mayor intervención estatal y la preservación del llamado modelo social europeo frente a los desafíos globales, de una parte, y aquellos que defienden la necesidad de reformar ese modelo abriendo las economías y sociedades europeas como único modo de preservar cierta posición en el nuevo escenario global.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la recepción española del programa europeo de desarrollo sostenible? La estrategia española para el desarrollo sostenible se encuentra en fase de elaboración desde el año 2001. No obstante, sí puede señalarse desde ya mismo que el elemento más sobresaliente del mismo es la insistencia en la modernización ecológica como medio general para la consecución de la sostenibilidad, de forma que el desarrollo sostenible es contemplado como un medio para la modernización de las estructuras económicas y la reorientación del entero modelo de desarrollo. Más concretamente, *la Estrategia española de desarrollo sostenible*, sometida a consultas por el Gobierno en 2002, trata de asociar el crecimiento económico y la cohesión social con la protección de los recursos y el entorno, mejorando la productividad y desvinculando crecimiento y deterioro medioambiental. Se trataría de una estrategia conciliadora entre sostenibilidad y crecimiento, dirigida hacia el aumento de la competitividad a largo plazo a través de mecanismos tales como los incentivos fiscales, regulaciones públicas o precios de mercado corregidos, de forma que se reflejen los costes y beneficios externos de carácter social y ambiental» (Espinoza Guerra 2004: 303). Naturalmente, ese acento resulta sospechoso desde la óptica de la protección ambiental.

La sostenibilidad sería entonces el elemento retórico del desarrollo, de manera que cuanto más se subraye el elemento de la modernización ecológica, menos relevante será la protección medioambiental. Hay que matizar que la estrategia se encuentra aún en fase de discusión y que, desde el momento en que comenzara su elaboración, se ha producido un cambio de gobierno que podría conducir a modificaciones en el enfoque general del mismo. No obstante, la tentación de emplear el desarrollo sostenible como pretexto o acicate para la modernización económica e industrial seguirá siendo grande, a la vista de la necesidad que padece nuestro país de revisar un modelo de crecimiento excesivamente dependiente de áreas como el turismo y la construcción –nada ecológicas, en principio. La dependencia nacional respecto de la estrategia *europea* de desarrollo sostenible excluyen, en principio, giros radicales en nuestra política de sostenibilidad.

Más significativamente, empero, la fase inicial de elaboración del plan ha mostrado la contradicción clásica de la política medioambiental española: la coexistencia del impulso administrativo y un notable desinterés público, que la participación de actores colectivos no ha podido remediar, a la vista de las trabas presentadas por el gobierno para hacer efectiva su intervención.

Se apunta aquí, en realidad, hacia un problema estructural de las políticas medioambientales en España. Que no es otro que la relegación sistemática de las preocupaciones medioambientales, en beneficio del desarrollo socioeconómico, con la consiguiente articulación retórica de la participación pública y de la mayor parte de los procedimientos de decisión en la materia. Ya se explique por la débil conciencia ambiental ciudadana, ya por el retraso que experimenta la economía española en comparación con tejidos industriales y sociales verdaderamente modernos, este fenómeno se repite de forma insistente y mueve al escepticismo en relación a la moderni-

zación de las propias políticas medioambientales, es decir, en relación a su progresivo ajuste a nuevas formas de gobernanza medioambiental⁸.

Sería inapropiado, sin embargo, centrar estas críticas en la todavía limitada experiencia española. El entero programa europeo de sostenibilidad se enfrenta a las dificultades que derivan del choque entre la cultura medioambiental y las exigencias económicas. Estas exigencias sólo se ven aumentadas bajo la presión combinada de la mundialización y de la competencia presentada, dentro de la propia UE, por los nuevos miembros de Europa del Este. La actual crisis política europea se suma a una expansión que dificulta la armonización medioambiental y amenaza con abrir nuevas brechas entre países con enfoques antagónicos de sus necesidades ecológicas. Bien podría decirse que la política medioambiental europea oscila ahora entre la oportunidad y la regresión: oportunidad de modernizar sus objetivos y estructuras administrativas, regresión hacia la disparidad de políticas internas y la prioridad del desarrollo socioeconómico sobre la protección ambiental. Se trata, como se ha señalado, de un problema vigente desde el inicio mismo de la política medioambiental europea, reproducido ahora a cuenta del desarrollo sostenible: «así, la diferencia clave entre un sistema de gobernanza apenas “retocado” para lograr el desarrollo sostenible, y un sistema de gobernanza para el desarrollo sostenible no ha sido remediada, ni siquiera retóricamente» (Bomberg 2004: 67). De esa diferencia entre las proclamaciones normativas y las políticas concretas resulta, a su vez, la brecha entre objetivos y resultados. Y la política medioambiental española, en fin, reproduce los problemas que afectan a la europea, sólo que desde un cierto retraso histórico en la implementación de estándares ambientales y con una menor conciencia medioambiental en su tejido civil que los miembros fundacionales del club europeo.

5. Conclusión: ¿un futuro para la política medioambiental?

La aparente normalidad con que las políticas medioambientales han sido introducidas en el marco de las políticas públicas occidentales durante las últimas décadas ha ocultado, hasta cierto punto, la excepcionalidad que las caracteriza. Esta excepcionalidad deriva directamente de la complejidad de los problemas medioambientales que resultan de la interacción de la sociedad con su entorno, que demanda la aplicación de una racionalidad ecológica en principio reñida con la tradicional racionalidad administrativa. Y la necesidad de tomarse las políticas medioambientales en serio se encuentra inscrita en el conjunto de conceptos alrededor de los cuales comienza a articularse, al menos teóricamente, el futuro de las mismas. El principio de sostenibilidad, que destaca entre ellos, establece muy claramente la necesidad de aplicar una transformación integral de la sociedad para evitar el colapso ecológico a medio plazo. Naturalmente, las versiones más radicales del desarrollo sostenible tienen una consistencia discutible, dada la capacidad demostrada ya por los sistemas sociales para controlar razonablemente su relación con los sistemas naturales. Sin embargo, en la adaptación a un principio formulado ya en el marco europeo, se juega la eficacia de las políticas medioambientales en el nuevo siglo.

Tal adaptación empieza ya a demandar de los sistemas administrativos y del sistema político en su conjunto un nuevo modo de concebir su funcionamiento. La complejidad de las interacciones sociales y la diseminación del poder político en el conjunto del tejido social, dificultan esa reestructuración, que el concepto de gobernanza

⁸ Esta patología es asimismo visible en el proceso de recepción de la Agenda 21 por parte de nuestros municipios. Plan de acción comprensivo, orientado a la promoción local de estrategias participativas de sostenibilidad, la Agenda 21 fue lanzada por la ONU a través de la Cumbre de Río de 1992, y adoptada después por la UE en la Carta de Aalborg (1994). A la resultante Campaña de Ciudades y Poblaciones Sostenibles se han unido varios miles de municipios europeos. Su implementación en España, sin embargo, se ha caracterizado por la excesiva institucionalización de los procesos de participación, en sí mismos sin demasiado impacto en las políticas municipales y poco conectados con procesos técnicos de la propia Agenda, que permanecen al margen del escrutinio público (Font y Subirats 2000).

za trata de condensar (con sus correspondientes adjetivaciones de gobernanza medioambiental y global). En un escenario donde el Estado asume una función directora y reguladora del proceso político y las prácticas medioambientales, pero no una competencia o capacidad exclusiva sobre su desenvolvimiento, las políticas medioambientales habrán de ser, sobre todo, flexibles y adaptativas. Y ello porque un principio orientado a la reorganización de las estructuras socioeconómicas, en beneficio de la protección medioambiental, necesita de un enfoque integral, esto es, «el compromiso del desarrollo sostenible, en términos de política pública, supone la obligación de considerar una miríada de asuntos, por sus implicaciones trans-sectoriales y trans-jurisdiccionales a distintos niveles, para otros actores y asuntos, sobre largos períodos de tiempo» (O'Toole 2004: 45).

A su vez, naturalmente, esta gobernanza medioambiental de la sociedad deberá ser estructurada globalmente, a través de distintos mecanismos internacionales de coordinación de políticas y de evaluación de sus resultados, con objeto de evitar que los esfuerzos nacionales y regionales, aunque fructíferos a ese nivel, resulten inútiles en relación a los problemas ambientales de naturaleza global. El desarrollo sostenible será global o no será. Y antes de serlo, en principio, será europeo: como hemos visto, la UE ha asumido como objetivo estratégico la consecución del desarrollo sostenible, para lo que no sólo desarrolla una política propiamente europea, sino que necesita de la colaboración activa de los países miembros. No es exagerado decir que del éxito de esta ambiciosa iniciativa dependerá el perfil de la política medioambiental europea y española del futuro inmediato. Hay voces que apuntan, de hecho, a la conformación de un círculo virtuoso en el que los conceptos de europeización, globalización y modernización ecológica se ven reforzados en su interacción recíproca y sirven de modelo para el desarrollo de la futura política ambiental internacional (Johnson 2004).

Bajo esta luz, la política medioambiental española demuestra tanto sus limitaciones como sus potencialidades, siendo éstas, de algún modo, un producto de la persistencia de aquéllas. Hemos visto cómo la política medioambiental se desarrolla en nuestro país como adaptación al marco comunitario y asimilación de estándares fijados por los países centroeuropeos y nórdicos, de mayor tradición ambientalista y distintos intereses específicos. La posición española en la negociación comunitaria ha sido, tradicionalmente, pasiva, empleando a menudo las concesiones en esta materia como moneda de cambio en la intrincada arena europea. Se refleja aquí la condición subordinada que la protección medioambiental ha tenido en nuestro país en relación al crecimiento económico, a su vez reforzada por el escaso arraigo de los valores medioambientales entre la ciudadanía: causa mayor de la debilidad del movimiento verde y la ausencia de un partido ecologista con representación parlamentaria. No parece por eso probable que, como contrapartida a la inicial europeización de la política medioambiental española, pueda producirse una *españolización* de la política medioambiental europea; y menos aún tras la última ampliación comunitaria, que está provocando ya una reorganización del entero mapa político de la UE. No obstante, al menos, España ha puesto en marcha un proceso para la definición estratégica del desarrollo sostenible, que si bien reproduce por ahora ciertas patologías relacionadas con el hermetismo en la toma de decisiones y en la prioridad del desarrollo económico sobre el sostenible, puede contribuir a modernizar la política medioambiental española y sus estructuras administrativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aguilar Fernández, S. (1997), *El reto del medio ambiente*. Madrid: Alianza.
- (2004), «Sustainability is cool: rhetorical participatory discourse in the Spanish strategy for sustainable development» en W. M. Lafferty, ed., *Governance for Sustainable Development. The Challenging of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Arias Maldonado, M. (2000), «The Democratization of Sustainability», *Environmental Politics* 9, 4: 43-58.
- (2003), «Democracia y sociedad del riesgo. Deliberación, complejidad, incertidumbre», *Revista de Estudios Políticos* 122: 233-268.

- (2005), «Green Politics and Deliberative Democracy». *Institute of International Studies Working Papers, Berkeley Workshop on Environmental Politics*, WP 04-13. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, en: <http://globetrotter.berkeley.edu/EnvirPol/WP/13-Arias.pdf>
- Baker, S. *et al.* eds., (1997), *The politics of sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union*. Londres: Routledge.
- Beck, U. (1995), *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity.
- Bomberg, E. (2004), «Adapting form to function?: from economic to sustainable development governance in the European Union» en W. M. Lafferty, ed., *Governance for Sustainable Development. The Challenging of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blühdorn, I. (2000), «Ecological modernisation and post-ecological politics» en G. Spaargaren *et al.*, eds., *Environment and Global Modernity*. Londres: Sage.
- Burchell, J. y Lightfoot, S. (2004), «The EU and sustainable development: the long road from Rio to Johannesburg» en J. Barry *et al.* eds., *Europe, Globalization and Sustainable Development*. Londres: Routledge.
- Cabal, E. (1996), *Historia de los verdes*. Madrid: Mandala.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2004), *Opiniones de los españoles sobre el medio ambiente*, Estudio 2557, febrero-marzo.
- (2005), *Ecología y Medio Ambiente*, Estudio 2590, enero-febrero.
- Comisión Europea (2001), *Desarrollo Sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*, COM (2001) 264 Final. Bruselas: CE.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988), *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza.
- Dirección General del Medio Ambiente (1987), *Medio Ambiente en España 1986*. MOPU: Madrid.
- Drummond, I. y Mardsen, T. (1999), *The Condition of Sustainability*. Londres: Routledge.
- Dryzek, J. (1987), *Rational Ecology. Environment and Political Economy*. Oxford: Cambridge University Press.
- Espinoza Guerra, L. E. (2004), «Una visión crítica sobre el desarrollo sostenible» en J. M.^a G.^a Gómez-Heras y C. Velayos, coords., *Tomarse en serio la naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Elliot, L. (2004), *The Global Politics of the Environment*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fernández, J. (1999), *El ecologismo español*. Madrid: Alianza.
- Font, N. y Subirats, J., eds., (2000), *Local y sostenible. La Agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria.
- Harrison, N. (2000), *Constructing Sustainable Development*. Nueva York: State University of Nueva York Press.
- Held, D. y McGrew, A., eds., (2002), *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity.
- Humphrey, M. ed., (2003), *Political Theory and the Environment: A Reassessment*. Londres: Frank Cass.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jiménez, M. (2005), «La protesta ambiental en España: aportaciones analíticas y empíricas al estudio de la acción colectiva», *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 75-98.
- Johnson, D. (2004), «Ecological modernization, globalization and Europeanization: a mutually-reinforcing nexus?», en J. Barry *et al.*, eds., *Europe, Globalization and Sustainable Development*. Londres: Routledge.
- Jordan, A. *et al.*, (2004), «The Europeanization of national environmental policy: a comparative analysis» en J. Barry *et al.*, eds., *Europe, Globalization and Sustainable Development*. Londres: Routledge.

- Lafferty, W.M. y Meadowcroft, J., eds., (1996), *Democracy and the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lafferty, W. M. (2004), «Introduction: form and function in governance for sustainable development» en W. M. Lafferty, ed., *Governance for Sustainable Development. The Challenging of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lundqvist, L. J. (2004), «Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising sustainable development» en W. M. Lafferty, ed., *Governance for Sustainable Development. The Challenging of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lupton, D. (1999), *Risk*. Londres: Routledge.
- Mathews, F. ed., (1995), «Ecology and Democracy», *Environmental Politics*, 4, 4.
- Meadowcroft, J. (2004), «Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organisational involvement» en W. M. Lafferty, ed., *Governance for Sustainable Development. The Challenging of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mitcham, C. (1997), «The Sustainability Question» en R. S. Gottlieb, ed., *The Ecological Community. Environmental Challenges for Philosophy, Politics and Morality*. Londres: Routledge.
- Mol, A. P. J. (2002), «Ecological Modernization and the Global Economy», *Global Environmental Politics*, 2, 2, 92-115.
- Müller-Rommel, F. (1994), «Green Parties under Comparative Perspective», *Working Paper* número 99. Barcelona: ICPS.
- (1998), «Explaining the Electoral Success of Green Parties: A Cross-National Analysis», *Environmental Politics*, 7, 4: 145-154.
- Navarro Gómez, C. (1999), «La caracterización de las políticas ambientales de la Unión Europea», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15: 95-107.
- Offe, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- O’Toole, L. J. (2004), «Implementation theory and the challenge of sustainable development: the transformative role of learning» en W. M. Lafferty, ed., *Governance for Sustainable Development. The Challenging of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Paehlke, R., y Torgerson, D., eds., (1990), *Managing Leviathan. Environmental Politics and the Administrative State*. Ontario: Broadview Press.
- Pearce, D. et al., (1993), *Blueprint 3. Measuring sustainable development*. Londres: Earthscan.
- Porritt, J. (2000), *Playing safe: science and the environment*. Nueva York: Thames & Hudson.
- Richardson, D. y Rootes, C. (1995), *The Green Challenge. The Development of Green Parties in Europe*. Londres: Routledge.
- Rosenau, J. (2002), «Governance in a New Global Order» en David Held y Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity.
- Valencia, A. (1995), «Movimientos ecologistas y partidos verdes en Europa. ¿Nuevos valores o nuevos conflictos?», *Sistema*, 126: 63-76.
- (1997), «Retos contemporáneos de la política (I): Los movimientos sociales y el ecologismo» en R. del Águila, ed., *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- (2005), «Globalisation, Cosmopolitanism and Ecological Citizenship», *Environmental Politics*, 14, 2: 163-178.
- Vallespín, F. (2000), *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vidal Beneyto, J., dir., (2003), *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus.
- Vogler, J. (1999), «The European Union as an Actor in International Environmental Politics», *Environmental Politics*, 8, 3: 24-48.
- Weale, A. (1992), *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press.
- Young, S., ed., (2000), *The Emergence of Ecological Modernisation. Integrating the environment and the economy?* Londres: Routledge.