

pación superior a las últimas Conferencias celebradas.

Durante este período el Ejecutivo se reunió en cinco ocasiones, aprovechando los Congresos de Sydney y Washington y la Conferencia Regional de Beijing, más un encuentro en Budapest en 1989 y otro en Praga en 1991.

La asamblea acordó, finalmente, conceder la

distinción de Laureados de Honor fueron en esta ocasión el Prof. Wm Nanshard, Secretario General y Tesorero de la UGI entre 1976 y 1984, el Prof. A. Mabaogunje Presidente de la UGI entre 1980 y 1984; el Prof. P. Hagget y el Prof. J. Kostrowicki, Vicepresidente de la Unión entre 1976 y 1984.—**ROSER MAJORAL** (Departamento de Geografía, Universidad de Barcelona).

REFLEXIONES EN TORNO A LAS DIFICULTADES DE APLICACION DE LA LEGISLACION MEDIOAMBIENTAL

I. PLANTEAMIENTO

El ingreso de España en las Comunidades Europeas ha supuesto, desde el punto de vista legislativo, una necesaria adaptación de las normas previamente existentes a sus homólogas comunitarias y, además, una incorporación a los cuerpos legislativos nacional y autonómicos de multitud de normas nuevas.

El medio ambiente ha constituido precisamente uno de los capítulos más ejemplificadores de lo anterior. Ello se debe a la escasa tradición existente en España en relación a tales cuestiones, más propias de países con un cierto nivel de desarrollo, al que aquí en 1986 aún no se había llegado.

Bien es verdad que se puede atisbar una preocupación medioambiental en ciertos círculos intelectuales españoles que tiene su origen en el paradigma romántico y se extiende a lo largo de la actual centuria (GALLEGO, J.A., 1991). Pero, debido a coyunturas políticas regresivas y desarticuladoras de la sociedad civil, esta preocupación no se había traducido en unos hábitos imbricados en el tejido social que dieran origen a un cuerpo legislativo aceptado por todos y, consiguientemente, de obligado cumplimiento.

Aunque la raíz de la preocupación medioambiental en el resto de Europa es la misma que en España, el proceso de desarrollo económico, social y político de las grandes potencias europeas ha ido posibilitando la estructuración y consolidación de sociedades civiles y urbanizadas y la sensibilización de las mismas respecto a la problemática medioambiental. No obstante, el factor que más ha condicionado la evolución legislativa europea en esta materia ha sido el desarrollo de las fuerzas productivas. Así, hasta principios de la década de los setenta, en que se empezaron a sentir los efectos negativos del proceso de crecimiento económico de etapas anteriores (congestión urbana, desequilibrios territoriales y sociales, agotamiento de los recursos,

contaminación...), no ha ido adquiriendo el medio ambiente la categoría de cuerpo legislativo específico.

Ello explica que el Tratado de Roma, constitutivo de las Comunidades Europeas, ignorara por completo esta cuestión, y no será hasta la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros —París, octubre 1972— cuando se fijarán los principios que debían regir las actuaciones comunitarias relacionadas con el medio ambiente. En consecuencia, puede situarse en estas fechas el origen de la política ambiental comunitaria, siendo en aquella reunión donde se invita a las instituciones de la Comunidad a establecer, antes del 31 de julio de 1973, un programa de acción con un calendario preciso.

Desde entonces, la política ambiental comunitaria se estructura en el marco de los llamados Programas de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, que contienen los objetivos a conseguir, los principios generales en los que deben basarse las actuaciones y los dispositivos legales o medidas dictadas para lograr dichos objetivos.

España y los países mediterráneos periféricos se encuentran, tras su ingreso en la Comunidad —a mediados de los ochenta— con más de un centenar de normas ambientales, de diferente entidad en cuanto a su grado de obligatoriedad (reglamentos, directivas, resoluciones, dictámenes, recomendaciones...). Normas que proceden de ámbitos sociales, políticos y económicos muy distintos y que no vienen a consagrar costumbres arraigadas en estas sociedades meridionales. Normas, por otro lado, que aluden a aspectos de calidad de vida, difíciles de asumir en contextos que aún no han resuelto problemas básicos, cuya solución puede verse afectada además por tales normas.

Es en este marco donde hay que situar la incapacidad de la sociedad española para aprehender todo este cuerpo legal, así como de sus administraciones para traducirlo a medidas comprensibles y ope-

rativas, cuyo cumplimiento pueda ser efectivamente controlado.

En este contexto general de referencia, esta comunicación sólo pretende plantear una serie de hipótesis, que constituyen la base de un programa de investigación, cuyo objetivo es poner de manifiesto las contradicciones existentes entre el modelo convencional de desarrollo económico y la preservación de la calidad ambiental.

II. ¿HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE?

Tras cuatro Programas de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente —que han generado ya cerca de doscientos actos legislativos— aparece en este año, en que se firma el Nuevo Tratado de la Unión Europea, un Quinto Programa cuyo título sugiere una inflexión respecto de los planteamientos precedentes: “Hacia un desarrollo sostenible. Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

Tal inflexión viene justificada explícitamente en el segundo párrafo del documento, que, haciéndose eco de la última edición del Informe sobre el Estado del Medio Ambiente, asume que dicho estado se está degradando en la Comunidad lenta pero inexorablemente, pese a las medidas que para evitarlo se han venido adoptando en las dos últimas décadas. Esta conciencia de no resolución de problemas de calidad de vida en los distintos territorios europeos conduce a una nueva estrategia sobre el medio ambiente y el desarrollo. Las pautas teóricas de tal estrategia quedan expresadas en una serie de consideraciones del mismo documento, que constituirán las bases de nuestras hipótesis:

1. EL MEDIO AMBIENTE COMO CUESTION PERIFERICA DEL SISTEMA PRODUCTIVO

“Una correcta y operativa política ambiental no puede esperar a que surjan los problemas para resolverlos, sino que tiene que cambiar la mala gestión y las prácticas nocivas de agentes y actividades que agotan recursos y causan daños al medio ambiente..., así como modificar las pautas sociales de comportamiento” (Quinto Programa, punto 11, párrafos 1 y 2).

En relación a las afirmaciones anteriores, nuestra primera hipótesis es la de que, en el momento actual de desarrollo de las fuerzas productivas, resulta imposible introducir las categorías medioambientales en los circuitos nucleares del sistema económico, ya que romperían el engranaje de su funcionamiento, al producirle una desaceleración o freno en su crecimiento lineal, yendo, por ello, en contra de sus principios básicos.

Así pues, tanto las actuaciones medioambientales de los cuatro primeros programas comunitarios, como la “teórica” política medioambiental que este Quinto Programa preconiza, no tienen otra posibilidad que situarse por delante o por detrás de aquellos circuitos nucleares o estructurales del sistema productivo:

– Por delante, extrayendo de tales circuitos a ciertos espacios considerados como naturales, en aras de su conservación o protección: políticas de parques o espacios naturales protegidos.

– Por detrás, corrigiendo las “externalidades negativas” que el mismo sistema productivo necesariamente genera (residuos, gases tóxicos, sustancias peligrosas...): política de calidad ambiental (cuadro I).

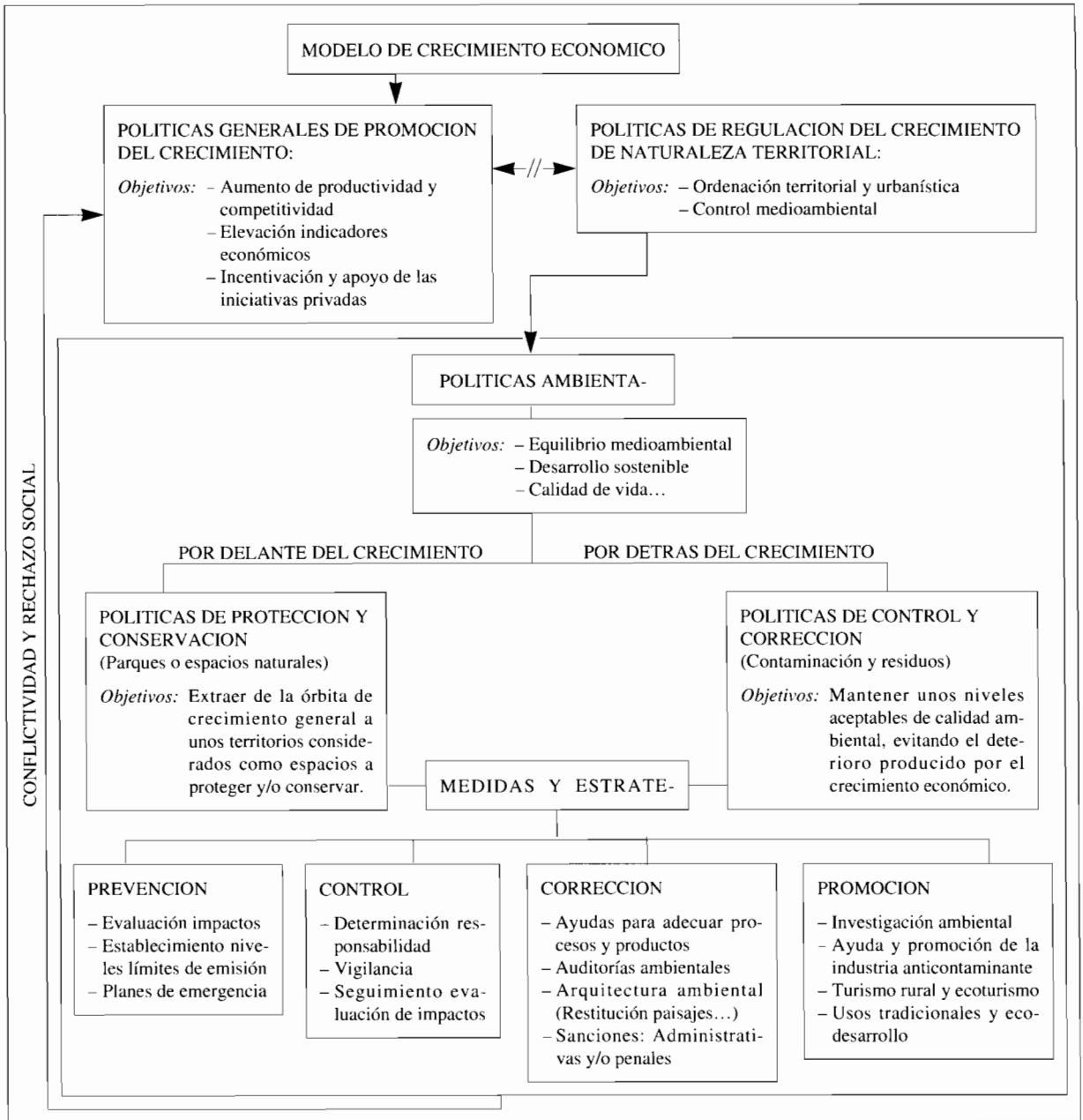
2. LA CUESTIONABLE OPERATIVIDAD DE LA POLITICA AMBIENTAL COMUNITARIA

Esta nueva estrategia ambiental no puede sustentarse exclusivamente en instrumentos legislativos dictados desde arriba, sino que tiene que ir más allá e instrumentar medidas de mercado e intervención socioeconómica y territorial. Se pretende así *“modificar las pautas de comportamiento por medio de la participación óptima de todos los sectores de la sociedad, con ánimo de compartir la responsabilidad, incluidas las administraciones públicas, las empresas públicas y privadas y la población en general como ciudadanos y consumidores”* (Quinto Programa, punto 11, párrafos 3 y 4).

Los dos primeros Programas de Acción Ambiental Comunitaria (1973-76 y 1977-81) se centran fundamentalmente en medidas correctoras de los impactos generados por el modelo de crecimiento económico. Con ello se pretendía reducir y prevenir la contaminación, velar por la buena gestión de los recursos y mejorar las condiciones de vida y de trabajo. En el Primer Programa, el cuerpo legal generado es aún muy tímido. A lo largo de todo el texto se enfatiza la necesidad de incrementar los conocimientos en todas las materias que se pretende regular, así como de contar con la experiencia en legislación ambiental de los Estados miembros y de las organizaciones internacionales. Así, sus disposiciones se mueven más en el campo de las recomendaciones y actos sobre materias concretas (resoluciones, decisiones...) que en normas de carácter vinculante. Estas últimas son, en su práctica totalidad, directivas, más flexibles en su aplicación, por cuanto dejan a los Estados miembros la capacidad de dar forma legal a los objetivos trazados en la norma comunitaria. Los capítulos que más normativa generaron fueron los de contaminación y ruido (especialmente sustancias peligrosas), mientras que la gestión integral del medio carece todavía de regulación. Se confirma, pues, el carácter esencialmente correctivo

CUADRO I

POLITICAS AMBIENTALES Y MODELO DE CRECIMIENTO ECONOMICO



y, en definitiva, embrionario en cuanto a la gestión del medio ambiente, de este Primer Programa.

En el Segundo, se sigue trabajando en los temas prioritarios del período anterior. Aunque se observa un mayor número de normas, continúan dominando las directivas, salvo en el tema de protección de la fauna, en el que aparece un reglamento como regulación tajante y de aplicación inmediata (cuadro II).

El Tercer Programa (1982-86) representa un avance considerable respecto a los dos anteriores, pues ya se había producido una evolución del pensamiento político y de la concepción del medio ambiente, enmarcado en las significativas pérdidas de puestos de trabajo provocadas por los procesos de reestructuración que realizan las empresas para adaptarse a las nuevas condiciones productivas sur-

gidas tras la crisis económica. En efecto, por una parte, se pone un mayor énfasis en el enfoque preventivo, que supone la exigencia de un desarrollo económico y social que evite el deterioro ambiental. Por otra, se propone una estrategia global que implica que el medio ambiente debe ser contemplado en todas las políticas —tanto horizontales como territoriales o sectoriales— teniendo muy en cuenta que el desarrollo de determinadas industrias, entre las que se incluye la llamada anticontaminante, puede impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. En este Tercer Programa, se sigue prestando atención a las políticas de calidad de vida, especialmente en lo referente a ruido y sustancias peligrosas, pero, dentro del enfoque globalizador del medio ambiente y de prevención, comienzan a ganar peso las acciones de protección de la naturaleza

(lo que hemos llamado acciones que se anticipan a los circuitos productivos). No obstante, siguen sin adoptarse medidas realmente globalizadoras de la gestión ambiental: de ahí que no se generen disposiciones legales en lo relativo a los recursos naturales y el territorio como conjunto (cuadro II).

La modificación del Tratado de Roma, conocida como Acta Unica Europea, supone un nuevo cambio respecto de la etapa anterior, puesto que por primera vez aparecerá recogido de forma explícita el tema del medio ambiente en los Tratados Comunitarios (Título VII, art. 130 R, S y T). La Comunidad confiere así un nuevo estatus y da un mayor impulso a la política ambiental.

En este nuevo contexto, el Cuarto Programa (1987-92) recoge ya los principios de acción establecidos en el Acta Unica: la protección del medio ambiente se empieza a considerar ahora como un imperativo de carácter económico, y, en consecuencia, la política ambiental deja de representar una forma de enfrentarse a los efectos negativos del crecimiento para convertirse en una nueva vía para propiciarlo.

El Cuarto Programa emite mayor número de reglamentos que el tercero, lo que supone una intervención más directa de la Comunidad Europea en la política ambiental. Estos reglamentos se refieren, precisamente, más a la gestión integral del medio que a las medidas de corrección. Como novedad, aparece regulado el aspecto de la cooperación internacional, que, aunque presente en programas ante-

riores, adopta ahora forma legal, en la misma línea de hacer más efectivas las actuaciones sobre el medio (cuadro II).

Se ha evolucionado así desde una orientación básicamente correctiva del deterioro ambiental a una preventiva, buscando además involucrar de un modo más directo y efectivo a los agentes económicos y sociales en la gestión del medio ambiente.

No obstante, el bajo nivel de cumplimiento y la ineficacia mostrada por los instrumentos legislativos, en los que se basaban casi exclusivamente los cuatro primeros programas, han resultado determinantes en la nueva orientación aportada por el Quinto Programa. Pero además, tampoco parece muy factible que las medidas complementarias propuestas vayan a ser demasiado efectivas, pues, en una etapa como la actual, caracterizada por la liberalización económica y la competitividad empresarial, aunque las pautas de consumo experimenten un cambio cualitativo, ello se traducirá en la captación de nuevos nichos de mercado, pero no en la necesaria reducción del consumo. Vuelve a ponerse en evidencia la contradicción existente entre desarrollo económico y calidad ambiental.

3. DESIGUALDADES AMBIENTALES Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Siguiendo las pautas ya marcadas en etapas anteriores, el Quinto Programa pretende asimismo te-

CUADRO II
LEGISLACION AMBIENTAL COMUNITARIA*

	I. PROG.		II. PROG.		III. PROG.		IV. PROG.		TOTAL	
	R.	D.	R.	D.	R.	D.	R.	D.	R.	D.
Generalidades y Programas	1					1	3	1	4	2
Seguridad Nuclear y Desecho Radiac.				1		1		3		6
Protección y Gest. de las Aguas				1				3		4
Control Contamin. Atmos.		2		2		8	1	15	1	28
Prev. de las Pertur. Acústicas				4		14		9		27
Sustancias Químicas. Riesgos Indust.		6		5		15	2	22	2	50
Gestión del Espacio y del Medio							1		1	
Conservación Fauna y Flora			1		5	1	6	2	12	3
Gestión Desechos Tecnol. Anticont.		3		2	1	7		7	1	19
Cooperación Internacional							1		1	
TOTAL	1	11	1	15	6	47	14	62	22	139

* Directivas y Reglamentos en vigor.

ner en consideración las desigualdades existentes entre los distintos Estados comunitarios para hacer frente a los problemas medioambientales, estableciendo, para ello, ciertos mecanismos de asistencia financiera a los menos desarrollados (Quinto Programa, puntos 13 y 31-IV).

Sin embargo, no parece que estas medidas puedan considerarse suficientes, pues no puede olvidarse que, debido a su incorporación a la Comunidad, entre otras razones, los países periféricos de la C.E.E. están obligados a llevar a cabo políticas contradictorias en sus efectos socio-territoriales. Por una parte, se ven impelidos a adoptar políticas de crecimiento que hagan aumentar su productividad y competitividad, para conseguir, con ello, una elevación de sus indicadores socioeconómicos y del nivel de vida de sus habitantes; lo que parece debe conseguirse por la vía más rápida y única posible en el actual marco europeo occidental: la explotación intensiva de sus recursos. Por otra parte, están siendo asistidos para que adopten políticas medioambientales destinadas a la protección de sus recursos naturales, la conservación de algunos de sus paisajes y el control de los impactos ambientales; medidas todas destinadas a corregir los problemas generados por el modelo de crecimiento económico.

De este modo, se pretende condicionar tal crecimiento en ámbitos que aún no lo han logrado, pero sin cambiar la lógica del modelo establecido. Con su insistencia respecto a la necesidad de que crezcan económicamente y su paralela asistencia para que conserven su naturaleza, el centro hegemónico está exportando a la vez hacia la periferia destrucción de la naturaleza (modelo de crecimiento económico convencional) y construcción de la naturaleza (modelo de protección ambiental convencional).

Para entender esta situación, contradictoria y provocadora de continuos conflictos, hay que tener

en cuenta que la política ambiental comunitaria se basa fundamentalmente en la consecución de una alta calidad de vida para el conjunto de la población. Centrar la atención en este logro ha sido, en buena medida, posible porque la mayoría de los Estados miembros ha conseguido hace ya tiempo un alto nivel de desarrollo.

Los países periféricos, sin embargo, tienen que cumplir normativas que les vienen impuestas de allí donde ya se ha superado la etapa de crecimiento y el desarrollo se empieza a gestar a partir de la consideración del medio ambiente como factor condicionante de las actividades económicas. En estos países, la política ambiental ha sido impuesta “desde arriba” y no parece fácil que se cumpla en ellos la estrategia propuesta en el Quinto Programa, consistente en hacer participar a todos los agentes económicos y sociales en la protección del medio ambiente.

Parece, pues, un hecho obvio que las dificultades existentes para llevar a la práctica las medidas comunes adoptadas y su alto grado de incumplimiento están estrechamente relacionados con las diferencias existentes entre las distintas zonas, regiones y Estados, tanto en las estructuras productivas, el nivel de información estadística, el desarrollo tecnológico, la preparación de los agentes socioeconómicos o el grado de conciencia de la población, como en cuanto a la operatividad real con que cuentan los distintos órganos e instituciones para hacer cumplir las leyes. La falta de tradición democrática en estos países es otro factor que contribuye también, sin duda, a hacer más difícil su efectivo cumplimiento.

En el proceso de construcción europea, actualmente en curso, la política ambiental constituye, pues, una prueba evidente de la llamada “Europa de las dos velocidades”.— J. F. OJEDA, I. CARAVACA y A. TARIN (Universidad de Sevilla).

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- CARAVACA, I. y PITA, M. F. (1990): “¿Leyes esotéricas?. El lenguaje químico y la legislación española sobre residuos”. *I Congreso Internacional de Química de la ANQUE*, Puerto de la Cruz, pp.497-504.
- CARAVACA, I., FERIA, J. M., OJEDA, J. F. y PITA, M. F. (1992): “Políticas medioambientales y desigualdades territoriales” *Congreso Nacional de Economía*. Sevilla.
- CASTELLS (1978): *Sociología del espacio industrial*. Madrid, Ayuso.
- CEPAL (1991): *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CHICOTE AYUSO y otros (1990): “Las directivas comunitarias en relación a los vertidos de sustancias tóxicas y las aguas españolas”. *I Congreso Internacional de Química de la ANQUE*, Puerto de la Cruz, pp. 515-525.
- CLEMENTE (1991): “Geografía y Medio Ambiente”, en *Situación*, nº 2, pp.7-15.
- EL NUEVO AMBIENTE (1991): “España encabeza las infracciones ecológicas”, *El Nuevo Ambiente*, 10-10-1991, p.4.
- HUIDOBRO (1988): “Instrumentos de política industrial en relación con las actividades medioambientales”, en *Economía Industrial*, nº 271, pp. 53-69.

- ISLA (1988): "La evaluación de los impactos de la política ambiental. Expansión económica y nivel de bienestar", en *Economía Industrial*, nº 271, pp. 77-88.
- LORA y otros (1988): "El negocio medioambiental que se avecina", en *Economía Industrial*, nº 271, pp.167-190.
- NAREDO (1987): *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Madrid, Siglo XXI.
- PANIZO (1988): "La industria ante el reto de las exigencias medioambientales", en *Economía Industrial*, nº 271, pp. 41-52.
- REDCLIFT (1989): *Los conflictos del desarrollo y la crisis ambiental*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REVILLA (1988): "Investigación y desarrollo sobre el medio ambiente", en *Economía Industrial*, nº 271, pp. 137-145.
- RIVAS (1989): "El medio ambiente como elemento para el mercado y la política medioambiental de la Comunidad Europea", en RUESGA (Coord.): *España ante el mercado único*, Madrid, Pirámide.
- RUESGA (1991): "Reflexiones preliminares sobre la evaluación monetaria del medio ambiente", en *Situación*, nº 2, pp.155-162.
- SOLDEVILLA (1991): "La política medioambiental de la Comunidad Europea", en *Situación*, nº 2, pp.163-176.