

Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Protesta social y políticas públicas : un estudio de la relación entre el movimiento ecologista y la política ambiental en España

Author(s): Jiménez Sánchez, Manuel

Year: 2002

Type: Thesis (doctoral)

University: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 2002.

City: Madrid

Number of pages: xxi, 493 p.

Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, el 5 de abril de 2002. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José Ramón Montero Gibert (Presidente), D. Joan Subirats Humet, D. Fernando Reinares Nestares, D. Ricard Gomà Carmona y Dña. Susana Aguilar Fernández, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". La investigación analiza la relación entre los movimientos sociales y el Estado, interrogándose tanto por los condicionantes que determinan la naturaleza de esta relación como por sus implicaciones en términos de evolución de la política pública. En concreto, se centra en la relación entre el movimiento ecologista y la política ambiental en España. A nivel teórico, pretende contribuir al conocimiento de la relación entre protesta social y políticas públicas y, de manera más específica, al estudio de la incidencia política de los (nuevos) movimientos sociales. Así, el capítulo teórico realiza una revisión crítica de las aproximaciones analíticas dominantes basadas en la idea de oportunidades políticas, subrayando la necesidad de tener en cuenta la naturaleza dinámica de la interacción entre movimientos y oportunidades políticas para obtener una mejor comprensión de su papel en el cambio de las políticas públicas. En este sentido, propone incorporar al análisis la dimensión contingente de los condicionantes políticos de la acción colectiva, así como otras variables relativas a la naturaleza de los movimientos y de las problemáticas de las que se ocupan. A nivel empírico, la tesis viene a cubrir varias lagunas en la investigación sobre la acción colectiva (la protesta social y los movimientos sociales) en España. También aporta elementos nuevos para la comprensión de la evolución de la política ambiental y, en concreto, las dinámicas de europeización detrás de su avance. La tesis se fundamenta empíricamente en los resultados de un análisis de más de 3.000 eventos de protesta ambiental registrados en El País entre 1988 y 1997, el análisis de redes de promotores de la protesta, una encuesta ente las principales organizaciones ecologistas, entrevistas en profundidad, y otras informaciones primarias. Las interpretaciones realizadas también se apoyan en el contraste con datos similares para otros países europeos. En contra de la imagen de una sociedad incapaz de movilizarse a favor de bienes públicos, los resultados permiten afirmar que en España, durante el periodo analizado, se produce un

nivel notable de acción colectiva a favor del medio ambiente que de manera creciente ha estado generada y/o controlada por el movimiento ecologista, gracias, entre otros factores, al proceso de extensión organizativa experimentado. La naturaleza de este crecimiento organizativo resulta bastante sui generis, ya que el movimiento consigue mejorar su rendimiento político mediante el fortalecimiento de la red de relaciones interorganizativas (es decir, aumentando sus recursos relacionales) más que mediante el crecimiento de sus recursos económicos (y la creación de organizaciones profesionalizadas). Esta evolución no se adapta a la visión dominante de los procesos de consolidación de los movimientos sociales basada en la tesis de la institucionalización. Este proceso de extensión organizativa, bajo determinadas circunstancias, ha permitido al movimiento introducir un alto nivel de conflicto en los procesos de toma de decisión. En este sentido, se señala que la dinámica de interacción con el Estado se caracteriza por el predominio de la pauta conflicto-acceso, en la que el acceso al proceso político oscila en el tiempo y según la problemática ambiental (frente a otras posibles como la de cooptación o marginalización). La comprobación empírica de esta pauta permite matizar las explicaciones de la evolución de la política ambiental en España que atienden exclusivamente a la influencia de la Unión Europea.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

MANUEL JIMENEZ SÁNCHEZ

**PROTESTA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS.
UN ESTUDIO DE LA RELACIÓN ENTRE EL
MOVIMIENTO ECOLOGISTA Y LA POLÍTICA
AMBIENTAL EN ESPAÑA**

MADRID
2 0 0 2

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales



Castelló, 77. 28006 Madrid

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, el 5 de abril de 2002. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José Ramón Montero Gibert (Presidente), D. Joan Subirats Humet, D. Fernando Reinares Nestares, D. Ricard Gomà Carmona y Dña. Susana Aguilar Fernández, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude".

Manuel Jiménez Sánchez es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Granada y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la séptima promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1996. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral bajo la dirección del profesor Andrew Richards. Actualmente es profesor ayudante en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

ÍNDICE

índice de Tablas y Cuadros.....	viii
índice de Figuras y Gráficos.....	xi
Abreviaturas.....	xv
Agradecimientos.....	xix

INTRODUCCIÓN.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO UNO MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES ANALÍTICOS.....17

1. Introducción.....	17
2. Acción colectiva y políticas públicas: debates teóricos e hipótesis de la investigación.....	20
2.1. Debilidades y variantes del enfoque EOP	20
2.2. Objetivos e hipótesis de la investigación.....	24
3. ¿Agencia versus estructura? El papel de los actores políticos y su interacción con las instituciones políticas formales.....	26
3.1. Los movimientos sociales como agentes políticos activos	26
3.1.1. Protesta, organizaciones y movimiento ecologista	27
3.1.2. La relevancia de la estructura e identidad del movimiento ecologista.....	30
3.1.3. El movimiento ecologista como un actor heterogéneo y multinivel.....	34
3.2. Las relaciones entre movimientos y élites políticas como mecanismo mediador clave.....	37
3.2.1. El ámbito electoral y la competencia partidista. 37	
3.2.2. La esfera de las políticas públicas: el Estado como arena de competencia entre élites político-administrativas fragmentadas	45
3.2.3. El carácter multisectorial de política ambiental. 48	
3.2.4. El carácter multinivel de la política pública.....	52

4. Las ideas como palancas de movilización: ¿expresión de fracturas socioeconómicas o construcción sociopolítica?.....	53
4.1. Las demandas ambientales como reflejo de la fractura postmaterialista: debilidades del argumento y propuestas alternativas	55
4.2. ¿Qué rasgos de la problemática ambiental influyen en su potencial de movilización (y generalización)?.....	58
5. Síntesis.....	63

CAPÍTULO DOS EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA CONTIENDA AMBIENTAL EN ESPAÑA. LOS LEGADOS DE LA TRANSICIÓN Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL..... 67

1. Introducción.....	67
2. El legado de la transición: los límites de lo político y las nuevas reglas del juego	69
2.1. Los condicionantes políticos tras la Dictadura: el pacto entre las nuevas élites y la desmovilización política.....	70
2.2. El discurso dominante de la democracia.....	77
3. La distinta evolución de los movimientos sociales como legado de la transición	80
3.1. Los (nuevos) movimientos sociales en España: raíces comunes en el antifranquismo y modelos organizativos diversos.....	80
3.1.1. El origen territorial y político del ecologismo en España.....	82
3.1.2. Modelos organizativos e identidades colectivas: la descoordinada cohesión del ecologismo	85
3.2. El distinto encaje de los movimientos en la democracia: la relación con la Administración.....	88
3.3. La etapa socialista: del "reformismo radical" a la desmovilización estructural.....	94
3.3.1. El movimiento ecologista en los ochenta: la experiencia del desierto institucional	96

4. La institucionalización de la política ambiental en los noventa y la consolidación del movimiento ecologista: una historia de conflicto.....	102
4.1.1. ¿La descentralización como impulso de la política ambiental?	104
4.1.2. ¿La Unión Europea como impulso de la política ambiental?	106
4.1.3. ¿El movimiento ecologista como impulso de la política ambiental?	109
5. Conclusiones.....	115
 CAPÍTULO TRES LA PROTESTA EN UN SUBSISTEMA EMERGENTE DE POLÍTICA PÚBLICA.....	
1. Introducción	119
2. El análisis de la protesta en la prensa	120
2.1. El evento de protesta como unidad de análisis y ía muestra del estudio	121
2.2. Problemas de Habilidad: el sesgo de selección en El País	124
3. La extensión de la protesta ambiental en España.....	126
3.1. El nivel de la protesta ambiental	127
3.1.1. El nivel de la protesta en los noventa en perspectiva histórica.....	130
3.1.2. El nivel de la protesta en el contexto europeo.,	131
3.2. El volumen de la protesta ambiental	135
3.2.1. El volumen de la protesta en perspectiva histórica	138
3.2.2. El volumen de la protesta en el contexto europeo	140
3.3. El ámbito territorial de la problemática ambiental: el predominio de lo local	142
3.3.1. El localismo de la protesta ambiental en el contexto europeo.....	146
4. Conclusiones.....	150

CAPITULO CUATRO LAS PROBLEMÁTICAS DE LA CONTIENDA Y EL DESIGUAL AVANCE DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.....	155
1. Introducción	155
2. El nivel de protesta de acuerdo a las problemáticas ambientales	157
2.1. Medio natural y especies: la protesta en una política sectorial reducida pero consolidada	160
2.2. La protección del territorio: un frente inabarcable.....	165
2.3. El agua: un nuevo tema ambiental en la agenda estatal	171
2.4. Calidad Ambiental: la traslación de la contaminación y el nivel de protesta.....	177
2.5. Nuclear: un conflicto en moratoria.....	181
2.6. Evolución de la protesta	183
2.7. Ecología urbana: una protesta de bajo perfil	186
3. El distinto potencial de movilización de las problemáticas ambientales.....	190
4. El ámbito territorial de la demanda: el distinto potencial de generalización de las problemáticas ambientales.....	194
5. Conclusiones	198
CAPÍTULO CINCO EL REPERTORIO DE LA PROTESTA AMBIENTAL	203
1. Introducción	203
2. El concepto de repertorio de la protesta. Una propuesta de clasificación.....	205
3. El repertorio en la protesta ambiental en España	212
3.1. Evolución del repertorio	217
3.2. La innovación en el repertorio	218
4. Oportunidades, repertorios y subsistemas de política.....	220
5. El Estado como destinatario de la protesta y la apelación a las instituciones europeas	229
6. Cuando no hay lugar para el disenso: la represión como respuesta estatal.....	233
6.1. El carácter moderado de la cultura del ecologismo en España	235

6.2. La tradición de "represión" policial del disenso político	238
7. Conclusiones	241
CAPÍTULO SEIS EL PANORAMA ORGANIZATIVO DE LA CONTIENDA AMBIENTAL.....	243
1. Introducción	243
2. Rasgos organizativos básicos de la protesta ambiental en España	245
3. El panorama organizativo en las distintas problemáticas de la protesta ambiental	250
4. El repertorio de la protesta según la identidad de sus promotores	256
4.1. Los partidos políticos; ¿promotores u oportunistas de la protesta ambiental?	259
5. La dualización de las movilizaciones a favor del medio ambiente.....	261
6. La profesionalización de la protesta versus condicionantes de acción colectiva.....	265
7. La red de interacciones organizativas de la protesta	269
7.1. La estructura de la red	271
7.2. La posición de los distintos actores en la red	275
8. Conclusiones.....	281
CAPÍTULO SIETE ORGANIZANDO LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE. LOS GRUPOS ECOLOGISTAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.....	289
1. Introducción.....	289
2. Modelos organizativos en el movimiento ecologista.....	292
3. La evolución organizativa: las insuficiencias de la tesis de la institucionalización de los movimientos	303
3.1. El crecimiento organizativo: un movimiento de voluntarios.....	306
3.2. Ampliación de la agenda y dinámicas de especialización y división del trabajo.....	315
3.3. Acceso al proceso político y moderación del repertorio político	323

4. Tensiones organizativas: presiones hacia la moderación y la falta de recursos económicos	328
4.1. La cohesión interorganizativa como respuesta.....	330
5. Conclusiones (y conjeturas sobre tendencias organizativas a medio plazo)	336
 CAPÍTULO OCHO EL IMPACTO DE LA PROTESTA. PROCESOS DE GENERALIZACIÓN DEL CONFLICTO E INFLUENCIA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL	
343	
1. Introducción: el carácter local del conflicto ambiental en España	343
2. Determinantes de la generalización de la protesta ambiental: La estrategia de movilización translocal como principal vía de acceso ecologista al proceso de toma de decisiones estatal en España	346
2.1. Factores políticos	346
2.2. Los condicionantes de la problemática ambiental.....	348
2.3. La estructura organizativa e identidad del movimiento ecologista.....	350
3. La evolución de los conflictos ambientales y la política de residuos industriales en la década de los noventa. Una aproximación cuantitativa.....	353
3.1. La evolución de la política de RTPs	354
3.2. Evolución de la protesta contra la contaminación industrial: la problemática de los residuos	357
3.2.1. La evolución del conflicto en relación con los vertidos	358
3.2.2. Cambio en el repertorio político	360
3.2.3. Cambio en el habitat de la protesta	362
3.2.4. Cambio en el panorama organizativo	363
4. Un estudio de caso: el conflicto sobre el proyecto de la incineradora de Miramundo en Cádiz.....	367
4.1. La movilización local.....	371
4.2. Lo global como parte de lo local	373
4.3. La generalización translocal: la incidencia de la contienda ambiental.....	375

5. Conclusiones	380
CONCLUSIONES.....	383
1. Los resultados del análisis empírico de la contienda ambiental	384
1.1. Contribución al conocimiento existente sobre la acción colectiva a favor del medio ambiente y su papel en la política ambiental en España	390
2. Aportaciones teóricas del análisis realizado de la contienda ambiental en España.....	391
2.1. El Estado como estructurador de la política: la especificación de los condicionantes políticos de los movimientos sociales	392
2.2. Los movimientos sociales como agentes de cambio de la política pública y la necesidad de especificar el concepto	396
ANEXO.....	401
A. Nota metodológica: el sesgo de selección en la base de datos sobre eventos de protestas ambientales.....	403
B. Hoja de códigos para el análisis de eventos de protesta ambiental.....	427
C. Reglas de codificación	435
D. Cuestionario de Organizaciones del Movimiento Ecologista, TEA99.....	445
E. Listado de Entrevistadas/os	459
REFERENCIAS.....	461

ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

Tabla 3.1. Nivel de la protesta ambiental en siete países de la Unión Europea, 1988-1997	133
Tabla 3.2. Movilización a favor del medio ambiente en siete países de la Unión Europea (manifestaciones con más de 500 participantes entre 1988 y 1997).....	140
Tabla 3.3. Ámbito territorial atribuido a laprotesta ambiental en España, 2988-1997 (Porcentajes de EP y CA).....	142
Tabla 3.4. Proporción de protestas relativas a problemas ambientales definidos como locales en siete países de la UE, 1988-1999.....	147
Tabla 4.5. Nivel de protesta de acuerdo con el tipo de problemática ambiental en España, 1988-1997. Distribución porcentual.....	159
Tabla 4.6. Potencial de movilización de las problemáticas ambientales en España, 1988-1997	192
Tabla 4.7. Tamaño promedio de los municipios en los que tienen lugar movilizaciones de acuerdo con el tipo de problemática ambiental* (en railes).....	196
Tabla 5.8. Escenarios y repertorios de laprotesta ambiental en España, 1988.1997.....	213
Tabla 5.9. Evolución del escenario de laprotesta ambiental en España, 1988-1997.....	218
Tabla 6.10. Perfil organizativo en laprotesta ambiental en España, 1988-1997.....	246
Tabla 6.11. Perfil organizativo de la protesta ambiental de acuerdo con el ámbito territorial de la demanda, 1988-1997	251
Tabla 6.12. Perfil organizativo de la protesta de acuerdo con la problemática ambiental, 1988-1997	253
Tabla 6.13. Repertorio de la protesta ambiental de acuerdo con el tipo de promotor, 1988-1997.....	258
Tabla 6.14. Aportación de los distintos tipos de organizadores a la movilización social.....	264

Tabla 6.15. Evolución de la estructura de la red de actores estatales en la protesta ambiental, 1988-1997	272
Tabla 6.16. <i>Evolución de la posición en términos de centralidad de los principales actores en la protesta ambiental</i> (valores normalizados).....	277
Tabla 6.17. <i>Claves de las principales entidades que aparecen en el análisis de redes:</i>	287
Tabla 7.18. <i>Tipología de organizaciones de los movimientos sociales y ejemplos de organizaciones ecologistas de ámbito estatal</i>	294
Tabla 7.19. <i>Comparación del repertorio de protesta de las organizaciones ecologistas de ámbito estatal, 1988-1997</i>	300
Tabla 7.20. <i>Estructura del presupuesto de las organizaciones ecologistas en 1997</i>,	313
Tabla 7.21. <i>Evolución de la agenda temática del movimiento ecologista en España desde mediados de los ochenta. (Comparación de las encuestas AEDENAT86, CODA199, TEÁ99). Porcentajes</i>	317
Tabla 7.22. <i>Comparación de los temas ambientales en la agenda de las organizaciones ecologistas (de acuerdo con la encuesta) y en sus actividades de protesta (de acuerdo con la muestra de EP de El País) a finales de los noventa. Porcentajes</i>	318
Tabla 7. 23. <i>Repertorio político de las organizaciones ecologistas en España (TEÁ99)</i>	326
Tabla 7. 24. <i>Frecuencia e intensidad (medias) de intercambio de información de los grupos ecologistas con las principales organizaciones estatales e internacionales (TEÁ99)</i>	334
Tabla 8.25. <i>Comparación del repertorio de la protesta en dos tipos principales de problemáticas relativas a los residuos industriales</i>	361
Tabla 8.26. <i>Perfil organizativo de la protesta sobre residuos industriales, 1988-1997. Porcentajes sobre total. Respuesta múltiple</i>	365

Tabla A.27. <i>El sesgo de selección en la cobertura de protestas ambientales en El País de acuerdo a la forma adoptada, 1988-1997.....</i>	408
Tabla A.28. <i>El sesgo de selección en la cobertura de protestas ambientales en El País, en movilizaciones con incidentes de orden público, 1988-1997.....</i>	410
Cuadro 5.1. <i>Tipología del repertorio de la protesta ambiental.</i>	211

ÍNDICE DE FIGURAS Y GRÁFICOS

Figura 0.1. <i>Presencia relativa de activistas versus afectados ¿Uredos en movilizaciones motivadas por diferentes problemáticas ambientales en España</i>	4
Gráfico 3.1 <i>Evolución del nivel de la protesta ambiental en España (1), 1988-1997</i>	128
Gráfico 3.2 <i>Evolución del número de eventos de protesta ambiental en la edición nacional y tres ediciones autonómicas de El País, 1988-1997</i>	129
Gráfico 3.3 <i>Evolución del nivel de protesta ambiental en España (2), 1977-1997</i>	131
Gráfico 3.4 <i>Evolución del promedio de participantes en movilizaciones ambientales en España, 1988-1997</i>	137
Gráfico 3.5 <i>Evolución del promedio de participantes en movilizaciones ambientales en España (2), 1977-1997</i>	139
Gráfico 3.6. <i>Número de movilizaciones (y manifestaciones grandes), con promedio de participantes, de acuerdo al ámbito de la demanda</i>	145
Gráfico 3.7. <i>Distribución de las movilizaciones y promedio de participantes de acuerdo a la población del municipio en el que tuvieron lugar (1988-1997)</i>	149
Gráfico 4.8. <i>Evolución del nivel de la protesta conservacionista en España, 1988-1997</i>	164
Gráfico 4.9. <i>Evolución de la protesta sobre temas de territorio (y de la oposición a la construcción de carreteras) en España, 1988-1997 (respuesta múltiple)</i>	169
Gráfico 4.10. <i>Evolución del nivel de la protesta sobre el aguay porcentaje registrado en la edición estatal de El País, 1988- 1997</i>	176
Gráfico 4.11. <i>Evolución del nivel de la protesta sobre contaminación industrial en España, 1988-1997. Total y subcategorías de residuos industriales y contaminación.</i>	181
Gráfico 4.12. <i>Evolución de la protesta antinuclear en España, 1988-1997</i>	184

Gráfico 4.13. <i>Evolución del nivel de la protesta sobre la calidad del medio ambiente urbano en España» 1988-1997 (total y subcategoría de residuos domésticos)</i>	189
Gráfico 5.14. <i>Escenarios de la protesta de acuerdo a la problemática ambiental, 1988-1997 (distribución porcentual de acuerdo a la demanda principal)</i>	222
Gráfico 5.15. <i>Distribución del repertorio de la en escenarios institucionales y políticos de acuerdo con la problemática ambiental, 1988-1997</i>	224
Gráfico 5.16. <i>Repertorio de la protesta y extensión territorial de las demandas ambientales (distribución porcentual de EP supralocales; respuesta múltiple)</i>	226
Gráfico 5.17. <i>Evolución de las quejas comunitarias en la materia de medio ambiente en España, 1988-1997</i>	232
Gráfico 6.18. <i>Presencia relativa de activistas versus afectados directos en movilizaciones motivadas por diferentes problemáticas ambientales en España</i>	268
Gráfico 6.19. <i>La red de la protesta ambiental en España, 1988-1989</i>	284
Gráfico 6.20. <i>La red de la protesta ambiental en España, 1990-1992</i>	285
Gráfico 6.21. <i>La red de la protesta ambiental en España, 1992-1993</i>	285
Gráfico 6.22. <i>La red de la protesta ambiental en España, 1994-1995</i>	286
Gráfico 6.23. <i>La red de la protesta ambiental en España, 1996-1997</i>	286
Gráfico 7.24. <i>Evolución (de las variaciones anuales) de la afiliación y presupuestos económicos de las organizaciones ecologistas en España, 1989-1997</i>	309
Gráfico 7.25. <i>Profesionalización de las organizaciones ecologistas en España, 1988-1997 (WWF y Greenpeace excluidos)</i>	313
Gráfico 7.26. <i>Principales problemáticas de la protesta protagonizada por organizaciones ecologistas estatales.</i>	320

Gráfico 7.27. <i>Valoración de las organizaciones ecologistas sobre el grado de accesibilidad y de receptividad de distintos departamentos de la Administración central y autonómica (1996)...</i>	324
Gráfico 8.28. <i>Evolución de los casos de conflictos relativos a las dos facetas principales de la problemática de los residuos industriales: oposición a infraestructuras de tratamiento y vertidos (ilegales) contaminantes 1988-1997</i>	359
Gráfico 8.29. <i>Comparación de la distribución porcentual de las movilizaciones relacionadas con infraestructuras de residuos industriales y vertidos (ilegales) contaminantes de acuerdo con el tamaño de la población</i>	363
Gráfico A.30. <i>Distribución de las movilizaciones en nacional o local según el número de participantes.....</i>	411



ABREVIATURAS

De conceptos y expresiones:

AAW	Asociaciones de Vecinos
CA	Caso de conflicto Ambiental
CCAA	Comunidades Autónomas
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EOF	Estructura de Oportunidades Políticas
EP	Evento de Protesta
MS	Movimiento(s) Social(es)
NIMBY	" <i>not in my backyard</i> " (no en mi patio)
NMS	Nuevos Movimientos Sociales
OME	Organización del Movimiento Ecologista
RTPs	Residuos Tóxicos y Peligrosos
TEA	<i>Transformation of Environmental Activism</i> (proyecto de investigación)

De organizaciones del movimiento ecologista:

ADENC	Associació per la Defensa i l'Estudi de la Natura
ADENEX	Asociación para la Defensa de la Naturaleza de Extremadura AEDENAT Asociación
Ecologista para la Defensa de la Naturaleza AEORMA	Asociación para la
Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente	
AEPDEN	Asociación de Estudios y Protección de la Naturaleza
AGADEN	Asociación Gaditana de Defensa de la Naturaleza
ANDALUS	Asociación para la Supervivencia de la Naturaleza y el Medio Ambiente
ANG	Associació de Naturalistes de Girona
ANPED	The Northern Alliance for Sustainability
ARCA	Asociación para Defensa de Recursos Naturales de Cantabria

AT	Amigos de la Tierra
CAME	Coordinadora Asamblearia del Movimiento Ecologista
CEAN	Coordinadora Antinuclear Coordinadora
CEPA	Ecologista y Pacifista de Andalucía Centre de
CEPA	Ecología i Projectes Alternatius Consejo Ibérico
CIDN	de Defensa de la Naturaleza Coordinadora de
COAGRET	Afectados pro Grandes Embalses y Trasvases
	Coordinadora de Organizaciones de Defensa Am-
CODA	biental
	Luga per a la Defensa del Patrimoni Natural
DEPANA	Federación de Amigos de la Tierra Federación
FAX	Ecologista Pacifista Gaditana Federación
FEPG	Ecopacifista de Granada Grupo Ecologista
FEPGr	Mediterráneo Grup Estudi i Proteció Ecosistem
GEM	del Camp Grup Ecologista de El Vendrell Grup
GEPEC	Balear d'Ornitologia i Defensa de la Natura-lesa
GEVEN	Grupo de Recuperación de Fauna Salvaje
GOB	Institució Altempordanesa per a la Defensa i Estu-
	di de la Natura
GREFA	Institució de Ponent per a la Conservado i
IAEDEN	l'Estudi de l'Entorn Natural
	Sociedad Española de Ornitología Asociación
IPCENA	Malagueña para la Protección de la Vida
	Silvestre
<i>SEO/Birdlife</i>	Fondo Mundial para la Naturaleza-Asociación
SILVEMA	para la Defensa de la Naturaleza

WWF-ADENA

De otras organizaciones, organismos y programas públicos, partidos y sindicatos:

CAMA	Consejo Asesor de Medio Ambiente
CAVE	Confederación de Asociaciones de Vecinos el Estado

CCOO	Comisiones Obreras
CGT	Confederación General de Trabajadores
CIMA	Comisión Interministerial de Medio Ambiente
CPP	Comité de Participación Pública
DGMA	Dirección General Medio Ambiente
ENRESA	Empresa Nacional de Residuos Radioactivos
ICONA	Instituto para la Conservación de la Naturaleza
IM	Instituto de la Mujer
IU	Izquierda Unidad
LCR	Liga Comunista Revolucionaria
LV	Los Verdes
MIMAN	Ministerio de Medio Ambiente
MINER	Ministerio de Industria (y Energía)
MOPU-MOPT-MOPTMA	Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio ambiente
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libera ción
ONGD	Organización No-Gubernamental de Desarrollo
ORT	Organización Revolucionaria de Trabaj adores
PAR	Partido Aragonésista
PCE	Partido Comunista Español
PEN	Plan Energético Nacional
PHN	Plan Hidrológico Nacional
PITMA	Programa Industrial y Tecnológico Medioambien tal
PNRTPs	Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PTE	Partido de los Trabajadores
SEMAV	Secretaría de Estado para el Medio Ambiente y la Vivienda
SEPRONA	Servicio de Protección de la Naturaleza
UE	Unión Europea (Comunidad Económica Europea)
UGT	Unión General de Trabajadores

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis ha sido posible gracias a mi estancia desde otoño de 1993 en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones de Madrid, donde he sido becario durante cuatro años. Los cursos de su master en ciencias sociales, los seminarios de investigación, las conferencias y el contacto con excelentes profesores y estudiantes han sido determinantes en mi formación de postgrado. Los recursos de la biblioteca, así como la dedicación y buen hacer de Martha Peach, Almudena Knecht, Jesús Cuellary Gema Sánchez, han significado una ayuda esencial. La misma actitud que he encontrado siempre en el resto del personal del centro.

Las discusiones al inicio de este trabajo con los profesores Robert Fishman y Vincent Wright fueron decisivas para su despegue y su orientación analítica. A Robert, quien inicialmente asumió la supervisión de esta tesis, agradezco su confianza en mi trabajo y su capacidad para transmitir optimismo. Las añoradas conversaciones con Vincent no tuvieron desperdicio. Su interés por el objeto de mi investigación ("a bunch of lefty radical hippies" como solía referirse a los ecologistas) me demostró que no existen temas de estudio buenos o malos, ni de izquierdas o derechas, sino trabajo realizado o no con rigor profesional. En distintos momentos los comentarios de los profesores Sidney Tarrow, Terry Karl y Dimitri Sotiropoulos estimularon la marcha de la investigación. El interés y los buenos consejos del profesor José Ramón Montero han significado siempre un apoyo esencial. El profesor Andrew Richards, mi apreciado director de tesis, ha sido una ayuda diaria que con el paso de los años ha adquirido un valor incalculable.

También tengo que agradecer al CEACS, en particular a su Director, el profesor José María Maravall, el apoyo institucional que me ha permitido participar durante tres años y medio en el proyecto de investigación financiado por la Unión europea, TEA

(The Transformation of Environmental Activism), Aprecio igualmente la buena disposición y eficacia de Magdalena Nebreda en su gestión administrativa.

Este proyecto europeo me ha proporcionado una financiación primordial, me ha permitido contar con una evidencia empírica impensable cuando proyecté la tesis y poder contrastar el caso español con otros países. Además, me ha brindado la oportunidad de trabajar con destacados especialistas europeos en el principal campo de estudio de la tesis. El contacto con profesoras y profesores extranjeros de la calidad académica (y humana) de Mario Diani, Andrew Jamison, María Kousis, Donatella detta Porta, Chris Rootes y Dieter Rucht ha sido una verdadera suerte. A Chris tengo que agradecerle que fuera capaz de confiar en un doctorando desconocido la responsabilidad de llevar a cabo uno de los casos de un proyecto tan ambicioso como el que se proponía poner en marcha, y que siga haciéndolo después de tres años. A Mario, no sólo debo agradecer que me "introdujera" en este grupo, sino también que me haya dedicado su ayuda siempre que se la he solicitado. Su producción intelectual, además, ha supuesto siempre un punto de referencia cardinal en mi aproximación al estudio de los movimientos sociales. También agradezco a los profesores Ifiaki Barcena y Pedro Ibarra, responsables del caso vasco en la investigación TEA, la amistad brindada al "joven procedente del foro ".

Fuera del CEACS, debo agradecer el apoyo del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid. En la UAM no sólo he completado mi formación como alumno de doctorado, sino que además tuve la suerte de iniciar mi experiencia docente. Dicha labor docente continúa ahora en el departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III, al que agradezco el apoyo prestado durante estos últimos meses.

Este trabajo no hubiera sido lo mismo sin la colaboración de muchos ecologistas que me han brindado, a cambio de nada, su tiempo (tan valioso para activistas, casi siempre voluntarios desbordados por el trabajo) y, en ocasiones, su hospitalidad. Espero

que encuentren alguna utilidad en los resultados que presento a continuación.

En la redacción final de la tesis he contado con las críticas, correcciones y sugerencias de varias compañeras. Marta Fraile, Paloma Aguilar y Ana Rico me han ayudado con diversos capítulos, como he ido señalando al inicio de los mismos. Remo Fernández ha realizado un trabajo encomiable con la edición definitiva de este texto. Con gran generosidad, Celia Valiente ha realizado una lectura crítica del último borrador con una eficacia envidiable. Sus múltiples comentarios y correcciones han sido fundamentales para poner fin a la tesis. Por este motivo, supongo que también le estarán agradecidos todos mis familiares y amigos que deseaban tanto o más que yo la llegada de ese momento. A todos ellos agradezco su apoyo, con especial cariño a Pilar y a mis padres, Enrique y María.

INTRODUCCIÓN

"Hoy, la iniciativa para cambiar el mundo no es de los partidos ni de los políticos, absolutamente desacreditados porque esconden más que enseñan. La iniciativa, como se ha visto en Seattle, es de la sociedad c/wT" (John Berger)¹

Esta investigación tiene como objeto el estudio de la relación entre los movimientos sociales y el Estado, de sus condicionantes así como de sus implicaciones en la evolución de la política pública. En concreto se centra en la relación entre el movimiento ecologista y la política ambiental en España. Esta relación está marcada por el conflicto, por lo que a menudo me refiero al objeto de la investigación como el estudio de la contienda ambiental. A nivel teórico, la investigación pretende contribuir al conocimiento de la relación entre protesta social y políticas públicas y, de manera más específica, al estudio de los (nuevos) movimientos sociales y su incidencia política. La evidencia empírica generada viene a cubrir varias lagunas en la investigación sobre la acción colectiva (la protesta social y los movimientos sociales) en España. También aporta elementos nuevos para la comprensión de la evolución de la política ambiental y, en concreto, las dinámicas de europeización detrás de su avance.

¹ De la entrevista publicada en el cuadernillo Babelia de El País del 23 de septiembre de 2000.

Problemática empírica y enfoque analítico

En el último decenio, la incorporación en la agenda de investigación de los movimientos sociales del tema de su influencia ha acercado este área al campo de las políticas públicas². Se ha venido a reconocer una realidad de creciente presencia de organizaciones de los movimientos en los procesos de toma de decisiones. Los análisis empíricos están aportando nuevos elementos para entender la naturaleza de la relación de los movimientos sociales con el Estado, ofreciendo una visión más compleja de procesos como los relacionados con su evolución organizativa (y su institucionalización) y con su impacto en los procesos de elaboración de las políticas.

Los estudios de política pública también han considerado, en términos genéricos, el papel de los movimientos sociales en el desarrollo de las políticas³. Sin embargo, el análisis empírico tiende aún a centrarse en los principales actores institucionales, sin considerar sus relaciones más amplias con la sociedad civil. En el caso de la política ambiental, las organizaciones ecologistas suelen figurar entre la constelación de actores en los estudios de los procesos decisivos. No obstante, normalmente se presta poca atención a la naturaleza de sus relaciones interorganizativas (dentro de las redes de los movimientos ecologistas) y sus vínculos con la protesta social. En parte, esta escasa atención al ámbito de la acción colectiva y a los escenarios sociales del proceso político ha estado fomentada por el predominio de enfoques analíticos elitistas y el sesgo a favor de factores de cambio exógenos en la expli-

² Aunque parecen predominar los estudios en el campo de los movimientos sociales, véanse, p. ej., los dos volúmenes editados por Giugni et al. (1998,1999) o Giugni 1998; sobre el estudio del impacto de los movimientos en la política pública véanse Burstein et al. (1995) y Rochon y Mazmanian (1993).

³ Entre los estudios que enfatizan la creciente influencia de las organizaciones ecologistas destacan la investigación de Jánicke y Weidner (1995; 1997) sobre las condiciones de éxito de la política ambiental o los trabajos sobre la modernización ecológica (Weale 1992). De ahí que la promoción de la participación pública y, en especial, de los ecologistas haya pasado a ser considerada como un objetivo en diversos documentos programáticos que orientan la acción pública en materia de medio ambiente.

cación de la evolución de las políticas. El reciente interés por los factores endógenos en los procesos de cambio político ha comenzado a atraer el interés de los análisis hacia las arenas sociales del proceso político y, en consecuencia, hacia el papel de la protesta social y de los movimientos sociales⁴.

Partiendo del campo de estudio de la acción colectiva, esta investigación pretende ubicarse, expandiéndola si cabe, en el espacio de confluencia con los análisis de políticas públicas, como muestra la siguiente Figura 0.1 Esta tarea se ve favorecida por la creciente convergencia de enfoques analíticos y, en concreto, por la influencia del institucionalismo⁵ y su interés en el estudio de las condiciones en las que se mueven los actores políticos (el contexto de la acción) y que moldean sus estrategias políticas y sus objetivos.

Mi enfoque toma como punto de partida tres postulados analíticos establecidos dentro del debate reciente sobre el institucionalismo histórico⁶. En *primer* lugar, concibo la política como un proceso moldeado por las instituciones. Las instituciones estructuran la política y dejan su impronta en los resultados del proceso político⁷. Algo de lo que, por otra parte, son conscientes los actores políticos por lo que centran su atención en las instituciones, intentando influir en su diseño así como conducir el proceso político a los espacios en los que disfrutan de mayor nivel de acceso

⁴ Curiosamente, mientras que el papel de los ecologistas se suele soslayar en la política doméstica, algunos autores señalan que se ha (sobre)enfaticado en la creación y evolución de los regímenes internacionales de política ambiental (véase Downs, G. 2000 y, para una postura contraria, Ringius 2001).

⁵ Sobre la teoría de las instituciones en ciencia política y sociología política véanse por ejemplo Hall 1993, Hall y Taylor 1996, Peters 1998, Thelen 1999 o Pierson 2000.

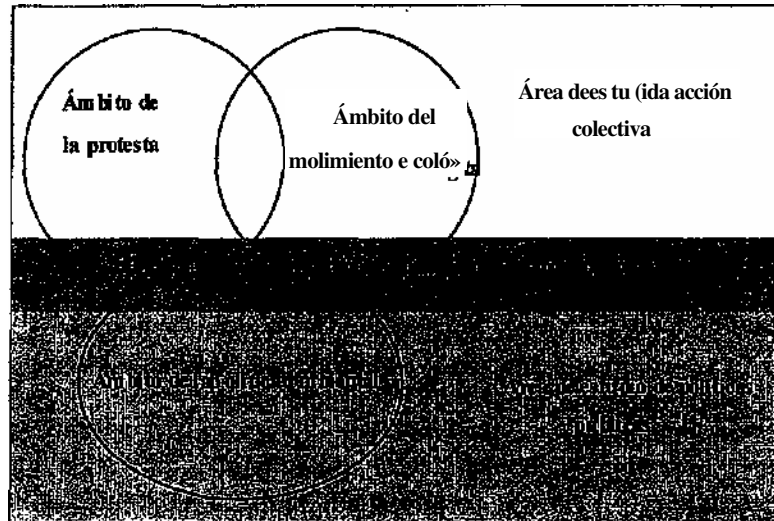
⁶ Destacados por Thelen y Steinmo (1992).

⁷ La noción de instituciones incluye tanto organizaciones como procedimientos y reglas formales e informales que estructuran la conducta de los actores. Así, Hall incluye: "*the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and the economy*" (1986, p.9). Ikenberry (1988) incluye desde rasgos específicos del gobierno y en un sentido más amplio de la estructura del Estado y del orden social normativo (citado en Thelen y Steinmo, 1992).

4 / Protesta social y políticas públicas

relativo (Hall 1986, pp. 6-9). Para evitar explicaciones deterministas en la aplicación empírica de los presupuestos teóricos del institucionalismo histórico, pretendo incorporar una visión dinámica de los procesos políticos, que confiere un papel crítico a los actores como agentes del cambio político.

Figura 0.1. *Presencia relativa de activistas versus afectados directos en movilizaciones motivadas por diferentes problemáticas ambientales en España*



En *segundo* lugar, presto especial interés a la naturaleza y variaciones de las relaciones entre factores explicativos. Como señalan Thelen y Steinmo (1992 p.12), el énfasis en las instituciones como factor que modela la interacción política no debería reemplazar la atención a otras variables explicativas, sino servir para "contextualizarlas", mostrando como se relacionan entre sí. Al hacer explícita la forma en la que la situación política está estruc-

turada, el investigador está en mejor disposición de capturar la complejidad de fenómenos políticos reales⁸.

Y, en tercer lugar, asumo la inducción como lógica predominante de la construcción teórica. En este sentido, aunque en la presentación del enfoque analítico (en el siguiente capítulo) parto de unas hipótesis de carácter general, que a menudo suponen variaciones o correcciones a tesis dominantes en la literatura sobre movimientos sociales y políticas públicas, sus contenidos e implicaciones específicas se desarrollan en el curso de la interpretación del material empírico.

La problemática teórica (o los problemas de la "teoría")

Interrogarse por la naturaleza de la contienda ambiental demanda un marco teórico que facilite encontrar respuestas a tres preguntas: **¿qué factores condicionan el proceso de la acción colectiva a favor del medio ambiente?, ¿cuál es la aportación del movimiento ecologista en este proceso? y ¿cuál es su incidencia política?**

Estos interrogantes sitúan el punto de partida de la investigación en el campo de las teorías de la acción colectiva y de los movimientos sociales. En concreto, la perspectiva de estudio de los movimientos sociales denominada teoría del proceso político (Tilly 1978, 1984; McAdam 1982) y, dentro de ésta, el enfoque de las oportunidades políticas, se plantea el mismo tipo de preguntas que esta tesis (Tarrow 1998a; Kriesi et al 1995, Kriesi 1989, 1995; Kitschelt 1986; Jenkins y Klandermans 1995). Sin embargo, pese a la calidad individual de algunas de sus investigaciones y su contribución al conocimiento de los movimientos sociales, en términos generales estos estudios suelen adolecer de deficiencias importantes. En mi opinión, estas carencias pueden resumirse en dos debilidades de sus articulaciones teóricas.

⁸ Aunque, este estilo analítico no aspira a la elegancia de los modelos explicativos de otros enfoques, atender a la complejidad de la realidad política no exime de la formulación teórica y la búsqueda del equilibrio entre complejidad y parsimonia (Thelen y Steinmo 1992, p. 13).

En primer lugar, considero que conceptos clave de su objeto de estudio, como movimiento social o Estado, no están suficientemente especificados. Resulta especialmente sorprendente la escasa atención prestada a la definición de movimiento social. A nivel conceptual tienden a acentuar la dimensión de "oposición continua al poder establecido" de los movimientos sociales⁹. A nivel empírico, este énfasis conduce, por un lado, a asimilarlos con el fenómeno más amplio de protesta social. Por otro lado, cuando se ocupan de su base organizativa, se tiende a considerar exclusivamente a las organizaciones más formalizadas, reduciéndolos a una colección de (entidades parecidas a los) grupos de interés¹⁰. Esta falta de especificación de lo que se entiende por movimiento social (y de diferenciación conceptual frente a fenómenos cercanos como la protesta o los grupos de interés) conduce con frecuencia a que los estudios sobre movimientos sociales (sobre su relación con el Estado y su incidencia política) (con)fundan las dos primeras preguntas anteriores: es decir, que asuman que los determinantes de la protesta social son los mismos que también condicionan la naturaleza de los movimientos y de su participación en el proceso político. Esta investigación defiende, por el contrario, la importancia de distinguir analíticamente ambas preguntas. Aunque la protesta y los movimientos son dos fenómenos que tienden a

⁹ Posiblemente la definición más extendida de movimiento social proviene de esta perspectiva teórica: "*a sustained challenge to power holders by means of repeated public displays of that population's worthiness, unity, numbers, and commitment*" (Tilly, 1999, p.257).

¹⁰ Esta situación refleja la influencia de la teoría de la movilización de recursos (Oberschall 1973, McCarthy y Zald 1977, Jenkins 1983; Klandermans 1997). La perspectiva del proceso político incorpora con frecuencia elementos analíticos de la teoría de la movilización de recursos, a su vez una elaboración de la teoría de la acción colectiva de Mancur Olson (1971). En este sentido, merece la pena destacar que la movilización de los recursos propone una teoría de la acción colectiva y no de los movimientos sociales (Diani 2001); su interés fundamental es explicar las dinámicas que facilitan la conversión de la acción colectiva potencial en acción real, proceso en el que las organizaciones resultan elementos centrales que reúnen recursos y los dirigen hacia la movilización (della Porta y Diani 1999). En ese sentido resultan cruciales las infraestructuras organizativas y las relaciones inter-organizativas (Gamson 1987).

solaparse en la realidad, cada uno demanda explicaciones específicas.

Esta confusión dificulta además la identificación de los diversos factores explicativos y la naturaleza de sus interacciones. De esta manera, el problema de la especificación del objeto de estudio enlaza con el *segundo* tipo de debilidades en las teorías dominantes de los movimientos sociales: la especificación de los posibles factores explicativos del grado de impacto de la acción colectiva sobre las políticas públicas. Un síntoma de estas carencias es la escasa capacidad de estas teorías para vincular procesos y resultados, como sugiere la mencionada escasez de trabajos sobre la incidencia política de los movimientos (o de la protesta social). Es decir, con relación a mis tres interrogantes, la investigación empírica ha tendido a obviar (o no ha sabido responder) al tercero, la cuestión de los resultados de la contienda política entre movimientos y Estado. Desde el lado del análisis de los procesos de toma de decisión, como he mencionado, la subordinación de los escenarios sociales y de los factores endógenos en las explicaciones de la evolución de la política pública ha contribuido igualmente a atribuir un carácter residual a la incidencia política de los movimientos sociales.

Aun con el riesgo que entraña simplificar dentro de un campo de estudio tan vasto y prolífico como el de los movimientos sociales, mi impresión es que estas deficiencias teóricas están relativamente generalizadas y que han dado lugar al establecimiento en la disciplina de una serie de hipótesis poco robustas. Por ejemplo, en relación con los condicionantes políticos de la acción colectiva, trabajos profusamente citados como los de Kitschelt (1986) o Kriesi y colaboradores (1995) se limitan a establecer relaciones causales entre determinados rasgos de tipo estructural definidos de manera vaga (como el grado de descentralización, la pluralidad del sistema de partidos, etc.), y el número de protestas y de asistentes en distintos contextos políticos. Los intentos posteriores de contrastar estas hipótesis, aplicándolas a otros casos empíricos (diferentes de los que dieron lugar a la formulación de estas hipótesis) revelan la necesidad de afinar sus hipótesis iniciales. En concreto,

subrayan la necesidad de especificar la naturaleza y mecanismos de actuación de los factores políticos. Además, la investigación empírica ha puesto también de manifiesto que los modelos explicativos suelen estar infra-especificados, y que resulta necesario incorporar otros elementos explicativos además de los condicionantes de tipo político.

La tesis de la institucionalización de los movimientos, ligada a la explicación de su éxito y consolidación como actores permanentes en el proceso político, ilustra este tipo de carencias. En una interpretación muy cruda, esta tesis mantiene que a medida que los movimientos sociales acceden de manera estable a la *polity* se transforman en (actores similares a los) grupos de interés. Aunque comparto varios de los presupuestos centrales de esta hipótesis (fundamentalmente, el de la acción racional de los actores), su formulación adolece frecuentemente de una visión mecanicista del proceso de adaptación organizativa de los movimientos al contexto político en el que operan. A menudo, no se tiene en cuenta que la forma en que se produce este proceso está mediada, entre otros factores, por la identidad, experiencias previas e historia organizativa, del movimiento en cuestión.

Los rasgos de los movimientos actúan también como factores explicativos de la contienda ambiental. Cada movimiento social en cada contexto seguirá una pauta distinta de adaptación a los condicionantes políticos que influyen en la consecución de su objeto político. De nuevo, los estudios cuidadosos sobre la evolución organizativa de los movimientos están cuestionando la visión dominante del proceso de institucionalización. De nuevo, sugieren que la formulación original de esta tesis se ha visto sesgada por la naturaleza de los casos empíricos que dieron pie a su formulación inicial (normalmente pertenecientes a los países del norte de Europa).

Selección del caso y por qué un estudio de caso

En este sentido, el análisis de la contienda ambiental en España ofrece una oportunidad idónea para detectar las deficiencias teóricas en el estudio de los movimientos sociales. La utilización

del caso de estudio facilita una aproximación empírica en profundidad al objeto de la investigación. Permite considerar un mayor número de variables y atender a las conexiones existentes entre ellas.

La elección del caso español tiene una justificación adicional. Como acabo de señalar, el predominio de casos de estudio procedentes de los países del norte europeo y Estados Unidos ha introducido cierto sesgo en las formulaciones teóricas sobre los movimientos sociales. Esta impronta les ha restado utilidad para comprender fenómenos similares en otros contextos. Por ejemplo, la mencionada identificación de los movimientos con organizaciones formalizadas (grandes, de ámbito estatal, etc.) ha estado alentada por la importancia de éstas en la estructura organizativa de los movimientos de países con mayor desarrollo de la investigación empírica (Reino Unido, EEUU, Alemania, Holanda, etc.). Su extrapolación como indicadores de participación a contextos en los que los movimientos sociales no se sustentan (o no generan) en este tipo de estructuras organizativas ha llevado frecuentemente a la (errónea) conclusión de la ausencia o debilidad de los mismos. En este sentido, el escaso desarrollo de la investigación empírica en España ha dado pie a generalizaciones (poco rigurosas) que consideran España un territorio baldío, no apto para acción colectiva a favor de bienes públicos. A medida que esta imagen se ha convertido en un lugar común, la confirmación empírica de estas afirmaciones ha sido reemplazada por pseudo-explicaciones que abundan en determinismos culturales.

Los resultados de un estudio preliminar sobre la protesta ambiental en España discrepaban de esta imagen (Jiménez 1999a). Se constató la existencia de un entramado de grupos pequeños pero capaces de mantener una oposición constante a determinadas acciones (o inacciones) del Estado. Se discernía, igualmente, la presencia de un movimiento activo pero que, por determinados factores, tendía a pasar desapercibido a la opinión pública (y a los científicos sociales). Y, por último se evidenciaban la falta de adecuación de las herramientas teóricas dominantes en la literatura de los movimientos sociales y los problemas metodológicos derivados.

En este sentido, el estudio de la contienda ambiental en España ofrecía una buena oportunidad para mejorar el conocimiento de la relación entre los movimientos sociales y el Estado, sus condicionantes y sus implicaciones para la política pública. En relación con la incidencia de la contienda ambiental, la investigación permitía comprobar en qué medida estaba justificada empíricamente la escasa atención prestada en los estudios de política ambiental a la movilización social y en qué medida los estudios relativos al proceso de europeización de la política ambiental estaban obviando su incidencia en el avance de la misma.

Por último, el caso de la acción colectiva a favor del medio ambiente ofrecía además la ventaja de la existencia de multitud de estudios sobre la protesta en materia ambiental y movimientos ecologistas en otros contextos. Esta situación aseguraba la posibilidad de enriquecer la investigación mediante el contraste con otros casos¹¹.

Metodología

El estudio de caso no sólo ofrece la oportunidad de plantear múltiples interrogantes empíricos relacionados con un mismo fenómeno empírico, sino que también permite poner en práctica una gran diversidad de métodos en el proceso de generación y tratamiento de datos para dar respuesta a los mismos. Esta investigación ha estado abierta a la aplicación de todo método practicable que proporcionara vías para responder a los interrogantes planteados. No obstante, por la cantidad de información generada, el espacio que ocupa su análisis y el esfuerzo invertido, destaca la utilización del análisis de eventos de protesta.

¹¹ En este sentido, ha resultado especialmente fructífera la posibilidad que tuve de vincular esta investigación con un proyecto comparado sobre el activismo medioambiental en Europa. TEA, *The Transformaron of Environmental Activism: activists, orgamsations and policy-making*, es un proyecto financiado por la DGXII de la Comisión Europea, coordinado por C.A. Rootes (Universidad de Kent); EC Contrato N. ENV4-CT97-0514. Véase página web del proyecto: <http://www.ukc.ac.uk/sociology/TEA.html>.

La protesta social, como fenómeno empírico, delimita un espacio apropiado para analizar la relación entre los movimientos sociales y el Estado. El análisis de eventos de protesta proporciona una base empírica sólida a la hora de observar la protesta en contextos geográficos y temporales amplios¹². Permite cuantificar un gran número de propiedades de la protesta (frecuencia, tamaño lugar, demandas, forma, organizadores, etc.). Los datos sobre protestas pueden ser relacionados con otro tipo de información, permitiendo analizar su vinculación a movimientos sociales, sus condicionantes y sus efectos. Ofrece igualmente la posibilidad de integrar distintas aproximaciones teóricas de la acción colectiva así como la comprobación de un número elevado de conceptos e hipótesis (la distinción entre movimientos, organizaciones y protesta, la institucionalización de los movimientos, etc.). El carácter longitudinal de los datos ofrece la posibilidad además de introducir una perspectiva dinámica en el análisis, proporcionando al investigador un mapa temporal de sucesos a través de los que las actividades e interacciones del movimiento pueden ser relacionados modificaciones en el contexto político u otro tipo de variables relacionadas (Tarrow 1996b, p.875).

El estudio se basa en una muestra de protestas generada a partir de informaciones aparecidas en *El País* durante diez años, 1988-1997. Los más de 3.000 eventos de protesta codificados permiten conectar cambios en la naturaleza de la protesta ambiental con su contexto político, y de manera más específica con la evolución de la política ambiental, así como con los rasgos del movimiento ecologista y de las distintas problemáticas ambientales. La disponibilidad de datos similares para otros países europeos (Alemania, Reino Unido, Italia, Francia, Grecia, Suecia) permite establecer oportunos contrastes para reforzar las interpretaciones de los datos para España. Una serie más reducida para el periodo 1977-1993 proporciona de manera igualmente puntual la posibilidad extender el análisis hasta el periodo de la transición.

¹² Siempre que se aplique de manera rigurosa y las interpretaciones no olviden sus limitaciones, este método proporciona información fiable y válida (Koopmans y Rucht, en preparación).

El análisis de eventos de protesta se completa con otros métodos. El análisis de la red de organizadores de la protesta permite describir el mapa organizativo y su evolución en el tiempo. Este análisis proporciona información sobre los vínculos entre distintas entidades ecologistas. Es decir, permite examinar una dimensión definitoria del movimiento: la dimensión relacional. También aporta información sobre las conexiones entre el movimiento y otras entidades que igualmente integran la red de organizadores de la protesta ambiental.

El conocimiento de la base organizativa del movimiento se completa con una encuesta realizada a una muestra representativa de organizaciones ecologistas y una serie de veinticuatro entrevistas en profundidad (semi-estructuradas) con representantes del movimiento ecologista. La información de tipo contextual, especialmente en relación con la política ambiental, se basa también en fuentes primarias (entrevistas a representantes políticos y burócratas, estudio de legislación y documentos oficiales, documentación de las organizaciones ecologistas, etc.). El estudio de la política ambiental ha sido especialmente amplio en el caso de los procesos de toma de decisión en materia de residuos industriales, incorporando también el análisis de casos concretos de conflicto ambiental.

Estructura de la tesis por capítulos

La investigación está dividida en ocho capítulos y un epílogo de conclusiones. El *capítulo primero* presenta el enfoque analítico de la tesis. En la línea apuntada en esta introducción, señalo las deficiencias teóricas en la perspectiva dominante en el análisis de los movimientos sociales (y, en concreto, del enfoque de la estructura de oportunidades políticas), y planteo mis propuestas para su corrección. En líneas generales, estas rectificaciones implican un acercamiento del campo de los movimientos sociales al estudio de las políticas públicas. Defiendo que la perspectiva de análisis propuesta ofrece una vía prometedora para entender mejor la naturaleza de la contienda ambiental así como sus implicaciones para la política pública.

El *capítulo segundo* contextualiza el enfoque analítico en el caso de la contienda ambiental en España. Señala las implicaciones del proceso de transición pactada en la naturaleza del espacio político una vez consolidada. La transición también es contemplada como el contexto que anima la aparición del movimiento y propicia las primeras experiencias de interacción con el Estado. Defiende que muchos de los rasgos organizativos e identitarios del ecologismo así como de la naturaleza de su interacción con las autoridades en años posteriores se configuran en este momento. Sin embargo, aunque los legados del pasado ayudan a comprender el presente no lo determinan. En la década de los noventa el movimiento ecologista experimenta cierta consolidación organizativa. En este mismo periodo avanza el proceso de institucionalización de la política ambiental. Ambos cambios están sin duda relacionados y no se revelan como consecuencias de las inercias del pasado. Su explicación (en los estudios de política pública) ha señalado la influencia de la política ambiental europea como factor "exógeno" propulsor del cambio. Desde esta perspectiva, la expansión del movimiento sería vista como un efecto (secundario) de este nuevo contexto político más favorable. La investigación explora una interpretación distinta de esta historia. En la última sección del capítulo, plantea relaciones causales alternativas en las que la actuación del movimiento (fundamentalmente a través de su actividad en escenarios de protesta social) aparece como factor "endógeno" que promueve la evolución de la política ambiental. De esta manera en el mismo capítulo paso de enfatizar la importancia de la estructura (y sus inercias) a destacar la importancia de la agencia, para concluir subrayando la importancia de atender a los procesos en los que ambos factores se manifiestan.

El *capítulo tercero* introduce los datos utilizados en el análisis de eventos de protestas en el resto de la tesis. Las propiedades básicas de la protesta, y en especial, la extensión territorial de las demandas se explica atiendo a los condicionantes políticos. La evidencia empírica permite contextualizar, históricamente y en contraste con los datos para otros países, el fenómeno de la protesta ambiental en España,

El *capítulo cuarto* profundiza el análisis de la protesta atendiendo a las distintas problemáticas ambientales que motivan la protesta. Presta especial atención a los condicionantes políticos de la protesta. Por un lado, sitúa la perspectiva de análisis en el espacio de las políticas públicas, atendiendo principalmente a las consecuencias del desigual proceso de institucionalización de la política ambiental. Por otro lado, introduzco un nuevo factor explicativo: el distinto potencial de movilización de las muy variadas cuestiones ambientales. Este análisis permite conocer mejor qué problemáticas ambientales generan un mayor número de protestas, cuáles movilizan a más gente, cuáles consiguen definirse como problemas políticos en el ámbito estatal y por qué.

El capítulo quinto analiza el repertorio de formas mediante las que las reivindicaciones ambientales son expresadas y su evolución en el tiempo. Con este fin, de acuerdo con las correcciones al tratamiento dominante de las oportunidades políticas planteadas en el primer capítulo, propongo una clasificación de las diversas formas de la protesta que permite conocer mejor la naturaleza de la contienda ambiental (y su evolución en el tiempo). En la medida en que el repertorio de la protesta puede interpretarse como adaptaciones a las oportunidades políticas, este análisis sirve para comprobar las interpretaciones que a modo de hipótesis han sido realizadas en los capítulos anteriores. Sin embargo, las oportunidades políticas son concebidas como un producto temporal, resultado de las acciones estratégicas de los movimientos y las autoridades. Desde esta perspectiva, el análisis del repertorio permite también considerar la influencia en la protesta de los rasgos (identitarios) del movimiento (y de la cultura de protesta dominante). Analizo, igualmente, la tendencia a utilizar la represión física por parte de las autoridades.

El *capítulo sexto* aborda la dimensión organizativa de la contienda ambiental. Este análisis se realiza desde una doble perspectiva o con un interés doble. En primer lugar, identifica el movimiento ecologista dentro del fenómeno de la protesta e intenta trazar su papel en el mismo a lo largo de la década. El análisis de redes ha resultado especialmente útil en este sentido. En segundo lugar, el análisis del mapa organizativo de la protesta

lugar, el análisis del mapa organizativo de la protesta ofrece muchas pistas sobre las alianzas y apoyos que encuentra el movimiento ecologista. En este sentido, la relación de los partidos con la protesta ofrece un nuevo indicador de los condicionantes políticos bajo los que opera la presión ecologista. Más allá de las circunstancias del caso español, el análisis se interesa por la lógica detrás de la relación entre la protesta y los partidos políticos. Por otro lado, la posibilidad de generar conflicto en el terreno social es asociada a la existencia, junto a entidades pertenecientes al movimiento, de estructuras movilizadores de tipo comunitario (las plataformas y coordinadoras ciudadanas).

El capítulo *séptimo* se centra en el análisis de las organizaciones ecologistas. Se parte del examen realizado en el capítulo segundo sobre sus rasgos organizativos iniciales del movimiento para examinar de manera más detallada los principales cambios (y continuidades) experimentados hasta la actualidad. La evidencia empírica se basa principalmente en una encuesta a una muestra representativa de grupos ecologistas y entrevistas en profundidad con representantes de las mismas. Al inicio del capítulo presento una tipología de modelos organizativos de los movimientos sociales a partir de la que describo el perfil de las organizaciones ecologistas en España. Después analizo el proceso de extensión del movimiento en los noventa. Este trabajo permite comprobar en qué medida la respuesta del movimiento ecologista a los dilemas organizativos que plantea este proceso se ajusta en el caso español a la visión dominante de la tesis de la institucionalización. La explicación de la evolución propuesta tiene en cuenta la influencia del "modelo originario" (que incorpora el legado de los condicionantes políticos y sociales iniciales en la estructura e identidad del movimiento), a la par que subraya la importancia de los procesos de aprendizaje en la modificación de algunos de rasgos identitarios iniciales.

El capítulo *octavo*, y último, utiliza los argumentos anteriores sobre la naturaleza de la contienda ambiental para explicar su incidencia en la política ambiental. El capítulo cumple tres objetivos. En primer lugar, analiza teóricamente la evidencia derivada

del caso empírico sobre la influencia del movimiento ecologista en la política ambiental; para ello, explota tanto la evidencia cuantitativa (procedente del análisis de eventos de protesta) como la cualitativa (descripción de la evolución de la política de residuos industriales y de un caso paradigmático de conflicto local). La explicación utiliza los mismos argumentos analíticos que en los capítulos anteriores, por lo que, en segundo lugar, puede considerarse como un resumen (parcial) de los capítulos anteriores, y, en tercer lugar, una forma de comprobar la utilidad del enfoque analítico adoptado en la investigación caso para explicar los procesos de influencia del movimiento (además de conocer sus condicionantes y naturaleza).

CAPÍTULO UNO

MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ENFOQUES ANALÍTICOS

1. Introducción*

Este **capítulo** aborda el debate sobre las relaciones entre movimientos sociales (MS) y políticas **públicas**¹. Su objetivo no es realizar una revisión del estado de la cuestión sino presentar los parámetros teóricos que guían el análisis empírico en los siguientes capítulos.

Desde hace varias décadas, la literatura especializada en la acción colectiva ha estado orientada al estudio de **la** naturaleza de la relación entre los MS y el Estado. Desde la perspectiva de la evolución de los estudios en esta materia, la atención **al** contexto político surge como respuesta a las insuficiencias de **las** explicaciones

* Este capítulo se ha **beneficiado** ampliamente de las aportaciones de Ana Rico. **Agradezco** también a Henar Criado la discusión de una versión anterior en una sesión del seminario de investigación del CEACS en otoño de 2000.

¹ Entiendo por políticas públicas el conjunto **interrelacionado** de acciones (e inacciones) de los poderes públicos. Por su parte Meny y **Thoening** (1992) las definen como los programas de acción de **las** autoridades.

dominantes hasta los sesenta y **setenta**². En **concreto**, junto al énfasis explicativo en las variables **políticas**, también vino a otorgar carácter racional a la acción de los movimientos y, al menos en las formulaciones **teóricas**, concederles mayor protagonismo como agentes de cambio político frente a los **determinantes** de tipo estructural.

En el análisis político actual de los MS, el enfoque analítico que ha alcanzado mayor predicamento es el de la estructura de oportunidades políticas (en adelante, **EOP**)³. Dentro de este enfoque conviven una gran diversidad de corrientes que tienen en común la adopción de una perspectiva de corte **neoinstitucionalista**. El enfoque de la **EOP defiende** la incidencia de determinadas propiedades de las instituciones políticas formales (y prácticas informales) tanto sobre la naturaleza de la protesta social (**frecuencia**, volumen de participantes e incidencia **territorial**, formas adoptadas y recurso a la violencia, etc.) como sobre la identidad y la estructura organizativa de los MS (modelos organizativos, cohesión interna y vínculos con otros actores, presencia en escenarios institucionales, etc.). Junto al **neoinstitucionalismo**, dentro del enfoque **EOP** confluyen otras líneas de **investigación**, de corte más **macro-sociológico**, que reincorporan el acento en los factores explicativos de tipo socioeconómico.

² Estas **teorías**, como la de la "privación relativa" o "**tensiones** estructurales" conciben los movimientos como fenómenos políticos anormales y con un lato componente irracional (véanse críticas en **Oberschall 1973, McCarthy y Zald 1977, Jenkins 1983**). **McAdam** (1982) liga esta forma de entender los MS con la visión pluralista de la **política** que a menudo comparten sus teóricos: al **asumir** que todos los grupos tienen acceso al proceso decisorio, los MS son considerados como un fenómeno fuera de lógica normal (y racional) de la política.

³ De acuerdo con **McAdam, McCarthy y Zald (1996)**, el enfoque EOP se ha desarrollado desde dos tradiciones. La tradición americana de la **teoría** del proceso político (Tilly 1978, McAdam 1982, Tarrow 1998a), se ha orientado, mediante estudios de caso, hacia la explicación de la aparición e impacto de los MS como consecuencia de cambios en la estructura institucional o la configuración del poder en los sistemas políticos. La recepción en Europa de estos estudios ha dado lugar preferentemente a estudios comparados sobre la influencia de los rasgos políticos de los Estados en los MS y el nivel de protesta (**Kitschelt 1986, Kriesi et al. 1995**). Véase también Tarrow 1988.

La principal característica de los estudios dentro **del** enfoque de la EOP es que suelen manejar una gran cantidad de posibles determinantes de la acción colectiva. Sin embargo, como defenderé a lo largo del **capítulo**, no precisan adecuadamente ni su naturaleza, ni los posibles mecanismos causales que los unen, ni las condiciones dentro de **las** que **actúan**⁴. De hecho, una de las razones que podrían explicar la popularidad de este enfoque es que la amplitud e indefinición actual de sus postulados teóricos permite su aplicación *ad hoc* a un gran número de situaciones empíricas. En este sentido, como ha sido puesto de **manifiesto**⁵, la EOP corre el riesgo de convertirse en un concepto cajón de sastre que "denota mucho pero connota poco" (*della Porta y Diani*, 1999, pp. 223-225).

Las **deficiencias** que afectan al enfoque EOP se derivan sobre todo de la tendencia a conceder demasiado peso en la explicación a **los** factores estructurales de tipo político o socioeconómico. La investigación presente no niega **el** posible protagonismo de éstos como factores determinantes últimos de la acción colectiva. Más bien, se plantea precisamente estudiar cómo dichos **determinantes** estructurales **interaccionan** con otros factores políticos que actúan como condicionantes más inmediatos de las relaciones entre los movimientos y las políticas públicas. Entre **ellos**, concedo un énfasis especial a dos de los factores que han recibido menor atención por parte del enfoque EOP: la estructura e identidad de los MS por un lado, y sus relaciones con las élites políticas que ocupan las instituciones del Estado por otro.

Además, esta investigación tiene como objetivo complementario contribuir a precisar cómo los mecanismos causales que median entre la acción colectiva y las políticas públicas varían según el contexto político y la naturaleza de problemática **específica** de

⁴ El tratamiento que realizo de estos problemas es sesgado, pues mi propósito no es **ofrecer** una crítica exhaustiva sino situar este trabajo en el marco de las investigaciones que se plantean preguntas empíricas similares. En **concreto**, mi argumento suele tener como referente la versión europea (más **estructuralista**) del enfoque de la EOP, mencionada en **la** nota anterior.

⁵ Se pueden encontrar revisiones críticas del enfoque de la EOP en Lo (1992), **Flam** (1994), Rucht (1996), Rootes (1997) y **Hyvärinen** (1997).

la que se trate. Para ello, se examinan en detalle **los** aspectos culturales y **coyunturales** del proceso de articulación política de demandas sociales, que han sido especialmente desatendidos por la investigación previa. Un objetivo relacionado, en este último sentido, es integrar dentro de los modelos teóricos dominantes, basados en el análisis de las democracias **avanzadas**, los argumentos teóricos que pueden inferirse del análisis del caso español, que puede considerarse durante el periodo de estudio como un país en los últimos estadios de un proceso de rápida transformación socioeconómica, cultural y política.

Para conseguir estos objetivos, he articulado el resto de este capítulo en cinco apartados. La sección 1.2, a continuación, realiza un análisis crítico de las distintas variantes del enfoque EOP, y resume brevemente las hipótesis y objetivos de **la** investigación. El apartado 1.3 presenta las variables independientes claves del marco teórico que se propone: la estructura e identidad colectiva de los MS y las relaciones entre éstos y las élites políticas. Los apartados siguientes (1.4 y 1.5) se dedican a examinar dos mecanismos causales complementarios que no han recibido suficiente **atención** por parte de la literatura previa: las dimensiones culturales y sociopolíticas de la protesta ambiental, de un lado; y la interacción entre elementos estructurales y elementos coyunturales en la generación de oportunidades políticas. La última sección resume las propuestas teóricas del capítulo.

2. Acción colectiva y políticas públicas: debates teóricos e hipótesis de la investigación

2.1. Debilidades y variantes del enfoque EOP

Como sintetizan **della Porta** y **Diani** (1999) el concepto de EOP se suele articular de acuerdo a cuatro conjuntos de propiedades del sistema político: (a) el grado formal de apertura **del** proceso de toma de decisiones, **(b)** las prácticas informales o estilo de políticas públicas enraizados en la cultura política y **administrati-**

va, (c) las **estrategias** dominantes de represión; y (d) la estructura de alianzas entre élites **políticas** (y sobre todo con los partidos de izquierda y sindicatos). Las principales hipótesis de la EOP sobre las relaciones causales entre estos factores han sido sintetizadas de la siguiente manera:

"las oportunidades políticas son cruciales en la aparición y desarrollo de los movimientos sociales, y estas oportunidades son principalmente estructuradas por la organización del Estado, la cohesión y alineaciones entre las élites políticas, y la estructura, ideología y composición de los partidos políticos. En este sentido, el Estado moldea el conflicto y el sistema de alianzas que a su vez moldean la aparición y el desarrollo de los movimientos sociales. Al mismo tiempo, los movimientos sociales son también agentes de cambio político. Actúan sobre estas oportunidades, y sus actuaciones, generalmente ayudan a generar nuevas oportunidades " (Jenkins y Klandermans, 1995, p.4).

La síntesis de della Porta y Diani sugiere una combinación de factores político-estructurales (instituciones formales e informales), con factores de agencia política (estrategias de represión, alianzas entre élites). La versión de Jenkins y Klandermans enfatiza, junto a los factores enumerados más arriba, el papel de los MS como actores políticos autónomos que pueden condicionar tanto la naturaleza de la acción colectiva como sus resultados. También sugiere, mediante la noción de oportunidad política, la influencia de factores propiamente contingentes o coyunturales relativos al ciclo político.

Sin embargo, en la práctica, la investigación realizada bajo el enfoque de la EOP concede, como ocurre con otras variedades (reduccionistas) del neoinstitucionalismo, una atención excesiva a la incidencia de la dimensión estructural del sistema político (o instituciones políticas formales) sobre la acción colectiva. Ello genera cuatro problemas relacionados.

- 1) **Primero**, la EOP concede escasa atención tanto al papel de los movimientos sociales como agentes de cambio político, como a las dinámicas de interacción entre los movimientos y las autoridades (McAdam et

al. 2001). En otras palabras, el enfoque de la EOP ha descuidado la incidencia de los factores relativos a la agencia política en la acción colectiva y ha tendido a considerarlos exclusivamente como variables dependientes, reflejo de una adaptación mecánica a las condiciones políticas. Un reflejo de esta situación, relativamente paradójico, es una **deficiente especificación** del propio concepto de movimiento social.

- 2) Segundo, el énfasis en las instituciones formales genera una falta de atención hacia **los** elementos culturales que inciden en la protesta social y en sus posibilidades de éxito. Desde la perspectiva concreta de esta investigación, se desatienden tanto el proceso de construcción **sociopolítica** de las demandas ambientales, como la naturaleza **específica** de cada problema ambiental, que condiciona la dinámica y resultados de este proceso. En esta investigación, a este conjunto de factores me refiero como el contexto de la problemática.
- 3) Tercero, la dimensión más contingente de las oportunidades políticas o bien se ignora o bien tiende a ser **subsumida** en su componente estructural. Como ha sido señalado, el tratamiento de elementos políticos con efectos contingentes sobre los movimientos como estructurales oscurece las complejidades de la acción colectiva y de las motivaciones detrás de las estrategias de las autoridades (Flam 1994; Rootes 1997).
- 4) Cuarto, la forma de entender la naturaleza de la relación entre el Estado y los movimientos sociales está **encorsetada** dentro de una concepción del Estado como un actor unitario que mantiene una relación de suma cero con la sociedad civil.

Hasta aquí he señalado los contenidos de la variante del enfoque de la EOP derivada directamente del **neoinstitucionalismo** político. Junto a esta aproximación, existen dos líneas de análisis complementarias, de corte **macrosociológico**, que se suelen adscribir asimismo al marco general de las oportunidades políticas.

En primer lugar, la línea **neomarxista** **enfatisa** principalmente los efectos del contexto socioeconómico sobre las probabilidades de éxito de los **MS**. Desde este punto de **vista**, la problemática **ambiental**, y la protesta social que **potencialmente** genera, pueden verse como producto de la colisión entre la lógica de **la** producción (**industrial**, planificación y uso del suelo y las actividades de consumo) en las sociedades liberales industrializadas por un lado, con los principios ecológicos de **sustentabilidad** de los sistemas naturales por otro **lado**⁶.

Una segunda versión **macrosociológica** de la EOP es la que se deriva de las tesis **post-materialistas**, que vinculan el mayor o menor espacio para nuevos movimientos sociales (**NMS**) a la medida en que las divisiones de conflicto **político**, o **cleavages**, tradicionales (de clase, **centro-periferia**, religiosa) han quedado mitigadas o **institucionalizadas**⁷. Mientras no es así, reducen el potencial de movilización de nuevas demandas y sus posibilidades de ser incorporadas en las agendas políticas. En el caso de la problemática ambiental, **la** extensión del conflicto y la aparición **del ecologismo** estarían supeditados al desarrollo de las condiciones socioeconómicas que favorecen la aparición de valores postmaterialistas (**Inglehart** 1991). Cuando asume este argumento, el enfoque de la EOP vincula la orientación de la estrategia electoral hacia nuevas demandas a la **pacificación** de los **conflictos** políticos tradicionales.

La ventaja de estas versiones más sociológicas del enfoque de la EOP es que **redirigen** parte de la atención explicativa hacia las relaciones entre contexto socioeconómico y contexto sociopolítico. Sin embargo, estos enfoques adolecen de debilidades semejantes a su variante **politológica**: del énfasis explicativo excesivo sobre **la** estructura política se pasa ahora a un **"neodeterminismo"** socioeconómico, que deja poco espacio para **el** análisis de las rela-

⁶ En **esta** línea se sitúa una serie de estudios que **enfatisan** la importancia de las contradicciones culturales en el proceso de extensión del discurso ecologista vinculadas con los efectos inesperados de **la** modernización **tecnológica**, económica y **político-administrativo** (véanse **Offe** 1988, **Scott** et al. 1996, **Beck** 1995).

⁷ Véase, en concreto, el trabajo de **Kriesi** et al. 1995, p.25.

ciones entre política y sociedad, entre sociedad civil y Estado. Por **ello**, a las cuatro críticas anteriores habría que añadir una adicional:

- 5) En sus versiones más **sociológicas**, el enfoque EOP **defiende** que la naturaleza e incidencia de la acción colectiva es un reflejo de las condiciones estructurales de tipo socioeconómico, de manera que las demandas **definidas** como **post-materiales** (como es el caso del medio ambiente) sólo tendrían incidencia en las sociedades avanzadas que hayan superado los **conflictos** materiales más urgentes. Ello supone ignorar el proceso de construcción **sociopolítica** de las demandas sociales, así como las posibilidades de que los promotores de la protesta combinen viejas y nuevas demandas en sociedades con distintos grados de desarrollo.

2.2. *Objetivos e hipótesis de la investigación*

Para contrarrestar los problemas que afectan al enfoque teórico dominante en el estudio de la relación entre **MS** y Estado, esta investigación se plantea tres objetivos. *Primero*, **reintroducir** en el análisis de la dimensión política de los movimientos una serie de factores **explicativos** que han recibido **relativa** poca atención en la investigación previa. *Segundo*, definir con mayor precisión los mecanismos causales que relacionan a estos factores explicativos entre sí. *Tercero*, contribuir a esclarecer las condiciones contextuales que promueven la activación de estos factores y mecanismos causales.

En cuanto al primer objetivo, las principales hipótesis de la investigación presente son que la naturaleza de la contienda ambiental se deriva en gran medida de los rasgos del movimiento ecologista (de su estructura e identidad); y que el impacto político de esta contienda depende en gran parte de las relaciones y alianzas entre el movimiento ecologista y las élites políticas que ocupan las instituciones del Estado. Frente a las expresiones más reduccionista del enfoque EOP, **defiendo** pues que los actores políticos son

agentes activos tanto en la configuración de las **instituciones** como en el diseño de **políticas públicas**; y adopto y desarrollo una concepción del Estado como un actor no **unitario**, dividido en **subsistemas** políticos relativamente independientes.

De otro lado, frente a las versiones **macrosociológicas** del enfoque EOP, y mediante el énfasis en el papel modelador de los actores políticos, intento conferir cierta **autonomía** explicativa a la política, distanciando los rasgos del proceso político de sus condicionantes **socioeconómicos**.

El segundo objetivo, relativo a la **clarificación** de los mecanismos causales mediadores, se plasma en tres tareas relacionadas. Primero, examino la relación entre estructuras y actores políticos, entre instituciones formales y **prácticas** informales. Segundo, considero las **implicaciones** del proceso de construcción sociopolítica de las demandas sociales, **las** dimensiones culturales de estas demandas y de los problemas ambientales en **las** que se basan, y definiendo que las ideas pueden ser modeladas como palancas de cambio más **allá** de los límites impuestos por los factores socioeconómicos. Y tercero, propongo que los factores y mecanismos causales que **resultan** activados en cada caso concreto dependen del contexto político e institucional en el que tiene lugar la contienda ambiental.

El tercer **objetivo**, relativo precisamente a la tarea de profundizar en el conocimiento del papel modelador de las condiciones contextuales y **coyunturales**, atraviesa toda la estructura **del** capítulo. La argumentación aquí se compone de tres elementos. **Primero**, empiezo por distinguir entre dos arenas **políticas** básicas en los que tiene lugar la interacción **entre** élites políticas y movimientos, bajo condiciones y dinámicas muy distintas: la arena electoral, marcada por la competencia partidista; y **el** ámbito de las políticas públicas, que se desarrolla dentro de las instituciones **del** Estado. En **segundo** lugar, presto atención a coyunturas **críticas**⁸ en cada uno de estos ámbitos que aumentan las oportunidades políticas de

⁸ En este punto, mi enfoque se acerca a las explicaciones del cambio en **las** políticas centradas en las coyunturas críticas (*critical junctures*) y sus legados propuesto por Collier y Collier (1991).

los MS, como pudiesen ser la transición política, las convocatorias electorales especialmente disputadas, o el momento de creación de un ámbito institucional propio para la política ambiental. Como *tercer* paso, la investigación concede una atención crítica a lo largo de todo el capítulo a las coordenadas espacio-territoriales de cada problema ambiental concreto, así como a los rasgos más generales de la *policy* o subsistema de políticas en los que se insertan las demandas de los MS. Este énfasis se deriva de la hipótesis, vinculada a la idea de Estado como un actor fragmentario, de que es precisamente en los espacios institucionales encargados de cada política y problemática sectorial concreta donde las demandas se articulan en políticas públicas (y se establecen los objetivos de la actuación de los poderes públicos y los instrumentos para su consecución).

3. ¿Agencia *versus* estructura? El papel de los actores **políticos** y su interacción con las instituciones políticas formales

3.7. *Los movimientos sociales como agentes políticos activos*

El punto de partida en el análisis es la discusión de las **deficiencias** del enfoque dominante en el estudio de los MS. En este caso, las principales debilidades analíticas del enfoque de la EOP son las siguientes: (1) se tiende a confundir protesta social, movimientos sociales y organizaciones de los mismos, (2) se suele ofrecer una imagen mecánica del proceso de adaptación de los movimientos a las oportunidades políticas, que conducen a su vez a una visión lineal y determinista del proceso de **institucionalización** de los mismos; y, por último, (3) se trata los MS como actores unitarios.

Para corregir la primera y la última de estas deficiencias considero necesario profundizar en la noción de movimiento social. Con relación a la segunda, frente a la visión mecánica del proceso de adaptación de los movimientos a los condicionantes políticos,

defiendo la incidencia de los siguientes mecanismos causales: *la estructura organizativa e identidad(es) del movimiento tienen una influencia decisiva en la percepción de las oportunidades y la puesta en marcha de estrategias de presión política, así como en la adaptación del movimiento a los cambios en las condiciones del sistema político, fundamentalmente según avanza la institucionalización, en este caso, de la política ambiental.* Los rasgos del movimiento constituyen así un condicionante clave tanto de los episodios de protesta como de la naturaleza de las relaciones con las autoridades estatales.

3.1.1. Protesta, organizaciones y movimiento ecologista

El punto de partida en el examen de los mecanismos causales que canalizan los efectos de la acción colectiva sobre las políticas públicas es que la relación entre el movimiento ecologista y el sistema político está mediada por la protesta. La protesta social consiste en

la acción colectiva pública de actores no estatales a favor de un interés común excluido del proceso de toma de decisiones⁹.

Con esta definición me desmarco del énfasis acostumbrado en el componente "no convencional" o **disruptivo** de este tipo de acción colectiva. Por el contrario, subrayo el elemento que considero esencial de la misma: el carácter excluido de sus demandas. El principal objetivo de la protesta es incidir sobre actores con **poder**, de cuya acción depende la inclusión de sus intereses en el proceso de toma de decisiones. Como discuto en el capítulo quinto, la pro-

⁹ Esta definición se acerca mucho a la **definición** clásica de acción colectiva de Tilly: "*people acting together in pursuit of common interests*" (1978, p.7). También estoy de acuerdo con la definición que ofrece Rucht (1998): "*any kind of group activities carried out by non-state actors designed to express and enact dissent publicly with societal and/or political conditions, institutions, norms, and/or forces*" (p.30).

testa puede tener lugar también en contextos institucionales altamente **formalizados**¹⁰.

Aunque es cierto que la protesta social es el acto irreductible que subyace a los movimientos sociales o, en otras **palabras**, en gran parte constituye su razón de ser y su modo de acción más **importante**, ambos fenómenos no deben ser empírica ni teóricamente equiparados (Tarrow 1996b; Goldstone 1998; Rucht 1998; Diani 2000a; Koopmans and Statham 1999; McAdam et al. 2001). Aunque la protesta acota la faceta más visible y crítica del movimiento ecologista, no agota el abanico de actividades que llevan a cabo las organizaciones vinculadas al mismo.

De otro lado, aunque pueda parecer trivial, es preciso tener en cuenta que el movimiento ecologista ni es el único exponente del valor ambiental en la protesta, ni está omnipresente en todos los conflictos **definidos** en términos ambientales. Dos tendencias **sociopolíticas** de fondo hacen especialmente relevante esta distinción analítica. En *primer* lugar, el proceso de "normalización" de la protesta (y de su percepción como una forma legítima por parte de los ciudadanos) hace más frecuente el recurso a la misma por parte de todo tipo de actores, incluso actores institucionales. En *segundo* lugar, como se detalla en el apartado 1.4, según la protección del medio ambiente se integra en el discurso dominante y se generaliza la atribución de valor **moral**, más frecuente resulta su utilización en un número más amplio de conflictos de naturaleza diversa.

En líneas generales, el concepto de movimiento, frente al de **protesta**, implica una **definición** más restrictiva de la acción colectiva. Su **especificidad** reside en dos cualidades esenciales. Por un lado, el objetivo último e inherente a un movimiento social es cambiar un orden social (u oponerse a su cambio), y por otro, se asienta en una red amplia de grupos y organizaciones que comparten una identidad colectiva. El énfasis relacional subraya la idea de que un movimiento no es reducible a las organizaciones (formales) que lo **componen**¹¹.

¹⁰ La atención a estas formas de protesta es fundamental para **analizar** el proceso de **institucionalización** de los movimientos.

¹¹ De acuerdo con la teoría de movilización de recursos una organización de un movimiento social, es una organización **compleja**, o formal, que **identifica** sus

A partir de estas dos cualidades **distintivas**, en este trabajo **defino** al movimiento ecologista como:

la red informal de interacciones entre una pluralidad de grupos, más o menos formalizados, e individuos que sobre la base de una identidad colectiva común tienen como objetivo la consecución del desarrollo **sustentable** (o el avance de la política ambiental hacia los parámetros de la **sustentabilidad**)¹².

La noción de desarrollo sustentable (o **sostenible**) es lo **suficientemente** amplia (y ambigua) como para englobar distintas corrientes dentro del movimiento **ecologista**, desde posiciones más radicales del **ecologismo** político hasta posiciones **conservacionistas**¹³. Aunque en esta investigación no analizo las distintas corrientes dentro del movimiento **ecologista**, puntualmente distingo entre ecologismo y **conservacionismo** (también denominado **medioambientalismo**). Mientras que el último "aboga por una aproximación administrativa a los problemas ambientales, convencido de que pueden ser resueltos sin cambios fundamentales en los actuales valores (...), el ecologismo mantiene que una existencia sustentable y satisfactoria presupone cambios radicales en nuestra relación con el mundo natural no humano y en nuestra forma de vida social y política" (Dobson 1997, p.22). La diferencia fundamental estriba en que el ecologismo se inscribe en el marco de una ideología política **específica** mientras que el conservacionismo no. Aun cuando ambos se diferencian **conceptualmente** convergen en la práctica política y coexisten dentro de

objetivos con las preferencias de un movimiento social e intenta su consecución (McCarthy y Zald 1977 p. 1218).

¹² Definición adaptada de la ofrecida por Diani en su trabajo el concepto de movimiento social (1992a, p.13; véase también Diani 2001). Meyer y Tarrow ofrecen una definición similar al considéralos como "*collective challenges to existing arrangements of power and distribution by people with common purposes and solidarity, in sustained interaction with élites, opponents and authorities*" (1998, p.4).

¹³ Según la definición adoptada por la comisión Brundtland el desarrollo sustentable es: "un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la **orientación** del desarrollo tecnológico y la evolución institucional se hallan en plena armonía y promueven el potencial actual y futuro para atender las aspiraciones y necesidades humanas" (Brundtland 1988); véase Naredo 1996.

los movimientos **ecologistas**¹⁴. La naturaleza de esta coexistencia (el grado de colaboración) varía de un contexto a otro y tiene mucho que ver con los rasgos de su identidad colectiva común.

3.1.2. *La relevancia de la estructura e identidad del movimiento ecologista*

El movimiento ecologista **confiere** continuidad a protestas aisladas en el tiempo y a conflictos que se producen en diferentes **lugares**, integrándolos en un proyecto de cambio político **global**. Esta actividad implica una estrategia basada en la consideración continua de las oportunidades de influir en el proceso político, derivadas del marco institucional y de la evolución dinámica de una diversidad de factores contingentes. El proceso de adaptación del movimiento a las oportunidades políticas no se produce, como **defienden** implícitamente algunas versiones del enfoque EOP, de manera mecánica. Su estructura organizativa y los rasgos de la identidad colectiva influyen en su percepción de las oportunidades políticas y orientan las decisiones sobre cursos de acción a seguir. En el establecimiento de objetivos y selección de estrategias, los recursos organizativos de tipo material son importantes, pero también lo son los procesos de aprendizaje de las experiencias anteriores y la identidad de las organizaciones.

La importancia de los recursos materiales ha llevado a la literatura de los MS interesada en la naturaleza de su relación con el Estado y su incidencia en **el** proceso político a considerarlos como rasgo organizativo **fundamental**¹⁵. Igualmente, la atención a este **tipo** de recursos, en detrimento por ejemplo de los de tipo relacional, ha conducido los análisis a vincular la consolidación de los **movimientos**, su éxito, con su crecimiento económico y las transformaciones organizativas que inevitablemente lleva **aparejadas**¹⁶.

¹⁴ Pueden encontrarse descripciones de las distintas corrientes y evolución del movimiento ecologista en Dalton 1994 (capítulo 2) o Casquette 1996.

¹⁵ Influencia de la teoría de **movilización** de recursos (véase 10 nota en la introducción de esta tesis; y capítulo 2 en McAdam 1982).

¹⁶ Este tipo de transformaciones organizativas aparejadas es objeto de discusión detallada en **el** capítulo séptimo.

La experiencia histórica de más de tres décadas del movimiento ecologista (algo menos en España) refleja la adaptación organizativa del movimiento ecologista a un contexto de creciente relevancia política (y social) de lo ambiental. Desde la perspectiva organizativa del movimiento, este proceso se ha vinculado a la aparición y predominio de modelos organizativos cercanos a los grupos de presión tradicionales en detrimento de formas organizativas de protesta **participativas** (Diani 1997, Diani y Donati 1999). La visión del proceso de **institucionalización** en la literatura sobre la evolución del movimiento ecologista ha estado dominada (sesgada) por este proceso de transformación **organizativa**¹⁷.

De acuerdo con la misma, a partir de organizaciones típicas de los movimientos (descentralizadas, participativas, etc.), su base organizativa se va transformando en estructuras institucionalizadas y profesionalizadas (Jamison et al. 1990, Jordán y Maloney 1997, Donati 1996). Las estrategias de confrontación y movilización ciudadana, que en su día **les** permitieron hacerse visibles, son reemplazadas por actividades más "oscuras" en el ámbito institucional (**lobby** para la reforma legislativa y de las políticas públicas); los voluntarios son substituidos por profesionales remunerados; y, **frente** al núcleo original de **miembros-activistas**, su base social se expande en forma de **socios-suscriptores**. En resumen, de acuerdo a la tesis de la institucionalización, la consolidación del movimiento ecologista (su éxito) se iniciaría a partir del aumento de recursos **organizativos**, fundamentalmente por el incremento del número de socios. Este crecimiento organizativo desencadena dinámicas, que se refuerzan mutuamente, de profesionalización, moderación política o pérdida de su **radicalismo**, especialización temática y centralización de las relaciones entre las distintas organizaciones (van der Heijden 1997).

¹⁷ Entendiendo por **institucionalización** el proceso por el cual los movimientos abandonan su condición de **outsider** y pasan a formar parte de la constelación de actores admitidos de manera rutinaria en el proceso de toma de decisiones; o, el proceso de incorporación de los **actores-movimientos** a las estructuras de elaboración e **implementación** de las políticas (véanse Tarrow 1998, cap. 8 o Meyer y Tarrow 1998, pp.20-24).

Frente a esta visión **simplificada** de la evolución y condicionantes del éxito de los movimientos propongo tres tipos de argumentos. *Primero*, el proceso de consolidación de los MS no puede considerarse ni lineal ni unívoco. *Segundo*, el contexto político (y no sólo el marco institucional formal) dentro **del** que emergen es clave para entender su posterior evolución. *Tercero*, la identidad colectiva de los movimientos es tan importante para promover su consolidación e impacto político como puedan serlo los recursos materiales y organizativos.

Las presiones hacia la **institucionalización** son, sin **duda**, un factor determinante en el proceso de transformación organizativa y consolidación del movimiento ecologista (y de **los MS** en general). Sin **embargo**, investigaciones empíricas recientes cuestionan el carácter lineal del proceso, así como su consideración como único escenario discernible de éxito/consolidación de los movimientos. En este sentido, aunque la tendencia hacia la institucionalización se detecta en los distintos contextos **nacionales**, no se manifiesta de manera uniforme en todos los países (**Diani y Donati**, 1999), ni entre las distintas organizaciones (Lo 1992). La naturaleza de la problemática ambiental, la evolución oscilante del grado de acceso que **el** sistema político ofrece a las organizaciones ecologistas, la distinta forma en la que se organiza la participación pública en el área ambiental (**Dekker** et al. 1998), las diferencias nacionales en las propiedades del tejido asociativo, y las diferentes culturas organizativas presentes en los **movimientos**, son algunos de los factores a tener en cuenta a la hora de estudiar la evolución de los movimientos ecologistas y las distintas implicaciones de las presiones hacia la institucionalización en cada contexto (**Eder** 1999; Rootes 1999a, 1999b; Rawcliffe 1998; **Brand** 1999; Rucht 1999; Rucht y Roose 1999; Jiménez 1999a).

La percepción de las oportunidades políticas y la subsiguiente adopción de estrategias por parte del movimiento depende en gran medida de sus experiencias pasadas (**Zald y McCarthy**, 1996), y de manera crítica de sus primeras experiencias de interacción con los partidos políticos y la Administración. Su ulterior evolución se

interpreta como un proceso de adaptación a las condiciones políticas que implica actualizar su cultura organizativa (e identidad).

La importancia de los momentos fundacionales de los movimientos radica en el carácter determinante que suelen tener en la **configuración** de los marcos de acción colectiva y la identidad colectiva que guían en **el futuro** la acción de sus **organizaciones**¹⁸. Nadie discute la importancia de los recursos materiales en la vida de los MS. Sin embargo, resulta necesario **reintroducir** en **el debate** la importancia crítica de factores culturales vinculados a la identidad colectiva de **las** organizaciones que los integran (Lichterman 1997, Lo 1992).

La identidad de los movimientos implica un sentimiento de pertenencia y relaciones de solidaridad basadas en la confianza **mutua**¹⁹. Como sugiere la definición dada de movimiento ecologista, la existencia de una identidad colectiva común (más o menos **cohesiva/aglutinante**) tiene dos **implicaciones** principales. **Primero**, presupone el acuerdo y solidaridad sobre una perspectiva política (e ideológica) más amplia. **Segundo**, la identidad colectiva no sólo representa un sistema de creencias compartido, sino que afecta a las relaciones interorganizativas y, en último lugar, a la estructura del movimiento: actúa como criterio de **inclusión/exclusión** de organizaciones dentro del movimiento, e influye sobre la **posición** de las mismas y sobre las relaciones entre los diversos actores que se integran en la **estructura** de red que caracteriza a los MS. Cuanto más densas son **las** relaciones entre los

¹⁸ En el análisis del desarrollo organizativo de los MS, al igual que Diani (1995) adopto la idea de Panebianco en su estudio sobre **los** partidos sobre la importancia del modelo organizativo originario (1990, pp. 111-113).

¹⁹ Identidad colectiva es un pronunciamiento **público** de estatus al mismo tiempo que de **afiliación**. Como señala Friedman y McAdam (1992), a pesar de que **la** identidad colectiva es una noción **difícil** de aprehender conceptual y empíricamente, su importancia indudable como factor modelador de la participación de los individuos y la vida de **los** MS hace necesaria su incorporación a los modelos explicativos en este campo. Esta importancia radica en su función en la provisión de incentivos selectivos para la **acción/cooperación**. Por regla general, cuando hablo de identidad colectiva tomo como unidad de análisis a **las** organizaciones.

líderes (y activistas) de distintas organizaciones mayor es la probabilidad de que se produzca cooperación entre éstas (Zald y McCarthy 1980).

El énfasis en la dimensión **identitaria** y **relacional** de los MS tiene al menos dos importantes ventajas analíticas. En *primer* lugar, la consideración de determinada organización como parte integrante del movimiento puede analizarse no **sólo** en función de que presente o no determinados atributos organizativos, sino también (y primeramente) en función de su posición en la estructura de redes de reconocimiento mutuo. Es decir, **ofrece** un criterio para trazar los límites, difusos y cambiantes por naturaleza, de los movimientos **sociales**²⁰. En *segundo* lugar, aporta un elemento adicional para comprender la naturaleza del proceso de **institucionalización**, ya que dicho proceso no sólo puede examinarse desde la perspectiva del grado de **formalización** organizativa y estatus de las organizaciones dentro la *polity*, sino **también** en función de los cambios en las interacciones entre organizaciones, o cambios en la estructura en la red del movimiento (Diani 2000a, 2000b).

3.1.3. *El movimiento ecologista como un actor heterogéneo y multinivel*

La perspectiva **relacional**, que **define** los **movimientos** como estructuras dinámicas reticulares, corrige pues la tendencia a tratarlos como actores homogéneos y a centrar su análisis en deter-

²⁰ Desde esta perspectiva quedan superadas **controversias**, a mi entender estériles, sobre la inclusión dentro **del** movimiento de determinadas organizaciones que no reúnen los atributos organizativos que a juicio de cada investigador definen a las organizaciones de los MS. El caso más corriente es el de Greenpeace debido a su **perfil** organizativo (internacionalizado y profesionalizado) antitético de la **organización** de base "característica" de los MS. En cambio, si el movimiento es entendido como una red (en la que la identidad colectiva funciona como factor determinante) más que como una colección de **organizaciones**, la consideración de una organización como parte del **movimiento** dependerá de su posición (central, marginal o fuera) de dicha red; y, que en el caso de Greenpeace variará según su posición en el contexto estatal (y en el internacional).

minado tipo de organizaciones, las más visibles o **formalizadas**²¹. Ello permite desplazar la atención desde las estructuras formalizadas, que **habitualmente** han **centrado** la **atención** de los estudios de los MS, a otros tipos de estructuras (interorganizativas) de movilización, tales como las plataformas ciudadanas *ad hoc* y otras formas asociativas de tipo comunitario (en las que la presencia ecologista y la función que desempeña puede variar **sustancialmente** de un caso a **otro**), y de coordinación, que favorecen el establecimiento de lazos entre distintas partes del **movimiento**, y entre éste y otras **organizaciones**²².

Esta perspectiva, permite igualmente centrar el análisis en un factor clave para la consolidación de los movimientos y su capacidad de influencia: la aparición de una estructura organizativa propia **autosuficiente** (normalmente redes organizativas de ámbito supralocal) e independiente de las organizaciones preexistentes que en su día permitieron su aparición (en el caso del **ecologismo** en España grupos locales y organizaciones comunitarias como plataformas de afectados, *etc.*)²³.

La hipótesis principal de la investigación a este respecto es que la identidad colectiva del movimiento no sólo influye en la percepción de las oportunidades y procesos de adaptación organizativa al contexto político cambiante. También influye en la generación de una estructura supralocal autónoma, en la extensión de la red y en la calidad de los contactos interorganizativos (o su **cohesión** interna), así como **el** papel que desempeña en el ámbito de la protesta social. Ambos aspectos, sin **embargo**, son frecuentemente obviados por el enfoque la EOP, debido a su tendencia, por un lado, a igualar movimiento y protesta y, por otro lado, a **considerarlo** como un actor homogéneo o a **identificarlo** exclusivamente con determinadas organizaciones del mismo.

²¹ Este sesgo se aprecia en la definición de organización de un movimiento social que ofrece la teoría de movilización de recurso, ampliamente utilizada en la literatura (véase nota 11 en este capítulo).

²² Véase, por ejemplo, Tarrow 1998a (capítulo octavo). Sobre la noción de estructura de movilización véase Zald y McCarthy 1987 (Parte II).

²³ Sobre la importancia de las estructuras organizativas preexistentes véase McAdam 1982.

Un argumento relacionado, que supone también una ruptura importante con los presupuestos del enfoque EOP, es que la identidad colectiva de los movimientos no es algo **dado**, sino que también actúa como uno de los principales factores (o medios) que determinan la actuación de los movimientos como agentes activos del cambio político. En concreto, la consolidación de los MS como actores políticos relevantes depende de su capacidad para realizar tres funciones. La primera se refiere a su papel como coordinadores de la acción colectiva y favorecedores del intercambio de recursos entre organizaciones. Las dos restantes subrayan el papel de los movimientos como artífices de sus propios elementos **identitarios**, tanto de su identidad colectiva (o interna) como de su identidad pública (o externa).

De manera más detallada, las tres **funciones** críticas que desempeñan los movimientos son las siguientes. En *primer lugar*, coordinan las protestas y focalizar los esfuerzos de presión política: proveen la base estructural para la coordinación de grupos locales, permitiendo compartir y utilizar más **eficazmente** los recursos existentes. En *segundo* lugar, unifican la percepción del problema y de las alternativas propuestas: actúan como **canales** de información y difusión de ideas y tácticas, favoreciendo la integración cultural de los distintos grupos o la cohesión de sus identidades colectivas (que incorpora también una cultura de protesta). Y, en *tercer* lugar, legitiman **socialmente** el conflicto: contribuyen a modelar la imagen pública del movimiento. A partir de su visibilidad y esfuerzos de publicidad de sus fines y actividades promueven una forma mediada de identidad (o imagen) pública. Esta identidad **pública**²⁴ es cualitativamente diferente de la que se genera durante la experiencia de la acción colectiva y que está fundamentada en la interacción cara a cara (identidades colectivas). No

²⁴ Frente al carácter interactivo de la identidad colectiva, la identidad pública atiende al proceso por el que el movimiento intenta ofrecer una imagen de sí mismo en lucha con las que le intentan atribuir otros actores (**autoridades**, partidos, **industria**, etc., y especialmente los medios de comunicación). Para una distinción conceptual entre identidad colectiva y pública véase Johnston, Laraña y Gusfield 1994.

obstante proporciona igualmente un sentimiento crítico de pertenencia a una colectividad abstracta, que puede contribuir a movilizar afectados por temas difusos o en contextos sociales cuyas infraestructuras comunitarias son más débiles o difíciles de **activar**²⁵ (Rucht 1989; Gerhard y Rucht 1992; Diani 1992b, 1995; Minkoff 1997; Tarrow 1998a).

3.2. *Las relaciones **entre** movimientos y élites políticas como mecanismo mediador clave*

3.2.1. *El ámbito electoral y la competencia partidista*

El enfoque EOP parte de la hipótesis de que los partidos políticos son suministradores cruciales de recursos para la acción colectiva. La incidencia política de los MS dependería por **ello**, en gran **medida**, de las **relaciones** entre partidos y movimientos. Estas relaciones responden a su vez a dos determinantes últimos (el sistema electoral y la estructura socioeconómica), que actúan a través de dos condicionantes más inmediatos (la competencia partidista y el peso de la izquierda). A continuación se exponen estas hipótesis en más detalle.

En primer lugar, los vínculos entre partidos y MS dependerían *del nivel de competencia partidista* en el ámbito **electoral**, de manera que a mayor competencia, mayor probabilidad de **influencia** política de los movimientos. La competencia partidista sería un resultado directo del sistema electoral: mientras que los sistemas **mayoritarios** reducen la competencia, los sistemas proporcionales la aumentan. El *segundo* condicionante inmediato sería *el peso y la orientación ideológica de los partidos de izquierda*, que pueden considerarse a **priori** más receptivos a la protesta social y más dispuestos a colaborar con determinados movimientos (concretamente **con los NMS**).

²⁵ Esto es, en ausencia de oportunidades y recursos para establecer interacciones cara a cara, proporcionan una afiliación simbólica que puede actuar a modo de incentivo (débil) para la movilización.

De hecho, el enfoque EOP prevé el establecimiento de alianzas, más o menos **mecánicas**, entre los **NMS** y la socialdemocracia, de manera que las oportunidades potenciales de los movimientos variarían según ésta ocupe el gobierno o ejerza la oposición. En general, se considera que las alianzas entre la izquierda y los **NMS** constituyen un reflejo directo de la estructura socioeconómica de cada sociedad, y concretamente, de la extensión de la fractura (**cleavage**) **materialismo/postmaterialismo** en cada país. De este modo, en las sociedades avanzadas, donde los conflictos materiales estarían relativamente resueltos, los temas postmateriales (como el medio ambiente o la igualdad de géneros) tendrían un mayor protagonismo entre los partidos de izquierdas, facilitando sus alianzas con los **NMS**.

Al analizar el caso de España desde esta perspectiva es posible comprobar su potencial explicativo, pero también sus limitaciones. A **priori**, la división de la izquierda y la relevancia de partidos nacionalistas en la escena política estatal, sugiere el predominio de temas políticos tradicionales, como constata la escasa atención partidista a los **NMS**²⁶. Si bien este diagnóstico puede parecer razonable, la teoría de los **cleavages** no resiste un contraste empírico más cuidadoso con una realidad de (creciente) desarrollo de conflictos ambientales a través de las líneas de división políticas tradicionales. En la década de los noventa, los conflictos relativos a la gestión del agua o los residuos industriales pueden interpretarse como una expresión de conflictos tradicionales en los que colisionan los intereses del mundo rural del interior con los del desarrollo de zonas de litoral (división **rural-urbano**), o entre CCAA (división **centro-periferia**), etcétera. La política hidrológica ilustra esta situación. En el caso del anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional, PHN, de Borrell de 1993, la oposición activa del Partido Po-

²⁶ Igualmente, desde este enfoque, también se podrían **identificar** los factores estructurales detrás del progresivo acercamiento de **Izquierda Unida** a los movimientos: con los socialistas en el gobierno durante 14 años por un lado, y la atenuación gradual del conflicto de clase y la mayor importancia de los valores **postmaterialistas** como principales argumentos. Para una análisis sobre el cambio de valores en España y el voto a IU véase Montero y Torcal (1994).

pular, PP, y especialmente, **la incorporación** de argumentos ambientales en su discurso son difícilmente explicables desde los anclajes teóricos que proporciona la teoría de los *cleavages* y la del cambio de valores que subyace a ésta.

Frente a estas hipótesis, y basándome tanto en las críticas previas al enfoque EOP como en la evidencia relativa al caso español, es posible realizar varias precisiones analíticas. De un lado, las alianzas entre partidos y MS no responden sólo a factores estructurales (como la estructura socioeconómica o el sistema electoral). Más bien, la propensión de los partidos a adoptar o apoyar **las** demandas excluidas (o nuevas) dependería también de los tres tipos de determinantes ya apuntados: factores de agencia, factores culturales y factores **contingentes**. De otro lado, existen razones para defender que la influencia política de **los** MS no depende tanto de sus relaciones con los partidos políticos como tales, sino **fundamentalmente** de sus alianzas con las élites político-administrativas que actúan desde dentro del Estado. Ello desplazaría **el** énfasis de la investigación del ámbito electoral al de las políticas públicas (al que dedico el próximo **subapartado**).

En cuanto a los determinantes de las relaciones entre partidos y MS en la arena electoral, serían los siguientes. Entre **los factores de agencia** destacan las estrategias y alianzas previas entre actores **políticos**, y el grado en que los partidos políticos han establecido o no "históricamente" relaciones y lazos estables con la sociedad civil. **Los factores culturales** se refieren sobre todo a la naturaleza y contenidos de cada demanda específica, así como a la capacidad de los actores políticos (y en concreto los MS) de combinar y modelar nuevas y viejas demandas de manera que sus reivindicaciones resulten atractivas para una diversidad de públicos; y que contribuyan además a reforzar la identidad colectiva (interna) y pública (externa) del movimiento. Por último, **los factores contingentes** más importantes serían la coyuntura **específica** dentro del ciclo electoral (y en concreto, el carácter más o menos disputado de las elecciones), y el ámbito territorial en el que se plantea la protesta social. El presente apartado se centra en los factores de agencia, y en su interacción con factores propiamente contingentes; mientras

que los factores culturales (así como sus interacciones con los elementos estructurales y de agencia) se analizan en el apartado 1.4 de este capítulo.

3.2.1.1. *La dinámica de los pactos entre élites*

La principal consideración que voy a desarrollar aquí en cuanto al peso de los factores de agencia es que el examen de la vigencia y extensión de los pactos entre las élites dominantes ofrece una línea de análisis más fructífera para entender la presencia electoral de las demandas de los MS que las explicaciones previas de carácter socioeconómico. De acuerdo con la tesis del pacto entre élites²⁷, la incorporación de nuevos temas al ámbito de la competencia electoral no dependería (al menos exclusivamente) del avance social de nuevos valores (de condiciones socioeconómicas propicias) sino del contenido de los pactos entre élites dominantes y de las fisuras que el paso del tiempo va produciendo en el consenso sobre el que se asientan.

Desde esta perspectiva, se pueden articular explicaciones más "políticas" acerca de los condicionantes que favorecen o no la inclusión en la agenda electoral (y la gubernamental) de temas anteriormente **excluidos**, y entender por qué dicha inclusión se produce con distinta intensidad en contextos socioeconómicos similares. Además, como detallo en el apartado 1.4, estas explicaciones son sensibles a las diferencias entre problemáticas (que el enfoque de la EOP suele tratar de manera agregada en torno al *cleavage* materialista **versus** postmaterialista), y permiten examinar las conexiones entre demandas tradicionales y nuevas en los procesos de acción **colectiva**²⁸.

²⁷ Sobre la importancia de los pactos entre élites véanse Higley y Burton (1989) y Gunther (1992) para el caso español.

²⁸ En este sentido, el estudio comparado coordinado por Flam sobre los movimientos antinucleares en ocho países europeos ha señalado como la menor receptividad inicial de la izquierda en Francia, Italia y Alemania a las demandas antinucleares en comparación con la respuesta más rápida de sus homónimos en otros países europeos, se puede explicar en función de su más reciente inclusión entre las élites dominantes, frente a la situación de erosión de los pactos equiva-

La tesis del pacto se ajusta a la perspectiva analítica que subraya la importancia de **las** experiencias políticas pasadas como factores que inciden en el proceso político **del** presente. En este **sentido**, la relación de los partidos políticos con la acción colectiva, y con cada movimiento social **concreto**, no sólo está influida por condicionantes de tipo socioeconómico sino por las trayectorias históricas e identidades particulares de los propios partidos. Si como ocurrió en España, el pacto político entre élites coincide con un proceso de amplia transformación del sistema político, que implica el establecimiento de nuevas instituciones y prácticas, **los** efectos de ese pacto pueden ser más perdurables al dejar una mayor impronta tanto en el diseño institucional como en la cultura **organizativa** de los nuevos actores.

*3.2.1.2. Ciclo electoral y ámbito territorial; la dimensión **con-tingente** de las oportunidades políticas*

Razonablemente, el enfoque de la EOP considera **el** nivel de competencia en **el** sistema de partidos (su grado de pluralismo) como una condición estructural que amplía o reduce las agendas electorales de los partidos políticos y, por tanto, su sensibilidad a las demandas de los MS. La tesis de que los sistemas **mayoritarios** reducen la incidencia de los movimientos por la vía de disminuir el pluralismo del sistema político es ampliamente compartida más allá del campo de estudio de los **MS**²⁹.

No **obstante**, dentro de **los** márgenes que establecen las propiedades estructurales, el nivel de competencia de cada sistema de partidos oscila en el tiempo. A menudo, el enfoque de la EOP pasa por alto **las implicaciones para** la acción colectiva de estas oscila-

lentes (establecidos en la posguerra) en otros países (1994, p. 310). Al mismo tiempo, estos autores no observan una **relación** clara entre la mitigación **del cleavage** de **clase** y/o el avance del posmaterialismo, por un lado, y la mayor o menor receptividad de los partidos de izquierdas hacia el movimiento **antinuclear**, por otro.

²⁹ Desde el análisis de políticas públicas, **Vogel (1993)**, por **ejemplo**, defiende que **frente** a otras fórmulas parlamentarias, los sistemas proporcionales ofrecen a los defensores de intereses difusos (como el medio ambiente) mayores oportunidades de acceso e **incidencia**.

ciones producidas por las dinámicas **electorales**³⁰. En este **sentido**, es razonable esperar que en los periodos en los que aumenta la **incertidumbre** sobre el resultado electoral los partidos redoblen sus esfuerzos para movilizar al electorado. Estos periodos electorales han sido denominados por la sociología electoral americana como elecciones **críticas**³¹. Desde la perspectiva de esta **investigación**, su importancia radica en la relevancia que cobra la movilización de los sectores abstencionistas y de los votantes indecisos **situados** en los límites del espectro ideológico de los distintos partidos. Esto no sólo implica una intensificación de las campañas electorales (un **aumento**, por ejemplo, del número de mítines o anuncios en **los** medios de comunicación), sino que también se produce una tendencia a incluir demandas **habitualmente** descartadas en las agendas **electorales**³². Incluso en sistemas partidistas cerrados, las dinámicas electorales pueden generar situaciones de mayor competencia que expanden los límites de la política.

Este fue sin duda el caso del periodo electoral entre 1993 y 1996 en España cuando las encuestas predecían el relevo conservador en el Gobierno, que finalmente no se produjo hasta 1996. Como he señalado anteriormente, la oposición **del PP al PHN** socialista y la inclusión de motivaciones ambientales en su discurso se presta más a una explicación basada en la coyuntura electoral que a interpretaciones de índole **estructural**³³.

Otro tipo de factores contingentes que no han recibido suficiente atención en la literatura sobre **MS** es el ámbito territorial al

³⁰ Kriesi et al. (1995) reconocen la naturaleza mas inestable o contingente de algunas de los componentes incluidos en su **definición** de estructura de oportunidades **políticas**. En este **sentido**, su tesis principal prevé alianzas de la izquierda con los **NMS** cuando está en la oposición que pueden dar lugar a procesos de cooptación (y a una disminución del nivel de la **protesta**), si ganan las elecciones (véase discusión en **della Porta y Diani 1999 pp. 215-222**).

³¹ Véanse **Schattschneider** 1964, p. 16 y **Key** 1955.

³² Sobre la influencia del ciclo electoral en **los MS** véanse **Tilly** 1978, Piven y **Cloward** 1995, **Jenkins** 1995 y **Maguire** 1995.

³³ Criado (2000), utilizando como indicador el gasto electoral, ha destacado las elecciones de 1993 como **las** de mayor competencia electoral. En **contraste** con los escasos **esfuerzos** de movilización realizados en las elecciones de 1989, cuando **el PSOE** ganó por 14 puntos con una abstención muy elevada.

que se vinculan sus demandas. Por un lado, se puede afirmar que la dinámica de competencia partidista es más receptiva en el ámbito local; fundamentalmente porque, como discuto en la siguiente sección, las posibilidades de la movilización social suelen ser mayores ante problemas **definidos** como locales. Esto es especialmente cierto en el caso de los conflictos ambientales. Por otro lado, sin embargo, la definición de un problema ambiental como exclusivamente local puede obstaculizar la generalización de las demandas sociales y su entrada en las agendas políticas supralocales.

Desde esta perspectiva, es importante especificar la afirmación de que los sistemas **mayoritarios** reducen la incidencia de los MS. A mi entender esto es así porque limitan las posibilidades de que la protesta se generalice, o en otras palabras, evitan su politización a **nivel estatal** circunscribiendo los conflictos al ámbito **local**. Como defiendo en el capítulo tercero, a partir de esta **matización**, la relación que los análisis empíricos comparados de la protesta social suelen establecer, por **ejemplo**, entre el nivel de la protesta (número de protestas) y grado de apertura de los sistemas políticos deja de tener sentido, a menos que se considere (se controle) la dimensión territorial de la acción colectiva. Un sistema electoral cerrado puede estar asociado tanto a niveles bajos como altos de protesta, dependiendo de otros factores que inciden en la protesta. Su naturaleza cerrada sin embargo, se **manifiesta** en la dificultad que encuentran los intereses excluidos para superar el ámbito local de la política.

La atención a la coyuntura electoral y el ámbito territorial no **implica** desatender a los efectos de los condicionantes políticos de tipo estructural más estables en el tiempo. Por el contrario, ofrece claves importantes para analizar cómo éstos se **modifican** en el tiempo. En este sentido, la utilización del argumento ambiental por parte de los partidos políticos, aunque esté guiada por la lógica electoral más que por motivaciones ideológicas, puede tener consecuencias políticas más allá del momento electoral³⁴.

³⁴ En el caso de **las promesas** electorales del PP, algunas como la creación del Ministerio de Medio **Ambiente**, demanda sempiterna de los ecologistas, se

3.2.1.3. *La relevancia de la arena electoral para la acción colectiva*

Un último hecho a destacar aquí son las escasas relaciones formales que mantienen generalmente las organizaciones ecologistas con los partidos políticos, especialmente en el ámbito estatal. Los resultados del estudio de Dalton (1994) sobre organizaciones del movimiento ecologista en Europa Occidental, muestran la actitud negativa de los MS hacia los partidos, salvo en el caso de los partidos verdes o de nueva izquierda. Ello se manifiesta además en el hecho de que los partidos políticos figuran entre las instituciones con las que mantienen menos contactos dentro de su amplio abanico de actividades de presión política. Incluso cuando los grupos ecologistas tienen acceso a los partidos políticos o trabajan dentro de un sistema de partidos abierto, tienden a permanecer fuera del juego partidista.

Este hecho se produciría como resultado de varios factores. En primer lugar, debido a la falta de popularidad de los partidos políticos entre la opinión pública (y más aún entre las bases sociales de los NMS), las organizaciones ecologistas suelen considerar su relación con los partidos como un factor que puede deteriorar su imagen o identidad pública (como actores independientes), perjudicar su capacidad de influencia política a medio plazo y distanciarles de su base social (Dalton 1995, p.321). Esta situación estaría también promovida, en segundo lugar, por la escasa relevancia de los parlamentos y los partidos políticos en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Por último, la naturaleza errática del apoyo de los partidos políticos a las demandas ecologistas, siempre sujeto a las variaciones que impone la lógica electoral, impide relaciones estables (la configuración de elementos de iden-

han cumplido; otras como la orientación de la política del agua no han respondido de manera crítica a sus demandas. Otras consecuencias de aquel acercamiento instrumental pueden ser más sutiles y estables. Por ejemplo, la mayor relevancia dentro del partido de líderes especializados en medio ambiente. Este fue el caso de Muriel, que pasó de jefe de la oposición en Andalucía a Secretario de Estado para la Conservación, desde donde mantuvo la sintonía con el movimiento ecologista que demostró anteriormente en Andalucía.

tificación) y **reafirma** la independencia de las organizaciones ecologistas de las afiliaciones partidistas.

Las implicaciones analíticas de las tortuosas relaciones entre MS y partidos pueden apuntarse del siguiente modo. El impacto de los movimientos en el ámbito electoral tiende a producirse principalmente de manera indirecta a partir de la protesta social, y no a través de alianzas directas con los partidos. La relación entre los partidos políticos y el movimiento ecologista está así cardinalmente mediada por la protesta **ambiental** (aunque en distinta medida según las propiedades del sistema político y trayectorias de los partidos). En concreto, cuanto más débiles sean los vínculos de los partidos con la sociedad, más tenderán éstos a ser receptivos únicamente a las demandas que consiguen la movilización social guiados por la lógica del rendimiento electoral. Por último, las limitaciones que afectan al papel político de los MS en el ámbito electoral explican que las organizaciones **ecologistas** no suelen recurrir en primera instancia a la mediación de los partidos políticos como vía **eficaz** de presión y prefieran, por el **contrario**, acudir directamente a las autoridades para plantear sus demandas. En este sentido, la naturaleza de la relación entre MS y Estado, sus condicionantes e implicaciones en los resultados del proceso político, hay que buscarla menos en el ámbito electoral y más en el ámbito de elaboración de las políticas **públicas**³⁵.

3.2.2. *La esfera de las políticas públicas: el Estado como arena de competencia entre élites político-administrativas fragmentadas*

En el ámbito de las políticas públicas, al igual que en el de la competencia partidista, el éxito de los MS depende de que encuentren aliados potenciales entre los actores institucionales. El enfoque de la EOP, sin embargo, tiende a vincular las oportunidades de

³⁵ En **este** sentido, la acción **política** de los MS no incide tanto en las alineaciones partidistas como en la articulación de un sistema más fluido de representación de intereses en los Estados democráticos (Dalton 1995 p.323). Burstein (1999) coincide en señalar las mayores posibilidades de influencia de los MS en el ámbito de las políticas públicas.

encontrar apoyos **institucionales** a una serie de rasgos formales de las instituciones políticas, y en **concreto**, desde la perspectiva de esta **investigación**, al grado de apertura del Estado a la participación social, al grado de descentralización y al grado de coherencia interna de la **Administración**.³⁶

Las propiedades formales de las instituciones son sin duda importantes a la hora de explicar el acceso de los MS al proceso político. Sin embargo, considero que, a menudo, la vinculación entre estas propiedades y la incidencia de los movimientos no está suficientemente **especificada** dentro del enfoque EOP. En cierta medida, ello es debido a que no se termina de asumir que las propiedades formales de las instituciones **interaccionan** de forma compleja con las acciones y estrategias de las élites políticas. También se explica, en parte, porque el enfoque EOP se sustenta en un presupuesto sobre la naturaleza del Estado y de su relación con la sociedad civil, a mi entender, erróneo.

3.2.2.1. *El grado de apertura de las instituciones políticas a la participación social*

Al margen del ámbito **electoral**, el enfoque EOP **defiende** que las oportunidades de los movimientos para incidir en la toma de decisiones dependen principalmente de la extensión de los derechos democráticos más allá del derecho al voto. Es decir, de la atención que el ordenamiento legal concede a la participación de los ciudadanos en general, y a las organizaciones que defienden el

³⁶ En la formulación de la EOP de **Kriesi** et al. (1995), el acceso al Estado depende del grado de concentración funcional de poderes (o autonomía del ejecutivo), de centralización territorial, de coherencia de la Administración **pública** y de la extensión de los mecanismos de democracia **directa**. En el texto planteo la necesidad de **especificar** las tres últimas, considerando menos problemática la relación entre grado de autonomía del ejecutivo y acceso de intereses excluidos; no obstante, cabe señalar mi acuerdo con la tesis de **Vogel** (1993) cuando **afirma** que la **autonomía** de los poderes legislativos y judicial permite al interés ambiental influir en el proceso decisorio de manera más continua en el tiempo y no sólo cuando por determinadas circunstancias (un aumento en el nivel de conflicto social, o de competencia electoral, etc.) cobran relevancia en el **ámbito** político estatal.

interés público, en particular, en la formulación e implementación de la política pública. Desde la perspectiva de esta investigación, sin embargo, esta hipótesis requiere al menos dos matizaciones importantes que el enfoque de la EOP no suele tratar convincentemente.

En primer lugar, el enfoque de la EOP no suele reparar en el carácter potencial de las oportunidades políticas (Flam 1994). Éstas no sólo dependen de la extensión de los mecanismos participativos previstos en la legislación sino también de la medida en la que, por un lado, son percibidas como tales por los movimientos y, por otro lado, no son bloqueadas por las autoridades. Ello desplaza la atención, de nuevo, desde el grado de apertura formal de las instituciones a las percepciones, prácticas y estrategias informales de las élites políticas. Ambas matizaciones han sido resumidas en el sentido de que el grado de apertura de los estados democráticos "es de hecho un producto interactivo-temporal, una síntesis de las reglas de entrada preexistentes y nuevas reglas y arenas creadas *ad novo*, así como de actividades del movimiento y de las élites que persiguen su utilización, bloqueo, modificación, evitarlas, etcétera." (Flam 1994, p.303).

En segundo lugar, la participación social en las distintas facetas (política, administrativa, judicial, etc.) del proceso de toma de decisiones está escasamente regulada en las normas generales o básicas. Con frecuencia, su regulación efectiva queda emplazada a un desarrollo legislativo posterior que no siempre se materializa. Esta falta de concreción puede incidir de manera restrictiva en la participación al dejar un amplio margen de interpretación sobre la extensión de tales derechos a las autoridades políticas, administrativas y judiciales. De otro lado, ello lleva aparejado que las condiciones de la participación de los movimientos se especifican frecuentemente en la legislación sectorial³⁷. Por esta razón, los MS

³⁷ Como señala Hermes, "en pocas ocasiones se destaca que las élites estatales en el desarrollo de su actividad habitual de planificación e implementación de políticas, juegan un papel fundamental a la hora de definir la sustancia y el alcance de los derechos democráticos, en la medida en la que realizan u obvian las provisiones necesarias para que los ciudadanos ejerzan sus derechos, cuando

pueden experimentar **distintos** niveles de acceso al proceso político según la problemática de la que se ocupan. Del mismo modo, en el caso del movimiento **ecologista**, su acceso al proceso de toma de decisiones según **la** problemática ambiental concreta le sitúa en un área de política pública u otra.

3.2.3. *El carácter **multisectorial** de política ambiental*

En este **sentido**, es razonable **afirmar** que el acceso de los MS al ámbito de las políticas públicas es más probable cuando el proceso de toma de decisiones es multisectorial (implica a distintos departamentos sectoriales) y/o **multinivel** (implica a distintas administraciones territoriales). En concreto, la naturaleza multisectorial de la toma de decisiones con respecto a un programa o problema de política pública **específico** se interpreta como un indicador de la falta de coherencia administrativa del Estado, lo que le hace más débil y vulnerable frente a las presiones de los MS.

Sin **duda**, la confluencia de distintos departamentos de la Administración en el proceso de toma de decisiones puede generar conflictos o fracturas entre élites que ofrecen oportunidades potenciales a los MS para promover sus demandas. Sin embargo, una vez más, el enfoque EOP no **especifica** las condiciones que favorecen a determinados intereses y actores, y no, por ejemplo a sus antagonistas. De **hecho**, como señalan **della Porta** y **Diani** (1999, p.200), una burocracia poco coherente puede ser penetrada por intereses partidistas y grupos de presión establecidos tanto (o más fácilmente) que por actores con escasos recursos como los MS. El mencionado estudio comparado sobre la movilización antinuclear, mostró precisamente cómo en los Estados supuestamente más abiertos, los intereses pro-nucleares fueron los primeros en acceder y tomar posiciones en el proceso político (**Flam 1994, pp.317-321**). Igualmente razonable es el argumento inverso: una Administración fuerte e independiente puede favorecer el acceso de todos

los actores por igual, reduciendo **la** desventaja inicial de actores **habitualmente** excluidos.

La **especificación** de las condiciones bajo las cuales la **multi-sectorialidad** puede favorecer el acceso de los **MS** frente a otros intereses antagonistas requiere a mi parecer modificar en primer lugar **la** concepción del Estado que subyace al enfoque EOP. Los análisis de **los MS** "centrados en el Estado" (*state-centred*), entre los que se encuentra el enfoque EOP, manejan una definición reducida del Estado con el objeto de distinguirlo analíticamente de la sociedad civil, con la que consideran que mantiene una relación de suma cero. Desde esta **perspectiva**, la **eficacia** del Estado está vinculada a su impenetrabilidad por parte de actores **tradicionalmente** excluidos del proceso político. Sin embargo, este enfoque tiende a obviar **la compartimentación** como un rasgo consustancial al origen y desarrollo del Estado (y la **naturaleza** sectorial dominante de su intervención).

La definición citada del Estado como fuerte o débil no responde a la realidad del Estado moderno en el que la elaboración de políticas "tiende a fragmentarse y especializarse como resultado de dos tendencias **fundamentales**, la expansión de su ámbito de responsabilidades y la creciente complejidad de **los** asuntos públicos" (Campbell et. al 1989, citado en **Smith** 1993, p.56). La política tiene lugar en numerosos dominios o subsistemas de políticas **públicas**, cada uno operando más o menos de manera autónoma con sus propios temas, actores y **procesos**³⁸. Desde la perspectiva que proporciona el análisis de las políticas públicas, la **eficacia** del Estado depende de la división de competencias (y objetivos) entre sus distintas partes y de la asignación de recursos para hacerlas efectivas (formular e **implementar** políticas públicas), en interac-

³⁸ En inglés, *policy subsystems* o *policy domains*, para denominar componentes del sistema político organizados alrededor de determinados temas substantivos (Burstein 1991). Para **Jenkins-Smith** y **Sabatier** (1993, p.16) un subsistema de política pública se define como **la** interacción entre actores procedentes de **distintas instituciones** que persiguen influir en las decisiones gubernamentales en un área de política pública.

ción con grupos sociales, y en **competencia** con los intereses y objetivos que se persiguen en otros ámbitos de **políticas**³⁹.

A partir de **aquí**, y de acuerdo con la evidencia empírica obtenida en el caso de España, propongo dos condiciones **que** favorecen el acceso e impacto de los MS en la toma de decisiones **políticas**. Un *primer* factor sería la aparición e **institucionalización** de una arena estatal específica (o subsistema de políticas públicas) encargada de la formulación e **implementación** de la política de que se trate. **El** momento concreto en que se crean **las** nuevas instituciones administrativas **genera**, por motivos que expongo más **abajo**, oportunidades políticas críticas para que los MS mejoren su acceso **al** proceso de toma de decisiones. Un *segundo* factor se refiere a la medida en que las nuevas instituciones o departamentos a cargo de la política ambiental consiguen obtener una posición de suficiente autonomía con respecto a otros departamentos con los que entre en conflicto o **competencia**.

Como **señalé** al inicio de este **apartado**, la institucionalización de una problemática y la consiguiente aparición de un subsistema de política supone una **especificación** (y extensión) de los canales formales de acceso de **los** movimientos. Así, por ejemplo, la aprobación de una ley **general del** medio ambiente, y la creación de una nueva arena **administrativa** encargada de esta **materia**, puede suponer un reconocimiento expreso de **las** organizaciones ecologistas como representantes del interés ambiental, concretar (expandir) el acceso a la información ambiental, establecer una línea de subvenciones con crédito a los presupuestos generales **del** Estado, etcétera.

Además, en consonancia con el énfasis analítico en los legados históricos de esta investigación, los primeros momentos de la institucionalización de una política pueden tener un impacto decisivo en la vida de los MS y **la** naturaleza de las pautas de

³⁹ Este enfoque implica que, en términos globales, **la** relación entre Estado y sociedad civil no es necesariamente de suma cero, **al** mismo tiempo que sugiere, además, la **dificultad** para delimitar ambos ámbitos (**en** este punto, véase Mitchell 1991). Como señala Tarrow, Ja "fuerza" y "debilidad" **del** Estado no son **propiedades** constantes, sino relacionales, cuyo valor varía de acuerdo a los distintos actores sociales y a cómo evolucionan las oportunidades (1996c, p.90).

en la vida de los MS y la **naturaleza** de las pautas de interacción con el Estado **posteriores**⁴⁰. En estas **coyunturas**, los movimientos **significan** una **rúente fácil** de recursos de los que suelen carecer los actores institucionales en los momentos **iniciales** (sobre todo información sobre el problema, **expertise** y **legitimación**). Igualmente, estos movimientos suelen ser **los** primeros "clientes" de la nueva administración, ya que el resto de los grupos (**por** ejemplo, la industria) desarrollan su actividad de presión a través de otras administraciones sectoriales. Este ha sido frecuentemente el caso de los departamentos de medio ambiente en España. Sólo cuando **adquieran** peso específico en decisiones con implicaciones en otras áreas de política pública comenzarán también a **llamar** a sus puertas otros actores (industriales, sindicales), erosionando el monopolio de **la** representación del interés ambiental del que **potencialmente** disfruta el **movimiento ecologista**.

El acceso al proceso decisorio de los MS se ve afectado además por las dinámicas de **competencia** entre distintos departamentos, y en concreto, por la autonomía relativa que **el** departamento de medio ambiente consiga dentro del ejecutivo. La autonomía política de un **departamento** (su poder **vis-à-vis** el resto de departamentos) depende en parte de sus competencias, presupuesto y recursos técnicos. Un factor adicional, que puede resultar aún más importante, es su capacidad para establecer sus propias redes de apoyo (**Smith** 1993). La naturaleza **multisectorial** del medio ambiente, las implicaciones que las decisiones de política ambiental tienen en otros ámbitos de **las políticas** públicas (y viceversa), hace aún más relevantes las dinámicas de interacción entre distintos departamentos en la **definición** de las oportunidades del movimiento ecologista.

⁴⁰ Pierson (1993) cita **el** ejemplo la investigación de **Duerst-Lahti** (1989) sobre el **movimiento** feminista en los **Estados Unidos** que señala como en un contexto (a principios de **los** sesenta) en **el** que las organizaciones **representantes** de intereses de las mujeres estaban prácticamente ausentes, incluso iniciativas tímidas del Gobierno **Federal** (tales como **establecer** una red **comisiones estatales** que **subvencionaba** la comunicación dentro del movimiento) fueron determinantes en las pautas de **desarrollo del movimiento feminista posterior**.

Como analizo en el siguiente **capítulo**, en **España** el aumento de recursos y competencias de los departamentos de medio ambiente en los noventa implicó un mejor **desempeño** de sus cometidos, entre los que figuraba por ejemplo la realización de planes sectoriales o evaluar **el** impacto ambiental de proyectos potencialmente **dañinos** para el medio ambiente. Esto supuso una cortapisa (potencial) al desarrollo de los objetivos de las políticas hasta entonces elaboradas por otros departamentos. Sin **embargo**, en la práctica el medio ambiente ha condicionado las decisiones en cuanto a otras políticas principalmente cuando ha existido presión ecologista. Ello parece sugerir que la consideración del interés ambiental en el proceso político, una vez ha sido formalmente instituido dentro del Estado, dependerá de la capacidad del movimiento ecologista de hacerlo efectivo mediante la introducción de conflicto.

3.2.4. *El carácter **multinivel** de la política pública*

De acuerdo con **el** enfoque de la EOP, el grado de descentralización política actúa en la misma dirección que la **multisectorialidad**, es decir, aumenta los puntos de acceso potenciales para actores y demandas **inicialmente** excluidas del proceso de toma de decisiones. Este problema es extensible al examen de la europeización de la **política**⁴¹. Sin embargo, de nuevo, esta hipótesis no aparece suficientemente **especificada**. La existencia de múltiples niveles de gobierno no siempre genera dinámicas de politización que **benefician** a los **MS**. Las mismas discrepancias entre niveles territoriales de poder pueden ser explotados por intereses antagónicos o **contra-movimientos** (della Porta y Diani 1999, p. 200). Además, la necesidad de adaptación a la estructura multinivel puede fomentar la **fragmentación** territorial **del** movimiento, minando con ello su capacidad de **influir** en procesos decisorios estatales o europeos.

⁴¹ La europeización es aquí **entendida** como la influencia de la UE en el marco institucional, estilo y contenido de las políticas en los Estados miembro. (Sobre el concepto véanse Radaelli 2001 y Böerzel y Risse 2000; sobre políticas en la UE véase Morata 2000).

El análisis del caso **español** permite precisar **los** mecanismos causales que intervienen en este caso. En concreto, la medida en la que el carácter **multinivel** (el grado de descentralización y/o el grado de europeización) de una política favorecería la incidencia del interés ambiental (o cualquier otro) en las decisiones depende de la combinación de, al menos, dos circunstancias. *Primero*, el carácter **multinivel** del proceso de toma de decisiones parece aumentar las oportunidades para **el** interés ambiental en la medida en la que actúa como promotor del proceso de **institucionalización** de la política ambiental.

Segundo, el carácter multinivel del proceso político **beneficiará** a las demandas de determinado movimiento tan sólo en la medida en éste sea capaz de hacer efectivas **dichas** oportunidades potenciales. Como he discutido en el apartado 1.3.1, ello requiere que los MS sean capaces de desarrollar a su vez estructuras organizativas multinivel que **les** permitan explotar estos escenarios descentralizados y europeizados (en el que **los aliados** potenciales y los puntos de acceso relevantes pueden hallarse en distintos niveles según **el** tema, la coyuntura política, etc.). Estas estructuras suponen a su vez la existencia de densas redes de relaciones entre los distintos niveles territoriales, así como la capacidad de conformar identidades colectivas complejas (aglutinantes).

Como discuto en **el** siguiente **capítulo**, en el caso de España, tanto la descentralización como la europeización parecen haber brindado nuevas **oportunidades** al movimiento ecologista, al menos a corto plazo. Sin embargo, ello no quiere decir que sus efectos determinantes sean **generalizables**, en el sentido de que no dependan de otros mecanismos causales mediadores.

4. Las ideas como palancas de movilización: ¿expresión de fracturas socioeconómicas o construcción sociopolítica?

En este apartado me ocupo de **las** condiciones que inciden en el proceso de transformación de los problemas ambientales en

demandas **sociopolíticas** y sus implicaciones para la acción colectiva y su entrada en el proceso de toma de **decisiones**⁴². La visión del enfoque de la **EOP** sobre este proceso es, como ya he **argumentado**, considerablemente simple. Las transformaciones de la estructura socioeconómica propias de las sociedades avanzadas se traducen en un cambio simultáneo de los intereses de una parte del electorado, y de los partidos de izquierdas, lo que facilita a su vez la incidencia política de **las** demandas ambientales.

Frente a este planteamiento, a continuación subrayo las dificultades del enfoque de los **cleavages** y la teoría del **cambio** de valores subyacente para dar cuenta de la extensión de la acción colectiva vinculada a nuevas demandas como las relativas al medio ambiente. En **concreto**, señalo como particularmente inexacta la contraposición que establece entre temas nuevos y tradicionales para explicar el potencial de movilización (o número de personas que podrían ser movilizadas a favor de un determinado tema)⁴³ y el espacio político del que disponen las nuevas demandas. Más bien al contrario, **defiendo** que la superposición de nuevas y viejas demandas es un hecho **generalizado** en la producción de conflictos ambientales, y que el éxito de la acción colectiva depende en parte de la medida en que las distintas problemáticas ambientales se prestan más o menos a ser vinculadas a problemas institucionalizados (y en la medida que el movimiento ecologista consigue modelarlas en este sentido).

En el segundo **subapartado**, me ocupo de cómo las propiedades de cada problema de política pública específico favorecen o dificultan la acción colectiva, en **el** sentido de que determinan el potencial de movilización de las demandas políticas asociadas a estos problemas. Esta sería una de las manifestaciones del presupuesto clásico del análisis de políticas públicas, según el cual la naturaleza de las propias políticas influye en las condiciones **del**

⁴² Conjunto de factores de la contienda a los que me refiere en ocasiones como contexto de la problemática.

⁴³ Sobre el potencial de movilización de un movimiento véase **Klandermans**, 1988, 1997. Las implicaciones y determinantes de este concepto se analizan con más detalle en el subapartado siguiente.

juego político (Lowi 1964). Esta influencia no es, sin **embargo**, **mecánica**, sino que aparece mediada por un proceso de construcción sociopolítica que modela los **contenidos**, el alcance y la dimensión ética de cada problemática **específica**. En este sentido, la capacidad de los MS para modelar los temas ambientales como problemas urgentes (y atractivos) para **la** opinión **pública**, y **movilizadores** con respecto a sus bases sociales, constituye un factor crítico para garantizar tanto su consolidación como su incidencia política.

4.1, *Las demandas ambientales como reflejo de la fractura postmaterialista: debilidades del argumento y propuestas alternativas*

El primer y más simple argumento en contra de las tesis postmaterialistas es el hecho de que los conflictos ambientales estén presentes tanto en países ricos como pobres. El discurso ambiental se ha extendido a lo ancho y largo del planeta. Este proceso no está vinculado a contextos políticos o económicos determinados. Los **conflictos** ambientales (y los movimientos de índole ecologista) surgen tanto en sociedades postindustriales como en países en desarrollo o postcomunistas.

Además, la acción colectiva a favor del medio ambiente no se ajusta necesariamente al estereotipo que la vincula a los intereses y valores de las clases acomodadas, como ilustran los movimientos de justicia ambiental de los EE.UU., que revelan las conexiones entre pobreza, discriminación racial y degradación ambiental. Estos movimientos y, en general, todas **los** conflictos ambientales de tipo *NIMBY*⁴⁴ están motivados por la percepción de una distribución injusta del coste del deterioro ambiental entre grupos de ciudadanos (Cable y Cable 1995). Ello sugiere, *en primer* lugar, que muchos de los problemas **calificados** como postmateriales (como las relacionadas con la degradación ambiental, las desigualdades de género o la guerra) podrían incidir en realidad directamente sobre la **fractura** de clase, más que crear nuevas fracturas.

⁴⁴ Acrónimo inglés de “*not in my backyard*” (no en mi patio).

En *segundo* lugar, sugiere además que los conflictos ambientales pueden frecuentemente leerse en términos de conflictos de intereses característicos de los *cleavages* tradicionales (y *viceversa*)⁴⁵. Las movilizaciones sociales relacionadas con el plan hidrológico a mediados de los noventa en España (y, de *nuevo*, en el año 2000) ilustran precisamente este tipo de conflictos en los que la dimensión ambiental se incorpora a disputas (tradicionales) sobre el control, acceso o utilización de los recursos *tradicionales*⁴⁶.

De *hecho*, la evidencia empírica sobre conflictos ambientales sugiere que la capacidad de los movimientos ecologistas para vincular un determinado problema ambiental a conflictos políticos tradicionales condiciona en parte la *incidencia* política de sus demandas. Esto podría derivarse en parte del mayor potencial de movilización de los conflictos tradicionales, y en parte, debido a que ello facilita alianzas *coyunturales* con intereses establecidos (sindicales, nacionalistas, etc.). De otro lado, sugiere que el éxito de la acción colectiva depende de la medida en que los movimientos consigan modelar cada problema ambiental concreto de un modo que resulte coherente con los marcos de acción colectiva dominantes (Diani 1996)⁴⁷.

⁴⁵ Véase Downs 2000 sobre la relación entre conflictos ambientales y nacionalismo.

⁴⁶ La naturaleza de cualquier conflicto descansa en la percepción de las distintas partes enfrentadas. Las disputas (tradicionales) sobre los recursos naturales pueden ser calificadas como conflictos ambientales *cuando*, al menos una de las partes reconoce el valor ambiental (intrínseco o *instrumental*) del recurso en disputa (Hill 1997).

⁴⁷ Snow et al. (1986) denomina este proceso de construcción de problemas sociales como alineación de marcos de interpretación de la realidad (o *frame alignments*). Los marcos de acción colectiva (o *frames*) son esquemas de interpretación de la realidad, de atribución de significado. Es *decir*, *simplifican* y condensan la realidad, acentuando y *codificando* selectivamente objetos, situaciones, eventos, experiencias, etc. Actúan definiendo una situación como *injusta* o *inmoral*; atribuyendo responsabilidad y ofreciendo alternativas, *etc.* (Snow y Benford 1992). Un marco de acción colectiva de un movimiento es un conjunto de creencias y *significados* que orientan y legitiman las actividades y campañas de un movimiento (Gamson 1992). Véase también Klandermans (1997).

Más en general, la extensión del valor que la sociedad atribuye al medio ambiente, en lugar de estar asociada a cambios socioeconómicos, puede contemplarse como resultado del proceso político a través del que la degradación ambiental se define como problema público. A diferencia del enfoque EOP, aquí los movimientos no son (sólo) productos de ideas y valores que tienen su origen en condiciones estructurales (Snow y Benford 1988). Por el contrario, son agentes involucrados en el proceso de construcción y mantenimiento de significados e ideas. En este sentido, uno de los éxitos más evidentes del movimiento ecologista es precisamente el hecho de que el medio ambiente se haya establecido gradualmente como un marco general de interpretación de la realidad⁴⁸ o *master frame* (Snow y Benford 1988, 1992)⁴⁹.

En conclusión, el análisis del papel del movimiento ecologista no debe concebirse exclusivamente como el estudio de un conjunto de grupos de interés actuando más o menos estratégicamente dentro de determinadas condiciones políticas, sino que también debe atender al papel crucial que juega en el ámbito de la opinión pública, intentado definir situaciones ambientales como problemas, influyendo en las agendas políticas y, de manera más amplia, en el cambio de valores dominantes. Este énfasis “constructivista”

⁴⁸ Si se acepta el presupuesto de que una vez que se atribuye un valor ambiental a un bien, es difícil que deje de atribuírsele (Hill 1997, p.62), es posible vincular la actividad discursiva de interpretación de la realidad (o *framing*)le un movimiento en el contexto de conflictos ambientales específicos con un proceso más amplio y gradual de cambio en valores culturales dominantes.

⁴⁹ Los *master frames* cumplen la misma función que los marcos de la acción colectiva de cada movimiento social, pero a una escala mayor. Se puede considerar como componentes básicos del discurso dominante. En este sentido, se diferenciarían del marco de acción colectiva del movimiento ecologista por su menor carácter ideológico. El *master frame* de lo ambiental deja de ser patrimonio del ecologismo, tanto en su referencia a una ideología como a un movimiento social. Su mención deja de connotar el proyecto ecologista de producir cambios radicales en la relación de la humanidad con la biosfera, de ahí que pueda ser invocado por todo tipo de actores sin producir discrepancias con otros valores (objetivos). De ahí también la conveniencia de diferenciar analíticamente entre protesta ambiental y movimiento ecologista. Sobre la cultura, ideología y marcos interpretativos de la realidad en la teoría de los MS véase Zald 1996.

no implica, por supuesto, negar la influencia de las características **específicas** de cada problema político concreto. Éstas fijan, como **defiendo a continuación**, el potencial de movilización de partida de lo ambiental en general y de cada problemática concreta en particular.

4.2. *¿Qué rasgos de la problemática ambiental influyen en su potencial de movilización (y **generalización**)?*

En el otoño de 2000 la protesta social por la subida del precio de los carburantes se extiende por gran parte de los países de Europa, incluida **España**. Las implicaciones ambientales del modelo energético basado en los combustibles fósiles y, en concreto, su **incidencia** en el cambio climático mediante el efecto **invernadero**, ocupan la agenda internacional del medio ambiente y es un caballo de batalla prioritario del **ecologismo**. Sin **embargo**, el conflicto de los carburantes en ningún momento llegó a definirse como un conflicto ambiental en la agenda política o mediática. El marco de acción colectiva del movimiento ecologista no se alineó con ningún otro discurso dominante de interpretación de la realidad como ocurrió en el caso del plan hidrológico.

El hecho de que las consideraciones ambientales estuvieran ausentes también en la definición de los términos **del** conflicto en otros **países**, resta peso a las explicaciones basadas en las diferencias culturales (nacionales), o en la "fortaleza" organizativa de los distintos movimientos **ecologistas**⁵⁰. Por el contrario, la "crisis de los carburantes" (en contraste con "las guerras del agua") **ilustra** la importancia de los rasgos de los distintos bienes ambientales en la generación de la acción colectiva, o el distinto potencial de movilización que el medio ambiente posee según la problemática a través de **la** que se manifiesta.

⁵⁰ Sólo en países como Alemania o **Inglaterra**, donde se aplica un impuesto ambiental sobre los carburantes, los gobiernos han utilizado el argumento ambiental (y las organizaciones ecologistas han aparecido en los medios de **comunicación**) para rechazar las demandas de bajadas de **impuestos** de los **MS** (para el caso británico véase **Doherty** et al. 2001).

La atención a cómo las características **específicas** de un problema de política pública concreto condicionan su grado de atractivo para la opinión pública constituye un aspecto relativamente novedoso dentro de la investigación sobre MS. De **hecho**, la influencia de los enfoques postmaterialistas en este campo ha tendido a **enfaticar** más bien las semejanzas entre los MS adscritos a un mismo ciclo de **movilización**⁵¹. Aunque **Kriesi** y colaboradores (1995) señalan que cada movimiento se enfrenta a una EOP **específica**, su vinculación con la mayor o menor relevancia política y económica de sus demandas resulta analíticamente imprecisa.

Una contribución crítica en esta dirección es la de **Snow y Benford (1992)** sobre los rasgos que explican el potencial de movilización de distintos marcos de acción colectiva, entendido en este caso como el conjunto de personas que en términos generales y están dispuestas a movilizarse ante determinada problemática **ambiental**⁵². Este concepto constituye la base de las propuestas que articulo en el resto del apartado.

⁵¹ El concepto de ciclo de protesta permite agrupar a determinados movimientos con rasgos comunes que los distinguen de las formas de acción colectiva de ciclos de protesta anteriores. En este sentido, se puede hablar de familias de **MS**, ocupados en problemáticas diferentes pero que comparten experiencias políticas comunes y una visión del **mundo**, lo que favorece la cooperación en determinadas campañas y produce **solapamientos** en sus bases sociales (**della Porta y Diani 1999**). Una de estas familias serían los **llamados** nuevos movimientos sociales, ligados al ciclo de movilización iniciado en la década de los sesenta en las democracias occidentales. Sobre **tipologías de NMS** véanse **Rucht 1988**, **Kriesi et al. 1995** (cap. 4); para tipologías de MS en general véase **Tilly 1994**.

⁵² El uso más generalizado de la idea de potencial de **movilización** (**Klandermans y Oegema 1987**) tiene como referente a los MS más que a problemáticas concretas, es decir, en el caso de esta investigación se referiría al potencial de movilización del movimiento ecologista y no de las distintas problemáticas ambientales. Sin embargo, el potencial de movilización tal como se entiende en la literatura (véase también por ejemplo **Kriesi 1992**) no sólo es visto como función del número de personas que simpatizan con determinado movimiento y sus fines, sino que también aparece determinado por la medida en que dichas personas comparten propiedades **grupales** (están inserción de redes sociales y se **identifican** colectivamente). Si se tienen en cuenta estos determinantes del potencial de **movilización**, y considerando el carácter **multi-temático** de la acción colectiva a

De acuerdo con estos **autores**, para explicar el distinto potencial de movilización de diferentes temas **ambientales**, habría que considerar cuatro propiedades que caracterizan su **configuración** como problemáticas: (1) la **medida** en la que el problema ambiental es traducible a la experiencia de los ciudadanos; (2) la medida en la que se le atribuye credibilidad empírica; (3) la medida en que la acción individual es concebida como forma de conseguir su solución; y, por último, (4) la medida en la que coincide con la percepción dominante de lo ambiental como valor moral. Mientras las tres primeras propiedades hacen referencia a la dimensión **cognitiva** de los problemas **públicos**, la tercera se refiere más a su dimensión moral (Gusfield 1981).

El análisis conecta en este punto con la literatura sobre la formación de las agendas políticas (*agenda building*). Cobb y Eider, por ejemplo, analizan cómo influye la forma en la que un tema es **definido** como problema público en la naturaleza y desenlace de un **conflicto**. El concepto de potencial de movilización es de hecho similar en algunos aspectos a la noción de *salience* o relevancia pública de un problema que utilizan dichos autores (Cobb y Eider 1972 p.72)⁵³. Asimismo, se pueden encontrar también conexiones aquí con el concepto reciente de **popularidad/impopularidad** de las políticas públicas (véase, por ejemplo, Pierson 1996). El análisis de estas **conexiones** trasciende sin embargo los objetivos de esta sección, que se centra a partir de aquí en los determinantes del potencial de movilización de los temas ambientales.

(1) De acuerdo con Snow y Benford, un problema ambiental tendrá una mayor resonancia cuando afecta a la vida cotidiana de las personas o es conmensurable desde sus experiencias vitales. Dicha afección no debe implicar necesariamente la experiencia personal de la degradación ambiental. Los costes ambientales de

favor del medio ambiente, considero más preciso vincularlo a problemáticas concretas que al movimiento en general.

⁵³ Para estos autores, la *salience* de una problemática es la suma de la respuesta de la "audiencia" a cinco dimensiones de los temas: **especificidad**; impacto o volumen de afectados; relevancia temporal; complejidad; precedentes semejantes.

determinados proyectos, **actividades**, etcétera, pueden ser comprendidos a través de los medios de comunicación, y en especial a través de la televisión. Cuanto más visible (explícita) sea la degradación **ambiental**, y cuanto más inmediata en el tiempo y en el espacio sea la conexión entre el causante y los efectos, mayor será el **potencial de movilización**⁵⁴.

En este sentido, la degradación de la atmósfera (incluido el cambio climático) y de la hidrosfera (el tema **del** agua) no son igualmente perceptibles por los **ciudadanos**⁵⁵. Y esto no sólo en el caso del cambio climático; también sucede **así**, por ejemplo, en el caso de los efectos de **la** contaminación urbana producida, entre otras fuentes, por el **tráfico**. La mayor capacidad de **dilución** de contaminantes de la atmósfera hace que los efectos negativos de la contaminación producida por los coches pasen inadvertidos para los ciudadanos (y en concreto para los conductores). No hay imagen equivalente a la de un cauce seco, o peces muertos flotando en aguas de apariencia infecta, que recuerde la existencia de un río, ni tampoco encontramos aguas abajo una comunidad de afectados por los vertidos, etcétera. La traslación en el tiempo y en el espa-

⁵⁴ En cierta **medida**, dicho potencial sería mayor cuanto mejor se pueda resumir el problema en una imagen. La selección de información en los medios en función de determinados rasgos de la noticia (*news value*) impone limitaciones a unos temas mientras que favorece a otros. El valor de lo inusual hace que la noticia ambiental se centre en **la** catástrofe (**Anderson** 1994, **CEIA** 1999; véase nota metodológica en el Anexo). En este sentido, aunque los ecologistas (y los **climatólogos**) se esfuercen por poner imágenes al cambio **climático** (así nos muestran el desmoronamiento de los casquetes **del** polo **sur**, la laguna estival en el polo norte), resulta difícil vincularlas a las actividades de origen **antrópico** que las producen (como el **tráfico**). Al tiempo, **al** ser un hecho cotidiano que sucede a lo largo de periodos amplios de **tiempo**, deja de ser noticia rápidamente.

⁵⁵ **Hardin** (1968) **señaló como** la incidencia de **la** lógica de los comunes varía entre los distintos tipos de bienes ambientales, mostrándose particularmente pertinaz cuando **el** bien colectivo es objeto de contaminación, como el aire, frente a los que son objeto de (**sobre**)**explotación** como los recursos pesqueros, forestales, etc. El agua como bien público comparte con el aire su utilización para diluir los **residuos**, pero a diferencia de aquél, también sirve de soporte para actividades económicas como la agricultura o **la** pesca. Esta circunstancia ha favorecido su control y regulación (de su uso **privado**), delimitando paulatinamente su concepción como bien de acceso **libre**.

cio de los costes ambientales **dificulta la** movilización de los afectados (en parte porque a veces son las generaciones **futuras**)⁵⁶.

(2) En segundo lugar, el potencial de movilización de los distintos temas ambientales se puede relacionar con la medida en la que se le atribuye credibilidad **empírica**, base sobre la que se lleva a cabo el establecimiento de relaciones causales que permitan asignar responsabilidades y plantear soluciones alternativas. Las situaciones ambientales son **definidas** como problemas mediante la articulación estratégica de historias causales (Stone 1989). La ausencia de ambigüedades en el establecimiento de estos nexos causales es fundamental (Cobb y Eider 1972, p.162). **Precisamente**, el problema del cambio climático ilustra las dificultades que plantea la acción colectiva (incluyendo la acción de los distintos gobiernos) cuando existen elementos que minan la credibilidad empírica del discurso **ambiental**⁵⁷.

(3) El potencial de movilización depende también de la medida en la que la acción individual se considere medio **eficaz** (y apropiado) para su solución. El eslogan ecologista de "**piensa globalmente y actúa localmente**" persigue precisamente superar el desincentivo que la escala (y complejidad) de la problemática ambiental puede concitar. De nuevo, en el ámbito local no **sólo** aumenta la probabilidad de que la degradación ambiental produzca colectivos de afectados directos y **conscientes**, sino que es más fácil vencer la tendencia psicológica a desvanecer la percepción

⁵⁶ Pero incluso los efectos directos sobre la salud y el medio ambiente de la contaminación atmosférica producida por el tráfico pasan desapercibidos para los ciudadanos. Los efectos sobre la salud humana no suelen ser **inmediatos** (los hidrocarburos no quemados por los automóviles son **cancerígenos**, y el monóxido de carbono puede agravar las alteraciones cardíacas y respiratorias crónicas).

⁵⁷ Aunque existe un consenso amplio sobre la teoría en la que se sustenta el efecto **invernadero**, los **científicos** (climatólogos, físicos solares, meteorólogos, etc.) discrepan sobre si está teniendo lugar o **no**, su extensión y sobre su origen **antropico**. Aunque el consenso científico ha aumentado en los últimos años, por ejemplo, hasta fechas recientes, los físicos solares mantenían que el cambio climático se debía casi en su totalidad a un aumento en los vientos solares, menospreciando la incidencia de la actividad humana (véase, p. ej. Roe 1994).

como problemas de aquellos fenómenos que se presentan fuera del alcance de nuestra capacidad de intervención.

(4) Por último, el potencial de **movilización** de un problema ambiental varía de acuerdo al valor moral que **la** sociedad otorgue al bien ambiental en cuestión (cuanto menos disonancias plantee con **creencias**, mitos, etc., establecidos sobre **el** valor del mismo). Esto quiere decir que la probabilidad de que una situación ambiental sea percibida por una sociedad como **amoral/injusta** varía de acuerdo a los temas. En este **sentido**, la extensión del potencial de movilización de la **problemática** ambiental está, en **parte**, vinculada a experiencias pasadas de **movilización** de la opinión **pública**, mediante las que gradualmente las distintas facetas de lo ambiental se incorporan al discurso dominante. Al mismo **tiempo**, cuando el proceso de construcción de los problemas públicos incorpora el valor ambiental, es posible que se traduzca en una mejora de las condiciones de acceso del movimiento ecologista al proceso político (pudiendo participar en un mayor número de arenas, mediáticas o institucionales, y ejercer más presión). A su vez, estas modificaciones en el contexto **político**, según cambia la **atribución** de valor moral a la política ambiental, pueden llevar aparejado un proceso gradual de **modificación** de **las** estrategias, objetivos y estructura del propio movimiento.

En **definitiva**, en líneas generales, la **definición** de una situación ambiental como problema ambiental, el conocimiento sobre los riesgos ambientales, de sus causas y de alternativas para su solución, está asociada al aumento **del** potencial de movilización de lo ambiental. Estas mismas condiciones influyen en la existencia de distintos potenciales de movilización de acuerdo a los distintos temas ambientales (así como en la facilidad o **dificultad** con **la** que entran en la agenda pública). Como señalo en el capítulo 4 sobre los temas de la protesta, las propiedades de cada tema político han de ser consideradas a **la** hora de explicar el distinto proceso de presión ecologista ante distintos problemas o demandas ambientales, tan diversas, por ejemplo, como **la** política hidrológica o la política ante el cambio climático.

5. Síntesis

En este capítulo, a partir de la crítica al enfoque EOP, he identificado los factores de agencia, culturales y contingentes que inciden en la naturaleza de la relación entre el Estado y el movimiento ecologista. El argumento principal en este sentido es que los factores estructurales (políticos o socioeconómicos) pueden actuar como determinantes últimos de las relaciones entre acción colectiva y políticas públicas. Sus efectos no son, sin embargo, directos ni generalizables, como la versión dominante en el enfoque EOP tiende a asumir. Más bien actúan como restricciones más o menos relevantes que limitan el abanico de acciones y estrategias disponibles para los actores políticos. El grado de libertad del que disponen los actores frente a estas restricciones estructurales depende a su vez, no sólo de sus propias capacidades políticas y organizativas, sino también de una serie de factores contingentes que varían en el tiempo y en el espacio así como de los condicionantes que impone la problemática a la que se refieren (el contexto de la problemática). Al mismo tiempo, he señalado la estructura organizativa del movimiento y su identidad (el contexto del movimiento) para entender la percepción de las oportunidades y la opción por cursos de acción determinados.

Estas consideraciones desaconsejan, en primer lugar, aproximaciones al estudio de la relación entre movimientos sociales y el Estado "sobrecargadas" de estructura. En segundo lugar, subrayan la importancia de analizar las condicionantes en el subsistema de política concreto en cuyas decisiones pretende incidir cada movimiento determinado. En este sentido, los estudios de la acción colectiva y en particular de los MS deberían asumir el presupuesto clásico del análisis de políticas públicas según el cual *policy influences politics*. En tercer lugar, y en consecuencia, subrayan la estrecha vinculación entre la naturaleza del proceso de institucionalización de estos subsistemas de política, la naturaleza de la relación entre las autoridades y los movimientos, y la influencia de estas relaciones en la evolución de la política. Según la forma de entender cada problemática (el paradigma de política dominante)

en cada contexto político o momento histórico, será diferente el tratamiento por parte del Estado, proporcionando de manera diferente recursos e incentivos entre los distintos **intereses**, incluidos las **organizaciones** de los movimientos sociales e influyendo en la **definición** de sus objetivos y estrategias.

La atención a las coordenadas espacio-temporales dentro de las que se define cada problemática, y cada **episodio** de protesta social, se articula dentro de un marco de análisis más amplio centrado en **los** aspectos contingentes **del** proceso político que pueden favorecer las oportunidades políticas de los movimientos sociales. El caso de España, frente a democracias más consolidadas con mayor tradición de política **ambiental**, pone de manifiesto la relevancia que determinadas coyunturas políticas clave (como las elecciones críticas o **los** momentos fundacionales de creación de un nuevo sistema político o de una nuevo ámbito político-administrativo) pueden tener en **el** proceso de consolidación de los movimientos.

Por **último**, en este capítulo he subrayado también la conveniencia de considerar en el análisis la dimensión cultural del contexto político para una mejor comprensión de los procesos de incorporación de **los** diversos temas ambientales en las agendas políticas así como del proceso de extensión del potencial de movilización de lo ambiental (según el valor moral que se le atribuye). En este sentido, he señalado como el proceso de extensión de los valores **ambientales** (su **configuración** como marcos dominantes para la acción **colectiva**), no es ajeno al proceso político⁵⁸. Esta aproximación ofrece una explicación **del** proceso de extensión de los valores ambientales más sensible a la realidad empírica que las formulaciones **macro-sociológicas** sobre **el** cambio de valores. Un proceso en el que las estrategias de los actores y los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental (Donati 2000, Gamson 1998, Tarrow 1998a). La protesta no sólo sirve para **pre-**

⁵⁸ La dimensión cultural es considerada **tanto** a través del concepto **de frame** como **la** de ideología. Como señala Oliver y Johnston *"while framing points to process, ideology points to content"* (2000, p.45).

sionar a las **elites**, también incide en la manera en la que se **defi-**
nen los problemas y, a través de esta **vía**, en el cambio de valores
dominantes.

CAPÍTULO DOS

EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA CONTIENDA AMBIENTAL EN ESPAÑA. LOS LEGADOS DE LA TRANSICIÓN Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

1. Introducción*

En este capítulo examino los condicionantes de la contienda ambiental en España en la década de **los** noventa. Tres conjuntos de factores explicativos centran mi atención: el contexto político (o accesibilidad del sistema político a las demandas ambientales), la naturaleza de la problemática (desde la perspectiva de su encaje en el discurso dominante) y la estructura e identidad del movimiento ecologista. La caracterización de estos condicionantes se basa a su vez en el análisis de los legados de procesos y experiencias políticas previas. Sin **embargo**, esta **contextualización** no pretende ofrecer una explicación del proceso político basada en los determinantes del pasado (como en las versiones más reduccionistas del **institucionalismo** histórico). Por el contrario, la última sección del capítulo ofrece una forma de interpretar la evolución de la

* Agradezco a Marta Fraile y Paloma **Aguilar** sus comentarios.

política ambiental que acentúa la importancia del movimiento ecologista como agente de cambio.

En las dos primeras secciones discuto el **perfil** de los condicionantes institucionales de la acción colectiva que se **configuran** durante el cambio de régimen. Como han señalado Subirats y **Gomà**, "el modelo de **institucionalización** de la democracia en España ha operado como factor determinante de la reestructuración de la red de actores, y ha distribuido oportunidades desiguales de incidencia en los contenidos de política pública" (1998a, p.14). El proceso de desmovilización política asociado a la transición pactada ofrece una perspectiva idónea para examinar las implicaciones del proceso de institucionalización de las reglas del juego político y el discurso dominante que estructuran la política tanto en el ámbito electoral como en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, **enfático** las limitaciones a medio plazo de la incidencia del cambio político en la **configuración** de un contexto favorable para la acción colectiva en general, y para el movimiento ecologista en particular. **Señalo** como las propiedades del nuevo sistema político tienden a **confinar** la acción colectiva a favor del medio ambiente a escenarios sociales en el ámbito político local. En este sentido, a diferencia del enfoque tradicional de la EOP, el carácter cerrado del sistema político no se vincula a la ausencia de la acción colectiva sino a su carácter local.

La transición política coincide, y **anima**, tanto la aparición del movimiento ecologista como los primeros pasos de la política ambiental española. En ese sentido, apoyándome en el contraste con otros movimientos, mi análisis vincula los rasgos distintivos de la estructura organizativa e identidad del movimiento ecologista a las condiciones históricas en las que surge coincidiendo con el cambio de sistema **político**. Con relación a estas condiciones originarias o fundacionales atiendo a su influencia en la estructura **territorial**, la procedencia política de organizaciones y líderes, así como el aprendizaje de sus primeras experiencias de relación con el Estado.

A partir de **la contextualización** histórica de la contienda ambiental, en la última sección analizo su naturaleza en la década de los noventa y su incidencia en **la** política ambiental. Esta década **significa** un avance notable en **el** proceso de consolidación organizativa del movimiento ecologista. También se produce un avance **importante**, sobre todo desde una perspectiva formal, en la política ambiental. Mi objetivo es mostrar cómo ambos fenómenos están estrechamente relacionados, aunque sigan distintos ritmos en su evolución. La interacción entre ambos se entiende mejor si se concibe dentro de una dinámica de relación dialéctica mediada por diversos condicionantes. Entre éstos atiendo, por un lado, a las oportunidades potenciales que **ofrece** al movimiento ecologista el carácter **multinivel** del proceso de toma de decisiones, como consecuencia de la descentralización y, especialmente, de la integración europea. Por otro lado, destaco cómo han podido ser explotadas por el movimiento ecologista gracias a un proceso previo de crecimiento **organizativo** y a determinados rasgos de su estructura organizativa e identidad. Desde esta perspectiva destaco **la** actuación **del** movimiento ecologista como factor de cambio de la política.

2. El legado de **la** transición: los límites de **lo** político y las nuevas reglas del **juego**

La **instauración** de la democracia en 1978 supuso un cambio inaudito en el proceso de construcción del Estado **español**. Sin embargo, la experiencia práctica de la igualdad política de los **ciudadanos**, después de cuarenta años de ausencia de libertades **políticas**, quedó en gran parte circunscrita al ejercicio del voto. En línea con el **análisis** de **Gomà** y **Subirats** sobre las políticas públicas en España, si bien es cierto que ha aumentado el número de actores presentes en el proceso decisorio y que "la forma aparente de tomar las decisiones ha cambiado extraordinariamente", han cambiado menos los intereses (y actores) dominantes y "ha cambiado asimismo poco el característico déficit de apertura o transparencia de muchas de las redes centrales en la toma de decisiones,

que parecía explicarse anteriormente por la estructura autoritaria en la que nos encontrábamos" (1998 p.9).

El modo pactado de la transición implicó grandes dosis de continuidad de un marco institucional cerrado a la participación del ciudadano y que apenas ha propiciado procesos de aprendizaje político y de configuración de una sociedad civil **fuerte**¹. El estudio de la naturaleza del proceso de desmovilización política revela la incidencia de la transición en los condicionantes institucionales de la acción colectiva y, en particular, de la contienda ambiental en el nuevo **régimen**².

2.1. *Los condicionantes políticos tras la Dictadura: el pacto entre las nuevas élites y la desmovilización política*

La desmovilización política hace referencia a cuatro facetas del proceso de transición que inciden en la estructuración de la política en el nuevo sistema político.

La liberalización

La desmovilización implica, obviamente, un fenómeno previo de movilización política ligado al proceso de liberalización del régimen **dictatorial**³. A medida que la liberalización avanza, las

¹ En este **sentido**, véanse Torcal y Montero 1999; Benedicto 1999. Sobre la importancia de la acción de gobierno y de una democracia inclusiva en el desarrollo de la sociedad civil véanse, p. ej., Olson 1971, Skopol 1996 y Tarrow 1996a.

² Mi propósito no es discutir las diversas interpretaciones del proceso político que condujo a ese resultado sino sus consecuencias. El énfasis en el pacto entre élites no implica necesariamente una interpretación elitista (*top-down*) del proceso de transición. Sobre el papel de la movilización social, el intercambio entre élites y la democratización con especial referencia a la transición española véanse Tarrow 1995c o McAdam et al. 2001. Del mismo modo, como ha indicado Heywood (1998), el hecho de que la transición se fundamentara en un pacto no implica que el nuevo Estado se ajuste a un modelo **neocorporatista** o consensualista.

³ La fase de liberalización se suele ligar al primer Gobierno Arias Navarro (1974), aunque la aprobación de la **ley** de asociaciones (1964) o el incremento de la actividad huelguística desde finales de los sesenta pueden ser considerados sus primeros indicios.

demandas sociales tienden a formularse en términos más globales y referirse al ejercicio de los derechos democráticos. Los movimientos sociales confluyen en un marco común **antifranquista** (Álvarez 1995)⁴. La presencia de activistas de los partidos políticos, aún ilegales, es crucial en este proceso de generalización de todo tipo de demandas formuladas por una sociedad civil embrionaria pero en ebullición.

La institucionalización

La desmovilización política también se **refiere** al proceso de satisfacción de demandas de derechos y libertades básicas, y problemas sociales de primer orden. Se trata de un fenómeno consustancial a toda transición democrática exitosa. La actividad política se desplaza, en parte, desde los escenarios sociales a los institucionales y **los** movimientos sociales ceden protagonismo a los recientemente legalizados partidos políticos. El marco de movilización unitario de oposición democrática se desvanece y surgen nuevos movimientos de carácter sectorial.

Los primeros momentos se caracterizan por la accesibilidad de las nuevas **élites**. La flexibilidad institucional confiere un carácter abierto al proceso de toma de decisiones durante la etapa de Suárez (Subirats y Goma 1998b p. 396). El inicio de la descentralización territorial del Estado y **el** deseo de las nuevas administraciones de ganar legitimidad contribuye a esta permeabilidad institucional. En el ámbito electoral, dado el **alto** nivel de **incertidumbre** sobre los apoyos electorales, **la** competencia partidista genera dinámicas de acercamiento de los partidos a la sociedad que se hacen sensibles a todo tipo de iniciativas **sociales**⁵. Al mismo tiempo los primeros momentos de libertad de expresión generan una prensa muy receptiva a todas las demandas sociales.

⁴ Como ilustra la constitución de Convergencia Democrática (o "*Platajunta*") en **los** prolegómenos de la transición.

⁵ Como **Oxhorn** (1995) explica para el caso chileno, en estas coyunturas, incluso el apoyo de partidos políticos pequeños a determinada iniciativa social arrastra a los partidos más importantes de la oposición **democrática**.

Estrategias de desmovilización: "el miedo involucionista"

En contextos de transiciones pactadas la noción de desmovilización engloba un tercer referente **empírico**. La **institucionalización** del nuevo sistema político se caracteriza aquí por el consenso entre todas las élites que, entre otras **condiciones**, incorpora un acuerdo sobre la conveniencia de desmovilizar a las masas. Este consenso, **tal** y como se refleja en los debates constitucionales y en los Pactos de la **Moncloa**, estuvo alimentado por las referencias al riesgo involucionista así como a la existencia de una mayoría moderada entre los ciudadanos españoles a favor de una reforma política **gradual**⁶.

La estrategia de desmovilización tuvo un impacto crítico en el diseño de las nuevas reglas del juego político. Uno de sus objetivos era reducir el número de actores (a unos pocos partidos y sindicatos **mayoritarios**) y limitar la política al ámbito **electoral**⁷. El consenso implicó un estrechamiento de las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos políticos (**Gunther 1992, p.40**), así como la postergación del establecimiento de los fundamentos institucionales para el desarrollo de la sociedad civil. Así, se aplazó, o se realizó de manera restrictiva, el desarrollo de una parte sustancial de las provisiones constitucionales relativas a la participación ciudadana más allá del **voto**⁸. El consenso supuso también una prórroga *de facto* del marco administrativo y jurídico del ré-

⁶ Sobre la racionalidad detrás de la estrategia de pacto de la oposición, y en concreto de los **socialistas**, véase Maravall 1985, pp. 29-31. Sobre la influencia del miedo a un escenario de involución violenta y el **papel** de la memoria de la guerra civil, véase **Aguiar**, P. 1996a.

⁷ El objetivo de reducir la competencia partidista y lograr **mayorías** estables de gobierno se observa claramente en el **preconstitucional Real Decreto-Ley 20/1977** sobre normas **electorales**, que favorecía el **bipartidismo** y, en aquel momento, las posibilidades de continuidad de **Suárez**.

⁸ En este sentido, resulta ilustrativo que el PSOE fuese la fuerza política más activa a la hora de reducir la amplia presencia del ejercicio de participación directa en el anteproyecto de la Constitución. Tanto la exclusión del referéndum **abrogativo** como la restrictiva concepción de la iniciativa legislativa popular, **ILP**, fueron consecuencia de las propuestas socialistas (véase Pérez Sola 1994 o **Gallego-Díaz** y de la Cuadra 1989). Sobre el **déficit social** de la participación no electoral y **MS** véase **Pastor 1999**.

gimen anterior con todas sus lagunas y restricciones (Goma y Subirats 1998, p.9), así como la permanencia de la cúpula de la Administración franquista y de sus prácticas (Parrado 1996) que, por ejemplo, en el caso de las **fuerzas** de seguridad del Estado se manifiesta en la **continuidad** de las prácticas de represión dictatoriales (Jaime-Jiménez y Reinares 1998).

La sociedad desmovilizada: "todopasa por los partidos"

Por **último**, la noción de desmovilización se refiere a las consecuencias a medio plazo de las estrategias de las élites en la naturaleza de la acción colectiva. La literatura sobre transiciones ha destacado cómo **las** decisiones sobre el diseño institucional tomadas en un periodo de **incertidumbre**, con carácter provisional, permanecen en el tiempo y determinan el **funcionamiento** de las democracias una vez consolidadas (Karl 1990)⁹.

La reducción de la competencia **partidista**, que **inicialmente** persigue garantizar el éxito de la transición política, se convierte en un rasgo estructural de la democracia. Los partidos políticos centran su actividad política en el proceso electoral y se consolidan organizativamente a través de las estructuras del Estado en lugar de expandir su **presencia** organizativa en la **sociedad**¹⁰. El resultado es la exclusión de las agendas electorales de demandas ubicadas fuera de los estrechos límites iniciales del debate político.

En relación con los MS, cuando **los** pactos entre élites dominantes se traducen en un escenario de alianza entre la derecha y la **socialdemocracia**, la estrategia dominante es la de exclusión y de

⁹ De nuevo, **las** reglas electorales ilustran a **la** perfección este fenómeno en el caso de España. Cuando el PSOE elabora la Ley Orgánica **5/1985** de Régimen Electoral, se limitó a **constitucionalizar** la regulación que **Suárez** estableció en 1977 sin contar con el acuerdo de la oposición; sin **duda**, debido a que ahora el PSOE era el principal **beneficiario** de la distorsión que introduce en el voto. Los socialistas se distanciaban de sus propuestas anteriores a favor de disminuir los efectos **mayoritarios** del sistema electoral (Montero y Gunther 1994).

¹⁰ Los datos sobre manifestaciones del Ministerio de Interior reflejan claramente **la** menor presencia organizativa de los partidos políticos especialmente a partir de la segunda década de los ochenta (Dirección General de Política Interior 1996).

“no-decisión”, unida todo lo más, a gestos simbólicos que persiguen la desmovilización (Offe 1988, p.234). Los efectos de estos pactos en un contexto de diseño institucional de un nuevo régimen (y de formación de la cultura organizativa de estos partidos) son posiblemente más **duraderos**¹¹. En este sentido, en **España**, la ausencia de **vínculos** de los socialistas con los MS adquiere un componente más estructural que en la **socialdemocracia** europea. Al mismo tiempo, en términos **generales**, también se agudiza el papel marginal de los partidos políticos en el ámbito de la política pública¹².

Si **el** ámbito de la competencia electoral se configura como un espacio impermeable a las nuevas **demandas**, lo mismo sucede en los distintos espacios en los que los sistemas democráticos establecen oportunidades para la participación de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones de gobierno. La flexibilidad institucional contingente al proceso de transición desaparece a favor de una estructura institucional que restablece el tradicional estilo de política cerrado e impositivo (Subirats y **Gomà** 1998a, p.18). Cuando el PSOE inicia la reforma de la cúpula administrativa del Estado se produce un efecto de politización de la misma (Parrado 1996), que perpetúa la incidencia de las consignas políticas en el funcionamiento de la Administración.

El tratamiento que **el** legislador y la Administración han dado a la participación ciudadana en sus distintas variantes configura un contexto adverso para la actividad de los movimientos y refleja cómo las nuevas élites políticas dominantes se adaptan a la **tradi-**

¹¹ El desarrollo de vínculos organizativos de los partidos políticos con la emergente sociedad civil se vio constreñido por el escaso margen temporal entre su **legalización** y las elecciones. También les llevó a adoptar desde el principio estrategias electorales inclusivas y moderadas (“*chatch-all*”). Junto a estos factores, la financiación pública de las campañas y el desarrollo de éstas a través de la TV, han impedido su imbricación **social**, han acentuado la atención política a los líderes y disminuido el debate político y las diferencias programáticas (Linz y Montero 1999, p.12-13). Sobre el desarrollo organizativo de los partidos en **España** véase Van Viezen 1998.

¹² Sobre la baja incidencia partidista en los contenidos de las decisiones de Gobierno en España véase Subirats y Goma (1998, p.398).

ción histórica de desmovilización política. La participación directa en la toma de decisiones en las asambleas de representantes ha tenido una concreción tardía y restrictiva. El derecho de petición no se regula hasta 1992¹³. La iniciativa legislativa popular, **ILP**, no se regló hasta 1984 a nivel estatal y en el transcurso del siguiente decenio en el ámbito autonómico. Estas normativas se caracterizan por el alto margen de discreción de los órganos parlamentarios en su **gestión**, que les resta **eficacia** política y atractivo para los colectivos **sociales**¹⁴.

En cuanto a la regulación y promoción de las organizaciones sociales, por ejemplo, implica la ausencia de reconocimiento explícito, y un impedimento de facto, de la capacidad de las asociaciones para participar en el proceso político en sus distintas vertientes administrativa o de control **judicial**¹⁵. La democracia no regula el derecho de los ciudadanos a participar en los procedimientos administrativos hasta 1992¹⁶. La consideración en la normativa heredada de la noción de parte interesada como aquella cuyos derechos **pudieran** resultar directamente afectados por una decisión administrativa, unido a la ausencia de un reconocimiento expreso de las organizaciones ecologistas como titulares del interés colectivo **medioambiental**, ha limitado el ejercicio de derechos ante la Administración como el de acceso a la información. En la práctica, la forma de participación más extendida es la realización de alegaciones en el trámite de información pública, un **instrumen-**

¹³ Ley Reguladora del Derecho de Petición 92/60 de 22 de diciembre, modificada en 2001.

¹⁴ En el caso de regulación de la ILP (Ley Orgánica 3/1984) destacan las limitaciones que imponen los trámites burocráticos para su ejercicio (véase Camps 1997). La aún más temprana regulación del referéndum en 1980 (Ley Orgánica 2/1980) responde a las exigencias del proceso de descentralización autonómica y establece igualmente una regulación muy restrictiva (Pérez, 1994).

¹⁵ Al margen de sindicatos, la Constitución sólo reconoce a las asociaciones de consumidores, prácticamente inexistentes, y se olvida de otras con mayor presencia y aportación al proceso de democratización como las vecinales o las mismas ecologistas.

¹⁶ La ley de procedimiento administrativo de 1992, de nuevo, se limitó a reconocer el derecho constitucional vinculando su ejercicio a **desarrollos** futuros.

to de escasa **eficacia** intrínseca (y orientado a asegurar el ajuste del proceso a la legalidad vigente).

La capacidad de actuar en los tribunales varía según los órdenes **jurisprudenciales**, aunque en ambos casos, el movimiento ecologista ha visto limitado su acceso debido a la ausencia de un reconocimiento expreso de su legitimidad **activa**¹⁷ y del **beneficio** de justicia gratuita. La Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial fue la primera que reconoció la existencia de intereses colectivos y la posibilidad de su protección colectiva (Alonso 1989). Sin embargo, de nuevo emplazaba a la legislación sectorial su **especificación**. La acción popular sólo se ha reconocido en determinadas leyes (**suelo**, medio ambiente **atmosférico**, espacios naturales, costas, etc.). En el ámbito del **contencioso-administrativo**, el principal obstáculo, no obstante ha sido la lentitud de la justicia y la imposibilidad de hacer frente a las altas fianzas que suelen condicionar la paralización de los proyectos **contestados**¹⁸. Por su parte, el ejercicio del control judicial en vía penal se ha visto restringido por la escueta (y ambigua) tipificación de los delitos contra el medio ambiente en el código penal de 1983, así como por la escasa sensibilidad de la administración de justicia. La reforma de 1995 supuso una ampliación considerable y en la década de los noventa el ministerio fiscal se ha mostrado más activo en la persecución de los mismos. Sin embargo su eficacia esta mermada por la **lentitud**, el coste (tanto de los costes judiciales y el trabajo de peritaje) y la falta de medios de las fiscalías. Este marco administrativo y jurídico adverso tiene su contraparte y complemento en un discurso dominante igualmente adverso a la participación ciudadana y, en particular, a la acción colectiva a favor del medio ambiente.

¹⁷ Se han dado casos en los que se ha esgrimido la falta de *locas standi* para negar la participación de organizaciones ecologistas en vía contencioso-administrativo. No obstante, la jurisprudencia (propulsada por acciones legales del movimiento) ha ido supliendo este vacío legal.

¹⁸ Situación que puede haber cambiado a partir de 1998 con la nueva ley de lo contencioso-administrativo.

2.2. El discurso dominante de la democracia

El proceso de desmovilización **política** implica también un proceso de construcción del discurso dominante de las nuevas élites. Tres elementos de este consenso ideológico son importantes para entender la naturaleza de la acción colectiva y en particular la contienda **ambiental**¹⁹. Los dos primeros pueden contemplarse como una actualización del legado político e ideológico del franquismo, mientras el restante se asienta en el discurso durante el proceso político de transición.

Lapolítica reducida: una democracia para apolíticos

En consonancia con las reglas formales del nuevo sistema político, el discurso dominante incorpora una visión restrictiva de la participación de los ciudadanos en la política. Al igual que en la práctica política, en el discurso de las élites dominantes la **participación** se circunscribe a las elecciones. Paradójicamente, el desencanto político que, en gran **medida**, refleja una frustración con la política de los partidos, contribuye también a crear esta imagen dominante de la "política" como actividad exclusiva de los partidos políticos y favorece un deslizamiento semántico que identifica **apartidismo** con **apoliticismo** (y política exclusivamente como lo que hacen los partidos). De esta manera, **la** concepción de **la** política se inserta en la **tradición** franquista de negación de la política. La actuación del Estado democrático se presenta, como antes lo hiciera la Dictadura, como una intervención técnica.

Al margen del recurso potencial a la represión policial y judicial, la estrategia de las élites dominantes ante **la** protesta social incluye la descalificación de su valor cívico y su vinculación al carácter agitador de promotores y la ignorancia de **seguidores**²⁰. El resultado es una falta de reconocimiento de la legitimidad de or-

¹⁹ En gran parte los siguientes argumentos son deudores de Benedicto (1997) y (Morán 1997).

²⁰ Es curioso como esta visión de la protesta también está presente en algunos de los estudios de la cultura cívica de los **españoles**, que señalan como "esta preferencia por **la** manifestación frente a la asociación" un indicador más de **la** inmutable falta de civismo de los españoles; véase, p. ej. McDonough et al. (1984) o, de manera más sutil, en Gómez y Paniagua (1996).

ganizaciones sociopolíticas, como las **ecologistas**, y que sesga la actitud de la Administración (de la **policía**, los **jueces**, los políticos y de la sociedad en general) a favor de los intereses establecidos,

El mito de la Modernización (económica liberal)

Este discurso será más agresivo cuanto mayor sea la incompatibilidad de las demandas sociales con el modelo de política económica liberal al que se orienta la actuación del Estado. Simbólicamente quedó ligado a la equiparación de España con el resto de las sociedades industrializadas **y**, de manera **específica**, a la integración europea. La unanimidad en relación con este proyecto de modernización económica ha cerrado el paso a elementos disonantes y ha limitado el potencial de movilización del interés ambiental. La solidez de este **discurso**, al que los medios de comunicación han contribuido de manera **decisiva**²¹, queda reflejada en la debilidad de discursos alternativos tras casi tres décadas de democracia y tres lustros de pertenencia a la Unión Europea²².

Una cultura de protesta moderada

Por último, la idea de reconciliación y de rechazo de la violencia política constituye uno de los elementos que concita mayor consenso, atravesando divisiones partidistas y siendo considerado un requisito para eludir el escenario de la involución política o un nuevo **enfrentamiento** civil. La moderación en la expresión política cristalizó de manera generalizada en la cultura política de la democracia y rompe con la cultura de protesta violenta previa al periodo **dictatorial**²³. Algo que por otra parte encajó bien con el

²¹ Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en el mantenimiento del **statu quo**. Sobre el perfil **político** de la prensa española véanse Gunt-her et al. 1999; Fernández y Santana 2000.

²² Durante la década pasada el modelo de integración europea sólo ha sido crítico desde determinados sectores del **ecologismo** y de **IU** (a través de la plataforma contra **Maastricht**). A finales de los **noventa**, la progresiva extensión de discursos críticos con el **neoliberalismo** y las pautas de la **globalización** pueden estar alimentando un cambio en este respecto.

²³ Por **supuesto**, existen variaciones entre distintos sectores sociales y **políticos**, así como entre distintas CC.AA. En relación con este último aspecto, sin **duda**, el caso de **Euskadi** es el que demanda la principal **matización**. La

gusto por el orden que cuatro décadas de dictadura habían asentado firmemente entre los valores dominantes de los españoles.

En suma, la desmovilización **estructural**, como legado político de la **transición**, alude a los efectos a medio plazo de la estrategia de exclusión política de un amplio conjunto de demandas. Independientemente de que esta exclusión fuese concebida como una manera de **maximizar** las posibilidades de éxito de la transición, termina perpetuándose en el tiempo y estructurando **la** política de **la** democracia una vez consolidada. Así lo sugiere el hecho de que los gobiernos democráticos tras **la** transición hayan seguido obviando muchas de las medidas encaminadas a retirar **los** obstáculos y prevenciones del ordenamiento político, administrativo y legal para la participación democrática y el desarrollo de la sociedad civil. Con la democracia aumenta la capacidad de intervención **del** Estado (y su tamaño), pero al mismo tiempo, tras un primer momento de mayor apertura, también se hace menos accesible (**Subirats** y Goma 1998a).

No obstante, el proceso de consolidación democrática conlleva cierta **suavización** de los condicionantes institucionales y el discurso que los articula. En este **sentido**, pese a las condiciones adversas, se produce un crecimiento importante de **la** vida asociativa²⁴. No obstante el mayor nivel de desarrollo ha estado marcado por los sesgos partidistas y/o la orientación de las actividades a la provisión de servicios de bienestar. Por el **contrario**, el desarrollo de las organizaciones de carácter **sociopolítico** que han mantenido su independencia política se ha ajustado a un modelo de **marginalización** estatal. Este contexto ha impedido el desarrollo de organizaciones formales ricas en recursos materiales como en otras democracias más desarrolladas de nuestro **entorno**. Sin embargo, este rasgo no debe conducir a la conclusión (errónea) de ausencia de acción colectiva. Como muestra esta investigación para el caso de la defensa del medio **ambiente**, los movimientos sociales pueden

experiencia política de **la** transición **y**, por **tanto**, su **legado** en términos de cultura política es diferente (véase **Aguilar** P. 1996a).

²⁴ **Ruiz** de Olabuénaga (2000) sitúa **el** nivel de **asociacionismo** en **el** promedio de las democracias europeas; véase también Mota 1999.

"compensar" esas **deficiencias** explotando recursos relacionales y desarrollando estructuras organizativas de tipo comunitario.

3. La distinta evolución de los movimientos sociales como legado de la transición

Considerando sus distintos referentes **empíricos**, la desmovilización política no sigue una lógica lineal. Además, su incidencia y significado varía según los distintos MS. El nuevo sistema político trajo consigo oportunidades desiguales también para los diversos intereses **inicialmente** excluidos del pacto político. Superada la fase de transición, los efectos estructurales de la desmovilización se manifiestan claramente en la primera mitad de los ochenta. Sus implicaciones para la acción colectiva se aprecian en el campo de los **NMS** que habían surgido en el momento de la **transición**. Éstos se diferencian de sus antecesores por plantear demandas de transformación de la sociedad más allá del cambio de régimen, que, a **priori**, tienen peor encaje con el discurso y la práctica política dominante en el nuevo régimen democrático. No **obstante**, su suerte será desigual, en función de la naturaleza de sus demandas así como de sus rasgos organizativos.

3.1. *Los (nuevos) movimientos sociales en España: raíces comunes en el antifranquismo y modelos organizativos diversos.*

A mediados de los setenta, bajo el amplio marco de acción colectiva antifranquista, confluyen distintos movimientos sociales, entre los que destacan, junto al movimiento obrero, el estudiantil y el vecinal (Castells 1986, **Laraña** 1999). Estos movimientos venían realizando desde finales de los sesenta una "labor fundamental de fuerza de sustitución, y complementaria después de los partidos políticos" (Pastor 1998, p. 73). El proceso de **institucionalización** de la democracia tuvo un efecto gradual de desmovilización (en el primer sentido discutido anteriormente). Gran parte de las demandas sociales se incorporaron a las agendas políticas. Muchos **líde-**

res de la movilización pasaron a la política institucional, especialmente allí donde la izquierda (y los nacionalistas) se van incorporando al Gobierno.

Junto a estos **movimientos** sociales **genuinamente** antifranquistas, en sus postrimerías la oposición democrática alentó, y fue alentada por, la actividad de una nueva serie de movimientos sociales que, en grado y manera **diversa**, sobrevivirán al proceso de cambio político (Álvarez 1995). Algunos, como el feminismo o el **ecologismo**, especialmente en su vertiente **antinuclear**, se hicieron más visibles precisamente en el inicio de la fase decreciente del ciclo de movilización de la transición política²⁵. Su aparición durante el cambio de régimen, imprime en su cultura organizativa rasgos estrechamente vinculados con la cultura de protesta que caracterizó el antifranquismo.

En líneas generales, los **NMS** en España se distinguen por su aparición tardía y en el contexto de un ciclo de movilización doméstico de oposición a un régimen dictatorial y de transición política. No comparten pues, en la misma medida, las raíces comunes que sus homólogos europeos encuentran en el ciclo de movilización **contracultural** que experimentaron las democracias occidentales durante los años sesenta y setenta. En España, los NMS adquieren al menos dos rasgos distintivos. **En primer lugar**, los lazos entre los diversos movimientos son más débiles, debido a la falta del efecto de amalgama que tuvo la experiencia contracultural en la **configuración** del sector de los NMS en otros países (Álvarez 1995, Rucht 1988). La ausencia de **solapamientos** entre activistas y escasas experiencias pasadas de colaboración reduce la existencia de relaciones de solidaridad (de mutua identificación), haciéndose rara la colaboración entre los mismos. **En segundo lugar**, la opción por formas de acción violenta es menos frecuente. La moderación del repertorio de la protesta en España se puede considerar un componente de la cultura política que se configura en la transición. Del mismo modo, la recepción de la izquierda radical

²⁵ Que, atendiendo a la actividad **huelguista**, se sitúa en 1978 (Maravall 1985).

en estos movimientos no sólo es menor y más tardía sino que para entonces ya había descartado el uso de la violencia²⁶.

Junto a estos rasgos comunes y distintivos de los **NMS** en España, al mismo tiempo en su origen también es posible encontrar elementos que permiten comprender las diferencias existentes entre ellos y sus diversas trayectorias individuales posteriores. Tres factores contribuyen a **definir** la estructura organizativa e identidad de cada MS en los momentos **formativos**: su origen territorial, su vinculación a agencias externas, y el tipo de **liderazgo**²⁷. Mientras que con relación a este último, el personalismo es un rasgo **generalizable** a todos los movimientos en este **momento**, los otros dos rasgos permiten establecer diferencias y, en parte, explicar el distinto curso de su posterior evolución. El análisis que sigue se fundamenta en **el** contraste entre la evolución del **ecologismo** y el feminismo. He elegido al movimiento feminista porque su distinto origen organizativo permite observar más claramente cómo influye este factor en la evolución de los MS.

3.1.1. *El origen territorial y político del ecologismo en España*

En sus inicios el movimiento ecologista se caracteriza por el predominio de organizaciones locales y el escaso peso del patrocinio de partidos políticos u otros sectores de ámbito estatal. A menudo la aparición de organizaciones ecologistas responde a reacciones de ciudadanos ante agresiones o problemáticas concretas que sufre el medio natural en sus localidades. Los orígenes organizativos del ecologismo en España se encuentran en la oposi-

²⁶ Véase por ejemplo declaraciones sobre el uso de la violencia de Gavina (representante del ecologismo libertario de finales de los setenta) en Archipiélago 1991. Sobre la violencia y la izquierda radical véase Castro 1994, o el reportaje "El fin del **terrorismo** de izquierda en Europa" de Ramoneda en El País 7 de marzo de 2000. Sobre la evolución de la izquierda radical durante la transición véase Laíz 1995.

²⁷ Como indiqué en el capítulo primero sigo la explicación de Panebianco 1990. Véanse también Rucht 1988, Minkoff 1994, Diani 1995, McCarthy y Wolfson 1996.

ción local a atentados ecológicos con un componente conservacionista muy **importante**²⁸.

Este tipo de contextos originarios rinde una importancia secundaria a la incidencia de **la** adscripción **partidista** de sus activistas en **el** modelo organizativo. La única corriente política **identificable** en las primeras campañas ecologistas que intentan dar cohesión a la dispersa oposición local a autopistas, centrales nucleares, etcétera, fue precisamente de carácter **libertario**²⁹. Tanto el **libertarismo** como el **conservacionismo** más moderado alimentan el componente **apartidista** de la identidad del movimiento **ecologista** y su énfasis en **la autonomía** (local) de **los** grupos.

Estos elementos **identitarios** resultan ya **discernibles** en **el** perfil organizativo de la Asociación Española para la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente, AEORMA, primera asociación de carácter ecologista de proyección estatal, creada en 1972. Aunque también incorporaba rasgos propios de las organizaciones anti-franquistas. AEORMA, radicada originalmente en Madrid, adquirió pronto presencia estatal, fundamentalmente a través de la protesta antinuclear. En sus distintas secciones territoriales coinciden militantes de partidos y sindicatos de la oposición antifranquista. Sin embargo, sus actividades no estuvieron condicionadas por la doble **militancia**³⁰. Su **disolución** en 1976 se debió no tanto a la

²⁸ Para una historia y listado de estas organizaciones véanse, entre otros, Varillas y da Cruz 1981, Varillas 1983, 1985, 1987, 1989; Costa 1985a; Woischnik 1986; Bigas 1992; Fernández 1999.

²⁹ Véanse Costa 1985a, Gavina 1980, Gil 1979; sobre su presencia en el **ecologismo** catalán véase García et al. 1979. La extensión de Grupos Ecologistas Libertarios (GELES) en **Cataluña, Valencia**, o la importante relación con la CGT indican esta influencia. Sobre los antecedentes libertarios del **ecologismo** véase Alaidés 2000.

³⁰ En el Consejo Rector de AEORMA en 1976 estaban destacados militantes de **la** oposición democrática como Armando López Salinas (PCE), Leopoldo Torres Borusault (PSOE) o Agapito Ramos (UGT), pero como señala Costa (él mismo activista de AEORMA), "**no** debe pensarse que este Consejo Rector (que representaba a los partidos democráticos **clandestinos**) formulaba **la** política a seguir, de hecho era un cuadro de figurantes que, incluso fueron mostrando su incompatibilidad con **la asociación**, según iba demostrándose que (quizás por una vez) no solamente no marcaban sino que eran manipulados" (1985b, p.22).

incorporación de sus líderes a la actividad política institucional, que en el caso del **ecologismo** no se produce hasta la siguiente década, como por su reticencia a establecer estructuras organizativas estatales centralizadas. La presencia de componentes de carácter conservacionista, como en la mayoría de las organizaciones del emergente movimiento ecologista, actuaba igualmente de freno a la cooptación partidista y a la cesión de la autonomía de los grupos locales.

Por supuesto, a esta circunstancia hay que unir el (creciente) **desinterés** de (los aparatos centrales de) los partidos **políticos** por los temas de medio ambiente según se consolidada su ubicación ideológica dentro del paradigma de la modernización. El apoyo generalizado a la energía nuclear refleja las consecuencias de la inclusión de la continuidad de esta política en los Pactos de la Moncloa y, por **tanto**, su exclusión de la agenda política. Esta situación contribuyó sin duda al debilitamiento de los vínculos con los **partidos**³¹.

En cualquier caso, este perfil organizativo se extendió en la estructura organizativa e identidad del emergente movimiento ecologista. Así, está claramente **definido** en la Asociación de Estudios y Protección de la Naturaleza, AEPDEN, creada a finales de 1976 y que puede ser considerada como sucesora o equivalente estructural de AEORMA pero sin su carácter **antifranquista**³². Como señala uno de sus miembros, AEPDEN en su origen,

“aglutina una serie de componentes que en un principio tenían un carácter conservacionista, pero que coinciden en que no se avanzaba en la protección de medio ambiente, junto a gente de distintos partidos, extra-parlamentarios la mayoría. Los partidos de izquierda estaban interesados en intervenir dentro del movimiento ecologista que pese a ser un movimiento incipiente estaba cogiendo fuerza (...) AEPDEN era un conglomerado político. Precisamente esta pluralidad de diferentes opciones actua-

³¹ Solamente, tras las elecciones de 1977, algunos partidos de la izquierda revolucionaria como el PTE o la LCR se muestran contrarios a la energía nuclear (Costa 1978).

³² Sobre AEPDEN véase Sáez 1985.

*ba como impedimento para que se definiera hacia un lado u otro, y **promovía** que surgieran ideas más avanzadas **que** en otros grupos, y de esas ideas **surgía** la motivación para **coordinar** el movimiento ecologista..."* (Entrevista con J. L. García).

Por el contrario, en el caso del **feminismo**, un sector importante del movimiento tenía su origen en iniciativas de proyección estatal por parte de grupos de mujeres sin vinculación a problemáticas concretas o conflictos locales. En muchas ocasiones estas iniciativas proceden de mujeres vinculadas a partidos políticos. Así, el Movimiento Democrático de Mujeres al **PCE**, La Unión por la Liberación de la Mujer a la **ORT**, o la Asociación Democrática de la Mujer al **PTE**; y otras en las que sin presentar una **adscripción** política tan **uniforme**, la doble **militancia** era importante como en el caso de la Frente de Liberación de la Mujer de Madrid (Escario et al. 1996, pp. 206-207). Frente a estos colectivos, también existe una corriente de feminismo radical que se opone a la relación con cualquier tipo de partidos políticos.

3.1.2. *Modelos organizativos e identidades colectivas: la descoordinada cohesión del ecologismo*

*"La espontaneidad libertaria -de los ecologistas- ha marcado claras diferencias con las actitudes más sistemáticas de otros **grupos**, siendo estos contrastes elementos importantes en la descoordinación de **esfuerzos** y los **enfrentamientos** personales"* (Costa 1985a, p.187).

La democratización impulsó la creación de gran cantidad de organizaciones ecologistas y feministas muy **variopintas**³³. No **obstante**, las diferencias internas y la pluralidad organizativa no impiden **inicialmente** la configuración de identidades **colectivas** (pronunciamientos públicos de estatus y **afiliación**) como indica la generalización de las denominaciones "ecologista" y "feminista"

³³ Costa (1995) **estima** la creación entre 1976 y 1978 de un centenar de grupos ecologistas y antinucleares. Para el caso de **las** organizaciones feministas (Escario et al. 1996, pp.206-215; Pardo 1988).

en las nuevas **organizaciones**, así como la utilización del término "movimiento" para referirse a ellas en conjunto (pese a la connotación negativa que aún conservaba este término)³⁴.

Las primeras experiencias de coordinación interorganizativa estuvieron animadas por las expectativas de incidir en el proceso de transformación política y se concretan en primer término en el proceso de redacción de la Constitución. Estos primeros encuentros se convirtieron en verdaderos foros constituyentes de los **NMS en España**. Su naturaleza fundacional se refleja en la atención prestada a los debates sobre principios y **definiciones** ideológicas.

En este contexto de diversidad organizativa y debate ideológico la coordinación se reveló extremadamente compleja. A medida que las expectativas de influencia política se ajustaron a las oportunidades de incidencia **reales**, estas diferencias se tornaron más **intratables**, haciéndose patente la imposibilidad de consolidar estructuras de coordinación estables y **fuertes**³⁵. Las consecuencias, sin embargo, no fueron las mismas para los distintos movimientos sociales. El contraste entre el movimiento ecologista y el feminista muestra la distinta naturaleza de las constricciones para la coordinación y el distinto resultado a medio plazo en su **configuración** de sus identidades colectivas.

En 1977 **AEPDEN** promovió las primeras reuniones en los que se constituye la Federación del Movimiento Ecologista que no obstante no superará su tercera convocatoria en 1978 en **Daimiel**

³⁴ Los primeros antecedentes de coordinación **ecologista** se sitúan a mediados de los **setenta**. En las primeras reuniones las demandas conservacionistas se mezclaban con las del **ecologismo** más **radical**, a partir de 1977 se generaliza la utilización del término movimiento ecologista (véase García 1985). En el caso la Coordinadora de Organizaciones de **Mujeres**, que surge de la primera reunión **nacional**, las Jornadas de Madrid de 1975, pasa en breve a denominarse Coordinadora de Organizaciones Feministas (Escario et al. 1996, pp. 215-224; Palau 1988).

³⁵ Confirmando la hipótesis de que la percepción de un actor de estar trabajando en un contexto más o menos **favorable** influye en las pautas a través de las que cristalizan las relaciones **interorganizativas** (Díani 1995, p.15).

(Ciudad **Real**)³⁶. En aquella reunión se hizo patente la imposibilidad de coordinar grupos tan heterogéneos. Precisamente, el **asamblearismo**, la participación abierta a todo tipo de colectivos y la falta de criterios de ponderación del voto de acuerdo al tamaño, y el personalismo son **señalados** como factores de su fracaso por los algunos de los representantes ecologistas participantes (Costa 1985a; Pastor, X. 1985; da Cruz 1985),

El tema de la articulación de la diversidad organizativa es una constante en los esfuerzos de coordinación dentro del movimiento ecologista. La respuesta ha ido adaptándose a las distintas circunstancias, pero en buena parte ha estado influida por el modelo organizativo originario. Y, en este **momento**, condujo a una **opción** por una coordinación débil, puntual, a través de la Coordinadora **Asamblearia** del Movimiento Ecologista, **CAME**, creada en 1983 y que funcionó hasta el segundo lustro de los ochenta y, especialmente, a partir de la Coordinadora Estatal Antinuclear, **CEAN**, y la Coordinadora Organizaciones para la Defensa de las Aves, **CODA**, que jugarán un papel decisivo en la coordinación del movimiento ecologista en la siguiente década.

El diferente origen de los grupos feministas, como se ha mencionado, con una mayoría de asociaciones vinculadas a partidos políticos, produce un resultado distinto. En cierto sentido, el movimiento feminista, en contraste con el ecologista, estaba más vinculado al marco de **movilización** antifranquista; cuando **el** nexo de unión que proporciona la oposición al **franquismo** pierde capacidad **integradora** las divisiones se hacen más evidentes. De esta manera, durante las Jornadas de Granada en 1979, que podrían considerarse el equivalente feminista a la ecologista de **Daimiel**, la solución a las diferencias fue la escisión del movimiento (Escario et al. 1996, 228-233).

³⁶ Sin embargo, **allí** se discute el documento ideológico que **el** movimiento ecologista considera como fundacional: **el** manifiesto de Daimiel, que resume la ideología del **ecologismo** español y ha constituido su referente ideológico hasta recientemente. En él destaca su carácter anticapitalista y libertario (Varillas 1983, p.48).

De esta forma a la hora de abordar el tema de la **coordinación**, mientras que el movimiento ecologista no se cuestiona tanto la propia identidad ecologista y el principal debate se centra en el modelo territorial, en el feminista las divergencias se refieren a la doble **militancia** (a su propia identidad). Si en el caso **del ecologismo** estas circunstancias condujeron a una identidad colectiva común pero a una débil coordinación efectiva, para el movimiento feminista supuso el cisma entre las militantes de partidos (feminismo de la igualdad) y **las** opuestas (el feminismo de la diferencia).

3.2. *El **distinto** encaje de los movimientos en la democracia: la relación con la **Administración***

Como he mencionado la perspectiva de participar en el texto constitucional incentivó procesos "constituyentes" de coordinación de los **NMS**. Tanto la Federación del Movimiento Ecologista como la Plataforma de Mujeres de Madrid tuvieron ocasión de realizar de manera directa sus propuestas en el proceso de elaboración de la **Constitución**³⁷. Por primera **vez**, en su corta trayectoria estos movimientos tuvieron la oportunidad potencial de incidir en el contenido de las decisiones de gobierno. También por primera vez tuvieron que hacer frente al dilema organizativo que plantea la colaboración potencial con las autoridades.

Dentro de los estrechos límites de la política fijados por el consenso constitucional y los Pactos de la **Moncloa**, las nuevas élites deseaban diferenciarse de la Administración franquista como forma de legitimación. Esta situación queda reflejada en la actuación del Gobierno de la **UCD** en ámbitos incipientes de intervención como **el** medio ambiente o la política de la mujer. En ambos casos se puso en marcha una acción de gobierno, que pese a su limitado alcance, perseguía expresamente **modificar** la situación

³⁷ Véase El País 8 y 10 de diciembre de 1977. Esta dinámica se extiende a otros **colectivos**, como por **ejemplo**, el Movimiento de Objeción de Conciencia (**MOC**), que surge ex profeso para incluir el reconocimiento **del** derecho de objeción en el texto constitucional (**Sampedro** 1997).

heredada. En cierta forma, las demandas **feministas** y ecologistas se vieron **beneficiadas** por *su* carácter novedoso y vinculadas a la imagen de una sociedad **moderna**³⁸.

En el caso del medio ambiente, durante el primer Gobierno de **Suárez** se introdujeron cambios en el organigrama de la Administración que parecían preparatorios para la **institucionalización** de la política ambiental. A principios de los setenta se habían producido **los primeros** pasos en esta dirección con la creación de la Comisión Interministerial de Medio **Ambiente**, **CIMA**, órgano de coordinación de las actuaciones de los múltiples departamentos con competencias ambientales, adscrito a **Presidencia**³⁹. Sin **embargo**, hasta el momento había sido incapaz de realizar su cometido debido a la falta de recursos técnicos y presupuestarios así como al carácter no vinculante ni preceptivo de sus **pronunciamientos**⁴⁰. En 1977, con el objetivo de corregir esta situación y poner en marcha la política ambiental en **España**, por un lado, se dotó a **la CIMA** de un reglamento de **funcionamiento**⁴¹, y por otro **lado**, se insertó dentro de la Subsecretaría de Acción Territorial y Medio Ambiente **del** recién creado Ministerio de Obras **Públicas (MOPU)**. De esta Subsecretaría también dependerá la **“máxima”** competencia en material am-

³⁸ La misma motivación **subyacía** a las iniciativas en estas materias durante los últimos años del franquismo en un contexto de creciente importancia en la agenda internacional como refleja la Conferencia de Medio Ambiente de **Estocolmo** de 1972, la celebración del día Internacional **contra** la Energía Nuclear a partir de 1979 o la proclamación del Año Internacional de **la Mujer** en 1975.

³⁹ Más de 35 instancias administrativas **repartidas**, **fundamentalmente**, entre seis ministerios. Entre el año de su creación (1972) y la 1977 sufre tres cambios de **ministerios**, cinco presidentes y una alta **volatilidad** en sus miembros (Presidencia de Gobierno 1977, p.823). La CIMA es el órgano de trabajo de la Comisión Delegada de Gobierno para el Medio Ambiente creada para permitir la asistencia de España a la Conferencia de **Estocolmo** 1972 (Presidencia de Gobierno 1977, p. 832). En 1971 fue creado el **ICONA**, Instituto para la Conservación de la **Naturaleza**, organismo autónomo vinculado a **Agricultura**.

⁴⁰ Lo que no impidió su influencia ocasional en determinadas decisiones. Durante su mandato como ministro de **la Presidencia** (1975-1977), **Osorio** amenazó con revocar aquellos actos legislativos sin el informe de la CIMA. Sin embargo, por ejemplo, una ley tan **significativa** como la Ley de Espacios Naturales de 1975 no contó con dicho informe (**Entrevista con Fuentes Bodelón**).

⁴¹ Real Decreto 1310/1977 del 23 de abril.

biental, la Dirección General de Medio Ambiente (DGMA) a cargo de María Teresa Estevan. El bajo rango administrativo del medio ambiente dentro del nuevo organigrama de la Administración democrática se justificó por la difícil coyuntura económica, según el propio legislador:

*"el reconocimiento de la necesidad de informar la política de infraestructuras con un criterio de ordenación territorial y de enfocar los problemas del medio ambiente, así como el carácter horizontal interdisciplinar de ambos temas, hubieran requerido la creación de una Secretaría de Estado de ordenación del territorio y medio ambiente. Consideraciones de austeridad económica relegan, por el momento esta posibilidad"*⁴²

A nivel sustantivo se puso en marcha un "Programa de Política Ambiental" que, entre otros objetivos, incorporó en la agenda la realización de un proyecto de Ley General del Medio Ambiente, cuestión prioritaria entre las demandas del movimiento ecologista. En la presentación pública de este programa, la Administración reconoce la labor de concienciación popular, de preocupación y denuncia, de las asociaciones ecologistas (El País, 6 junio 1978). El deseo de legitimar las nuevas instituciones abre por primera vez, sus puertas a la participación de representantes de organizaciones ecologistas⁴³. Representantes del movimiento ecologista comienzan a asistir de manera regular a los comités especializados y a los plenarios de la CIMA en el contexto de una relación fluida con el responsable de la DGMA, Daniel de Linos, así como con el nuevo director del ICONA, José Lara Alén⁴⁴.

⁴² Por lo que son consideradas, "como embrión de organismo con efecto interdepartamental a la espera de las circunstancias adecuadas permitan su desarrollo en la forma necesaria" (Real Decreto 754/1978 de 14 de Abril).

⁴³ La sintonía queda reflejada en la confluencia entre el ministro J. Garrigues y AEPDEN a la hora de mostrarse igualmente críticos con la incapacidad de la Administración en materia de medio ambiente (véanse El País del 6 de junio y del 22 noviembre de 1978).

⁴⁴ La experiencia de participación, mediante la elaboración de informes en materia conservacionista, no era nueva para organizaciones como la SEO o ABENA (Entrevistas con A. Sánchez y C. Vallecillo).

En este contexto, la participación **ecologista**, además de en la redacción del artículo 45 de la Constitución **Española**, relativo al medio ambiente, se centró en decisiones concretas en temas de medio natural y territorio, tales como el pronunciamiento en contra de un proyecto de urbanización en **Gredos**, la elaboración de la primera **ley de reclasificación de Doñana**, la protección de las marismas **del Odiel**, etc⁴⁵. Por su **parte**, **Lara Alén** intentó reorientar la política forestal del **ICONA**, dominada **tradicionalmente** por el enfoque **productivista** de los ingenieros de caminos que **constituían** el grueso de su **funcionariado**. La influencia ecologista destacó en la incorporación de zonas húmedas en los inventarios de espacios a proteger o en el establecimiento de vedas para especies en peligro de extinción.

El acceso del movimiento era sensiblemente inferior ante problemáticas ambientales fuera del área de conservación de **la naturaleza**. En estos casos, la pauta de interacción con **la Administración** se basaba exclusivamente en el conflicto. Situación especialmente evidente en los subsistemas de política industrial y energética, como ilustra el continuismo del primer Plan Energético Nacional, **PEN**, de la democracia (1978) con sus **antecesores**. El propio texto del **PEN** refleja sin ambages **la** contraposición entre crecimiento económico (aumento del consumo de energía) y medio ambiente:

*"En casi todos los casos existen soluciones **técnicas**, pero a un coste que a veces puede resultar elevado. La sociedad tiene que decidir si está **dispuesta** a afrontar dicho coste a cambio de una mayor **defensa** de **la** pureza del medio ambiente. Calidad de vida*

⁴⁵ En muchas ocasiones **la** administración **ambiental** **tenía** que **enfrentarse** a instituciones y proyectos promovidos por departamentos de la UCD. La protección de Doñana refleja bien los parámetros del conflicto ambiental en aquel momento, "el Ministerio estaba a favor de **Doñana**, pero le faltaba la agresividad **conservacionista** que le impregnamos nosotros. Los directivos de la CIMA se veían entre **la** espada y **la** pared, entre **lo** que de verdad entendían ellos y **la** presión constante de cuatro diputados de UCD de Huelva (...) al mismo tiempo la administración socialista andaluza estaba a favor de **la** protección" (de Pablos 1985).

significa en **muchos** casos vida más cara" (Ministerio de Industria y Energía 1978, p.125).

En el tema nuclear, aunque el nuevo equipo del Ministerio de Industria, Oliart-Punset recabó la opinión del movimiento antinuclear (Costa 1995 p.49), la respuesta dominante a la fuerte contestación antinuclear fue la represión policial.

En el caso de la política relacionada con la mujer la primera Administración centrista también supuso una reforma en su organigrama y, especialmente, en los contenidos. Sin embargo, dentro de su discreción, las consecuencias a medio plazo fueron de mayor calado que los experimentados en materia ambiental. Durante la legislatura constituyente se suprimió la Sección Femenina y se creó, dentro del Ministerio de Cultura, la Subdirección General de Condición Femenina. Al igual que en el caso de Garrigues, el ministro de cultura, Pío Cabanillas, se mostró sensible a las demandas feministas. Así lo refleja el nombramiento como subdirectora de una mujer independiente, quien facilitó el acceso directo de los grupos feministas, y la puesta en marcha de una línea de subvenciones (Duran y Gallego 1986). Sin embargo esta relación tiene un carácter técnico y se inserta en el contexto de la implementación de programas de atención a la mujer. Como indican Escario et al.:

"La línea inicial de trabajo fue de apoyo a las asociaciones de mujeres, a través de subvenciones, para que fueran organizándose y abriendo centros, posibilidad que sólo tenían anteriormente las asociaciones más conservadoras. A la vez se crearon los centros de información de la Mujer con un enfoque absolutamente nuevo" (1996 p. 280-88).

En líneas generales, la flexibilidad institucional del momento de transición favorece el acceso de todo tipo de demandas y la receptividad de las élites en el poder y, en concreto del primer Gobierno de centro-derecha. Tanto en el caso del movimiento ecologista como del feminista, esta coyuntura supuso la orientación de sus actividades de presión, en busca de apoyos institucionales, hacia (nuevos) departamentos que aunque cuentan con escasas competencias gozaban, coyunturalmente, de respaldo político.

Ambos actores se **benefician** mutuamente del intercambio de recursos que establecen. Los nuevos organismos encontraban en los movimientos una agenda y una visibilidad social que potenciaba su **nivel de actividad** y, a su vez, les confería legitimidad dentro de la Administración. A cambio éstos aumentaban su rendimiento político y sus recursos organizativos (**legitimidad**, información y subvenciones). La situación se repite en las nuevas estructuras **autonómicas**⁴⁶.

Dentro de estas líneas **comunes**, las **primeras** experiencias apuntan claramente la distinta naturaleza de la relación entre la Administración y los diferentes **MS**. Mientras que en el caso de las organizaciones feministas se orienta hacia la prestación de **servicios**, la participación ecologista en el ámbito de las políticas públicas tiene un claro componente político. La CIMA era un organismo de carácter político. La participación de ecologistas en la misma no estaba acotada en su contenido, trataba cuestiones puntuales, muchas veces referidas a conflictos locales específicos, que en términos generales confería un tono esencialmente **político** a su actividad.

Esta diferencia se **explica**, en parte, por la distinta naturaleza de las problemáticas y su distinto encaje en el discurso y las agendas políticas en el inicio de la democracia. Las demandas feministas se **insertaban** en un paquete más amplio de reconocimiento de derechos asociados a un sistema democrático, asumido por un amplio sector de las nuevas élites. La discusión de **estas** demandas se produce en los órganos representativos de los gobiernos y son los partidos políticos los que actúan como interlocutores de los

⁴⁶ Por ejemplo, el ente **pre-autonómico andaluz** creó, por primera vez en España, una Consejería de Medio Ambiente que, pese a no tener **transferida** competencia alguna, fruto de su contacto directo con las organizaciones conservacionistas andaluzas (y el mundo académico) impulsó debates sobre la **política forestal**, la protección de **zonas húmedas**, etc., (Entrevista con L. Lara; véase también Aguilar y Jiménez 1999). En materia de política de mujer, igualmente "el nombramiento de una mujer feminista como Consejera del ente **pre-autonómico** de Andalucía proporcionó fondos públicos para abrir en aquel año de 1978 Centros de la Mujer en Sevilla, en **Granada**, en Málaga y en Córdoba" (Escario et al. 1996 et. al p.121).

intereses **del** movimiento feminista. Con relación a las demandas ecologistas no se produce una situación equivalente. Los partidos políticos parlamentarios asumieron parte de la agenda feminista (a través de la doble **militancia** de sus representantes). **Además**, la política **del** consenso de los primeros **años** del Gobierno de la UCD se mostró particularmente más efectiva ante las demandas de reforma legislativa planteadas desde la izquierda **parlamentaria**, con mejor encaje en el discurso de equiparación de la democracia española a las de su entorno. La igualdad del hombre y la mujer no sólo se concretaba más fácilmente en propuestas de reformas legales sino que su tramitación era considerada como parte del proceso de **definición** del nuevo sistema (Escario et al., 1996, 285-286)⁴⁷.

3.3. *La etapa socialista: del "reformismo radical" a la desmovilización estructural*

La etapa de accesibilidad institucional fue breve. Con el nuevo gabinete de 1979, y tras la muerte de **Garrigues**, se diluyó el **espíritu aperturista**. Así, por ejemplo, el anteproyecto de Ley Básica del Medio Ambiente, pierde los elementos "progresistas" de borradores anteriores; circunstancia que provocó el abandono ecologista de las reuniones de la CIMA a comienzos de 1980 en señal de **protesta**⁴⁸.

La relación del movimiento con los nuevos responsables del MOPU y del **ICONA** se torna **conflictiva** y comienza a reflejar la naturaleza auténtica cerrada del proceso de toma de decisiones. Momentáneamente, sin embargo, los movimientos sociales mantuvieron su visibilidad política gracias a una coyuntura favorable en el ámbito electoral. El giro conservador del Gobierno condujo al PSOE a corregir su estrategia **consensual**. Animado por la posi-

⁴⁷ En la legislatura **constituyente** se despenalizó el adulterio, el amancebamiento, la venta y publicidad de anticonceptivos, etc. En la primera **legislatura**, aunque con gran oposición interna se aprobó la ley **del** divorcio.

⁴⁸ Véase El País del 5 enero 1980. El hecho de que el abandono fuera consensuado entre todos los representantes refleja cierta **cohesión**, si no organizativa sí **identitaria** en el movimiento. Esta pauta consensual en lo referente a su participación orgánica se mantiene hasta la actualidad.

bilidad de la victoria electoral buscó en los NMS apoyos adicionales. Como **señala Maravall**:

*"Desde finales de 1981 la Comisión Ejecutiva Federal empezó a trabajar el Programa Electoral y en el **Programa** de Gobierno. A la vez, su estrategia **política** pasó a ser claramente **movilizadora**. A ello **contribuyó** la decisión rápida y extremadamente impopular de adherir España a la OTAN, adoptada por el gobierno de Calvo **Sotelo**, que dio lugar a **una fuerte** oposición por parte del **PSOE**, tanto en el terreno parlamentario como en el **extraparlamentario**, desde el final del otoño de 1981. A través de esta estrategia de **movilización**, el Partido Socialista pretendía asumir el protagonismo de todas las esperanzas de cambio y progreso; consideraba además que esta estrategia contribuirá a fortalecer la **democracia**, incrementando la presencia social del **PSOE** y no cediendo ante la presión **involucionista**" (1985 p.191).*

El resultado fue la inclusión en su programa de "reformismo radical" de un amplio surtido de reivindicaciones de los movimientos más activos en aquel momento: ley del aborto, medidas contra los malos tratos y ley de protección de la **maternidad**, en el caso del feminista; moratoria nuclear, ley general del medio ambiente y creación de un organismo ambiental adscrito a **Presidencia**, en el caso del movimiento ecologista; ley de objeción de conciencia en el caso del movimiento de objeción; referéndum sobre la OTAN, en el caso del movimiento **pacifista**; ley de cooperación, en el caso del incipiente **movimiento** de ayuda al desarrollo, etcétera (PSOE 1979; 1982).

No obstante, la política de acercamiento a los NMS tuvo otras implicaciones más allá de la configuración de su programa electoral. Muchas de estas demandas entraron en la agenda electoral que fija los contenidos de la discusión política, alcanzando amplios sectores de la opinión pública. Los socialistas defendieron en el parlamento reivindicaciones como la moratoria de la caza de ballenas o el cese de los vertidos nucleares en los océanos (**Sáenz** 1991, p. 155); planteamientos que mantuvo una vez en el Gobierno (**Ringius** 2001). Igualmente favoreció el nivel de actividad de

los propios movimientos, siendo particularmente importante en el proceso de configuración inicial del movimiento **pacifista**⁴⁹.

Sin embargo, la mayoría socialista puso fin a esta coyuntura electoral favorable y marcó el inicio de una fase de competencia partidista "ordinaria" caracterizada por la exclusión de la agenda política de las problemáticas de los **NMS**. Una vez en el **poder**, tras un corto periodo, el Gobierno socialista se adaptó al carácter cerrado del modelo institucional establecido. El legado de la transición (pactada) se deja sentir a medida que el "**reformismo radical**" socialista dio paso a un "continuismo **incrementalista**", confiriendo carácter estructural a la estrategia de **desmovilizadora** de la transición. Según la **periodización** de las etapas de la política pública en **España** de Subirats y Goma, tras 1983 el proceso de toma de decisiones se ajusta a una lógica más **anticipativa**, con un Estado más grande que cubre cada vez más áreas de intervención; pero también más impositiva (1998a, p.18). La evolución de la naturaleza de la relación entre los MS y el Estado, por tanto, puede analizarse, a partir de la distinta naturaleza del proceso de **institucionalización** de sus problemáticas.

3.3.1. *El movimiento ecologista en los ochenta: la experiencia del desierto institucional*

La creación del Instituto de la Mujer, **IM**, en 1983 como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales, con

⁴⁹ El PSOE fue el principal promotor de la multitudinaria manifestación de noviembre de 1981 "por la paz, el desarme y la libertad", que marcó el inicio de la movilización pacifista. Hasta entonces el pacifismo se fundamentaba en la actividad de ecologistas y de objetores. Surgen entonces nuevas organizaciones pacifistas: el **MPDL** (promovido por militantes del PSOE a raíz de la mencionada manifestación), la Asociación Paz y Desarme (vinculada a la HOAC y el PCE), Mujeres por la Paz, etc., así como otras plataformas locales en las que predomina el carácter cívico sobre el partidista. Este fue el caso de la comisión **anti-OTAN** de Madrid (en la que jugó un papel fundamental AEPDEN) y diversas plataformas locales, **habitualmente**, con presencia destacada de organizaciones ecologistas (Colectivo por la Paz y el Desarme de **Zaragoza**, con ecologistas como Pedro **Arrojo**), el Comité Catalán por la Paz y el Desarme (el Comité Antinuclear de *Catalunya*), etc. (de la Fuente 1984, **Gómariz** 1984, 1987; Prevost 1993).

una **asignación** presupuestaria importante y la dirección de un feminista socialista sienta las bases para la **institucionalización** de la política de la mujer, dando origen al llamado feminismo de Estado (Valiente, 1994):

*“Carlota Bustelo se rodeó de mujeres feministas y ello le imprimió, desde un primer momento, un carácter progresista y **comb**ativo al nuevo Instituto. Bustelo supo encontrar, entre las **anti**guas militantes de los grupos feministas a todas aquellas que eran **funcionarias** de carrera y convencerlas de hacer un equipo comprometido con el objetivo de plasmar, a través del aparato administrativo que se les ofrecía, los principios y las **teorías** de igualdad y liberación de la mujer por los que habían luchado durante años” (Escario et al. 1996. 291)⁵⁰.*

La institucionalización de la política de género implicó un proceso de institucionalización del movimiento feminista caracterizado no sólo por la cooptación de buena parte de una generación decisiva de militantes sino también por consolidar, a través de su política de **subvenciones**, la orientación de las organizaciones hacia la prestación de servicios **sociales**⁵¹. Independientemente de las ganancias a corto **plazo**⁵², las consecuencias a medio plazo han sido la desarticulación de la capacidad de incidir en las decisiones gubernamentales, tanto en los escenarios institucionales como desde la movilización social. Así lo refleja el bajo **perfil** político del Consejo Asesor del **IM** (y los cambios en su alineación de acuerdo al color del partido en **el** Gobierno, o la escasa participación en la elaboración y seguimiento de los planes de igualdad

⁵⁰ El modelo estatal se repite en la administración autonómica (Valiente 1994, pp. 15-16).

⁵¹ El programa de subvención anual al movimiento asociativo feminista pasó de 78 millones en 1985 a unos 300 a finales de los noventa, a los que hay que añadir una partida aproximadamente de unos 1000 millones de la convocatoria del **IRPF** que tiene como colectivo destinatario **las** mujeres y que son gestionadas por **el** **IM** (datos oficiales recopilados hasta 1991 por Valiente (1994); para **los** restantes años véase **IM** 1997).

⁵² En este **sentido**, puede destacarse la influencia (de ías feministas) del **IM** en la elaboración del reglamento de la ley del aborto (**Barreiro** 2000, p. 95-96).

(Valiente 1994). Este proceso consolidó la fractura de la identidad feminista y la **marginalización** de la corriente minoritaria del feminismo radical.

La naturaleza de la relación entre el Estado y el movimiento ecologista en este periodo fue totalmente distinta. Pese a que el trasvase de efectivos a la Administración posiblemente igualó o superó al realizado desde el ámbito feminista (Sáenz 1991)⁵³, no se configuró ningún "ecologismo de Estado". Tampoco se creó un organismo equiparable al IM con autonomía para desarrollar su política, ni se puso en marcha una línea de subvenciones capaz de orientar la actuación de las organizaciones ecologistas a la prestación de servicios (de conservación o sensibilización) que mitigaran su perfil político⁵⁴. Y esto no ocurre en primera instancia porque el proceso de **institucionalización** de la política ambiental, como ocurriera con la UCD, volvió a quedar suspendido.

La política ambiental socialista mantiene el organigrama establecido por la UCD, con la DGMA como principal referente, sin competencias ni recursos suficientes para el desempeño eficaz de su cometido. Las autoridades ambientales permanecen subordinadas a los intereses sectoriales tanto dentro MOPU como del resto de ministerios. Como resumía, en 1985 Concepción Sáenz, responsable de la DGMA durante la primera **legislatura**,

"La política ambiental no ha conseguido configurarse como un factor limitativo de otros sectores de la actividad económica. A esta carencia se añade el retraso en el desarrollo de instrumentos legislativos y de gestión" (Sáenz 1985, p.107).

Si en 1977 la elevación del rango administrativo del medio ambiente se suspendió a la espera de una mejor coyuntura económica, en 1982 se condicionó a la aprobación, en ciernes, de la Ley Básica de Medio Ambiente (Sáenz 1991, p.158). Esta misma ley incorporaría la creación de un órgano asesor para la participación

⁵³ Aunque no existen datos fiables, Gavina (1984) calculó unos 200.

⁵⁴ Los 3 millones de subvenciones a organizaciones ecologistas que concedió la DGMA en 1984, están lejos de los 70 millones que ese año el IM destinó a las asociaciones de mujeres, o los 20 millones del Ministerio de Exteriores a ONGDs.

de las organizaciones ecologistas y una línea de financiación de sus actividades semejante a la existente en el ámbito de la mujer.

A la espera de esta reforma, Sáenz⁵⁵ promovió la participación ecologista mediante un comité especializado de la CIMA, denominado Comité de Participación Pública, CPP, cuatro de cuyos miembros participaban en las sesiones plenarias de la CIMA. Compuesto por representantes del movimiento ecologista de la práctica totalidad de las CCAA, el CPP funcionó como foro (de coordinación) del movimiento ecologista. Su perfil político queda reflejado en sus objetivos, entre los que figuraban los de servir de fuente directa de información para los grupos ecologistas sobre planes y proyectos de la Administración así como de caja de resonancia de los conflictos ambientales y alternativas propuestas por el movimiento ecologista⁵⁶. Precisamente este perfil político fue la causa de su corta vida. Eso y el hecho de que, coincidiendo con los primeros meses de actividad del CPP, se produjera la primera remodelación del Gabinete socialista en la que el ministro Campos fue reemplazado por Cosculluela⁵⁷. Este cambio acabó con las aspiraciones de Sáenz de poner en marcha la política ambiental con la

⁵⁵ Sáenz había sido responsable del grupo de ecología y medio ambiente de la Comisión Ejecutiva Federal desde su creación en 1979; había mantenido relaciones con científicos y representantes de organizaciones conservacionistas y ecologistas, apoyando sus reivindicaciones durante los últimos años de la UCD, dentro de la estrategia mencionada de acercamiento a los movimientos sociales del PSOE. Una vez Directora General mantuvo esta relación con el beneplácito de su ministro.

⁵⁶ A través del CPP el movimiento pudo consultar y alegar en distintos proyectos de ley relacionados con el medio ambiente (Sáenz 1985, p.39; Sáenz 1991).

⁵⁷ Y Aymerich fue nombrado Subsecretario de Medio Ambiente (sustituyendo a Merigó). En el Ministerio de Agricultura, la dirección del ICONA pasó a A. Barbero, afín a los intereses agroforestales (de industria del papel), que tras el freno que supuso el periodo de Lara Alén, significó el regreso a la visión productivista originaria en la gestión de los bosques. Ante la actitud hostil de los nuevos responsables de la política ambiental los representantes ecologistas en el pleno de la CIMA se entrevistaron con el Presidente González en noviembre de 1984. Pese a la buena acogida de sus demandas, no se produce el cambio de política que demandaban.

colaboración de los **ecologistas**⁵⁸. En la segunda legislatura socialista, la propia **Sáenz** fue reemplazada por Martínez Salcedo, quien mantuvo una relación de **enfrentamiento** directo con el **movimiento ecologista**⁵⁹.

En cierta **forma**, la relación del movimiento ecologista con la primera Administración socialista reproduce la experiencia anterior con la **UCD**, mostrando el peso del pasado en las dinámicas políticas posteriores. Tal como la sustitución de **Garrigues** en 1979 supuso un cambio hacia una pauta de interacción basada en el conflicto (dentro de un giro conservador más amplio del Gobierno centrista y el **fin** del consenso de **la transición**), **Coscolluela** simboliza el abandono del programa de **reformismo** radical del **PSOE**, y la prioridad de una política económica liberal sin concesiones al medio ambiente. Si la oposición de departamentos con intereses sectoriales, como agricultura o **industria**, había bloqueado la elaboración de **la Ley Básica de Medio Ambiente** hasta ese momento, su abandono final fue impuesto por el Ministerio de Economía ante el temor de que su puesta en práctica pudiera obstaculizar el crecimiento **económico**⁶⁰. La respuesta dominante a los problemas del medio ambiente mantuvo su carácter reactivo y puntual **tradicional**⁶¹. Como sintetiza un editorial de una de las publicaciones conservacionistas más importantes:

⁵⁸ Los representantes del movimiento ecologista sólo tuvieron ocasión de participar en dos **plenarios** de la CIMA en los que **Aymerich** expresó su oposición a su asistencia (Entrevista con Fuentes Bodelón).

⁵⁹ Curiosamente pese a haber sido miembro de AEPDEN (y de la LCR).

⁶⁰ La complejidad añadida por el proceso de descentralización territorial así como la prevista integración en la CE **justificaron** también esta decisión (Entrevista con Fuentes Bodelón). Sobre la Ley general de Medio Ambiente véase Costa 1985a, pp. 155-161; Sáenz 1991, p.158).

⁶¹ La paralización del desarrollo de la política ambiental se refleja en la pérdida del impulso político de la administración **socialista** a la CIMA. Ésta perdió relevancia política, con la asistencia de funcionarios de menor rango, y funcionando exclusivamente a través de su comisión permanente sin la convocatoria de sesiones **plenarias** (en los que la presencia ecologista se hacía tan incómoda) hasta su defunción oficial en 1987 (Entrevista con Fuentes Bodelón).

"con los socialistas se acabó el idilio de la transición y el Estado se hizo más sólido e inaccesible" (Quercus 1997, 136,p.5).

Tras la transición **política**, la relación del movimiento ecologista con el Estado se distingue por la ausencia de un subsistema de política ambiental estatal. En la década de los ochenta el movimiento ecologista habita en un desierto con escasos "oasis institucionales" en los que basar su actividad política. El acceso del movimiento ecologista al proceso decisorio quedó circunscrito al ámbito **subestatal**, dependiente de su capacidad de introducir conflicto a través de protestas en escenarios sociales.

Durante este periodo se consolidan también los rasgos de estructura organizativa e identidad **del** movimiento ecologista. En *primer* lugar, un rasgo **definitorio** es su estructura organizativa descentralizada, como indica el reducido número de estructuras organizativas de ámbito estatal. Tras la transición, las iniciativas de coordinación dejan de ser atractivas para muchos grupos ecologistas que **prefieren** dedicar sus esfuerzos a combatir las agresiones en sus respectivas CCAA. La **"regionalización"** **del** movimiento se ve reforzada por la descentralización de las competencias ambientales y la **configuración** de subsistemas de política **ambiental** en materia conservacionista **que**, aunque no siempre, proporcionan esos "oasis institucionales" para **el** movimiento.

No obstante, en *segundo* lugar, esta estructura descentralizada mantiene activa una identidad colectiva que permite **potencialmente** la acción conjunta (la solidaridad y **la** cooperación entre organizaciones). Esta cohesión **del** movimiento quedó reflejada, una vez más, en la decisión consensuada de tomar parte en **el** CPP⁶². A su vez este comité propició una nueva experiencia de coordinación del movimiento, que había perdido el empuje inicial de la transición, reforzando los **vínculos** entre las organizaciones ecologistas (Sáez 1985).

⁶² La decisión de **participar** en **el** CPP se tomó en una reunión de la **CAME** en otoño de 1983, y en diversas reuniones de ámbito autonómico (Sáez 1985, p.39).

Tras el *impasse* de la primera mitad de los ochenta, caracterizado por la baja **actividad ecologista**⁶³, se inician una serie de procesos que modifican los condicionantes de la contienda ambiental. Este escenario está caracterizado por el avance en la **institucionalización** de la política ambiental y la consolidación organizativa del movimiento ecologista.

4. La institucionalización de la política ambiental en los noventa y la consolidación del movimiento ecologista: una historia de conflicto

La suspensión del proceso de institucionalización de la política ambiental dejó al medio ambiente fuera de los límites de la política y renovó el estatus político de *outsider* del movimiento ecologista. Esta situación es más patente cuanto más se distancian sus demandas del ámbito de la política conservacionista (en sentido estricto). Sin embargo, hacia 1990, los condicionantes institucionales de la contienda ambiental experimentaron cambios **significativos**.

Habitualmente, la evolución de la acción colectiva es analizada como un proceso de adaptación, más o menos mecánica, a contextos políticos cambiantes. En el caso del movimiento ecologista en España, su evolución ha sido vinculada al proceso de institucionalización de la política ambiental (Jiménez 1999a). A su vez la propia evolución de la política ambiental ha sido analizada como consecuencia del impacto de factores externos, fundamentalmente,

⁶³ A principios de los ochenta un conjunto de circunstancias contribuyó a una menor intensidad (y visibilidad) del movimiento ecologista. El abandono de militantes, en parte hacia la Administración, y un apoyo generalizado al PSOE en la oposición y aún durante los primeros años de gobierno crearon “una situación de compás de espera y **descoordinación** superior **incluso** que tres o cuatro años atrás” (Gaviria 1984). Igualmente a partir de 1981 hay una **dedicación**, que en caso de colectivos más radicales (y antinucleares) es **prioritaria**, en el seno del incipiente movimiento **pacifista**. Paralelamente, la crisis **económica**, producen un paréntesis en la inversión a gran escala en infraestructuras, tales como centrales nucleares (Archipiélago 1991).

la europeización (Aguilar 1997, 1998; Font 1996a, 2001; Böerzel 1998; 1999, Jiménez 2001)⁶⁴.

En línea con la discusión en el capítulo anterior, en esta sección presento una perspectiva de análisis diferente que permite comprender mejor la naturaleza de la acción colectiva y de su incidencia en la evolución de la política pública. Defiendo que a mediados de los noventa el movimiento ecologista consigue abandonar (por momentos) su estatus político de *outsider* gracias a su capacidad para introducir conflicto en los procesos de toma de decisiones. Este conflicto ha supuesto un acicate decisivo para la **institucionalización** de la política ambiental. Desde esta perspectiva, el movimiento ecologista aparece como un promotor crítico en la evolución de la política ambiental (de su europeización). La importancia del conflicto en el proceso de institucionalización de la política ambiental explica su avance a impulsos (oscilante en el tiempo) y su desigual alcance según la problemática.

Los cambios en los condicionantes institucionales de la conciencia ambiental tienen su origen en la dimensión **multinivel** que adquieren gran parte de los procesos de toma de decisiones como consecuencia de la **descentralización** autonómica y la adhesión a la Comunidad Europea. Ambos procesos, en distinto grado y **manera**, brindan oportunidades potenciales al movimiento ecologista para ejercer una mayor presión a favor del interés ambiental. En este proceso los ecologistas no son meros receptores de oportunidades a las que se adaptan de manera mecánica. Todo **lo contrario**, la concreción de estas oportunidades depende de la puesta en marcha de estrategias para **modificar** las reglas del juego a su favor. Para entender la medida y la forma en la que el movimiento ecologista percibe y explota estas oportunidades es necesario considerar sus propios rasgos organizativos e **identitarios**. Como en otros contextos, la relación entre la política ambiental europea y el movimiento ecologista en España se entiende mejor como una interacción dialéctica, en la que la presión de ambas se **refuerza** mutuamente.

⁶⁴ Dentro de una atención dominante a los factores **exógenos** en las explicaciones del "*policy change*" del **institucionalismo** histórico.

4.1.1. *¿La descentralización como impulso de la política ambiental?*

La actuación autonómica en materia ambiental ha sido desigual según la problemática ambiental y las CCAA⁶⁵. Hacia los **noventa**, algunas, como Cataluña o **Andalucía**, se habían dotado de una amplia legislación ambiental propia y habían elevado el rango administrativo de los departamentos de medio ambiente. En líneas generales, al menos desde una perspectiva formal, sí parece que cuando las CCAA han legislado, han elevado los niveles de protección establecidos en la normativa básica estatal (Varillas 1996; Fernández y Sanroma, 2000)⁶⁶.

A medida que ganan poder, las CCAA se constituyen en el centro político de referencia de las organizaciones ecologistas. En este sentido, la configuración autonómica del Estado se ajusta y refuerza el carácter descentralizado del movimiento ecologista. Los departamentos de medio ambiente autonómicos han **significado** frecuentemente nuevos puntos de acceso al Estado y fuente de recursos muy importantes para el crecimiento organizativo del movimiento. En líneas **generales**, se puede afirmar, de acuerdo con el enfoque EOP, que la descentralización ha supuesto un aumento de recursos para el movimiento **ecologista**⁶⁷.

No obstante, desde una perspectiva general es controvertido señalar que la descentralización en sí sea causa directa del proceso de **institucionalización** de la política ambiental (en el ámbito estatal).

⁶⁵ Hay que considerar que hasta 1992 no todas las CCAA tenía competencia de desarrollo legislativo. Y que ha sido en materia de medio natural donde más tempranamente han desarrollado su actividad.

⁶⁶ Por ejemplo, varias Administraciones autonómicas han ampliando de manera notable los supuestos que deben someterse al procedimiento de **EIA**, y han llevado a cabo evaluaciones siguiendo en buena medida criterios **técnicos**, lo que ha aumentado las declaraciones de impacto de carácter negativo.

⁶⁷ Gradualmente estos departamentos han articulado líneas de subvenciones. Sin embargo, igual que en el caso de la Administración central, su cuantía ha sido reducida. La información sobre estas subvenciones es **difícil** de obtener. Hacia 1990 la mayoría de la CCAA ofrecen subvenciones para la **realización** de diversas actividades relacionadas con el medio ambiente. Como ocurre con las subvenciones estatales, a éstas suelen acceder también otras **organizaciones** sociales.

Así lo **indica**, la ausencia de procesos decisorios en los que las CCAA hayan presionado conjuntamente en Madrid a favor de una política ambiental más avanzada. **Situación**, por otra parte y en general, poco corriente en un sistema autonómico español caracteriza por **la** carencia de incentivos que propicien este tipo de dinámicas de cooperación entre CCAA⁶⁸.

En este contexto político descentralizado, el medio ambiente ha sido, crecientemente, objeto de conflictos **interterritoriales**⁶⁹. En ocasiones el interés ambiental ha resultado favorecido y en otras claramente perjudicado. Las CCAA, independientemente **del** grado de **institucionalización** formal de sus políticas ambientales, han jugado la carta ambiental a conveniencia. Además, si bien a medio plazo la descentralización ha contribuido a la consolidación organizativa del movimiento ecologista, no queda claro en qué medida ha podido limitar su capacidad para ejercer presión en el ámbito estatal y producir cambios en la orientación general de la **política**⁷⁰.

En **definitiva**, parece más razonable condicionar el impulso de la **descentralización** en el proceso de institucionalización de la política ambiental estatal, entre otros factores, a la capacidad de los promotores del interés ambiental (fundamentalmente, el movimiento ecologista) para explotar las fracturas que **ofrece** la estructura descentralizada del Estado; o, más concretamente, su capacidad para generalizar **los** conflictos (locales) y orientarlos hacia la redefinición de la política ambiental (estatal).

⁶⁸ Como ha señalado Colomer "el juego de interacción entre 'el hecho diferencial' de unos y el 'agravio comparativo' de otros ha suscitado una carrera acelerada por la obtención de recursos del Gobierno central que no ha sido canalizado a través de mecanismos de negociación y cooperación **multilateral**", (1999 p. 20). Véase Grau 2000.

⁶⁹ Como indica el frecuente sometimiento al control **del** Constitucional de la legislación estatal y autonómica (Fernández y Sanroma 2000, p. 434).

⁷⁰ En este **sentido**, Hayes (2000) ha señalado como el proceso de descentralización en Francia ha significado una reducción efectiva de la capacidad del movimiento ecologista para agregar la oposición a la **política** de carreteras.

4.1.2. ¿La Unión Europea como impulso de *la política ambiental*?

Habitualmente el proceso de **institucionalización** de la política ambiental ha sido analizado como consecuencia de un factor externo: la adhesión a la UE. Aunque la relación causal es incuestionable, a mi entender, es menos directa de lo que sugieren los análisis realizados (Aguilar 1997, Font 2001). Sin cuestionar la trascendencia de la política ambiental europea, es necesario conocer mejor *cómo opera el proceso de europeización de la política ambiental*.

En la negociación de la entrada al mercado común no se estipuló disposición transitoria alguna en esta **materia**, lo que supuso la obligación de asumir una legislación ambiental muy amplia. Un conjunto nuevo de normas relativas al agua, la evaluación de **impacto** ambiental, residuos sólidos industriales, minas, costas, residuos industriales, protección de espacios naturales y flora y fauna, etcétera **significaron**, en muchos casos, la primera normativa relativa a la protección **ambiental**⁷¹. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo legislativo, su transposición, y más significativamente, su aplicación práctica (por no hablar de su **implementación**) ha sido claramente insuficiente (Pridham 1994; Font 1996, 2001; Aguilar 1997; Bóerzel 1998, 1999).

La transposición de los estándares ambientales comunitarios al derecho español no implicó su aplicación inmediata. Las Confederaciones Hidrográficas no recaudaban el "canon" de vertido estipulado por la ley; los límites de emisiones de sustancias contaminantes se negociaban a la baja en acuerdos bilaterales entre responsables estatales y las principales industrias (públicas) contaminantes; el trámite obligatorio de la declaración de impacto ambiental era omitido en el procedimiento de autorización de gran cantidad de iniciativas (fundamentalmente) públicas de infraestructuras, etcétera. Las deficiencias en la aplicación práctica también se ponen de manifiesto en la continuidad de una administración ambiental sin recursos ni peso político para imponer su criterio en la actuación de los **inter-**

⁷¹ Sobre la política ambiental europea véase Font 2000.

ses privados y, **fundamentalmente**, de otros departamentos **sectoriales**⁷².

La normativa de Evaluación de Impacto Ambiental, **EIA**, que persigue introducir el criterio ambiental en el proceso de autorización de proyectos, públicos y privados, ilustra cómo el impulso europeo se desvanece en su recepción en el sistema español. Entre **las** diversas **deficiencias** que desvirtúan la filosofía de **la** normativa **europea**, destaca el hecho de que en su articulación estatal la decisión final sobre la viabilidad ambiental de un proyecto no depende de la autoridad ambiental sino de los departamentos sectoriales de los que proviene la **propuesta**⁷³.

En **la** misma **línea**, además de medidas de tipo regulativo, la normativa europea exige la elaboración de planes sectoriales que implicaban el abandono del tipo de respuestas reactivas tradicionales a favor de un tratamiento de los problemas sistemáticos. La puesta en marcha de estos instrumentos de gestión, sin **embargo**, sufre continuas dilaciones y, cuando ven la **luz**, los criterios ambientales terminan subordinados a los intereses económicos sectoriales. En aquellos planes en los que el medio ambiente adquiere relevancia durante el proceso de discusión (como en el caso del **plan** hidrológico, los planes de gestión de residuos, o los de ordenación de recursos naturales de los espacios protegidos) resultaban extremadamente difíciles de elaborar o poner en práctica. En **1992**, la definición de la situación del entonces Director General de Calidad Ambiental, Jiménez **Beltrán**, recuerda la realizada por la responsable del **DGMA**, casi una década antes:

*"En la práctica, más que integrar **los** aspectos ambientales en otras políticas, se está produciendo un condicionamiento de los proyectos, programas y planteamientos ambientales por las otras **políticas**" (Información de Medio ambiente 1992, 11, p.2).*

⁷² La administración ambiental mantiene su rango de Dirección General dentro del MOPU hasta la creación de la Secretaría General de Medio Ambiente en 1990.

⁷³ Real Decreto 1302/86 de Evaluación de Impacto Ambiental.

No obstante, a mediados de los noventa se aprecian síntomas de cambio en la respuesta del Estado a los problemas ambientales. Estos síntomas se manifiestan tanto en los contenidos como en el marco institucional y el estilo de la política. En 1993, después de reconocer la ausencia de directrices claras en la política **ambiental**, el responsable del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, **MOPTMA**, anunció su decisión de elaborar un Plan Nacional de Medio Ambiente. Aunque este plan nunca vio la luz, las líneas básicas de actuación anunciadas en la última legislatura socialista **significaron** un impulso importante en la evolución de la política ambiental.

Con relación a la dimensión institucional de la **política**, el primer indicador de este avance fue la elevación del rango administrativo de las autoridades ambientales. En 1993 se **creó**, dentro del MOPTMA, la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente y **Vivienda**, SEMAV, y, posteriormente, en 1996 el Ministerio de Medio **Ambiente**, MIMAN. También se traduce en una mejora en las condiciones de acceso de los intereses ambientales al proceso de toma de decisiones que sugieren la pérdida de su carácter marginal y su **institucionalización** (como miembro de la *polity*). La mejora en los canales formales de acceso se refleja en la aplicación (formal) del procedimiento de **EIA**, la aprobación de la ley de acceso a la información y la ampliación del delito ecológico en el nuevo código penal y la actitud más activa de las fiscalías. El cambio en el estilo de la política se refleja en la multiplicación de las experiencias de participación orgánica y contactos informales entre el movimiento y las autoridades. En 1993, el ministro de Obras **Públicas**, **Borrell**, promueve a través del "foro del medio ambiente" la celebración de encuentros periódicos informales con representantes de las organizaciones estatales. Estos contactos se formalizan a partir de 1994 en el Consejo Asesor de Medio Ambiente, **CAMA**⁷⁴.

⁷⁴ En su exposición de motivos el decreto del **CAMA**, vincula su creación a las recomendaciones del quinto programa relativo al fomento de la participación social (Real Decreto 224/1994 de 14 de febrero). Por su carácter asesor y perfil político el CAMA es similar al CPP. Sus funciones son las de asesorar al Gobierno

La explicación (más directa) de este progreso en la política ambiental apunta a las dinámicas de europeización que consiguen doblegar las resistencias a la incorporación del medio ambiente en la agenda estatal. En concreto, gracias al papel más activo que la Comisión adopta en la aplicación de la normativa ambiental a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea⁷⁵.

La europeización brinda nuevas oportunidades a actores excluidos como el movimiento ecologista. El proceso de europeización de la política ambiental, salvo destacadas excepciones no ha sido **suficientemente** analizado. Con frecuencia, pese a la ausencia de evidencia empírica, se ha desestimado **el** papel del movimiento ecologista en la moderación de las resistencias domésticas (o de **la adaptational pressure**). Frente a la visión **simplificadora** que considera el mayor acceso ecologista como consecuencia directa de la asimilación por las autoridades españolas de la filosofía **participativa** de la política ambiental **europea**, en esta investigación **lo** considero consecuencia de su mayor capacidad de presión y destaca su papel como "agente **europeizador**" crítico de **la** política ambiental.

*4.1.3. ¿El **movimiento** ecologista como impulso de la política ambiental?*

Las oportunidades de acceder al proceso de toma de decisiones no son fruto de una adaptación más o menos tibia del estilo de las autoridades españolas a la filosofía **participativa** promovida por la política europea. A poco que se indague en el proceso de cambio en los condicionantes que favorecen el acceso ecologista en los

durante la elaboración de normas, planes y programas con incidencia ambiental, emitir informes, elaborar propuestas a iniciativa propia o a petición de la administración, No obstante hay dos diferencias fundamentales: **el** mayor rango administrativo y político del departamento al que está adscrito (la **SEMAV**), **y**, en este **sentido**, mayor incidencia política potencial, y la presencia de otros intereses (incluidos sindicatos, **empresarios**, cámaras de comercio, etc.).

⁷⁵ Junto con la introducción del medio ambiente como objetivo de la política **comunitaria**, la relevancia del medio ambiente como cuestión **política**, permiten a la Comisión adoptar una posición más agresiva en su labor de control de la aplicación de la normativa ambiental (**Mendrinou 1996**, Font 2000).

noventa encontramos las huellas de las estrategias de cambio institucional del propio movimiento **ecologista**⁷⁶. Tanto en los procesos de **modificación** de las reglas del juego como en gran número de cambios en los contenidos de la política ambiental es posible identificar la capacidad del movimiento ecologista para cuestionar desde el ámbito de la protesta social las actuaciones del Gobierno (Jiménez 2001).

La historia de la aplicación (formal) de la normativa de EIA sirve para ilustrar la incidencia de estas estrategias de cambio institucional desarrolladas por el movimiento ecologista en los noventa. A pesar de estar vigente desde 1988, durante los primeros años la pauta dominante por parte de las autoridades fue la de **omitirla**, normalmente recurriendo a prerrogativas legales como la declaración de interés general, o bien infringiendo la norma al saltarse el trámite obligatorio de información **pública**⁷⁷. La deficiente aplicación motivó un gran número de quejas (en gran parte, ecologistas) ante la Comisión que se tradujeron en la apertura de un procedimiento de infracción contra España en 1992. Sin embargo, el Gobierno español era muy capaz políticamente de zafarse de la presión europea. De hecho, el procedimiento de infracción se centraba **fundamentalmente** en la transposición incompleta de la normativa europea y fue suspendida ante la promesa de Madrid de

⁷⁶ En el caso del delito ecológico es posible rastrear el inicio de una presión ecologista continúa desde finales de los **ochenta**, y en especial desde **1991**, junto a la de colectivos progresistas de abogados, con la presentación en 1991 del borrador del anteproyecto de reforma del código penal (Entrevista con C. Martínez; véase por ejemplo El País de 23 de marzo de **1991**). Parte de esta campaña fueron las Jornadas Sobre el delito ambiental organizadas por la CODA en **1991**. La campaña se extendió hasta 1995. Mucho más **clara** ha sido la influencia de la campaña del movimiento en materia de acceso a información ambiental que dio lugar a la aprobación de la Ley de **1995** y en la que jugó un papel fundamental la campaña de denuncias ante la UE (véase por ejemplo AEDENAT 1996, **Sanchís 1996**, de la **Torre y Kimber 1997**).

⁷⁷ O desvirtuándola mediante su realización en la fase final del proceso de autorización, dividiendo las obras en diversos proyectos, descartando la consideración de alternativas, etc. Además, el escaso peso político de las autoridades ambientales les impedía exigir a los organismos sustantivos y, en menor medida a promotores privados, su ajuste al procedimiento establecido.

corregir las **deficiencias** en la legislación. Promesa que, por otra parte, nunca llegó a **realizar**⁷⁸.

No **obstante**, a partir de 1992 se percibe un cambio favorable en la aplicación formal de la normativa de **EIA** (Escobar 1994). Un factor crucial detrás de este cambio fue la habilidad del movimiento ecologista para ligar la realización de estudios impacto ambiental al proceso de obtención de fondos estructurales europeos. Las críticas elevadas a la Comisión relativas a los Planes de Desarrollo Regional (**requisito** previo para acceder a las subvenciones comunitarias) ponían de manifiesto la violación de la normativa comunitaria en materia ambiental y la falta de estudios de impacto ambiental de los distintos proyectos concursando para la obtención de fondos comunitarios. En coordinación con otras organizaciones **europeas**, ecologistas de toda España iniciaron una **campaña** que condujo a la **modificación** de los reglamentos para la concesión de **las** ayudas comunitarias incorporando, entre sus requisitos, la realización de estudios ambientales (Jiménez 2001).

De esta manera, el progreso en la aplicación de la EIA, al menos en cuanto a su activación formal a partir de 1992, puede ser entendido como fruto de la presión ecologista que explota la oportunidad de introducir sus demandas en la arena de la política de los fondos estructurales. El Estado pierde en gran parte su capacidad para no activar el proceso de EIA. La **dotación** de mayores recursos a la **DGMA** con el objeto de la aplicación de la normativa de EIA puede interpretarse también como consecuencia de este proceso y ofrece una conexión directa entre la capacidad del movimiento ecologista de introducir conflicto aprovechando los recursos políticos que le ofrece Europa y el avance en la **institucionalización** (formal) de la política **ambiental**⁷⁹.

⁷⁸ La modificación de normativa no se produce hasta el Real **Decreto-Ley** 9/2000, de 6 de octubre; que transpone **la** nueva directiva europea en la materia de 1997 (Directiva 97/11/CE).

⁷⁹ Así en enero de 1994 se crea una **subdirección específica** para la realización de **DIA**, que supuso duplicar el personal técnico dedicado a esta tarea. Con todo en 1993, la **UE** denegó ayudas por valor de 40.000 millones a distintos proyectos por carecer de declaración de impacto ambiental.

Otra oportunidad potencial de incidir en la toma de decisiones surge con los primeros intentos de planificación ambiental, con la **implementación** de planes de gestión que implicaban la construcción de infraestructuras (como embalses y trasvases en la planificación **hidrológica**, o infraestructuras para la gestión y tratamiento de residuos). En el proceso de elaboración la intervención estatal gana visibilidad y las posibilidades de politizar el procedimiento de autorización (incluyendo el procedimiento de **EIA**) son mayores debido al carácter **multiterritorial** de la mayoría de los procedimientos y el alto nivel de posición potencial en el ámbito local de las infraestructuras asociadas a estos planes.

La estrategia de movilización e incidencia del movimiento ecologista en estos contextos es analizada más adelante (en el capítulo cuarto y, fundamentalmente en el octavo). No obstante, me interesa destacar ahora el hecho de que el propio cambio en la estrategia de las autoridades ambientales, el nombramiento de Cristina **Narbona** y la adopción de un talante dialogante, está directamente vinculado a la necesidad de reducir el nivel de conflicto generado por el movimiento ecologista. La creación del CAMA es un buen ejemplo de esta situación.

En el momento de su constitución, **Borrell** aceptó la condición impuesta por el movimiento ecologista de fijar una composición con mayoría pro-ambiental. Los primeros meses supusieron un periodo de intensa actividad ecologista en el seno de la Administración. A través del CAMA el movimiento ecologista participó en múltiples procesos de elaboración e implementación de la política ambiental, desde la reforma del delito ecológico, hasta la ley sobre envases y **embalajes**⁸⁰. Sin embargo, los ecologistas vieron pronto frustradas sus expectativas. El CAMA no evolucionaba hacia la plataforma desde la que influir en la política ambiental y fue percibido crecientemente como un instrumento de legitimación de la política ambiental del MOPTMA. Durante su segundo año se inicia el abandono de los representantes **ecologistas**⁸¹. Entre otras, las

⁸⁰ Véase **SEMAV** 1995.

⁸¹ En junio de 1995 abandona **Greenpeace**, en noviembre le siguió AEDENAT. Los ecologistas entienden que el CAMA había fracasado en su co-

críticas de las organizaciones ecologistas al CAMA apuntaban la ausencia de medios técnicos y económicos para desempeñar sus cometidos⁸² y por otro, el escaso peso de sus resoluciones en el Gobierno⁸³. Como sintetizó AEDENAT en su boletín informativo:

"los hechos han demostrado que con la constitución del CAMA no se trataba de crear un organismo de participación pública, como se aseguró en su día, sino una estructura técnico-consultiva que por su composición pudiera ser presentada como independiente y participativa ante la opinión pública, pero que en la práctica debería estar totalmente subordinada a los criterios del MOPTMA y del conjunto de corporaciones y grupos de presión económica que se articulan en torno al mismo" (Hiedra, diciembre de 1995, p.10)

El cambio en el Gobierno en 1996, reduce la necesidad inicial de legitimación de la actuación del Estado. Esta situación puede explicar el escaso interés de la primera representante del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, Tocino, en revitalizar el CAMA y la modificación de su composición aumentado la presencia de representantes de la Administración en detrimento de los sectores más pro-ambientales. Transcurrido un año y tras únicamente la celebración de dos reuniones preparatorias los representantes del movimiento deciden dejar de asistir definitivamente⁸⁴. Con el PP el CAMA deja de funcionar: desde septiembre de 1997 hasta el momento (diciembre de 2001) no se ha vuelto a convocar.

metido de orientar y supervisar la política ambiental. AEDENAT, por ejemplo justifica su salida en la intransigencia de las autoridades ante temas como el plan director de infraestructuras, el cambio climático o el plan hidrológico nacional (Quercus 1995, 120, p.40).

⁸² Dotación habitual en órganos similares de otros países.

⁸³ Como en los momentos anteriores de acceso institucional, la principal ganancia del movimiento a través del CAMA se debía fundamentalmente a la relevancia mediática que confería a determinadas cuestiones ambientales y al propio movimiento.

⁸⁴ Los primeros en darse de baja fueron CODA, SEO, ADENA en marzo de 1997 ante el gran número de actos legislativos aprobados sin ser informados por el consejo (El País 11 de marzo de 1997). Sobre las modificaciones en el CAMA véase Información de Medio Ambiente 1997, 48, p.4.

Las experiencias del CAMA y de la normativa de **EIA** reflejan cómo el acceso ecologista al proceso de toma de decisiones ha dependido de su capacidad para generar conflicto. En la década de los noventa la participación política se sigue **ajustando** a la concepción restrictiva que se estableció en la transición. El acceso puntual del movimiento ecologista ligado a estrategias de legitimación no resta continuidad a la estrategia tradicional de **margina**ción de las organizaciones ecologistas y de represión policial y judicial de las protestas ambientales. La (ausencia) de una política de subvenciones ilustra la continuidad de esta estrategia de **margi**nación del **movimiento**⁸⁵. Durante los noventa las subvenciones de la administración ambiental se incrementan hasta alcanzar los 100 millones anuales, aún lejos de los 2.800 millones que recibe el sector de la cooperación (en 1989) o los 1.100 millones que gestiona el **IM**⁸⁶.

No obstante, durante la década de los ochenta se produce un proceso de extensión organizativa del movimiento. Junto a las **subvenciones**, las aportaciones monetarias y, especialmente, en el trabajo voluntario, de sus socios constituye su principal fuente de recursos. Este crecimiento es **suficiente** para producir cierta consolidación de la presencia organizativa del movimiento en el ámbito estatal. El mantenimiento de contactos entre los distintos niveles organizativos le permite superar la descoordinación de sus primeros años y aprovechar las crecientes oportunidades para introducir conflicto en el proceso de toma de decisiones.

⁸⁵ En efecto, las demandas del movimiento ecologista para obtener una línea de subvención no han sido atendidas. Véase por ejemplo la discusión sobre la proposición no de ley de **IU** en la Comisión de Medio ambiente del Congreso en mayo de 1994 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, 26 de mayo de 1994, 220, p. 6665-6668).

⁸⁶ Los datos han sido obtenidos de diferentes boletines **oficiales**. Estas subvenciones suelen estar orientadas a la realización de proyectos en el área de medio natural y educación ambiental. A las mismas pueden **optar** todo tipo de asociaciones no lucrativas. Las organizaciones más contestatarias como **AEDENAT** sólo recibieron estas subvenciones durante la etapa de Narbona al frente de la SEMAV (**Entrevista** con J.L. García).



5. Conclusiones

El tipo de transición pactada supuso la continuidad de algunos elementos de la desigualdad **política** que caracterizaban al régimen **dictatorial**. **Inicialmente**, el nuevo sistema político ofrece pocas oportunidades a los intereses que no encajan en los contenidos establecidos en pacto fundacional. Las diferentes demandas de los nuevos movimientos sociales resultan excluidas en distinta medida. A medio **plazo**, el consenso entre las élites políticas se ha mostrado más rotundo y pertinaz ante aquellas demandas como las relativas al medio ambiente, que tienden a cuestionar directamente el modelo de Estado (su política económica). Los condicionantes políticos adversos a la acción colectiva en este campo se han traducido en una estrategia estatal de **marginación** de las organizaciones ecologistas y represión de la contestación. Esta pauta de actuación contrasta con la tendencia a la cooptación institucional que ha marcado la interacción del Estado con otros movimientos sociales, como ilustra el caso del feminismo. La distinta naturaleza de la relación entre el movimiento ecologista y el Estado no sólo se explica por el desigual encaje de sus demandas con los objetivos de la política pública. La estructura organizativa y la identidad del movimiento aportan elementos explicativos importantes. El origen organizativo del movimiento en conflictos locales, el valor atribuido a **la autonomía** política alentada por sus componentes conservacionistas y libertarios, así como el escaso patronazgo de los partidos políticos en el origen de las organizaciones son rasgos del **ecologismo** fundamentales para entender su mayor resistencia a la cooptación institucional.

Tradicionalmente, las autoridades han visto en la presión ecologista un obstáculo para la consecución de sus objetivos. En consecuencia han adoptado una estrategia de exclusión con el objeto de ignorar y neutralizar su presión. Han bloqueado su acceso a los canales formales de participación ciudadana previstos en el **ordenamiento jurídico-administrativos** y/o han utilizando medidas represivas (acciones judiciales y policiales). También han limitado su desarrollo organizativo, ya sea impidiendo su acceso a fondos

públicos o contribuyendo a crear una imagen pública del movimiento como interlocutores no válidos (rechazando, por **ejemplo**, la legitimidad de sus argumentos, el **fundamento** científico de su crítica o la viabilidad política de sus propuestas).

En este contexto político **adverso**, el movimiento se ha mantenido estrechamente vinculado a la protesta social. En este espacio ha desarrollado sus actividades y ha obtenido los recursos necesarios para perdurar en el tiempo y aumentar su nivel de actividad. El principal efecto de **los** condicionantes políticos adversos ha **sido** el **confinamiento** de la protesta **al** ámbito local, limitando su visibilidad e incidencia en la orientación de la política ambiental estatal. A diferencia del enfoque tradicional de la **EOP**, las propiedades del sistema político no se vinculan con el nivel de la protesta sino con su **visibilidad** (o las oportunidades para acceder a las agendas políticas estatales). No obstante, he señalado que las restricciones del contexto político se suavizan en la década de los noventa. Con relación a este punto, es posible esperar que hayan aumentado las oportunidades de la protesta para trascender el ámbito local (y ganar visibilidad).

Este cambio en los condicionamientos políticos ha sido interpretado como consecuencia del impulso europeo en la **institucionalización** de la política ambiental. Sin embargo, como he defendido, la "europeización" de la política **ambiental** a su vez no puede entenderse sin la presión ejercida por el movimiento ecologista.

En esta investigación defiendo que la **actuación** del movimiento ecologista (su capacidad de movilización social y presión política) ha resultado crítica en la evolución de la política ambiental. En mi opinión, resulta difícil entender la naturaleza de una parte sustancial de los procesos de toma de decisiones vinculados a la política ambiental sin considerar su actuación. Mi interpretación del proceso de **institucionalización** de la política ambiental **enfatiza** el protagonismo del movimiento ecologista y del conflicto social. En un contexto en el que la relación entre el Estado y el movimiento ecologista está basado en la lógica **conflicto-acceso**, el avance oscilante (con impulsos y retrocesos) y desigual (según la problemática) del medio ambiente en la agenda del Estado puede verse

como reflejo de la capacidad de **influencia** (**asímismo**, oscilante y desigual) de la presión ecologista.

En **definitiva**, el análisis propuesto **enfatiza** el papel de los actores a la hora de crear y aprovechar oportunidades que pueden **modificar el** peso de las inercias del pasado y provocar cambios en la forma y contenidos de la política. De esta manera, se **plantea** un modelo explicativo del cambio institucional (y en la política) que no atiende exclusivamente a los factores exógenos al proceso político y considera la **importancia** de la actuación de los actores.

CAPÍTULO TRES

LA PROTESTA EN UN SUBSISTEMA EMERGENTE DE POLÍTICA PÚBLICA

1. Introducción*

En este capítulo examino **la** extensión de la protesta ambiental en España. Los análisis cuantitativos suelen atender al número de protestas (o nivel de la protesta) y de personas que participan en ellas (o volumen de la protesta). En esta investigación considero una tercera variable: el ámbito territorial que los promotores de la **protesta** atribuyen a sus demandas.

Como señalé en el primer capítulo, el enfoque EOP no suele considerar en qué medida el contexto institucional condiciona la **acción** colectiva facilitando u obstaculizando la generalización de las demandas sociales y su entrada en las agendas políticas supra-locales. También defendí que la incidencia de la **naturaleza** más o menos cerrada de un sistema político sobre **la** protesta se **manifiesta** de manera más directa en la dificultad o facilidad con la que se generalizan las demandas **relativas** a temas excluidos (y superan el ámbito local de la política). En este sentido, me distancio de **la** aproximación dominante en los estudios de las oportunidades **poli-**

* Agradezco a Marta Fraile **los** comentarios y correcciones a una versión anterior de **este capítulo**.

ticas que suelen vincular de manera directa el nivel y el volumen de la protesta con la naturaleza condicionantes políticos.

Los resultados del análisis de eventos de protesta señalan una frecuencia relativamente alta de acciones colectivas a favor del medio ambiente en **España** así como su carácter local. En este capítulo interpreto estos resultados atendiendo a **los** condicionantes institucionales de la acción colectiva así como a aquellos relativos a los rasgos del movimiento ecologista y de la problemática ambiental. Las conclusiones son enunciadas de manera tentativa y tienen como objeto orientar el análisis empírico en el resto de los capítulos.

El análisis que expongo a continuación pretende también contribuir **al** conocimiento empírico de la realidad de la acción colectiva en España **y**, en concreto, a rebatir **la** visión **dominante**, poco informada y estereotipada, que ha mantenido la escasa ocurrencia de la acción colectiva a favor del medio ambiente (y otros bienes públicos).

En este sentido, resulta especialmente conveniente la comparación con otros casos. La interpretación de los datos sobre las tres propiedades básicas de la protesta se apoya en el contraste con datos similares para otros seis países de la **UE**. **Adicionalmente**, con relación al número de protestas y **participantes**, la disponibilidad de una serie temporal de datos similares para los años **1977-1993** permite ubicar el análisis longitudinal en un espacio temporal que retrocede hasta el proceso de transición (y desmovilización estructural) analizado en el capítulo anterior.

En este capítulo utilizo por primera vez el análisis de eventos de protesta que proporciona buena parte del fundamento empírico de esta investigación. Por este motivo, antes de pasar al análisis de la extensión de la protesta, en la siguiente sección presento brevemente los datos utilizados.

2. El análisis de la protesta en la prensa

En esta sección presento los datos utilizados en el análisis de la protesta ambiental y expongo brevemente **los** presupuestos y

precauciones que **subyacen** a su interpretación. El Anexo recoge, además de **la** hoja de códigos y **las** reglas de **codificación**, una reflexión de carácter metodológico más amplia sobre las ventajas y problemas del uso del análisis de eventos de protesta en esta **investigación** y, en general, en el estudio de la acción colectiva. Cabe destacar el carácter novedoso de la aplicación este tipo de análisis en el contexto del estudio de la acción colectiva en España.

*2.1. El **evento** de protesta como unidad de análisis y la muestra del estudio*

La unidad de análisis es el evento de protesta ambiental. Utilizando como punto de partida la **definición** de protesta social presentada en el primer capítulo, un evento de protesta **ambiental**, EP, es entendido **como**¹

una acción colectiva pública (deliberadamente elegida, organizada y puesta en marcha de manera estratégica) por parte de actores no estatales con el propósito expreso de mostrar desacuerdo y (al mismo tiempo) realizar una demanda política con relación a la protección y mejora del medio ambiente²

La protesta se diferencia **del** movimiento ecologista en al menos dos características. Por un lado, ésta puede ser promovida por otros actores no pertenecientes al movimiento **ecologista**, esto es,

¹ En el capítulo primero **definí** la protesta social como “la acción colectiva pública de actores no estatales a favor de un interés común excluido del proceso de toma de decisiones”.

² **Definición** basada en la que onecen Rucht y Neidhardt (1998). Los principales componentes de esta definición de protesta son explicitados en el apartado C.1.2 del anexo. La noción de medio ambiente se entiende en un sentido amplio. Puede considerarse como la suma del medio físico (**agua, aire, suelo**), el medio natural o **biótico** (**flora y fauna**) y **sociocultural**, y **las** interacciones de todos **los** elementos de los compone (Arenas Muñoz 2000). En línea con mi **argumentación** en el capítulo primero (sección 1.4), la definición de una demanda como ambiental descansa en **la** atribución del valor ambiental (intrínseco o instrumental) por parte de los promotores de la protesta.

que no comparten la identidad colectiva del movimiento y que pueden no tener ningún tipo de contacto con organizaciones **ecologistas**³. Por otro lado, no todas las actividades del movimiento ecologista encaminadas a la "consecución del desarrollo **sostenible**", su objetivo común último, son **definidas** como protestas. Es importante tener presente esta diferenciación que con frecuencia, como señalé en el primer capítulo, el enfoque **del** proceso político ha obviado en sus análisis de eventos de protesta.

Con el objeto de detectar posibles cambios en la forma de la protesta, he considerado un abanico amplio de actividades **reivindicativas**, incluyendo acciones que tienen lugar en escenarios institucionales (formas de participación funcional y orgánica) y mediáticos (como las conferencias de **prensa**)⁴.

La muestra utilizada es el producto de un proceso sistemático de lectura, selección y **codificación** de las protestas ambientales recogidas en las páginas de El País, en la edición estatal y varios cuadernillos de ámbito regional, durante todos los días entre los años 1988 y 1997⁵. La elección de El País como fuente se fundamenta en los criterios de calidad, estabilidad temporal y la amplitud de su cobertura **territorial**⁶.

³ Es decir, que no está vinculada a esa red informal de interacciones entre grupos que define al movimiento (véase **definición** en el primer capítulo).

⁴ Véase el listado de formas de protestas en la hoja de codificación en el Anexo. Desde una perspectiva metodológica lo fundamental es especificar unas reglas de codificación claras que permitan determinar sistemáticamente cuándo una información refleja una acción colectiva; cuándo se trata de un actor no estatal, cuándo se trata de una demanda **ambiental**, etc. También es crucial fijar un criterio **sobre** la información mínima que una noticia sobre una protesta debe contener para ser codificada como EP. En este **sentido** he optado por un criterio de inclusión conservador, descartando aquellas protestas sin información sobre el año, el lugar donde se produjeron, su demanda o la forma adoptada (véase sección C.2 en el Anexo sobre "la filosofía" de **la** codificación).

⁵ En concreto en las secciones de España y Sociedad de la edición nacional y de las ediciones de Madrid, Andalucía, Comunidad **Valenciana**, y País Vasco, y el cuadernillo "**Ciudades**".

⁶ De acuerdo con la Oficina de la Justificación de la **Difusión** y el Estudio General de Medios El País es el diario de información general de mayor tirada y con mayor índice de lectura (véase El País 25 mayo 1997).

Aunque la atención a temas ambientales en El País fue temprana, el espacio que dedica a la información ambiental no es particularmente **destacable**⁷. A pesar de que la evidencia disponible sugiere que El País, frente a otros periódicos estatales, suele cubrir más comprensivamente las acciones de protesta en general (Adell 1997, p.209), en el caso particular de las relacionadas con el medio ambiente parece algo **inferior**⁸. Circunstancia que no impide, a mi juicio, considerar a El País como la mejor opción para el análisis **propuesto**⁹.

Un total de 936 EP han sido **identificados** en las páginas de España y Sociedad de El País (a partir de ahora páginas y edición nacional). Otros 2309 EP fueron obtenidos de las páginas de las ediciones autonómicas (a partir de ahora páginas y ediciones autonómicas). Del total de 3.245 EP, 234 estaban recogidos en lo que denominé "noticias-sumario". Se trata de noticias que **ofrecen** información sobre un gran número de EP similares (vinculados a un mismo conflicto o que suceden al mismo tiempo en distintos

⁷ Al menos en términos cuantitativos, la cobertura de informaciones sobre el medio ambiente en El País se sitúa ligeramente por debajo del **2,3%** del espacio de cobertura media en los periódicos españoles (CEIA 1999). De orientación liberal de **centro-izquierda**, El País aparece en 1976 y fue probablemente el primer periódico en España que utilizó la etiqueta de "Ecología" para una de las secciones dentro de las páginas de Sociedad. Este temprano interés por los temas ambientales es **atribuible** a la presencia en la redacción de B. Varillas, **activista del** movimiento ecologista y pionero del periodismo ambiental en España así como al contexto favorable de la transición. Posteriormente la consonancia de la línea editorial con los gobiernos socialistas limitó su interés por las demandas relativas a un tema excluido de la agenda gubernamental.

⁸ Los datos comparados sobre manifestaciones ecologistas en Madrid recogidos por Adell para el periodo 1991-1996 señalan que mientras El País informó de 52, tanto El Mundo como el ABC recogieron 70 casos cada uno. Agradezco a Adell su generosidad al proporcionarme estos datos.

⁹ Por un lado, un estudio piloto estimó que la muestra de eventos sería **suficientemente** amplia. Por otro lado, las alternativas potenciales carecen de la necesaria continuidad (como en el caso de El Mundo que no aparece hasta 1991), presentan un mayor sesgo territorial (como sería el caso de La Vanguardia) o fueron considerados **a priori** más conservadores (como el caso de ABC).

lugares al mismo **tiempo**)¹⁰. Por las razones metodológicas que explico más adelante los EP procedentes de estos resúmenes han sido excluidos del análisis. Consecuentemente, la muestra utilizada en el análisis es de 3048 EP, 738 de los cuáles pertenecen a la edición estatal. Normalmente utilizo la muestra completa (incluidos los datos de las ediciones autonómicas), aunque ocasionalmente, con distintos propósitos, se desagreguen; siempre que no se indique lo contrario, los resultados se refieren a los datos para el conjunto de la muestra.

Por último, aquellas protestas vinculadas a un mismo conflicto delimitado en **el** espacio y tiempo, con carácter puntual han sido ocasionalmente agregadas en casos de "conflicto ambiental" (CA). Aunque no realizo un análisis detallado de los **mismos**, su contraste con el número de EP, como se verá, permite valorar la intensidad de **la** protesta ambiental.

2.2. *Problemas de fiabilidad: el sesgo de selección en El País*

La muestra de protestas obtenidas de la prensa **ofrece** sólo una pequeña y **potencialmente** poco **representativa**, proporción de la protesta ambiental real (Fillieule 1996). No obstante, la prensa ofrece la mejor vía de aproximación al fenómeno de la **protesta**¹¹. No hay que olvidar que la propia existencia de la protesta depende de la mediación de los medios de comunicación. Como ha señalado **Raschke**, "la protesta que no es recogida en los medios de comunicación no ha tenido lugar" (1985, citado en Rucht 1998). La protesta, el proceso político y los medios de comunicación constituyen una tríada **indisociable**. Pero este argumento no exime al análisis de la protesta basado en informaciones recogidas en la prensa de considerar los problemas que el sesgo de selección de noticias y sus cambios en el tiempo introducen en los datos e in-

¹⁰ Las reglas **utilizadas** para la **codificación** de noticias-sumario están recogidas en el Anexo.

¹¹ La popularidad de los estudios de eventos de protesta basados en periódicos es principalmente el resultado de una opción negativa. En este sentido véase Fillieule y Jiménez (en preparación).

tentar minimizar los errores de interpretación a los que puede inducir.

El sesgo de selección de El País, se asemeja al del resto de los diarios "de calidad" (*quality newspapers*) de ámbito estatal¹². Un primer sesgo lo introduce su desigual cobertura territorial. En segundo lugar, los EP que conllevan problemas de orden público, debido a su forma o desarrollo violento y/o el volumen o la persistencia de la movilización social, están **sobrerrepresentados**. Y, en tercer lugar, también aparecen **sobrerrepresentadas** las protestas con propiedades que les confieren relevancia estatal, ya sea debido a la politización del conflicto y presencia de élites políticas, su vinculación a algún tópico de la información ambiental, su carácter novedoso, etcétera. En términos generales estas tres fuentes potenciales de sesgo **conducen** con las **identificadas** en investigaciones similares: el tamaño del evento (o número de participantes), el componente violento, la proximidad del evento a la ubicación física del periódico y su posición en el ciclo de atención de los medios (Hug y Wisler 1998, p.143). Hocke (1998), por su parte, ha señalado la importancia de la presencia de élites políticas dominantes como el valor más significativo de la noticia (*news value*) en periódicos de ámbito estatal¹³.

Además, determinados cambios relativamente frecuentes en los periódicos implican **modificaciones** potenciales en la naturaleza de este sesgo de selección. Cambios en su estructura, personal, estilo editorial, pueden introducir discontinuidades en las series de

¹² Esta afirmación se fundamenta en un análisis comparado entre los rasgos de los EP en las ediciones autonómicas y estatales. Una perspectiva comparada de la naturaleza del sesgo de selección de la protesta ambiental en distintos periódicos europeos (incluidos El País) puede encontrarse en Filieulle y Jiménez (en preparación).

¹³ La relación entre relevancia política de una problemática y la cobertura de las protestas en ese ámbito no es evidente. La relevancia pública no implica necesariamente una mayor cobertura de las protestas ya que, por ejemplo, el interés de los medios puede centrarse en (o desviarse hacia) las élites políticas (los partidos políticos, representantes institucionales, etc.) marginando las acciones de protesta en la calle. La politización de un problema ambiental, por tanto, puede rebajar el perfil social de una noticia.

datos que no responden a un cambio real en la naturaleza de la protesta. A mi **juicio**, es sumamente arriesgado trabajar con datos de protestas procedentes de la prensa asumiendo de manera **acrítica** la sistematicidad del sesgo de selección en el tiempo.

Durante el decenio en **el** que se concentra el análisis de la protesta, El País ha experimentado una serie de cambios que **potencialmente** han podido afectar al modo y la extensión del tratamiento de la protesta ambiental. En esta investigación he procurado **identificar** la incidencia de posibles variaciones en la sistematicidad del sesgo, con el objeto de incorporarlas como explicaciones alternativas o complementarias en mi interpretación de los datos. Por esta razón el contraste de **las** propiedades de la protesta registradas en nacional con las aparecidas en las páginas locales, así como entre el número de EP y su agregación en CA me ha resultado de gran utilidad. Pero **sin** duda han sido las consultas con los periodistas ambientales de El País la estrategia más fructífera en este **sentido**¹⁴.

3. La extensión de la protesta ambiental en España

El desarrollo económico durante las últimas décadas ha supuesto una intensificación de las presiones sobre **el** medio ambiente, su **biodiversidad**, su capacidad para la renovación de los recursos naturales, etcétera, sin precedentes en España. No considero necesario argumentar la existencia de múltiples situaciones ambientales susceptibles de ser percibidas como problemas ambientales y de generar demandas para su tratamiento **político**¹⁵. Sin **em-**

¹⁴ He entrevistado a dos redactores y un corresponsal local: R. Ruiz, I. Mardones y F. Moreno. En general, he distinguido entre la influencia de cambios internos (relativos a la estructura organizativa y en **la** redacción de Sociedad) de cambios externos (influencia de las dinámicas en las agendas informativas). En este capítulo, **la** principal cautela a **la** hora de interpretar la evolución en el número absoluto de EP se **refiere** a la (potencial) incidencia de la expansión **del** periódico durante el periodo analizado sobre el número **absoluto** de EP **identificados**.

¹⁵ En **el** siguiente capítulo realizo no obstante una descripción somera de la evolución de las condiciones ambientales que **subyacen** a determinadas políticas ambientales.

bargo, la existencia de condiciones "objetivas" no se traduce mecánicamente en protesta. Del mismo modo que las problemáticas más graves no son necesariamente las que más protestas generan. La protesta social es un fenómeno social y político complejo.

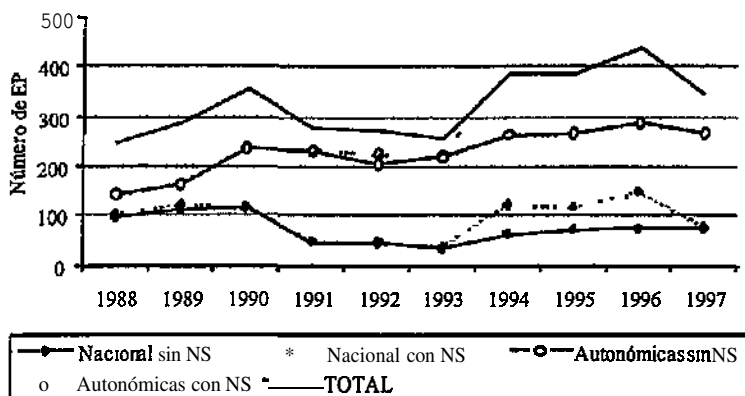
En esta **investigación**, tal y como he discutido en el primer capítulo, concibo la contienda ambiental como modelada por la combinación de factores de tipo político con otros relativos a los rasgos del movimiento ecologista y del contexto **sociocultural** en el que medio ambiente se define como problema. Desde esta perspectiva, en el resto de este capítulo abordo el examen de tres dimensiones básicas de protesta ambiental: el número de EP, el número de participantes en movilizaciones y la extensión territorial de sus demandas.

3.1. El nivel de la protesta ambiental

Los datos señalan un aumento en el número de EP a lo largo del periodo analizado. El Gráfico 3.1 muestra la distribución anual del total de EP, así como en las **submuestras** de las ediciones nacional y autonómicas, distinguiendo en ambos casos las protestas provenientes de noticias-sumario. Con un promedio anual de 324 EP (de 73 en la edición nacional), la tendencia en el tiempo está marcada por dos momentos de mayor actividad: en los últimos meses de 1989 y 1990 y desde 1994 hasta el final del decenio (aunque decrece ligeramente en 1997). La tendencia de crecimiento aparece más nítida en los datos procedentes de las ediciones autonómicas (representada por líneas con marcadores en forma de círculo). La menor oscilación en estos datos se debe posiblemente a la naturaleza menos selectiva de las ediciones locales así como a una menor incidencia de las dinámicas de atención cíclica que en la edición **estatal**¹⁶.

¹⁶ La noción de ciclos de atención de los medios (*issue attention cycles*) fue introducida por Downs (1972) y se refiere a los rasgos del proceso de **producción** de noticias que explican que determinados problemas adquieran súbitamente **relevancia**, mantengan la atención de la opinión pública durante un periodo corto de tiempo, y desaparezcan después **gradualmente**, aunque no hayan sido resueltos.

Gráfico 3.1 *Evolución del nivel de la protesta ambiental en España (1), 1988-1997*



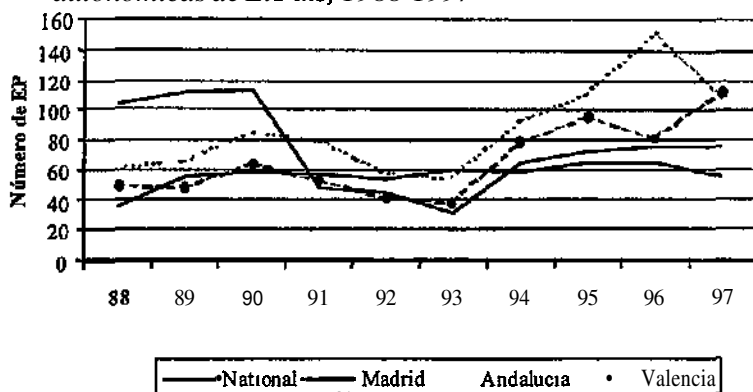
De hecho, la concentración del 90% de los EP procedentes de noticias-sumario en la edición estatal y en los años de mayor nivel de protesta puede deberse a la incidencia de un momento de mayor atención mediática a la protesta ambiental (o a los temas de medio ambiente en general). En esta situación, el recurso a las noticias-sumario puede ser interpretado como una estrategia periodística para cubrir lo más ampliamente posible una realidad de mayor conflicto (o de conflictos de creciente interés)¹⁷. Esta concentración temporal de protestas recogidas en noticias-sumario ha sido considerada como fuente potencial de sesgo en el análisis longitudinal de los datos por lo que han sido excluidos del resto del análisis¹⁸.

¹⁷ El redactor que se ocupaba de la información ambiental en estos años confirma la realización de estos resúmenes como una forma de cubrir lo que él percibía como una realidad de creciente conflicto (Entrevista con R. Ruiz).

¹⁸ El porcentaje anual con relación al total de EP codificados a partir de estas noticias varía desde 0 hasta el 17% (hasta el 50% en la submuestra estatal). He mantenido, no obstante, algunos EP procedentes de estas noticias-sumario cuando se referían a protestas que ocurrían en distintos lugares al mismo tiempo: en concreto, 10 EP procedentes de dos de estas noticias en los datos nacionales y 24 EP a partir de 5 noticias-sumario aparecidas en las ediciones regionales.

En el Gráfico 3.2, la evolución de los EP desagregados por ediciones confirma la lectura de crecimiento en el nivel de la protesta.

Gráfico 3.2 *Evolución del número de eventos de protesta ambiental en la edición nacional y tres ediciones autonómicas de El País, 1988-1997*



Las tendencias dibujadas por las distintas ediciones sugieren que los dos picos reflejan incrementos en el nivel de protesta de distinta naturaleza. Mientras que entre 1989-1990 el incremento de EP no es perceptible de manera nítida en las ediciones autonómicas, la expansión desde mediados de los noventa sí quedó reflejada en la evolución de los EP registrados en las distintas ediciones (especialmente en la de Andalucía y Valencia)¹⁹. En este sentido, es probable que el incremento de la protesta en 1990 sea más mediático que real, provocado por la coincidencia de varios conflictos que reúnen ingredientes que suelen atraer la cobertura informa-

¹⁹ Por otro lado, la comparación suaviza la bajada en el número de EP recogidas en nacional a principios de los noventa. En parte esta bajada pudiera reflejar la creación del cuadernillo "Ciudades" y el desplazamiento a estas páginas de noticias hasta entonces ubicadas en las páginas de nacional (especialmente bajo el formato de "breves"). Ciudades se publicó entre verano de 1990 y diciembre de 1994.

tiva a nivel estatal. Entre estos destacan las movilizaciones antinucleares tras el accidente en la central nuclear de Vandellós I a finales de 1989, la construcción de la autovía de Leizarán (en la que intervino ETA), el proyecto del Ministerio de Defensa de establecer un campo de tiro en Anchuras, o el proyecto de urbanizar en los límites del Parque Nacional de Doñana. Por el contrario, el crecimiento en el número de EP a partir de 1994 parece reflejar una extensión generalizada de la protesta ambiental.

En cualquier caso, una década y un solo caso ofrecen pocos elementos para caracterizar el número de EP como alto o bajo, creciente o estable, etcétera. El nivel de protesta es un rasgo relativo en el tiempo y el espacio. El contraste histórico y comparado ofrece dos criterios adicionales para caracterizar la extensión de la protesta ambiental en España durante los noventa.

3.1.1. *El nivel de la protesta en los noventa en perspectiva histórica*

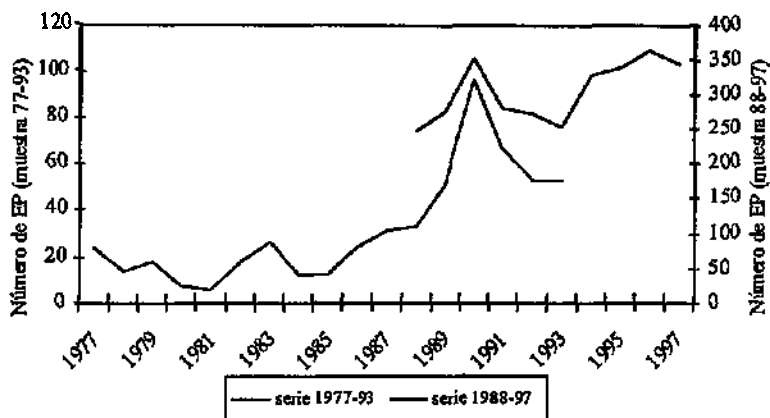
El Gráfico 3.3 ofrece una imagen temporal más amplia de la evolución de la protesta ambiental con datos desde 1977 hasta 1997. Junto a los datos analizados en los gráficos previos, presenta datos sobre EP de una segunda muestra confeccionada también a partir de EP recogidos en el País.²⁰

La tendencia de incremento de la protesta en la década de los noventa es más clara al ampliar el periodo temporal. Los datos permiten situar el inicio de esta tendencia en la segunda mitad de ochenta. A partir de mediados de los noventa, y de manera relativamente estable, el medio ambiente ha generado un mayor número de protestas. Esta tendencia concuerda con el incremento en el

²⁰ Esta segunda muestra fue construida a partir de noticias seleccionadas de los índices anuales de El País. Esto sin duda ha afectado al número de EP en la muestra. Estos índices no son exhaustivos y trabajan con una noción de medio ambiente más restringida que la utilizada en la investigación. Aunque las dos muestras no son comparables en términos absolutos, sí que lo son en términos relativos. Esto es, se puede comparar el sentido en las variaciones anuales. La coincidencia en la tendencia de las líneas en los años en los que ambas muestran se solapan confiere una confianza mínima a la comparación.

número de manifestaciones de todo tipo registrado por las estadísticas del Ministerio de Interior sobre manifestaciones en España entre 1984-1998²¹.

Gráfico 3.3 *Evolución del nivel de protesta ambiental en España (2), 1977-1997*



3.1.2. *El nivel de la protesta en el contexto europeo*

La Tabla 3.1 ofrece datos relativos al nivel de protesta ambiental en varios países de la UE. Teniendo en cuenta las cautelas que deben guiar las comparaciones de este **tipo**²², los datos sitúan el nivel de la protesta en una situación intermedia. Cuando el número

²¹ Los **datos** hasta 1994 han sido proporcionados por la Dirección General de Política Interior (1996); los de los años siguientes de diversos trabajos de Adell (1989; 1998; 2000). También encaja con los **resultados** de la investigación de este autor sobre manifestaciones en **Madrid**, de acuerdo con los que las manifestaciones que más han aumentado están vinculadas organizativamente al sector de los NMS.

²² Los problemas que plantea la comparación de datos sobre EP procedentes de distintos periódicos son notables, aunque en este caso se pueden ver algo suavizados por el hecho de haber sido recogidos de acuerdo a una misma **definición** de EP y un mismo protocolo de **codificación**. Sobre estos datos **específicos** véase Fillieule y Jiménez (en preparación); sobre el uso de datos de protesta en investigaciones comparadas véase Koopmans 1998.

de EP se controla de acuerdo a la densidad de población o las emisiones de CO₂ por **habitantes**²³, **España** se sitúa siempre más cerca del valor superior (Suecia y Reino Unido) que de valores inferiores (ocupados respectivamente por Italia y **Francia**)²⁴. Este resultado cuestiona la imagen estereotipada de España como un contexto de escasa actividad colectiva en defensa del medio ambiente.

Los resultados apoyan también el argumento teórico del primer capítulo relativo a los determinantes de la extensión de los conflictos **ambientales**. Contrariamente a las explicaciones **estructuralistas** de la teoría de los NMS (y la teoría del cambio **cultural**), la extensión **del** conflicto ambiental no aparece vinculada (positiva y directamente) al nivel de desarrollo socioeconómico. En concreto, la explicación de la extensión de la protesta en función de la mitigación de conflictos tradicionales, tal y como defiende la perspectiva de los **cleavages** de **Kriesi** et al. (1995), es incompleta.

Igualmente, estos resultados cuestionan determinadas explicaciones sobre **el** retraso de la política ambiental en **España** que postulan la existencia de determinados rasgos de la cultura política en los países meridionales que actúan como inhibidores de la acción colectiva (La **Spina** y **Sciortino** 1993). El hecho de que el nivel de protesta en los países mediterráneos no parezca sustantivamente diferente (o **significativamente** inferior) al resto de los países de la **UE** debilita este tipo de argumentación. En términos generales, **los** datos plantean un interrogante a aquellos estudios sobre el nivel de la protesta que diferencian a los países del norte y los del **sur**²⁵.

²³ Frente al habitual índice protestas por **habitantes**, he preferido tener en cuenta el distinto tamaño de los países (**y**, la distinta presión sobre el territorio controlando por la densidad de población) y el nivel de desarrollo (**controlando** por el nivel de emisiones de **CO₂**), propiedades contextuales que pueden favorecer **la** percepción social de los límites de **sustentabilidad** del entorno.

² Debido a la estructura descentralizada de El País y *La Repubblica* es posible que los EP en sus ediciones nacionales estén **infrarrepresentados**. En el caso de *Le Monde*, también es posible cierta **infrarrepresentación** de las **protestas**, pero en este caso por su cobertura centrada en el área metropolitana de París.

²⁵ Este argumento ha sido desarrollado más **ampliamente** en Kousis et al 2001.

Tabla 3.1. Nivel de la protesta ambiental en los países de la Unión Europea, 1980-1997

	Reino Unido	Alemania	Grecia	Es. Países	Italia	Francia	Suecia
Oposición (hab./Km ²)	2,3	234	8,1	79	195	0,6	2
Presión de la población	2,9	2,6	7,2	5,2	1,7	1,5	1,1
Emisiones de CO ₂ (TN por hab. 1995)	9,3	20,2	7,3	5,9	7,2	5,8	5
Emisiones de O ₂	75,5	60,2	79,7	69	45,6	27,4	18
Emisiones (Total)	702	614	582	408	328	159	242

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de EP recogidos en el proyecto TEA. Los datos se refieren a una muestra del 50% de las ediciones diarias nacionales de: *The Guardian*, *Die Tageszeitung*, *Eleftherotypia*, *El País*, *La Repubblica*, *Le Monde* y *Dagens Nyheter*. Indicadores tomados de *World Development Indicators* (1998)

En resumen, el nivel de la protesta ambiental ha aumentado en los noventa. Este crecimiento puede ubicarse dentro de una tendencia más amplia de incremento de la acción colectiva tras la transición, y en concreto de extensión de la actividad de determinados movimientos, como el ecologista. La evidencia presentada respalda el argumento defendido en el capítulo anterior de acuerdo

con el **cual** el proceso de **institucionalización** de la política ambiental en la década de los noventa no está asociado a una "pacificación" de las demandas ambientales sino, por el contrario, a un aumento del conflicto. De manera tentativa, **defiendo** que es precisamente este aumento de la protesta el que actúa como un impulso decisivo en dicho proceso de institucionalización o avance de la política ambiental.

Teniendo en cuenta los posibles sesgos que la fuente de los datos puede introducir en la evolución de los datos, esta interpretación debe **superar**, no obstante, dos posibles interpretaciones alternativas²⁶. En *primer lugar*, el aumento en el nivel de la protesta podría ser el reflejo **mediático** del propio proceso de incorporación del medio ambiente a la agenda política. De tal manera que el aumento en el número de EP registrados sería consecuencia de la institucionalización de la política ambiental (o mejor dicho de la extensión de la cobertura informativa asociada a este proceso) y no su causa como **defiendo** en mi interpretación. Consecuentemente, las variaciones temporales que presentan los gráficos anteriores no se corresponderían con variaciones reales en el nivel de la protesta ambiental. En **definitiva**, esta interpretación restaría fundamento a la tesis del aumento del conflicto como motor en el avance de la política ambiental en España. Aunque mi tesis se fundamenta en evidencia empírica adicional (como discutí en el capítulo anterior y trataré de nuevo en los siguientes) considero importante replicar a esta posible crítica. La relación entre el nivel de la protesta, la institucionalización de la política y **la** cobertura mediática es compleja y no se ajusta a explicaciones simples y unidireccionales. Sin embargo, no está claro que la institucionalización del medio ambiente en la agenda política conlleve necesariamente una mayor atención a actores excluidos como el movimiento ecologista²⁷. Todo lo contrario, puede desviar la atención hacia **los** escenarios institucionales. Si en estos encontramos a actores previamente

²⁶ Véase además **la** nota metodológica en **el** Anexo.

²⁷ Incluso la aparición de nuevos sectores en el sector ambiental (**de** intereses económicos, **fundaciones**, centros de investigación, sindicatos, **partidos**, etc.) puede aumentar la competencia por el espacio mediático.

excluidos (*outsiders*) es posible seguir argumentando que su cambio de estatus es **atribuible** a méritos propios y en concreto a su capacidad para introducir conflicto en el proceso de toma de decisiones y deslegitimar la actuación de las autoridades públicas.

En *segundo* lugar, también habría que considerar la posibilidad de que el incremento de EP esté causado por el propio crecimiento a lo largo de este decenio de **El País**, como empresa y como soporte material (ofreciendo más páginas, especialmente con la consolidación de las ediciones autonómicas). La incidencia del crecimiento de **El País**, resulta de difícil estimación. Sin **embargo**, de nuevo no parece existir una relación directa y clara entre el aumento del tamaño del periódico y una mayor cobertura de informaciones ambientales. En las entrevistas con los redactores de El País, R. Ruiz, señaló el periodo 1992-1995 como el periodo de mayor cobertura de **los** temas ambientales en El País (a su **juicio**, motivado por la Cumbre Mundial de la Tierra en Río). Sin embargo, curiosamente estos años no coinciden con los de mayores incrementos en el número de protestas (como puede verse en los **gráficos** anteriores).

3.2. El volumen de la protesta ambiental

El examen del número de participantes permite indagar en qué medida este incremento de la protesta ha estado acompañado de un aumento del potencial de movilización del medio ambiente. El Gráfico 3.4 refleja la evolución de **la** participación de acuerdo al número de movilizaciones y el promedio de participantes en las mismas entre 1988 y 1997²⁸. Las **movilizaciones** engloban acciones de protesta que tienen lugar en escenarios **sociales**, desde manifestaciones a actos simbólicos. El **gráfico** compara las tendencias de ambos valores teniendo en cuenta el conjunto total de **movili-**

²⁸ De acuerdo a valor de **la** *trimediana*, medida de **centralidad** que atiende también a **la** dispersión de los mismos, pero sin verse tan afectada por los valores extremos. Se trata de una medida más conservadora y estable que **las** medidas estadísticas habituales de centralidad. Su fórmula es $\text{trimediana} = \frac{[(Q1 + 2 * \text{mediana} + Q3)]}{4}$; es **decir**, combina los valores de la mediana y los **cuartiles**, dando mayor peso a la primera (véase Weisberg 1992, p.32).

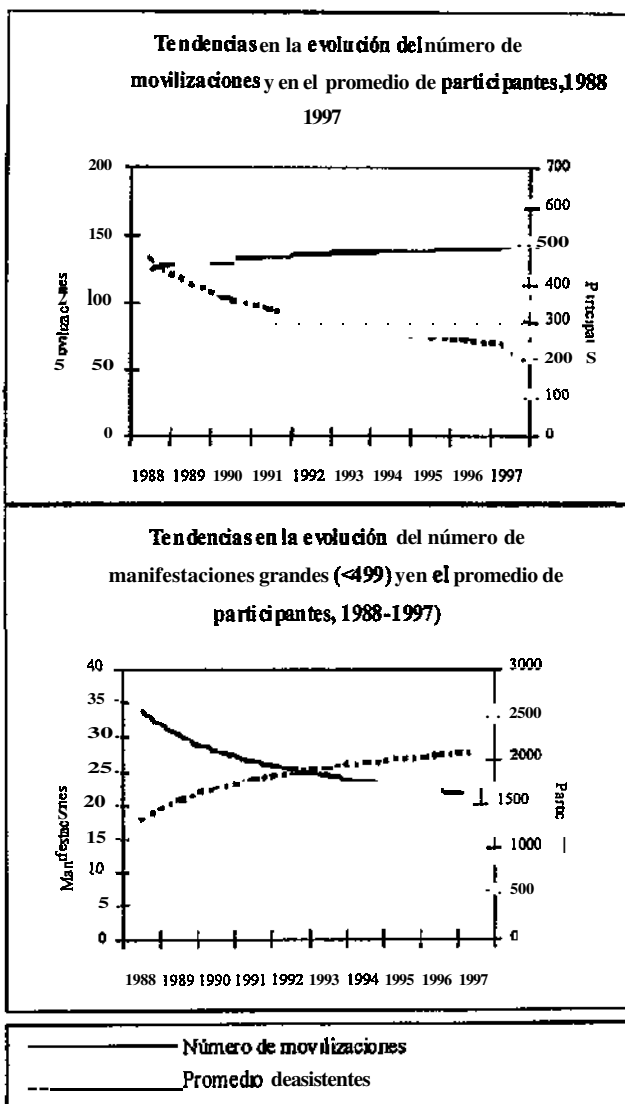
zaciones, (subgráfico a) y un subconjunto de movilizaciones grandes, con 500 o más asistentes (subgráfico b)²⁹.

Como puede observarse, las tendencias de ambos valores se invierten según consideremos las movilizaciones en su conjunto o sólo las que alcanzaron los 500 participantes. Con relación al total de **movilizaciones**, su número aumenta muy moderadamente mientras que el promedio de participantes tiende a descender. En cambio, para las manifestaciones grandes (subgráfico b), aunque parecen descender en número a lo largo de este **periodo**, han tendido a congregarse, en promedio, a un número creciente de **personas**.

De manera **tentativa**, estas tendencias pueden ser interpretadas como consecuencia de un cambio en la forma de la protesta ambiental en **España**. El aumento en el número de protestas implicaría, entre otras **tendencias**, un aumento de acciones directas protagonizadas por un número reducido de personas (posiblemente, activistas de organizaciones ecologistas). Esto explicaría el descenso en el promedio de participantes en las movilizaciones pequeñas. De hecho, el momento con mayor volumen de participantes es 1989, seguido de 1990. Sólo en 1989, el 25% de las movilizaciones más multitudinarias reúnen al menos 900 personas. Salvo ese **año**, el 50 % de las protestas se sitúa por debajo de los 160 participantes y un 25% de ellas no supera el medio centenar.

²⁹ El análisis que sigue se ocupa de la relación entre el número de protestas y el nivel de **participación**, posponiendo al capítulo quinto, el estudio en profundidad de la forma que adopta la protesta y las variaciones en el tiempo.

Gráfico 3.4 Evolución del promedio de participantes en movilizaciones ambientales en España, 1988-1997



Al mismo tiempo, el hecho de que cuando la forma de la protesta persigue la movilización ciudadana lo consiga, como demuestra el aumento del promedio de participantes en manifestaciones **grandes**, permite pensar que el aumento de acciones simbólicas no lleva aparejado una disminución del potencial de movilización de los temas ambientales. Más bien apunta en la dirección contraria.

Como en el caso del nivel de la protesta, la ubicación de estos resultados en un contexto histórico más amplio y su contraste con datos similares para otros países ofrece claves adicionales para **afinar** en la caracterización de la protesta ambiental en **España** de acuerdo al volumen de participantes.

3.2.1. *El volumen de la protesta en perspectiva histórica*

El espacio temporal de diez años y los márgenes tan pequeños de variación en los datos anuales hacen difícil establecer firmemente la existencia de tendencias en el tiempo. La ampliación de la perspectiva temporal permite de nuevo **contextualizar** históricamente los datos del periodo **estudiado**³⁰.

El **Gráfico 3.5** muestra la evolución del promedio de participantes tanto en la muestra principal de 1988-1997 como en la muestra de 1977-93³¹. La línea dibuja una clara caída en el promedio de participantes a partir de 1980 para mantenerse por debajo de 800 participantes de media.

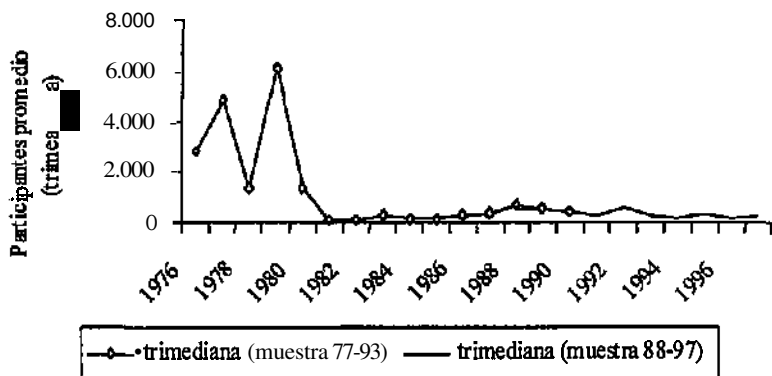
De acuerdo con estos datos, las movilizaciones ambientales, mucho más frecuentes en la actualidad, no alcanzan lógicamente siempre los niveles de participación de **la transición**. Aunque, en

³⁰ A este **respecto**, la **evolución** en el promedio de participantes en todo tipo de manifestaciones aportados por el Ministerio del Interior para el periodo 1984-1994 no dibuja una evolución **clara**, aunque el total de movilizadores es de claro crecimiento, debido al aumento de las manifestaciones (Dirección General de Política **Interior**, 1996).

³¹ La comparación entre ambas muestras es menos problemática en el caso del número de participantes en **movilizaciones**, ya que el criterio de **codificación** de este tipo de EP es similar en ambos casos **y**, en especial, debido al efecto homogeneizador de un estadístico como la **trimediana**, que estandariza **los** valores.

general, el número total de movilizaciones haya aumentado, el tamaño promedio ha disminuido. Esta interpretación se apoya al menos en dos explicaciones diferentes pero **interrelacionadas**. En *primer* lugar, el descenso en el número **medio** de participantes en las movilizaciones ambientales puede insertarse en un proceso más amplio de desmovilización política que se experimenta a partir de la **transición**³². Cabe recordar que la principal consecuencia de ese proceso de desmovilización política es la retirada **del** apoyo actores que más recursos podían aportar a la **movilización**, principalmente los partidos políticos, y el confinamiento de **la** protesta ambiental al ámbito local, con escasa visibilidad política. A partir de entonces las dificultades que el nuevo contexto político **ofrece** a **la** generalización del conflicto explicarían tanto **la** persistencia (y extensión) del conflicto como el tamaño moderado de **las** protestas.

Gráfico 3.5 Evolución del promedio de participantes en movilizaciones ambientales en España (2), 1977-1997



³² Como he señalado, **la** movilización que procura la **liberalización** del régimen dictatorial no afectó de igual manera a todas las problemáticas relacionadas con el medio ambiente. La protesta nuclear es quizás la que más claramente alcanzó, gracias al contexto de efervescencia **democrática**, una **dimensión** política global y mayor visibilidad en el ámbito estatal.

En *segundo lugar*, el mantenimiento de unos niveles moderados (o bajos) de **participantes** en los **noventa** concuerda **con** la interpretación anterior que apunta una ampliación del repertorio de acción del movimiento ecologista, y en **concreto**, **el** recurso creciente a acciones directas no violentas que no persiguen movilizar a los ciudadanos sino captar la atención de la opinión pública. A su **vez**, esta tendencia puede vincularse al aumento de organizaciones ecologistas y la consolidación organizativa del movimiento.

3.2.2. *El volumen de la protesta en el contexto europeo*

La Tabla 3.2 ofrece la proporción de manifestaciones grandes (con al menos 500 personas) en **siete** países de la **UE** como porcentaje del total de movilizaciones y del total de EP registrados. La comparación del total de participantes en manifestaciones grandes sitúa a España entre los países europeos con un mayor número de movilizaciones ciudadanas: cuatro de cada cinco manifestaciones superan los 500 participantes. Esta proporción es sensiblemente **inferior** en el resto de los países. Las movilizaciones grandes suponen el 19,4 del total de EP, porcentaje ligeramente inferior al de las protestas ambientales en Francia (24%) o Alemania (20%) y superior al resto.

Tabla 3.2. *Movilización a favor del medio ambiente en siete países de la Unión Europea (manifestaciones con más de 500 participantes entre 1988 y 1997)*

	Reino						
	Francia	Alemania	Unido	Grecia	Italia	España	Suecia
% sobre total de manifestaciones	51.4	57.7	40.4	23.8	43.2	78.2	46.9
% sobre total EP	23.9	20.2	10.8	5.3	10.7	19.4	9.5
N	38	124	76	31	35	79	23

La protesta ambiental en España se distingue por su carácter social. El hecho de que el peso de las movilizaciones pequeñas,

del tipo que suelen **protagonizar** exclusivamente activistas de los **movimientos**, sea muy inferior al resto de los países se presta a dos explicaciones de carácter complementario. Por un **lado**, sugiere que pese a su tendencia **positiva**, la proporción de acciones directas de grupos ecologistas en España es aún menor que en otros países europeos. Posiblemente debido al menor desarrollo organizativo de ámbito estatal y, en especial, de organizaciones profesionales de ía protesta, tipo Greenpeace. Por otro lado, indica la importancia de la movilización social (de masas) como medio de presión política.

Los datos vuelven a cuestionar la imagen de **los** españoles como escasamente propensos a la acción colectiva a favor de lo público. Por el **contrario**, es posible argumentar que el medio ambiente en España tiene una gran capacidad de movilización; si hubiera que distinguir el caso **español**, sería por su capacidad para producir manifestaciones grandes a favor del medio ambiente. La imagen de altos niveles de movilización ambiental es apoyada por el porcentaje relativamente alto de españoles (6%) que, de acuerdo con la encuesta del *International Social Survey Programm* de 1993 sobre medio ambiente, **afirmaron** haber participado en una manifestación a favor del medio ambiente entre 1988 y 1992³³.

En resumen, de acuerdo a la interpretación realizada **de** los datos relativos a la participación en la protesta ambiental, en los noventa se ha producido una extensión de las movilizaciones pequeñas (presumiblemente protagonizadas por activistas). Al mismo **tiempo** se ha mantenido estable ía producción de movilizaciones de masas (protagonizadas por ciudadanos). Por otra **parte**, este volumen de participación parece situarse entre los más altos de Europa. Mi explicación descarta factores estructurales de tipo cultural. No considero que este elevado número de participantes sea **atribuible** a la especial madurez cívica de los españoles y a su elevada conciencia ambiental. Por el contrario, defiendo la importancia de las propiedades del contexto político que **condicionan**, limitándolo, el acceso de las demandas al proceso de

³³ Entre **los** países europeos **incluidos** en la encuesta **sólo** Alemania con un 9% e Italia con un 7% superaron a España (datos en Gómez et al. 1999, p.108).

toma de decisiones. En concreto, considero estos resultados como una expresión de la naturaleza de la contienda ambiental basada en la lógica **conflicto-acceso**. También, como discuto más adelante en esta **tesis**, la movilización social debe vincularse a determinadas peculiaridades organizativas del movimiento ecologista en España en relación sus homólogos europeos,

3.3. *El ámbito territorial de la problemática ambiental: el predominio de lo local*

La Tabla 3.3 muestra la distribución porcentual de EP y CA según el ámbito territorial que los propios actores que la protagonizan le atribuyen a la problemática ambiental. El ámbito territorial constituye la tercera propiedad básica que permite **analizar** la extensión de la protesta.

La columna 5 de la tabla **ofrece** la distribución de acuerdo a esta **variable** para el total de EP. Cuatro de cada cinco protestas están motivadas por una demanda de ámbito local y sólo un 5% y un 10% se **refieren** expresamente a una problemática entendida como estatal o autonómica respectivamente. Estos datos revelan el rasgo más **significativo**, desde la perspectiva de esta **investigación**, de la protesta ambiental en España: su carácter local.

Tabla 3.3. *Ámbito territorial atribuido a la protesta ambiental en España, 1988-1997 (Porcentajes de EP y CA)*

	Edición Nacional		Ediciones Locales		TOTAL
	O) CA	(2) EP	(3) CA	(4) EP	(5) EP
Local	61,8	71,4	82,9	85,1	80,9
Autonómico	8,3	6,6	13,3	10,9	10,0
Estatad	16,6	11,0	2,3	2,6	4,6
Internacional	13,3	10,9	1,4	1,4	3,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Las restantes columnas dividen los datos en dos muestras según provengan de la edición nacional o de las ediciones autonómicas. **Aquí**, la distinta distribución porcentual se **ajusta**, como cabría **esperar**, al ámbito territorial de cobertura de las fuentes (es decir, de las distintas ediciones de El País). El porcentaje de EP a demandas locales aumenta si atendemos **sólo** a los datos de las ediciones autonómicas. Un 83% de los EP se refieren a problemas definidos como locales. También aumenta los EP relativos a problemáticas entendidas como autonómicas (que pasa del 8% de los casos en la edición nacional **al** 13 % en las ediciones autonómicas). Por último, estos datos también indican que la diferencia entre EP y CA aumenta cuando las demandas son locales: señal de que los conflictos son más intensos cuando se refieren a temas locales.

El bajo porcentaje de EP que plantean demandas estatales indica la escasa relevancia política **del** medio ambiente en el ámbito estatal. Esta circunstancia está ligada a los rasgos del proceso de toma de decisiones o la escasa **institucionalización** de un subsistema de política ambiental estatal. También sugiere que pese a la extensión relativamente amplia de la protesta ambiental que sugieren las propiedades analizadas en las secciones anteriores, su repercusión política está lejos de ser proporcional.

La **utilización** de un periódico como fuente de los datos reafuerza esta interpretación. La naturaleza del sesgo de selección de la prensa actúa discriminando lo que es políticamente relevante de lo que no lo es³⁴. El carácter anónimo de los interlocutores del interés ambiental, la ausencia de los partidos parlamentarios verdes y escaso interés del resto de los partidos, el bajo rango de los representantes de la administración **ambiental**, restan interés a la noticia ambiental. Pese al alto grado de descentralización de la política ambiental (especialmente en materia de conservación), los problemas tampoco tienden a definirse especialmente como problemas autonómicos. Esta situación **refleja** posiblemente la ausen-

³⁴ Debido al predominio de la persona (del quién) sobre la noticia (el qué) en la determinación de la cobertura informativa de los medios (Fernández 1995).

cia también a este nivel de espacios de toma de decisiones relevantes en materia de medio ambiente.

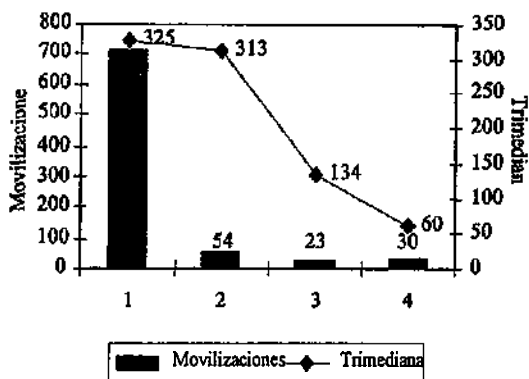
El ámbito territorial de las demandas no sólo es un indicador de la relevancia política del medio ambiente. También ofrece información sobre la naturaleza del proceso de movilización. El que un problema sea entendido como local o estatal tiene consecuencias directas para el potencial para la movilización de cada **problemática** ambiental. La teoría clásica de la acción colectiva **señala** el menor coste de la acción (y la mayor **eficacia** de los incentivos de tipo social) en el ámbito local. No solamente el mayor número de protestas y de movilizados es alimentado por problemas ambientales definidos como locales, sino que la naturaleza de la protesta misma cambia según varía el ámbito territorial atribuido a la demanda.

El Gráfico 3.6 compara **el** número de movilizaciones y el promedio de participantes de acuerdo con **el** ámbito territorial de la demanda. Esta información, como en el gráfico anterior, se ofrece también para el **subconjunto** de manifestaciones grandes (con más de 500 participantes). La comparación de ambos gráficos **señala** claramente el cambio en la forma de la protesta según la **problemática** ambiental se defina de manera más o menos amplia en las demandas que subyacen a la protesta.

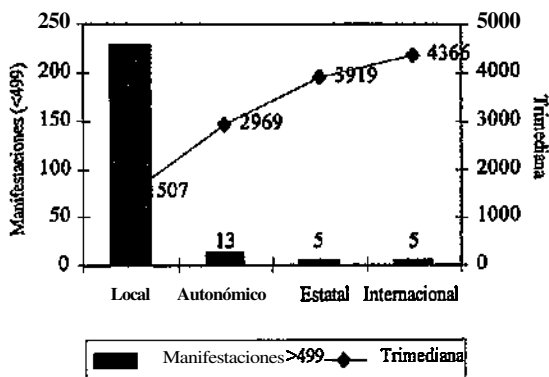
Atendiendo primero **al subgráfico** de la izquierda sobre **movilizaciones**, las demandas **definidas** como agravios locales producen la mayoría de las movilizaciones. En concreto, un 87% de las movilizaciones que suponen alrededor del 80% de los movilizados y una media de 325 asistentes. El 13% restante de **movilizaciones** presentan demandas definidas en términos supralocales. En éstas el promedio de participantes decrece según aumenta el ámbito de la **demandas**, hasta las 130 y 60 personas en problemas de ámbito estatal e internacional respectivamente.

Gráfico 3.6. Número de *movilizaciones* (y manifestaciones grandes), conpromedio de participantes, de acuerdo al ámbito de la demanda

Número de **movilizaciones** y promedio de asistencia de acuerdo con el ámbito de la demanda (1988-1997)



Número de manifestaciones grandes (>499) y promedio de asistencia de acuerdo con el ámbito de la demanda (1988-1997)



Una tercera parte de todas las movilizaciones corresponden a manifestaciones grandes. Como puede observarse en el **subgráfico** de la derecha, en estas manifestaciones predominan los problemas locales; hasta un 90% de las manifestaciones se refieren a problemas locales. Sin embargo, **la** línea que describe el promedio de participantes ofrece una imagen **inversa**, de tal manera que en las escasas ocasiones en las que se convocan manifestaciones sobre problemas ambientales percibidos como globales, el promedio de asistencia es superior.

Estos **resultados** sugieren la existencia de una doble dinámica de **la** acción colectiva en relación con la defensa del medio ambiente. Por un lado, en el ámbito local la protesta tiende a cristalizar en manifestaciones relativamente pequeñas posiblemente protagonizadas por los directamente "afectados". Por **otro lado**, las demandas se generalizan **habitualmente** por medio de acciones directas no violentas protagonizadas por activistas ecologistas y sólo ocasionalmente se producen manifestaciones multitudinarias. El predominio de la **definición local** de los problemas ambientales es normal si consideramos que es en este ámbito donde la degradación se hace más visible y se dan, a **priori**, más fácilmente los incentivos para la acción. En general, como sugiere esta evidencia, los movimientos ecologistas (no sólo en el caso **español**) se enfrentan a grandes **dificultades** para presionar políticamente ante temas con menor potencial de movilización (o según sus impactos se hacen más difusos en el tiempo y el espacio). Cabe preguntarse entonces en qué medida el localismo es un fenómeno especialmente desarrollado en España, y si fuera así indagar sobre posibles explicaciones.

3.3.1. *El localismo de la protesta ambiental en el contexto europeo*

La Tabla 3.4 contrasta los datos anteriores con los arrojados por datos similares en otros países de nuestro entorno. Los países aparecen ordenados de derecha a izquierda según decrece el porcentaje de EP **definidos** como locales.

Tabla 3.4. *Proporción de protestas relativas a problemas ambientales definidos como **locales** en siete países de la UE, 1988-1999*

Grecia	España	Francia	Italia	Reino Unido	Suecia	Alemania	Media (europea)
87,8	72,4	44,3	43,7	38,9	35,6	28,7	51,5

Fuente: **Rootes** (en preparación)

Estos datos distinguen claramente a España y a Grecia del resto por su mayor "localismo". La diversidad de modelos de Estado permite dejar a un lado la incidencia de la estructura territorial más o menos descentralizada del Estado como determinante de la extensión territorial atribuida a las problemáticas que motivan la protesta. Pero no impide asociarla a rasgos de **la policyy**, en concreto, a la institucionalización de subsistemas de política ambiental de ámbito estatal: tanto España como Grecia destacan del resto por la tardía e incompleta institucionalización de la política ambiental.

Desde una perspectiva **longitudinal** es posible comprobar cómo el **perfil** de la protesta con relación a esta variable se ha modificado en sintonía con el tímido proceso de configuración de un subsistema de política ambiental estatal. Como señalé en el capítulo anterior, un indicador importante de este proceso es la creación de la **SEMAV** en 1993 y el **MIMAN** en 1996. Atendiendo a la tendencia temporal en el ámbito territorial de **las** demandas de **EP recogidos** en la edición nacional de **El País**, esta incipiente cristalización de un subsistema de política ambiental coincide con un claro incremento en el número de protestas que plantean sus demandas como estatales: un 15% de los EP registrados a partir de 1994 (un 25% de los CA), alcanzando en 1997, primer año de funcionamiento de del Ministerio, un 32% de los CA.

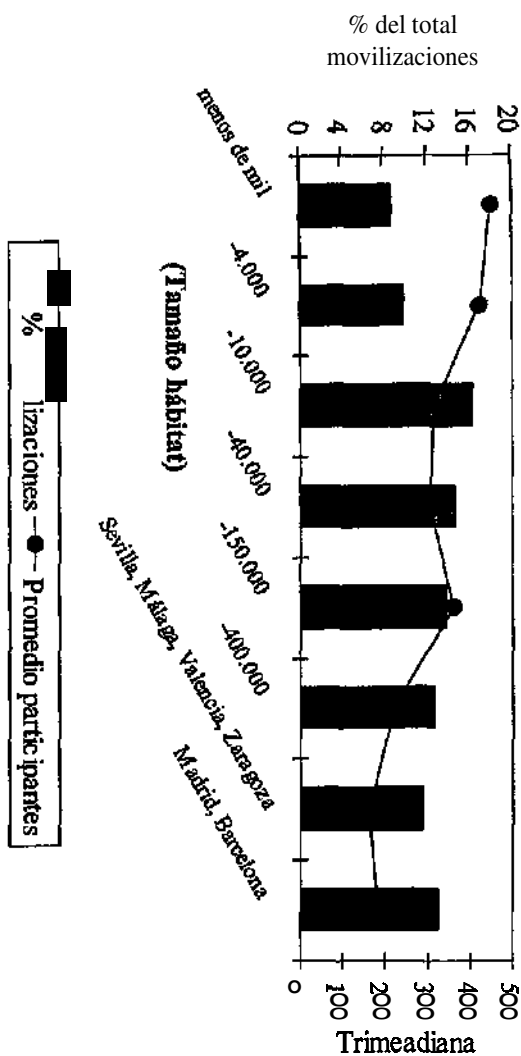
El ámbito local del conflicto es un concepto muy amplio. En el caso de la protesta ambiental en España parece también tener un componente rural o **al** menos estar ligado a poblaciones pequeñas.

En la base de datos de EP he considerado el número de habitantes de aquellos municipios en los que ha tenido lugar alguna de las 811 movilizaciones (que incluyen **manifestaciones**, concentraciones, actos **simbólicos**, etc.) con información sobre el número de **participantes**³⁵. En total he introducido el número de habitantes de aproximadamente 280 localidades (entre las que estaban incluidas la totalidad de las capitales de provincia), agrupadas de acuerdo a su tamaño en ocho categorías.

El **Gráfico 3.7** representa el nivel de movilizaciones y el promedio de participantes de acuerdo al **tamaño del** municipio en el que tuvieron lugar. Las barras en el **gráfico** indican el porcentaje de movilizaciones en las distintas categorías de municipios establecidas según su población. El 50% de las mismas tiene lugar en municipios con menos de 40.000 habitantes. El promedio de participantes (de acuerdo con el valor de la **trimediana**) es también superior en zonas rurales. Cuanto más aumenta el **tamaño** de la población, menor es el número de participantes. De esta manera, el promedio de participantes es cercano a medio millar en pueblos y ciudades rurales, cayendo hasta 300 en localidades con un carácter **a priori** más urbano.

³⁵ El número de habitantes se ha fijado de acuerdo a la población de hecho del censo de 1991. Se ha procurado excluir aquellos casos en los que se tenía información sobre la **baja** adscripción territorial de los manifestantes al lugar donde la protesta **tenía** lugar (como ocurre p. **ej.**, cuándo los manifestantes de determinada comarca que se desplazan a la capital para hacer más visible la protesta).

Gráfico 3.7. Distribución de las movilizaciones y promedio de participantes de acuerdo a la población del municipio en el que tuvieron lugar (1988-1997)



Estos resultados **conducen** con los obtenidos en las encuestas sobre actitudes ambientales que señalan la mayor sensibilidad ambiental de los españoles que viven en pequeñas ciudades (entre 10,000 y 100,000 habitantes) (Gómez y Paniagua 1996). La coincidencia entre nivel de protesta y sensibilidad en medios **semirurales** apoya la interpretación del proceso de extensión de valores que subraya la importancia de la experiencia personal que aporta la participación en **la** movilización social. Al mismo tiempo permite asociar esa experiencia personal al contexto **sociopolítico**, y en concreto a la existencia de contexto propiciatorio para la acción **colectiva**³⁶. En **definitiva**, la movilización en España es más frecuente en el ámbito local y refleja la dependencia del movimiento ecologista de estructuras de movilización preexistentes que con mayor frecuencia suelen estar disponibles a este nivel.

4. Conclusiones

El análisis de eventos de protesta indica una extensión notable de la protesta ambiental en España en la década de los noventa. Sin duda, las causas últimas se encuentran en el aumento de la degradación ambiental ligado al intenso proceso de "modernización" económica, así como los factores mucho más favorable que supone la transición a un sistema democrático (y las transformaciones **socioculturales** asociadas a los mismos). Sin embargo, mi interpretación de los resultados ha estado dirigida a destacar, de manera preliminar, los condicionantes de tipo político más específicos.

En este sentido, he vinculado la extensión de la protesta, y la forma que adopta, al proceso de **institucionalización** de la política ambiental. La evolución de la respuesta del Estado a la cuestión

³⁶ Curiosamente, Villasante y Alberich (1993) subrayan que las experiencias **participativas** en el gobierno local (al menos hasta la primera mitad de los noventa) han sido más frecuentes en los municipios pequeños. En el mismo **sentido**, Navarro 1998 ha señalado que en los municipios intermedios, entre 20.000 y 100.000 habitantes han sido los primeros en desarrollar los reglamentos de participación ciudadana.

del medio ambiente se enmarca en la dinámica de **conflicto-acceso** que caracteriza la relación entre el movimiento ecologista y el Estado (discutida en el capítulo anterior). El avance de **la** política ambiental (al menos en la dirección del desarrollo **sustentable**) **depende**, en parte, de la capacidad del movimiento ecologista de introducir conflicto en el proceso de toma de decisiones en el ámbito estatal. Esta situación **implica**, como condición necesaria, un aumento de los recursos organizativos del movimiento ecologista y/u otros cambios que aumenten **la** eficacia política de su presión. Finalmente también he discutido (y minimizado) la posibilidad de que **la** extensión se deba (en parte) a cambios en la **sistematicidad** del sesgo de selección de informaciones sobre protestas de la fuente utilizada.

El examen del volumen de la protesta ha aportado una información adicional importante para afinar la caracterización de este panorama general de creciente conflicto ambiental. A nivel agregado los datos indican un aumento en **las** movilizaciones al tiempo que un descenso en el volumen medio de las mismas (es decir, menos participantes). Estos resultados no los considero como indicativos de un descenso en el potencial de movilización de lo ambiental, sino al aumento de acciones simbólicas protagonizadas por ecologistas. Si bien parece razonable señalar la transición como un momento de alta participación en manifestaciones ecologistas, el posterior descenso en el promedio de asistentes a todo tipo de **movilizaciones** no refleja una pérdida de interés social hacia el medio ambiente. Todo lo contrario. Los datos de asistencia a manifestaciones grandes sugieren un aumento medio de participantes. En los noventa, la defensa del medio ambiente ha seguido produciendo manifestaciones que han supuesto récords de participación en distintas ciudades y **poblaciones**³⁷.

De manera tentativa, he señalado que los resultados relativos al volumen de la protesta apuntan un proceso de ampliación del repertorio de movilizaciones. En línea con **la** evolución de la protesta ambiental en otros **contextos**, **el** recurso a acciones no **violentes**

³⁷ Entre las que cabe **mencionar**, pese a su carácter excepcional, las movilizaciones contra el PHN desde otoño de 2000.

tas que no persiguen la movilización de los ciudadanos parece haber aumentado. Si fuera así se estaría produciendo una tendencia a que los ciudadanos cedan protagonismo a favor de los activistas-ecologistas. En los estudios sobre movimientos sociales, el aumento de estas formas de protesta se vincula a los procesos de crecimiento organizativo de los mismos y, en concreto, a su profesionalización. Sin embargo, la información de tipo comparado disponible parece indicar que las acciones protagonizadas exclusivamente por ecologistas son aún relativamente poco frecuentes en España.

El análisis de las propiedades básicas de la protesta ambiental se completa con el estudio de los datos relativos a la extensión territorial que se atribuye a las demandas. Los resultados son contundentes a la hora de subrayar el predominio de un planteamiento localista de los problemas ambientales. También sugieren una dependencia de la movilización de contextos sociales más propicios para la acción colectiva y, en concreto, los pequeños núcleos urbanos y zonas **semirurales**.

Con relación a los datos sobre la extensión de la protesta ambiental en otros países europeos, España **aparece**, tanto en número de protestas como de participantes, como un productor destacado de acción colectiva a favor del medio ambiente. Si la protesta se define, a modo de metáfora, como un conjunto de mensajes dirigidos al sistema político, en España estos mensajes lanzados desde la sociedad a las autoridades demandando la protección del medio ambiente se han producido de manera creciente. Sin **embargo**, una posible diferencia con gran parte de estos países europeos puede radicar en que dichos mensajes aparecen poco articulados entre sí. Un rasgo distintivo de la protesta ambiental en España es su carácter local, defensivo y **fragmentado**.

En línea con los argumentos expuestos en el capítulo segundo, he señalado la importancia de los condicionantes políticos en la extensión de la protesta. El carácter cerrado del proceso de toma de decisiones ha confinado la protesta al ámbito de lo particular y lo local. Pero no por ello ha dejado de producirse. La principal implicación para la naturaleza de la protesta de los condicionantes

políticos adversos ha sido la limitación de la movilización de los ciudadanos **al** ámbito (*poco* visible) de la comunidad local (y rural). La escasa visibilidad de la protesta ambiental ha mantenido alejado el interés de los investigadores cuando no ha llevado a conclusiones inexactas que o bien **afirman** su inexistencia y, consecuentemente, su nulo papel en la política **ambiental**³⁸ o, bien por el contrario, cuando el contexto político ha favorecido su visibilidad, la consideran un fenómeno excepcional en el panorama **esta-****tal**³⁹. En los siguientes capítulos perfiló los fundamentos empíricos detrás de **los** argumentos explicativos esbozados hasta ahora.

³⁸ Véanse, por ejemplo **Pridham** 1994, **Pridham** y **Kostadakapulos** 1997, o **Aguilar** 1997.

³⁹ Así sin ningún tipo de contraste se dan por sentado niveles superiores de acción colectiva en **Euskadi**, que invitan a buscar explicaciones en factores no presentes en otras CC.AA. (**culturales**, contribución del nacionalismo, etc.) (**Bar-****cena** et al. 1995).

CAPÍTULO CUATRO

LAS PROBLEMÁTICAS DE LA CONTIENDA Y EL DESIGUAL AVANCE DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

1. Introducción

En este capítulo prosigo el estudio de la protesta ambiental en España atendiendo a las distintas problemáticas que la motivan. *Este análisis permite conocer mejor qué problemáticas ambientales generan un mayor número de protestas, cuáles movilizan a más gente, cuáles consiguen definirse como problemas **políticos** en el ámbito estatal y por qué.* Como he argumentado anteriormente, sitúo la perspectiva de mi análisis en el espacio de las políticas públicas, atendiendo principalmente a las consecuencias de los procesos ligados a la **institucionalización** de la política ambiental.

Cuando hablo de **política ambiental** me refiero a **las acciones (incluida la inacción) de los poderes públicos encaminadas a promover la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y**

restaurar **el medio ambiente**¹. El medio ambiente es un concepto muy amplio que **confiere** a la política ambiental una naturaleza **multisectorial** (transversal). De ahí la importancia de atender en su análisis al carácter desigual de su **institucionalización** en los distintos subsistemas de política. En este sentido, es un error considerar la política ambiental exclusivamente como aquellas actuaciones que lleva a cabo la administración ambiental. Prácticamente la totalidad de los campos o sectores de intervención estatal tienen, al menos **potencialmente**, una dimensión ambiental. Por consiguiente, (cada vez más) un gran número de procesos de toma de decisión en distintas áreas de políticas públicas son susceptibles de ser "perturbados" por conflictos expresados en términos **ambientales**².

El peso de los legados históricos y en especial del régimen dictatorial en la **configuración** de las políticas y las redes de políticas tras la democratización es desigual (Goma y **Subirats**, 1998). Así mismo, la incorporación **del** medio ambiente en las distintas áreas de toma de decisiones ha sido dispar. La institucionalización de la política ambiental en España es tardía y se ha caracterizado por centrarse en la protección **del** medio natural (adaptándose al enfoque sectorial que caracteriza la intervención estatal). Como señalé en el capítulo **segundo**, la inclusión de la variable ambiental en otras políticas sectoriales ha estado en muchas ocasiones supeditada a la capacidad de introducir conflicto por parte del movimiento ecologista.

De esta **manera**, es razonable esperar un perfil distinto en la protesta ambiental según, en *primer* lugar, la naturaleza más o menos avanzada de la variable ambiental en los distintos procesos de toma de decisiones. En *segundo* **lugar**, también dependerá de la facilidad o dificultad con la que las distintas problemáticas se convierten en conflictos sociales. En este sentido, los rasgos de la protesta están vinculados con el distinto potencial de movilización

¹ Definición basada en **el Art. 45** de la Constitución **Española**. Una definición más detallada puede encontrarse en **Aguilar 1997**, pp.24-25.

² En este sentido, al proceso de extensión de la protesta ambiental en los noventa en España (tal como indican los datos en **el capítulo anterior**) también **subyace** un proceso más amplio de ampliación de la **definición** de lo ambiental.

social de las diferentes problemáticas. Este potencial no sólo **de**-pende **del** tema sino del contexto **socioambiental** en el que se **defi**-ne como problema (**el** contexto de la problemática).

Partiendo de estos presupuestos, en las siguientes secciones analizo las propiedades básicas de la protesta (**nivel**, volumen y extensión territorial) según la problemática ambiental subyacente. En la segunda sección vinculo **el** nivel de la protesta (y su evolución en el tiempo) en diversos temas con el grado distinto con el que el medio ambiente informa el proceso de toma de decisiones en las diferentes áreas de política pública. Considero un abanico amplio de problemáticas y políticas (medio **natural**, **agua**, carreteras, nuclear, residuos industriales, ruido, etc.). En la tercera comparo los datos relativos al número de participantes en las distintas problemáticas (o su potencial de movilización). En la cuarta sección analizo la distinta tendencia que presentan determinadas situaciones a **definirse** como problemas ambientales más allá del ámbito local (o su potencial de generalización). Para cada tipo de demanda, el análisis **enfatisa** diversos aspectos que muestran la relación entre la protesta (y el papel del movimiento ecologista) y la política pública.

2. El nivel de protesta de acuerdo a las problemáticas ambientales

La Tabla 4.5 presenta la distribución de EP (eventos de protesta) de acuerdo a **las** demandas que plantearon durante el decenio 1988-1997³. A la hora de clasificar los distintos temas he intentado seguir las categorías que suelen estructurar las agendas tanto de la Administración como del movimiento ecologista. **Así**, he agregado los más de tres mil EP en siete categorías o problemáticas generales: (1) medio natural, (2) ordenación del territorio, (3) agua, (4)

³ La identificación de la demanda se fundamenta en **la** percepción de la problemática por parte de los promotores de la protesta.

calidad del medio **ambiente industrial**, (5) **nuclear**, (6) medio ambiente urbano y (7) derechos de los **animales**⁴.

Las columnas en la Tabla 4.5 ofrecen cuatro formas posibles de examinar el nivel de la protesta. Las dos primeras columnas se refieren a la distribución porcentual de los EP (columna 1) y de CA (EP agrupados por casos de conflicto) de acuerdo con la demanda principal que motivó la protesta. Igual que el capítulo anterior, la diferencia entre los valores en ambas columnas es interpretada como un indicador de la intensidad del conflicto. Por ejemplo, cuando una misma categoría ofrece un porcentaje de EP superior al de CA, los datos sugieren la existencia de conflictos muy intensos, o que generan muchos eventos de protesta.

En ocasiones, la motivación que subyace a una protesta implica más de una **problemática**⁵. Por este motivo he contemplado la

⁴ En el cuestionario utilizado para la codificación de EP (incluido en el Anexo) puede encontrarse la lista desagregada con 60 posibles tipos de demandas consideradas **inicialmente**. Dentro de "medio natural" he incluido aquellas demandas **relativas** a la conservación de los **hábitats** naturales y **las** especies, la **caza**, etc.; las agrupadas en la categoría de "**territorio**" se refieren a la planificación y uso del suelo, **las** infraestructuras de **comunicación**, la protección **del** dominio público, la oposición a instalaciones como líneas de alta tensión, campos militares de tiro, etc.; la categoría "agua" engloba la oposición a infraestructuras hidráulicas (embalses y trasvases) y demandas **relativas** al uso y gestión (reparto) de este bien; en "calidad del medio ambiente industrial" he agrupado demandas relacionadas con la contaminación y riesgos ecológicos de origen industrial y la energía no nuclear. Incluyen aquellas demandas relativas a los niveles de emisión y **vertido**, **instalaciones** de riesgo, **tratamiento** de residuos industriales, etc.; el ámbito de demandas bajo la etiqueta "nuclear" engloba la oposición a la energía nuclear, el transporte y almacenamiento de residuos nucleares, la **radioactividad**, etc.; la etiqueta "ecológica urbana" abarca diversas demandas que tienen el común denominador de estar relacionadas con el medio de vida urbano (el tráfico, el ruido, los residuos **domésticos**, zonas verdes, etc.); las demandas sobre "derechos de **los** animales" se centran en **la** protección de **animales** domésticos, la oposición a la **tauromaquia**, etc.; por último, la miscelánea "otros" incluye diferentes demandas que no encajan en las anteriores (p. ej., **la** protección de la selva amazónica o la biotecnología). Esta última categoría no es objeto de análisis específico.

⁵ Por ejemplo, la oposición a la construcción de un aeropuerto puede estar **motivada**, entre otras razones ambientales, por el impacto físico de su emplaza-

posibilidad de **codificar** una segunda demanda. La tercera columna presenta los porcentajes de la respuesta doble (o múltiple). En un 34% de los EP he codificado dos demandas relativas a dos categorías de problemáticas **distintas**⁶. La comparación de los valores de esta tercera columna con el porcentaje de EP en la primera desvela la presencia de motivaciones conservacionistas en protestas que se concretan en otro tipo de problemáticas.

Tabla 4.5. *Nivel de protesta de acuerdo con el tipo de problemática ambiental en España, 1988- 1997. Distribución porcentual*

Tipo de problemática ambiental	(0) Eventos de Protesta EP	(2) Casos de conflicto CA	(3) Respuesta múltiple (% de EP)	(4) Probabilidad de aparecer en nacional
Medio natural	15,3	19,6	33,6	18,3
Territorio	24,7	22,3	29,6	23,2
Agua	8,1	5,9	8,3	34,6
Calidad Ambiental (Industria y Energía)	19,9	18,4	23,6	25,2
Nuclear	6,7	5,2	6,9	57,4
Ecología urbana	19,4	20,5	21,7	9,6
Derechos animales	2,1	3,3	2,1	14,1
Otros	3,9	4,9	8,5	47,9
TOTAL	3048	100	134,3	24,2

miento, el impacto de la huella sonora **del tráfico** aéreo, **el** modelo insostenible de transporte que **representa**, etc.

⁶ De ahí que arroje un total de 134%. Cuando los valores de ambas quedan insertadas en una misma categoría **sólo** se contabilizan una vez.

La cuarta columna ofrece el porcentaje de EP que provienen de la edición estatal de El País. Una cuarta parte (24,2%) de todos los EP analizados han sido identificados en informaciones aparecidas en estas páginas. Esta proporción varía según las distintas categorías, de tal manera que es posible hablar de diferentes probabilidades de aparecer en nacional. Los valores de esta columna son interpretados como indicativos de la relevancia política (e informativa) de cada problemática ambiental desde la perspectiva estatal. La protesta antinuclear ha sido la problemática ambiental que presenta una dimensión estatal más clara, con un 57% de sus EP recogidos en informaciones publicadas en la edición nacional.

2.1. *Medio natural y especies: la protesta en una política sectorial reducida pero consolidada*

Entre 1988 y 1997, la protección del medio natural motivó un 15% de los EP en la muestra. Dada la riqueza de la biodiversidad en España este porcentaje es discreto⁷. En parte se debe a la estricta noción de "medio natural" empleada. He adoptado un criterio tradicional (sectorial) de conservación de la naturaleza que atiende exclusivamente a la protección de enclaves de alto valor ecológico y especies amenazadas, más que a la ordenación de los recursos naturales en el conjunto del territorio y la protección de la biodiversidad. Es decir, el porcentaje en la columna 1 para esta categoría se refiere exclusivamente a demandas conservacionistas "puras"⁸.

La extensión relativa de la protesta conservacionista se duplica si se consideran aquellos EP en los que la demanda principal se

⁷ España es el país de la UE con mayor biodiversidad: un 72% de los hábitats considerados de protección prioritaria en la Directiva 92/43/CEE (relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) están representados en su territorio.

⁸ De acuerdo con este criterio, salvo que impliquen una incidencia directa en espacios protegidos (o protegibles), los EP con demandas relativas al impacto en el medio natural de proyectos de desarrollo (tales como urbanizaciones, parque eólico, embalses, etc.) han sido clasificados primero dentro del ámbito de sus políticas (territorio, industria y agua respectivamente en los ejemplos citados).

inserta en otra problemática pero posee un **trasfondo** conservacionista. Desde esta **perspectiva**, los datos revelan la importancia de la dimensión conservacionista de la protesta ambiental en España. Como se observa en la columna 3, al menos un tercio de los EP durante el decenio 1988-1997 están relacionados con la protección del medio natural en un sentido **amplio**⁹. Los datos comparados en la investigación TEA resaltan la importancia de la protesta conservacionista en **España (Rootes**, en preparación).

Sin **embargo**, el nivel de la protesta no sólo responde a la utilización de una definición más o menos restrictiva a la hora de acotar las demandas dentro de esta categoría. También depende de la extensión de la **institucionalización** del criterio ambiental y el estilo más o menos abierto de las autoridades conservacionistas que caracterizan la naturaleza del proceso de toma de decisiones en esta materia.

En este sentido, el medio natural constituye el área de política en el que la institucionalización del interés ambiental está más avanza **y**, al mismo tiempo, donde la relación entre las autoridades y los ecologistas es más fluida y su acceso está en menor medida supeditado a la generación de conflicto. La participación social ha sido objeto de regulación en materia de espacios naturales desde la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos. Como señalé en el capítulo anterior, los ecologistas tuvieron acceso a la CIMA y participaron en la elaboración de la legislación conservacionista incluso desde antes de la transición. La madurez de los mecanismos formales e informales de intermediación de intereses contribuye a reducir la intensidad de la protesta.

Aunque la situación puede variar en las distintas CCAA, en líneas **generales**, el proceso de descentralización favoreció el avance de la política de medio **natural**¹⁰. En la década de los noventa, la

⁹ O la conservación dentro de una concepción **integrada**, más amplia que la visión **tradicional**.

¹⁰ Como indica la elaboración de catálogos autonómicos de espacios y especies protegidas más exhaustivos y el frecuente **distanciamiento** de las autoridades autonómicas de la **orientación productivista** del ICONA (véanse Varillas 1985, Casado de Otaola 1997). La protección legal de espacios naturales por parte de

Administración central se ha vaciado en gran parte de competencias¹¹. Al margen de la política de parques nacionales, el proceso de toma de decisiones en esta materia ha perdido su dimensión **multinivel** y, consecuentemente, una fuente potencial de conflicto que originalmente contribuyó al avance de la **misma**¹².

La reducción de la intensidad del conflicto se ha visto igualmente favorecida por la naturaleza del contenido de las decisiones que se toman en el ámbito estatal. La discusión de las líneas estratégicas básicas de las actuaciones en materia conservacionista no suscita grandes desencuentros entre autoridades ambientales y ecologistas. A este nivel tampoco existe una oposición organizada y activa contraria a los intereses conservacionistas que genere conflicto¹³.

Los datos en las columnas 2 y 4 apoyan esta caracterización de la naturaleza del proceso de toma de decisiones. Atendiendo a la distribución de los casos de conflicto (columna 2) el medio natural supone el **19,6%** de **total**, más de cuatro puntos superior que cuando consideramos los EP de manera desagregada. Esta diferencia indica una mayor extensión de la problemática de la que a **priori** ofrecen los datos sobre EP, así como su carácter poco intenso (es decir, que los problemas generan pocas protestas). La baja probabilidad de aparecer en la edición estatal (18%) es un indicador claro de la **regionalización** de la política de conservación y, de nuevo, de la poca intensidad de la protesta.

las CCAA extiende las 200.000 hectáreas protegidas en **1981** hasta los 3 **millones** en 1995 (Varillas 1996).

¹¹ El **ICONA** desaparece en 1995 (creándose la Secretaría de Estado para la Conservación de la Naturaleza). Durante la última legislatura socialista se caracterizó por su actitud **proambiental** (con **Atienza** como ministro de Agricultura).

¹² En **este** sentido, en aquellas CCAA que no han experimentado avances en materia **conservacionista**, o en aquellas en las que se produce un retroceso, las oportunidades potenciales del movimiento ecologista serán más reducidas. Sobre el éxito de la política ambiental y la aplicación del principio de **subsidiariedad** véase **Aguilar, Font y Subirats 1998**.

¹³ Entrevista con T. Oberhuber (Ecologistas en Acción).

Evolución de la protesta conservacionista

Como ya he mencionado, la política de conservación de la naturaleza se caracteriza por tener cierta **tradición** dentro de la Administración **española**¹⁴. No obstante, su **institucionalización** no se produce hasta **los** ochenta. A grandes rasgos, este proceso supuso la ampliación de los espacios **protegidos**, incluyendo las zonas húmedas, **tradicionalmente** desatendidas por carecer de interés productivo para el **ICONA**, cuando no objeto de políticas activas de desecación (véase Aguilar y Jiménez 1999). La aprobación de la Ley 14/1989 de Conservación de **los** Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y de sus homologas en los ordenamientos **autonómicos**, estableció el marco legal de la política de medio natural desde un enfoque sectorial. Desde mediados de los noventa, la política se mueve lentamente hacia un enfoque **integral**, orientado a la protección de la **biodiversidad**¹⁵. En líneas generales, esta evolución **modifica** gradualmente la naturaleza de la problemática del medio natural; por un lado, la hace más técnica, vinculada a la gestión de los espacios protegidos y, por otro **lado**, más difusa, al abandonar el referente concreto de los espacios naturales y adoptar una perspectiva de protección del territorio y sus recursos en su conjunto. El Gráfico 4.8 describe la evolución de la protesta conservacionista entre 1988 y 1997, atendiendo tanto a EP relativos a demandas conservacionistas puras (línea de trazo grueso) como considerando la respuesta múltiple (línea de trazo discontinuo).

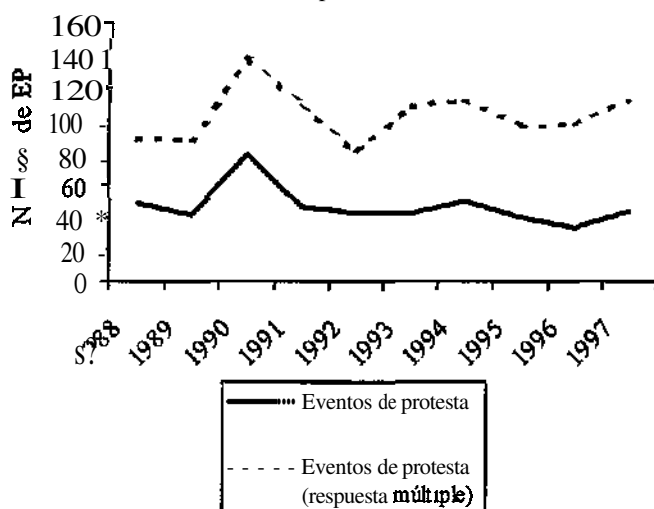
Mientras que la respuesta múltiple describe una tendencia estable, el número de EP en los que **la** demanda conservacionista es

¹⁴ Sus orígenes se remontan a **principios** del siglo XX con **la** Ley de parques nacionales de 1917 y la declaración como tales de Covadonga y Ordesa (sobre los orígenes de la ecología y **el conservacionismo** en España véase Casado de Otaola 1997).

¹⁵ Durante el mandato de Tocino al frente del **MIMAN**, la Secretaría de Estado para la Conservación de la Naturaleza **elaboró** la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad **Biológica**. Aprobada en la siguiente legislatura con Matas como **ministro**, no se ha puesto en **práctica**.

la principal tiende a **disminuir**¹⁶. Esta evolución es congruente con el avance en el proceso de **institucionalización** del medio ambiente en materia conservacionista que acabo de apuntar. El aumento de EP en 1990 estuvo **motivado**, fundamentalmente, por el intenso conflicto que generó **el** proyecto de una urbanización en los límites del Parque Nacional **Doñana**. Este parque, no sólo por su valor como espacio natural sino también como "espacio político", reúne condicionantes políticos propicios que dan visibilidad a la protesta¹⁷.

Gráfico 4.8. *Evolución del nivel de la protesta conservacionista en España, 1988-1997*



¹⁶ El descenso es más acusado en términos absolutos, con relación al **número** total de EP.

¹⁷ Condicionantes entre los que destacan la naturaleza multinivel del proceso decisorio, la presencia de organizaciones conservacionistas internacionales y estatales, y su configuración como tópico de la información ambiental en España (véase nota metodológica en el Anexo). Esto explicaría que zonas naturales de valor ecológico comparable, como la Albufera de **Valencia**, no trasciendan al ámbito estatal con la misma frecuencia.

En años **siguientes**, dentro de esta tendencia **decreciente**, los temas subyacentes a la protesta han sido muy variados. Destacan las protestas relativas a la política forestal, las peticiones de elevación **del** estatus de protección de espacios naturales como Picos de Europa o el Monte del Pardo (motivadas por la decisión de extender la red de parques nacionales) y temas relacionados con la **caza**, como la polémica contrapasa en **Euskadi**, etc.

En definitiva, la política de conservación constituye, como cabría esperar, el área en la que se ha avanzado más en el proceso de **institucionalización** de la política ambiental. Esta situación no sólo ha ampliado las posibilidades de incidencia del movimiento ecologista en materia de medio natural sino que, también contribuye a generar nuevas oportunidades potenciales en otras áreas de toma de decisión (obras **públicas**, desarrollo urbanístico, etc.), cuando éstas entran en colisión con la política conservacionista. Este argumento es respaldado por el alto porcentaje de EP en los que la demanda conservacionista aparece ligada a demandas relativas a decisiones que se insertan en otras áreas de toma de decisiones (columna 3). La medida en que los argumentos conservacionistas han conferido legitimidad a las demandas ambientales en otros procesos decisorios ha variado de un área a otra; esta circunstancia apunta un factor adicional a considerar a la hora de analizar el distinto perfil de la protesta en el resto de las políticas sectoriales.

2.2. *La protección del territorio: unfrente inabarcable*

En esta sección me refiero a la protesta relacionada con la protección del suelo, su **planificación** y determinación de usos. En parte debido a su carácter horizontal en parte por su escaso desarrollo en España y su sesgo "urbanístico" (Martín Mateo 1998; Allende **Landa** 1988) **el** examen de la política territorial resulta complejo. Trazar su evolución requeriría apuntar rasgos de políticas tan diversos como la política agraria o la protección del litoral. Por este motivo he centrado el análisis al caso de la oposición a la construcción de carreteras.

El proceso de modernización experimentado en España desde los sesenta ha producido una transformación radical del territorio.

Durante el decenio examinado, un 25% de las protestas está motivado por demandas vinculadas a la ordenación del territorio (columna 1). Esta proporción se eleva cinco puntos al incluir la dimensión territorial de las demandas en EP clasificados en primer lugar en otras categorías (columna 3)¹⁸. Aunque, al igual que en el caso del medio **natural**, el espectro de demandas incluidas es muy amplio y diverso, destacan la oposición a carreteras y a urbanizaciones. Cada una de estas demandas suponen un 7% aproximado de la protesta (de acuerdo a la respuesta múltiple). En el caso de la oposición a la construcción de urbanizaciones, el número de EP aumenta un 50% cuando se analiza la respuesta múltiple (pasa de 4,4% a 6,9% del total de EP).

Las motivaciones que subyacen a estas protestas tienen frecuentemente un **trasfondo** conservacionista. La oposición a la construcción de carreteras se ha fundamentado en su impacto en espacios de valor **ecológico**. Cuando los proyectos de infraestructuras de comunicación no **colisionan directamente** con los objetivos de la política conservacionista, la protesta ha sido menos intensa. A la hora de cuestionar los planes de infraestructuras y las consecuencias ambientales menos visibles del modelo de transporte dominante (como el cambio climático o la contaminación atmosférica) el movimiento ecologista ha encontrado escasos apoyos.

El discurso de la modernización tiene en este terreno una de sus expresiones más sólidas (**Estevan y Sanz 1996, p.15**). El automóvil y el aumento de la movilidad motorizada son considerados como un bien en sí mismo. Detrás del aumento espectacular del parque automovilístico y de los kilómetros de carreteras en **España**¹⁹ existe un amplio consenso social y político que reduce a

¹⁸ A éstos habría que añadir las protestas contrarias a la construcción de **infraestructuras hidráulicas**, que por su peculiaridad e importancia he **clasificado** aparte.

¹⁹ Entre 1983 y 1993 se construyeron 3.300 Kms. de **autovías**, la inversión pública en carreteras alcanzó entre 1988 y 1991 el 23% de la inversión pública total. El parque automovilístico se multiplicó por diez en la década de los ochenta. La promoción estatal del automóvil se **manifiesta** en los bajos precios de **com-**

los círculos minoritarios **del ecologismo** social la denuncia de los problemas ambientales aparejados.

En contraste con la política relativa a la protección de la naturaleza, la política de infraestructuras indica la desigual **institucionalización del** medio ambiente en las distintas áreas de toma de decisión. El Plan de Desarrollo de Infraestructuras 1993-2006, pese a ofrecer un cambio en el discurso y reconocer la **inviabilidad** del sistema de transporte (**Borrell** en El País 20 de abril de 1992), se limitó a internalizar los efectos ambientales mediante la consideración del menor daño en **el** medio natural como elemento prioritario de selección de alternativas (Vega, 1993)²⁰.

El proceso de **institucionalización** de la política ambiental ha supuesto un cambio sustancial en el marco formal en el que tiene lugar el proceso de toma de decisiones en determinadas áreas de esta materia. Pero a menudo la consideración del criterio **ambiental** en las decisiones ha estado supeditada a la existencia de conflicto. Por ejemplo, la realización de declaraciones de impacto ambiental (sobre todo en los primeros años de su aplicación), su calidad y su toma en consideración han dependido de la capacidad de presión ecologista. Esta capacidad ha sido mayor cuando los proyectos afectaban a zonas naturales **protegidas**²¹. En estas circunstancias, pese a que esta presión ha sido puntualmente efectiva, no ha conseguido generalizar la protesta social hasta cuestionar la orientación de la política, **tal** y como sugiere **el** bajo porcentaje de

bustibles y las subvenciones directas al consumo de automóviles (**Estevan y Sanz** 1996; **Fernández**, R. 2000).

²⁰ Véase Diez años de **Carreteras, 1986-1996** del MOPTMA. El Plan Nacional de Infraestructuras presentado en 2000 por el Gobierno del PP da continuidad a **esta** orientación.

²¹ La **desvirtualización** de la filosofía de un instrumento como la **EIA**, crítico en la incorporación de las consideraciones ambientales en las decisiones, ilustra esta situación. Por ejemplo, la atribución del control de la declaración de impacto ambiental al órgano que autoriza el proyecto (Fomento en el caso de una **autovía**), y no a la autoridad ambiental, señala la escasa repercusión que la variable ambiental puede tener en la decisión final dominada por intereses sectoriales opuestos. Esta circunstancia explicaría el escaso número de proyectos descartados como consecuencia de una declaración de impacto ambiental **negativa**.

EP en esta categoría que llegó a la edición estatal de El País en el periodo 1988-1997 (véase columna 4).

La débil **institucionalización** del medio ambiente en la política de **infraestructuras** se refleja en la ausencia de participación del movimiento ecologista (del interés ambiental en general) en la elaboración de sus líneas estratégicas. La aplicación del procedimiento de **EIA** a proyectos individuales y no a planes y programas ilustra la ausencia de mecanismos formales para generalizar la protesta desde la oposición a determinadas infraestructuras al **modelo** de transporte²².

Evolución de la protesta en materia de territorio

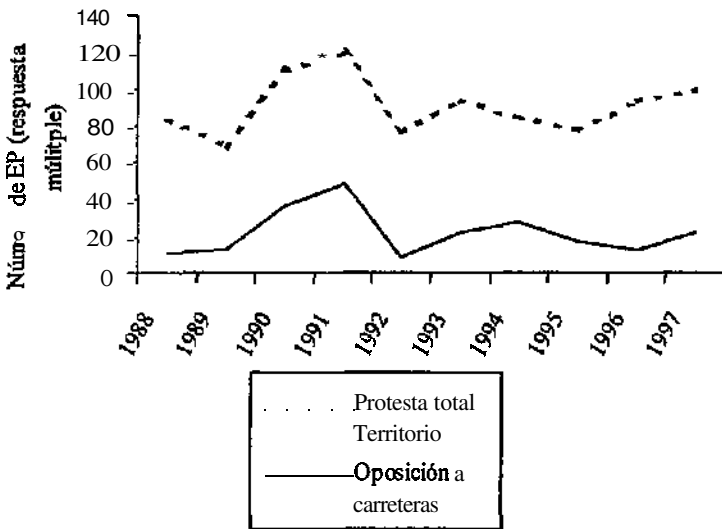
Al mismo tiempo que los condicionantes políticos mantienen el **conflicto** circunscrito al ámbito **local**, las transformaciones socioeconómicas han **modificado** la naturaleza de la problemática ambiental (las condiciones de la movilización social). Durante la transición política, la oposición social a la construcción de carreteras alcanzó cierta intensidad y visibilidad en **el** ámbito estatal (Varillas y da Cruz 1981; Fernández, J. 1999). En aquellos años, detrás de estas "luchas" se encontraban los intereses afectados de pequeños propietarios de explotaciones agrarias, que a menudo circundaban todavía las periferias de las ciudades. Aún en el decenio que cubren los datos sobre **EP**, la destrucción de suelo agrícola ha constituido uno de los principales factores de oposición a infraestructuras **viarias** (a menudo vías de circunvalación de ciudades)²³. Sin embargo, el descenso de la población activa en la **agri-**

²² En los **países** transalpinos o en el Reino Unido **la** protesta contra el tráfico de camiones y las infraestructuras respectivamente han conseguido situar la problemática ambiental del modelo de transporte en la agenda estatal. Los datos comparados indican que **la** oposición a **la** construcción de carreteras en España es **sólo** sensiblemente menor que en el caso del Reino Unido. Posiblemente junto a **España**, este último ha llevado a cabo el programa más ambicioso de extensión de la red **viaria** durante este periodo. Sin embargo, en este país la oposición a las carreteras consiguió generalizarse y cuestionar la orientación de la política (véase Dudley y Richardson 1996).

²³ Algunos ejemplos recogidos en la muestra son la exitosa movilización contra la autovía **Alicante-Cartagena**, la oposición a circunvalaciones en el Levante y de petición de **liberalización** del peaje de la autopista del Levante, la **circunva-**

cultura, la desaparición de **hábitats semirrurales** en los **cinturones** de las ciudades y el despoblamiento **del** campo han hecho dispararse a **los** otrora principales afectados directos por este tipo de infraestructuras. De esta **manera**, a medida que avanza el proceso de industrialización de la actividad **agraria**, es más frecuente encontrar a activistas ecologistas (ocasionalmente en conjunción con vecinos de nuevas zonas residenciales) como principales protagonistas de la oposición a las carreteras.

Gráfico 4.9. *Evolución de la protesta sobre temas de territorio (y de la oposición a la construcción de carreteras) en España, 1988-1997 (respuesta múltiple)*



Las dos líneas en el Gráfico 4.9 representan la **evolución** de los EP con demandas relativas a la ordenación **del** territorio en su

lación de **Granada**, al cierre de la **M-40** por el Monte del **Pardo**, el cuarto **cinturón** en el área metropolitana de **Barcelona**, o la defensa de la Huerta **Valencia**. Sobre las implicaciones ambientales de la transformación agraria véase Martín y **García** 1996.

conjunto (línea intermitente) y **la** oposición a **la** construcción de carreteras (línea continua) entre 1988 y 1997. La similitud del perfil de ambas líneas sugiere que la evolución del número de EP sobre carreteras, pese a suponer sólo una cuarta parte del total de los EP dentro de esta **categoría**, ha influido en el **perfil** de **la** protesta en su conjunto. Esta circunstancia puede deberse a la mayor repercusión potencial, política y mediática, de los conflictos sobre carreteras en comparación con el resto de problemáticas dentro de esta categoría. A menudo, el proceso de toma de decisión sobre infraestructuras **viarias** tiene un carácter **multinivel**, que aumenta la posibilidad de discrepancias entre las administraciones territoriales a **través** de las que puede aflorar el conflicto ambiental.

El pico entre 1990 y 1991 refleja la aportación de EP generados en el conflicto de la autovía de **Leizarán** entre Navarra y Guipúzcoa. Ese año **16%** del conjunto de EP se centraron en carreteras, cuando el promedio es de **6% anual**. Este conflicto, sin embargo carece de componente multinivel (al ser competencia exclusiva de la Diputación de **Guipúzcoa**) y adquirió **visibilidad** tras la irrupción de ETA a partir de **otoño** de 1989²⁴.

El suave aumento a mediados de los noventa se debe en parte a la incidencia del conflicto en torno al trazado de **la** autovía **Madrid-Valencia** a su paso por las Hoces del **Cabriel**. Este conflicto ejemplifica bien los rasgos más frecuentes de la protesta ambiental en esta **materia**: oposición fundamentada en el valor ecológico y paisajístico en un tramo del proyecto, escasa movilización social y protagonismo de organizaciones y activistas ecologistas. La protección de las Hoces del **Cabriel** también ilustra las oportunidades

²⁴ Hasta ese momento la protesta había sido protagonizada por una coordinadora **anti-autovía**, creada a mediados de **1986**, y que reunía a ecologistas y propietarios de caseríos de la zona. La existencia de estos colectivos de afectados directos explica **las** movilizaciones **sociales** en San Sebastián de **8.000** y **10.000** participantes (**Yoldi** 1989). Sin embargo, el **control** del conflicto por parte del nacionalismo violento desvirtuó su dimensión ambiental. A fin de ser consistente con mi definición de EP **ambiental**, he codificado **las** acciones que se producen a partir de este momento (incluidas las atribuidas a ETA) aunque sea cuestionable caracterizar estas acciones como protestas ambientales. Una visión contraria se encuentra en **Ibarra** y Rivas 1996 y Barcena et al. 1998.

que **potencialmente** ofrece la naturaleza **multinivel del** proceso de toma de decisiones para la inclusión de la variable ambiental. La personalización del desacuerdo entre **Castilla-La Mancha** y el **MOPTMA** en las figuras de Bono y **Borrell** otorgó una visibilidad política en el ámbito estatal de la que normalmente carece este tipo de conflictos. Lo habitual, no **obstante**, es que el consenso institucional sobre el modelo de transporte reduzca la visibilidad de la oposición ecologista y confine su repercusión política al ámbito **local**²⁵. Las condiciones necesarias para la movilización social, con frecuencia ausentes en la oposición ambiental en materia de carreteras, si se dan en el área de la política hidrológica, facilitando su entrada en la (escueta) agenda ambiental estatal de los noventa.

2.3. El agua: un nuevo tema ambiental en la agenda estatal

Por sus implicaciones en la articulación territorial de la actividad **productiva**, la problemática del agua puede ser considerada como una **subcategoría** dentro de la ordenación del territorio. No obstante, dada la particular evolución durante los noventa de la protesta vinculada a **la misma**, he **preferido** analizarla aparte. La construcción de embalses y el reparto del agua subyacen al 8% de todos los EP. Se trata de conflictos **intensos**, como indica su menor proporción en términos de CA. También tienden a ser visibles en el ámbito estatal: detrás la energía **nuclear**, constituye la segunda problemática con mayor visibilidad en el ámbito político estatal (columna 4).

Igual que la política de carreteras, el enfoque tradicional de la **política hidráulica** ha estado legitimado por la idea de la modernización económica. Entre 1950 y 1985 se construyeron 579 pantanos (Fernández, J. 1999, p. 278). El cambio de régimen no implicó

²⁵ Este consenso institucional **quedó** reflejado por ejemplo en el acuerdo en enero de 2001 entre Fomento y **los** presidentes de cuatro CCAA sobre el trazado del futuro AVE Madrid-Levante, al margen de **cualquier** consideración de **su** viabilidad ambiental. La celebración de esta decisión en Cuenca con un día de fiesta oficial muestra el potencial de movilización social de estas inversiones.

modificación alguna ni en su orientación ni en la alianza de intereses de las eléctricas y de **las** grandes constructoras que controlan el proceso de elaboración de la política (espoleados por **los** intereses agrícolas y turísticos). El ascenso **socialista** al poder tampoco produjo cambio alguno en este **sentido**²⁶: el Anteproyecto del **Plan Hidrológico Nacional, PHN**, de 1993 preveía 270 nuevos embalses, así como nueve grandes trasvases para llevar agua desde las cuencas atlánticas y el Ebro hasta el litoral mediterráneo.

Hasta **recientemente**, los pantanos han sido percibidos por los ciudadanos como infraestructuras positivas, estandartes de la modernización. Aunque desde la década de **los** setenta suscitan la oposición de los afectados **localmente** (Fernández, J. 1999), sólo en la década pasada la protesta social traspasó el ámbito local y se convirtió en una cuestión de alcance nacional. En este sentido, la problemática del agua constituye uno de los pocos casos en los que la protesta ambiental aparece asociada a un cambio en la agenda electoral estatal. Este proceso estuvo determinado por **modificaciones** en **los** condicionantes políticos, en la naturaleza de la problemática ambiental y en la estructura organizativa del movimiento ecologista.

El proceso de **institucionalización** del medio ambiente en los noventa tuvo una doble incidencia en la **configuración** de oportunidades para **el** movimiento en este área. En *primer* lugar, la Ley 29/1985 de aguas, de acuerdo con la normativa **europea**, había establecido la obligatoriedad de elaborar un **plan nacional**²⁷. El paso a un marco **planificador** en la política hidrológica abre una oportunidad a concepciones alternativas para influir en la orientación de la política. Esta oportunidad pasaba por la activación política de una oposición social (y de expertos), es **decir**, por la generación de conflicto. En este **sentido**, en *segundo* lugar, este proceso

²⁶ Como ilustra la decisión de **Cosculluela** de seguir adelante con **la** construcción del **problemático** embalse de **Riaño** (véase Fernández 1999, p. 289), uno de los conflictos en los que se **materi**aliza el fin **del** entendimiento del movimiento ecologista con **la** Administración socialista tras **las** elecciones de 1982.

²⁷ Reemplazando una **normativa** decimonónica. Posteriormente ha sido reemplazada por la Ley 46/1999.

de **institucionalización** favorece la generación de conflicto, y confiere legitimidad a la oposición a las infraestructuras previstas basada en argumentos de tipo conservacionista. Aumenta también las posibilidades de encontrar aliados dentro de la Administración y más espacios en el proceso de toma de decisiones en los que defender el interés ambiental. En este sentido, la administración ambiental aparece con frecuencia como una voz **potencialmente** discordante con la orientación de la política hidrológica. La **DGMA** rompió el monopolio que en materia de **planificación** hidrológica venía ejerciendo en su elaboración la Dirección General de Obras **Hidráulicas**²⁸.

La perspectiva que establecía el **PHN** de 1993 de aprobar un extenso listado de embalses y trasvases concentró en **el** tiempo la reacción potencial de **los** múltiples afectados. La generalización del conflicto **dependía**, no obstante, de **la** capacidad del movimiento de coordinar **los** distintos conflictos locales. A finales de **1992**, la presentación de manera coordinada de miles de alegaciones por parte de gran número de grupos ecologistas a **los** planes de todas las cuencas hidrográficas reflejó una capacidad de respuesta y de movilización ecologista sin precedentes. Más **adelante**, la constitución en 1995 de la Coordinadora de Afectados por los Grandes Embalses y Trasvases, **COAGRET**, impulsada por Greenpeace y Ecologistas en Acción (entonces CODA), indica igualmente la capacidad del movimiento ecologista de impulsar y canalizar la protesta social desde el contexto local hacia el ámbito estatal de la **política**²⁹.

Igualmente, el carácter **multinivel** del proceso de toma de decisiones **benefició** en esta ocasión la labor ecologista de

²⁸ Véase Pérez Díaz, et al. 1996. La fractura horizontal en la cohesión de la Administración no sólo se produce dentro **del** MOPTMA. El avance de la perspectiva conservacionista también se percibe dentro **del** Ministerio de Agricultura, no sólo en el **ICONA**, sino dentro Agricultura en ía figura de **Atienza** (Secretario de Estado de Estructuras Agrarias primero y ministro en la siguiente **legislatura** socialista).

²⁹ COAGRET está **integrada**, además de por estas dos organizaciones, por grupos ecologistas y plataformas locales (ayuntamientos de **pequeñas** localidades y todo tipo de organizaciones sociales).

oposición al PHN. Las "guerras del agua" se convierten en una serie de conflictos entre autonomías que acusan al Estado de **beneficiar** a unas y discriminar a otras. La disparidad política entre los principales gobiernos territoriales afectados posiblemente exacerbó el conflicto, aunque la coincidencia del color político no evitó el **enfrentamiento**, y refleja la dinámica de competencia que rige la interacción entre los poderes **territoriales**³⁰.

En líneas generales, la configuración del poder en el ámbito autonómico facilitó la incorporación de la problemática del agua a la estrategia de oposición **conservadora**, en una coyuntura electoral en la que los sondeos de opinión pronosticaban el relevo conservador por márgenes muy ajustados y la **necesidad** de movilizar al **electorado**³¹. Tanto el PP como las CCAA opuestas al PHN respaldaron las movilizaciones promovidas por las múltiples plataformas de defensa de los ríos que, encabezadas por grupos ecologistas, surgen en todas las cuencas "**cedentes**". Dicho apoyo tuvo un doble efecto positivo en el avance de las demandas ecologistas. Por un lado, les **confirió** legitimidad como interlocutores sociales y mayor visibilidad en los medios de comunicación (en realidad, se produce un intercambio mutuo de reconocimiento o legitimidad). Por otro lado, los argumentos y propuestas alternativas del movimiento se desplazan desde foros sociales hacia el discurso **institucional**³².

Desde la perspectiva de la dimensión cultural **del** proceso de movilización, la presión ecologista se vio favorecida de manera

³⁰ En **principio**, el plan enfrenta al Gobierno del PSOE y a las principales CCAA potencialmente **beneficiadas** por los trasvases (Valencia y Murcia hasta 1996 también socialistas) con las CCAA de las cuencas "cedentes": Aragón (**gobernada** entonces por el PAR y el PP), **Castilla-León** (PP) y **Castilla-La Mancha** (PSOE).

³¹ Como se aprecia al comparar, por **ejemplo**, los argumentos contra el PHN de Loyola de Palacio (El País 19 de enero de 1993) con los mantenidos desde el movimiento ecologista (El País 5 de enero de 1993).

³² En realidad refleja la incorporación del criterio ambiental desde un paradigma **sectorial**, aunque en su **lenguaje** incorpora el término "**nueva** cultura del agua" acuñado por el movimiento ecologista para denominar su alternativa de política (véase, El País 5 de enero de 1994, y Martínez 1997).

crucial por la sintonía de sus argumentos con el tradicional discurso (**movilizador**) relativo al desinterés político por **las** comarcas del interior peninsular. Desde esta perspectiva la aplicación del PHN supondría **sacrificar** el patrimonio natural de las zonas de interior y de montaña, y las posibilidades que ofrece para el desarrollo (**sustentable**) del mundo **rural**, en aras del desarrollo del litoral (**ambientalmente** insostenible y despilfarrador de recursos).

La **generalización** de la oposición a la política hidrológica se vio favorecida por la coincidencia con un período de sequía que fomentó una mayor sensibilidad social ante **el** problema de la escasez de **agua**³³. En este contexto, las campañas públicas a favor del ahorro jugaron un papel decisivo en la extensión de la imagen del agua como un bien escaso. Frente a la idea recibida del agua como un recurso inagotable y de libre acceso, ganó terreno la necesidad de utilizarla racionalmente, evitando el despilfarro y su contaminación. De hecho, a finales de los noventa, el agua es percibida por los españoles como el problema ambiental más **inmediato**³⁴.

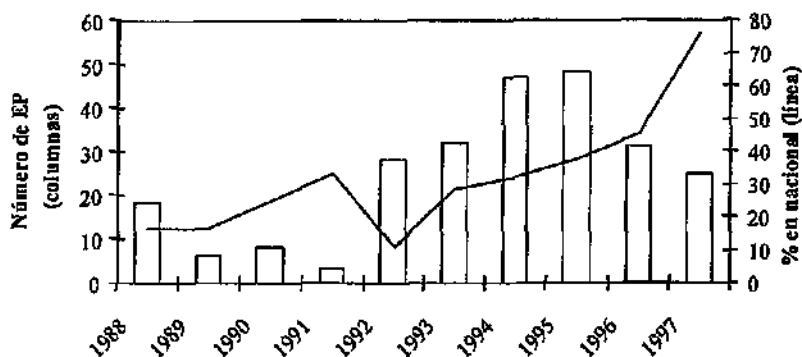
El examen de la evolución del porcentaje anual de EP registrados en la edición nacional de El País muestra cómo esta problemática se introduce en la agenda política estatal. El Gráfico 4.10 presenta la evolución del nivel de protesta ambiental, así como el porcentaje de las mismas en la edición nacional (**la** evolución anual del valor de la columna cuatro en la Tabla 4.5). Atendiendo primero al número anual de EP (columnas), el gráfico refleja un claro incremento entre 1992 y 1996, coincidiendo con la elaboración del borrador del primer anteproyecto de PHN en un contexto en el que la combinación de la sequía y la competencia partidista exacerbó las llamadas "guerras del agua" y, en último término, condujo a la política hidráulica a **la** agenda electoral.

³³ La sequía se extiende hasta 1996 y afectó tanto a la agricultura como al suministro en numerosas ciudades incluidas **capitales** de provincias.

³⁴ **CIS 1999**, Estudio 2322. En este **sentido**, el conflicto **específico** del agua, puede vincularse a un proceso de carácter estructural de cambio de valores dominantes, mediante el cual **los** ciudadanos atribuyen crecientemente valor ambiental a este recurso natural.

La caída de la protesta desde 1996 puede vincularse con el paréntesis que abrió el relevo conservador en el gobierno (así como con el fin del periodo de sequía). Periodo temporal **que**, aunque no puede ser **trazado** con los datos **disponibles**, se cierra en el año 2000 con la presentación del nuevo anteproyecto de PHN y la **revitalización** de la oposición social.

Gráfico 4.10. Evolución del nivel de la protesta sobre el agua y porcentaje **registrado** en la **edición** estatal de El País, 1988-1997



El aumento continuo del porcentaje de EP recogidos en la edición estatal refleja el proceso de configuración de la problemática del agua en la agenda política estatal. El punto de inflexión se puede situar con el anteproyecto del PHN de 1993. A mediados de los noventa, las movilizaciones contrarias al trasvase Tajo-Segura y, especialmente la oposición a la construcción del embalse de ITOIZ en Navarra, simbolizan la oposición al enfoque dominante de política hidrológica. En este último caso, las demandas de paralización por parte de organizaciones ecologistas estatales como Greenpeace o CODA, realizadas desde escenarios institucionales como el CAMA, contribuyen a la visibilidad del conflicto y a su vinculación con un modelo de **planificación** hidrológica considerado insostenible.

Los años de mayor número de EP corresponden con el momento en el que **Borrell modifica** sus planteamientos en esta materia, rebajando las estimaciones sobre demanda **inicialmente** establecidas, aumentando los objetivos de ahorro y de reutilización, y reduciendo a casi la mitad los 300 embalses que se había previsto construir inicialmente (véase CODA 1994). Este cambio en la orientación de la política queda también reflejado en la apertura a actores (fundamentalmente ecologistas) que promueven un cambio en la gestión del agua, no sólo en el CAMA sino también a foros **especializados** como el Consejo Nacional del Agua y los respectivos Consejos de **Cuenca**³⁵.

2.4. Calidad Ambiental: la traslación de la contaminación y el nivel de protesta

Entre 1988 y 1997, los problemas ambientales asociados a la actividad industrial, dejando a un lado la energía nuclear, motivaron uno de cada cinco EP (algo más si consideramos la respuesta múltiple). **Habitualmente** se trata de conflictos poco intensos, como sugiere la escasa diferencia con respecto al porcentaje relativo a CA (columna 2). Los datos en la Tabla 4.5 también indican su escasa articulación como problemas políticos de ámbito estatal: sólo uno de cada cuatro EP aparecieron en la edición nacional. Igual que el caso de las infraestructuras de comunicación, la reivindicación ecologista ha encontrado en este tipo de problemáticas un contexto adverso para la acción colectiva. Las demandas relacionadas con la gestión de residuos tóxicos y peligrosos (**RTPs**) constituyen la excepción. Un 11% de EP (más de la mitad dentro de esta categoría) están vinculados a esta problemática concreta. Como en el caso del agua, el conflicto relativo a los RTPs ilustra los cambios en la naturaleza de la protesta asociados al proceso de **institucionalización** de la política ambiental. Su menor politización en el ámbito estatal (no entró en la agenda electoral en la misma

³⁵ Véase, por ejemplo, Real Decreto 2068/1996, de 13 de septiembre, por el que se **modifica** la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de los organismos de **cuenca**.

medida que el agua) confiere a su análisis un especial interés en el estudio de la relación entre la protesta y la política pública (véase el capítulo octavo).

De nuevo, los antecedentes directos de las medidas contra la contaminación industrial son **predemocráticos**. En 1961, el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) introdujo la perspectiva ambiental en el control de los efectos de las actividades clasificadas. Pieza fundamental en el régimen de **autorizaciones**, el RAMINP ha supuesto un instrumento crucial para la lucha contra la contaminación de los **municipios** (Fernández y **Sanroma 2000**), siendo el principal recurso legal de la Administración local (y los ciudadanos) para vetar instalaciones contaminantes. Un segundo pilar del marco legal en esta materia se estableció con la aprobación de la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico. La elaboración de esta norma respondió, como otras medidas adoptadas en esos años ya comentadas, a la influencia del contexto internacional generado en torno a la organización de la Conferencia del Medio Ambiente de Naciones Unidas de Estocolmo. No obstante, se trata de una ley moderna que sigue constituyendo la norma básica en la actualidad, aunque su aplicación no se hizo efectiva hasta la década de los **noventa**³⁶.

A grandes **rasgos**, las medidas contra la contaminación durante los ochenta se centraron en la mitigación de su impacto directo sobre la población en ciudades industrializadas. Las medidas de saneamiento atmosférico implicaron la reubicación fuera de las ciudades de las instalaciones industriales que habían quedado absorbidas por el crecimiento urbano. Se trata básicamente de un desplazamiento geográfico de la contaminación que reduce su incidencia directa y su visibilidad social. Las nubes tóxicas y las alertas por contaminación dejan de ser constantes en la vida de las ciudades industrializadas. Este cambio en el contexto de la problemática redujo el potencial de movilización social ante las problemáticas ambientales de la industria (salvo en casos de oposición a nuevas instalaciones).

³⁶ La entrada en la **UE** ha supuesto la sucesiva introducción de valores límites de emisiones de la **industria**.

Estas actuaciones de carácter reactivo y puntual no implican la articulación de una dimensión ambiental en la política industrial. La prioridad en la agenda política del desempleo y el acceso privilegiado de la industria al proceso de toma de decisiones retarda el proceso de regeneración **del** tejido industrial. La ausencia de incentivos (**fiscales** y judiciales) para introducir medidas correctoras y cambiar procesos **productivos**, así como la tolerancia de la Administración ante las infracciones ambientales, frenan la incorporación del criterio ambiental en el proceso de toma de decisiones.

En 1983, la tímida introducción del delito por emisiones y vertidos en el código penal ilustra esta situación. Su efecto **disuasorio** resultaba mínimo debido a la parvedad de las penas previstas. En sus primeros ocho años de vigencia sólo se produjeron **11** sentencias condenatorias. El 90% de los casos instruidos **fueron** sobreseídos debido, **principalmente**, al **insuficiente** fundamento de las pruebas condenatorias. La complejidad para demostrar el riesgo para la salud humana de las actividades contaminantes supone un obstáculo insalvable para las organizaciones ecologistas, y los propios fiscales, carentes de **medios**³⁷.

En la década de los noventa, no **obstante**, la política ambiental europea, en conjunción con la labor de denuncia ecologista, promovió paulatinamente la incorporación del criterio ambiental en el ámbito industrial (Jiménez 2001). El PEN de 1991, por ejemplo, supuso uno de los primeros documentos de planificación que **reflejan** la adopción de un programa ambiental de carácter horizontal, fijando, por primera vez, objetivos ambientales para la política energética española. A nivel discursivo, esta evolución quedó plasmada en el Libro Blanco de la Industria elaborado por el **MINER** en 1994. Al margen de sus **limitaciones**³⁸, me interesa

³⁷ El escaso número de procedimientos abiertos contrasta con el número de denuncias interpuestas: unas 54.000 denuncias hasta 1990 (véanse informaciones publicadas en *El País* del 14 de julio y 25 de octubre de 1991).

³⁸ Aunque quedan todavía alejados de las peticiones del movimiento ecologista así como de los criterios ambientales aplicados en otros países (que han implantado ecotasas y medidas de ahorro **energético**). El PEN de 1991 planteó la reducción de emisiones de SO₂ y NO_x, y (**sólo**) la limitación del crecimiento de las de CO₂.

destacar que la evolución de la política industrial en estos años implicó un cambio en la forma de definir las problemáticas ambientales y, consecuentemente, en el contexto de la problemática ambiental en esta materia. La generalización de filtros (y otras soluciones de "final de tubería") no sólo redujo el nivel de emisiones y vertidos (y los episodios de contaminación), sino que, además, el control de la contaminación conllevó un aumento de su visibilidad en forma de residuos. La necesidad de gestionar cantidades crecientes de residuos que previamente se vertían sin control hizo perentoria la dotación de infraestructuras para su tratamiento y almacenamiento (incineradoras, plantas de tratamiento físico-químico, vertederos controlados, etc.) de las que se carecía hasta el momento. La ubicación de estas instalaciones con frecuencia ha dado lugar a intensos conflictos locales.

Evolución de la protesta

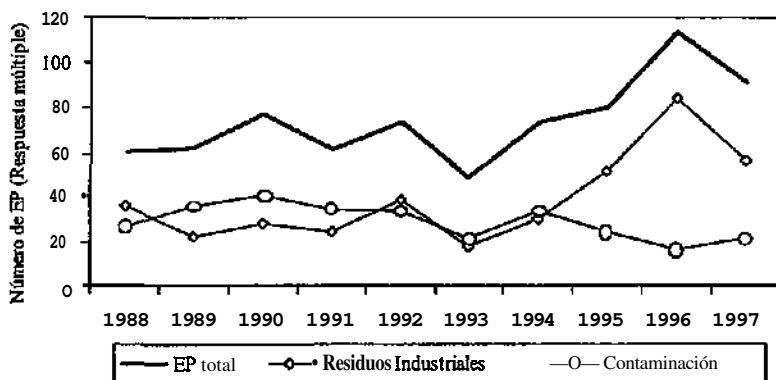
En este sentido, mientras que en los setenta y ochenta la protesta se refiere a la contaminación procedente de instalaciones industriales en funcionamiento, en los noventa los proyectos de infraestructuras de gestión de RTPs pasan a ser la causa principal de la acción colectiva. Entre 1988 y 1997 las protestas relacionadas con estas infraestructuras significaron el 12,5% del total de EP registrados y el 7,3% de los CA (unos 100 casos distintos). El menor porcentaje en términos de CA indica el carácter intenso que suele caracterizar a estos conflictos.

El cambio en la forma en la que se **manifiesta** la agresión ambiental conduce a escenarios más propicios para la movilización social. En cierta **medida**, se produce un proceso contrario al descrito en relación con la evolución de la oposición a las infraestructuras de carreteras. Si la industrialización de la agricultura y la reducción de explotaciones familiares redujo la presencia de afectados **directos** por las carreteras, en este caso se dio una circunstancia inversa. El inicio de una política de gestión de residuos supuso la concentración del impacto ambiental en forma de instalaciones contaminantes con potenciales afectados directos. Al mismo tiempo implican la realización de un trámite de autorización donde el marco administrativo ofrece más posibilidades de **parti-**

cipación ciudadana. La evolución del número de EP que presenta el Gráfico 4.11 apoya esta interpretación.

Los procesos de toma de decisiones relacionados con la instalación de estas infraestructuras suelen implicar a distintas autoridades de distintos niveles territoriales. El carácter multinivel de los procesos relativos a la instalación de estas **infraestructuras** aumenta las oportunidades potenciales de los opositores. La coincidencia de numerosos proyectos no sólo concentra en el tiempo y en espacio la problemática **ambiental**, sino que facilita la puesta en marcha de estrategias de generalización del conflicto y el cuestionamiento de la orientación de la política nacional. Estas cuestiones son **analizadas** con más detalle en el capítulo octavo.

Gráfico 4.11. *Evolución del nivel de la protesta sobre contaminación industrial en España, 1988-1997. Total y subcategorías de residuos industriales y contaminación*



2.5. Nuclear: un conflicto en moratoria

La movilización antinuclear **significó** sin duda la protesta ambiental más intensa y la que adquirió mayor prominencia en el ámbito político estatal durante la transición. Como indiqué en el capítulo segundo, del mismo modo que la protección de espacios

naturales motivó la aparición de grupos conservacionistas, la oposición **antinuclear** impulsó la constitución de nuevas organizaciones que constituyeron la base del componente más radical del **ecologismo**.

En el decenio estudiado, algo menos del 7% de los EP y un 5% de los CA están relacionados con esta problemática. Esta **diferencia** de dos puntos **apunta**, como en el caso de la protesta **del** agua, el carácter intenso del conflicto. Además, se trata de la problemática ambiental que con más **frecuencia** aparece en las páginas de nacional. Este porcentaje refleja la concentración de las competencias en esta materia en la Administración central alrededor de organismos adscritos al **MINER** como el Consejo de Seguridad **Nuclear**, o la Empresa Nacional de Residuos **Radioactivos**, **ENRESA**. Pese a que las CCAA tienen escasas **competencias**, pueden jugar un papel importante en materia de la fiscalización del funcionamiento correcto de las centrales y la gestión de los residuos, lo que **confiere** a la política un carácter **multinivel**. Igualmente, con altibajos, la cuestión nuclear ha permanecido en la agenda electoral estatal de **los** partidos políticos.

El caso de la energía nuclear ofrece una nueva ilustración, quizás paradigmática, del peso de la dependencia histórica en la evolución de la política, así como de la continuidad de la orientación e intereses económicos del sector eléctrico dominantes más allá del cambio de régimen (**Lancaster** 1989). La opción nuclear de la política energética se concretó en el primer Plan Energético Nacional, PEN, de 1975. En realidad se trataba de un programa de **nuclearización** del sector energético con el objetivo de reducir la dependencia nacional del petróleo. Con este fin, el PEN preveía pasar de 3 a 25 centrales nucleares. La continuidad del programa quedó fijada en los Pactos de la Moncloa. Pese a que la discusión parlamentaria del primer PEN de la democracia en 1979 coincidió con el accidente nuclear de **Harrisburg** (EE.UU.) y la generalización de las movilizaciones antinucleares en todo el territorio **español**, y pese a que la izquierda parlamentaria comenzaba a adoptar posi-

ciones antinucleares, el Gobierno de la UCD no reorientó de manera **significativa** la **política**³⁹.

El cambio socialista no supuso una reorientación sustantiva de la política energética, ni quebrantó el acceso privilegiado de los intereses de las eléctricas al proceso de toma de decisiones. Pero al mismo tiempo su decisión de establecer una moratoria nuclear refleja la incidencia de la protesta y de su acercamiento al movimiento ecologista durante el periodo electoral previo. Como señalé en el segundo capítulo, el abandono por parte del PSOE de su estrategia de consenso en su relación con el Gobierno de la UCD en 1980 allanó el avance de las propuestas antinucleares dentro del partido. La incorporación de la moratoria nuclear en su programa supuso un punto más de encuentro con el movimiento ecologista. Cuando alcanza el poder desechó el PEN de sus antecesores. El primer PEN socialista (1983-1992) fijó un número de 10 centrales y estableció la moratoria **nuclear**⁴⁰. La nueva situación implicó la reducción de la contestación antinuclear.

2.6. Evolución de la protesta

A partir de la segunda mitad de los ochenta la protesta antinuclear se ha centrado en una labor persistente de denuncia de los (pequeños) accidentes en las centrales en funcionamiento y la falta de planes de emergencia. Periódicamente (anualmente) está denuncia se transforma en manifestaciones en los emplazamientos de las centrales.

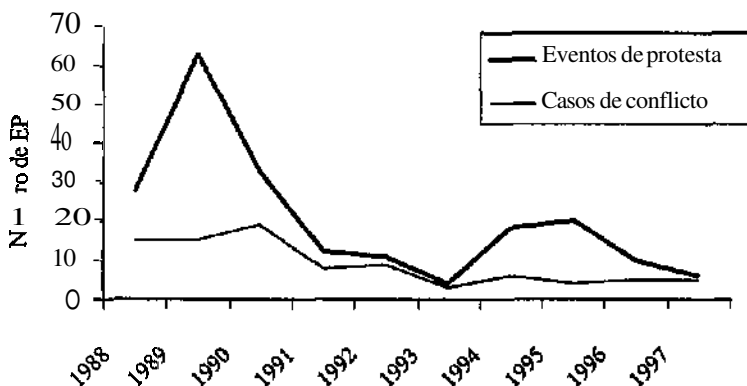
El Gráfico 4.12 refleja la evolución de la protesta (de acuerdo a EP y CA) entre 1988 y 1997. El rasgo más **destacable** es quizás la **revitalización** en 1989 de la protesta provocada por el accidente

³⁹ No obstante, sí introdujo cierta racionalización de la **planificación** (de los Ríos 1989, p.129). El número de centrales previstas se redujo a las tres en funcionamiento (mas las siete en construcción) y alguna de las ocho con licencia previa.

⁴⁰ Este recorte supuso reducir a dos las siete plantas nucleares proyectadas, abandonándose los proyectos de **Lemóniz** I y II,, **Valdecaballeros**, I y II y Trillo II, y la finalización de la construcción de **Cofrantes** y **Ascó** II.

nuclear en la central de **Vandellós I**⁴¹. El pico dibujado por los datos de EP refleja la exitosa campaña exigiendo su cierre definitivo en Cataluña, así como de la malograda ILP "*Vivir sin Nucleares*" con la que el movimiento extendió su campaña a toda España (VV.AA. 1991). En 1989 alcanzó el 25% del total de EP registrados este año. La brecha entre las dos líneas refleja el proceso de intensificación temporal del conflicto.

Gráfico 4.12. *Evolución de la protesta antinuclear en España, 1988-1997*



El nivel de la protesta a finales de los ochenta se debe también a la polémica retirada de pararrayos radioactivos y la oposición a la construcción de instalaciones para su almacenamiento. La oposición popular a estas instalaciones produjo conflictos locales de cierta intensidad⁴².

⁴¹ El segundo accidente nuclear, tras el de **Chernobil**, más grave ocurrido en Europa.

⁴² Como el proyecto en Domeño (Valencia). Véase *El País*, 12 de mayo de 1989. La aprobación de nueva normativa en materia de seguridad radioactiva (en 1986 y 1987) obligaba a **ENRESA**, a retirar unos 25.000 pararrayos radioactivos, muchos de ellos en edificios públicos (como colegios). Finalmente fueron depositados en el cementerio de residuos nucleares de baja y mediana intensidad en El

A mediados de la década se produce un incremento moderado de la protesta motivado por tres conflictos de índole diversa. En *primer* lugar, los datos reflejan la **campaña** internacional contra las pruebas nucleares de Francia en **Mururoa** en 1995. En *segundo* lugar, también recogen EP dentro de la campaña por el cierre de la central de Zorita (**Guadalajara**) en 1994, **revitalizada** a raíz de la controvertida reparación de la tapa de la vasija del reactor. En este último caso, la coincidencia de la avería de Zorita con un momento de gran accesibilidad del movimiento ecologista al Estado (y la visibilidad que le otorga su participación en el CAMA) explican este repunte de EP registrados, que se produce sobre todo en escenarios políticos e institucionales. En *tercer* lugar, en los noventa también se producen protestas en las localidades barajadas por **ENRESA** para emplazar un depósito en profundidad de residuos radioactivos. La campaña de oposición ecologista (encabezada por AEDENAT y Greenpeace) fue adquiriendo intensidad según se avanzaba en el proceso de designación de las zonas apropiadas para ubicar el **futuro** cementerio. Este proceso de movilización contra los (posibles) cementerios nucleares deja constancia del alto potencial de movilización de la problemática nuclear, así como de la **eficacia** del movimiento para articular la oposición ciudadana. Circunstancias que sin duda fueron tenidas en cuenta por ENRESA en su decisión de aplazar la decisión hasta el año 2008⁴³. En **definitiva**, la evolución del nivel de la protesta antinuclear en los noventa refleja la escasa **actividad** decisoria en un contexto de moratoria nuclear, aunque mantiene su presencia en el ámbito político estatal y muestra el alto potencial de movilización de esta problemática y la facilidad relativa con la que se activa en las agendas políticas **estatales**⁴⁴.

Cabril (Córdoba), cuya ampliación a finales de los ochenta motivó igualmente protestas ecologistas y ciudadanas.

⁴³ Las movilizaciones se produjeron en diversas **localizaciones preseleccionadas**, destacando por su volumen las manifestaciones en la comarca de Los Pedroches (Córdoba).

⁴⁴ Como indica de nuevo la inclusión del **cierre** de las centrales nucleares en el programa electoral del PSOE en las elecciones de 2000.

2.7. *Ecología urbana: una protesta de bajo perfil*

Esta categoría engloba una amplia variedad de situaciones ambientales que tienen como común denominador estar asociadas al medio de vida urbano. En la muestra representan el 20% del total de EP. La baja **probabilidad, inferior** al 10%, de aparecer en la sección estatal (columna 4) indica la alta selectividad de El País a la hora de cubrir informativamente eventos de protesta en esta materia o, desde la perspectiva de análisis de esta investigación, la escasa articulación de los problemas del medio ambiente urbano como cuestiones políticas de relevancia estatal. Además, la escasa diferencia entre EP y CA (columna 2) dibuja un panorama de conflictos poco intensos. En general, el medio ambiente urbano genera una actividad de protesta difusa y fragmentaria.

Solamente en el caso de EP vinculados a la oposición a demandas de tratamiento de basuras, **la** mitad de los EP en esta categoría (un 10 por ciento del total de EP) matiza este bajo **perfil** de la acción colectiva. La protesta en materia de residuos sólidos urbanos guarda cierta semejanza con el caso de los **RTPs**. La alta tasa de incremento de basuras y el descuido tradicional de las distintas administraciones ante el problema de su gestión ha provocado múltiples conflictos cuando a mediados de los noventa se intentó cambiar la **situación**⁴⁵. Sin embargo, pese a su carácter intenso (incluso **violento**), estos conflictos no se extienden más **allá** del ámbito de la política local (como sugiere la baja probabilidad de aparecer en nacional). El aumento del nivel de protestas no está asociado a un proceso de generalización de la problemática en el ámbito estatal en la misma medida que el conflicto relativo al agua o a la gestión de RTPs. Esta diferencia se **explica**, entre otros factores, por el menor carácter **multinivel** de los procesos decisorios y la distinta posición de las administraciones locales ante estos conflictos. Al margen de esta **problemática**, durante el decenio analizado, sorprende el bajo nivel de la protesta relativa a otras pro-

⁴⁵ A nivel de normativa estatal, la inflexión se produce a mediados de los noventa cuando se inicia el proceso de transposición de la Directiva 94/62/CE sobre Envases y Embalajes y la **aprobación**, tras numerosos **borradores**, de la ley de 1996 sobre esta materia y dos años más tarde sobre residuos (Ley de 10/1998).

blemáticas ambientales especialmente relevantes en las ciudades españolas como las vinculadas al **tráfico** o el ruido. En ambos casos sólo suponen aproximadamente un 3% del total de EP (un 15% de los EP en esta categoría). La problemática del ruido ilustra la paradoja que plantean algunos problemas ambientales que aun afectando a gran cantidad de personas no llegan a configurarse como problemas políticos.

El informe del Defensor del Pueblo en 1998 señaló el ruido como "uno de los problemas ambientales que más preocupa a los **ciudadanos**, que de forma reiterada vienen denunciando esta situación, así como la ineficacia de las medidas adoptadas por las Administraciones competentes para dar una respuesta coherente a estas **reclamaciones**" (1999, p.59). Más del 50% de las demandas que en temas ambientales recibe el Ayuntamiento de Madrid tiene como causa las molestias por ruido (Castro 1999). Sin embargo, al mismo tiempo en las encuestas aparece a la cola de problemas ambientales según su **gravedad**⁴⁶. Este dato indica su escasa articulación como problema político (**público**)⁴⁷. Las noticias sobre quejas de vecinos por el ruido de las noches españolas son bastante comunes en las páginas **locales**, sin embargo su naturaleza **infralocal** (normalmente se refieren a protestas de vecinos de una misma calle) y el hecho de que rara vez se organizan colectivamente (las protestas consisten en denuncias privadas ante la policía, etc.) las hacen muy difusas. El **confinamiento** al ámbito local y el carácter "apolítico" de las protestas contra el ruido (o el tráfico) puede vincularse al bajo **perfil** de la actuación de las autoridades ambientales estatales (y **autonómicas**)⁴⁸.

⁴⁶ Véase p. ej., el barómetro del CIS de marzo de 1999.

⁴⁷ Y de alguna manera que la opinión **vertida** en las encuestas puede considerarse más como una percepción de la realidad pública que de las **situaciones** privadas. La percepción de la gravedad del ruido **umentaria, caeteris paribus**, si se constituyera como objeto de debate político nacional.

⁴⁸ Aunque en los últimos años se ha desarrollado una normativa **autonómica** sobre ruido, hasta recientemente las ordenanzas municipales y Planes Generales de Ordenación Urbana (**PGOUs**) constituían el principal marco normativo (**junto** con las regulaciones establecidas en la Norma Básica de **Edificación**). El ruido generado por el tráfico, por ejemplo, no estaba contemplado. La perspectiva de la

Los datos comparados, basados en EP aparecidas en ediciones **nacionales**, son **significativos** en este respecto. En el caso de las páginas nacionales de El País, en diez años solamente aparece registrada una protesta relativa a **los** problemas ambientales del **tráfico** (0,1% del total). Este panorama contrasta con Alemania e Italia, países en los que el problema del tráfico **adquirió** mayor relevancia política (con un 4% del total de EP). En el caso de Italia, **la** grave contaminación atmosférica de muchas de sus ciudades **ha llevado** recientemente a que se generalicen **las** restricciones en el uso del coche (los llamados "domingos sin **coche**"), dentro de iniciativas en las que el Ministerio de Medio Ambiente ha jugado un papel **fundamental**⁴⁹.

Evolución de la protesta

La naturaleza de **la** problemática ambiental en las ciudades ha experimentado una transformación importante. Se han reducido los problemas relativos a las condiciones higiénicas (alcantarillado) y de contaminación industrial que caracterizaron la agenda ambiental del movimiento vecinal de los setenta. Persisten las problemáticas vinculadas a la disciplina urbanística (**infraestructuras viarias**, protección del patrimonio **arquitectónico**⁵⁰ y de parques y **zonas** verdes). Y, como refleja el Gráfico 4.13, aumentan fundamentalmente las protestas relacionadas con las incineradoras y otras infraestructuras de gestión de residuos domésticos (línea

aprobación de una Ley **Básica** sobre **contaminación acústica** sugiere una posible modificación del contexto de **la** protesta en esta **materia** en el futuro.

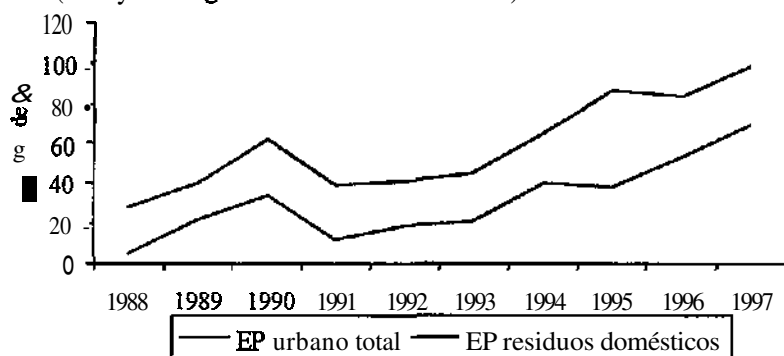
⁴⁹ A comienzos de 2000 el Ministerio de Medio Ambiente italiano prohibió el tráfico en los centros históricos de 150 ciudades un domingo de cada mes (véase El País 17 enero de 2000). Aunque la medida es de carácter simbólico y su **incidencia** sobre niveles de contaminación atmosférica resulta muy **limitada**, revela un proceso de la **configuración** de la problemática como una cuestión estatal, tal y como los datos sobre protestas unos años antes sugieren. Las actuaciones realizadas por el MIMAN en esta dirección han **sido** mucho más tímidas.

⁵⁰ Como la protección del **Albayzín** en **Granada**, los jardines públicos de Aranjuez o edificios emblemáticos como el Botánico de **Valencia**, o zonas verdes, **semirurales** y parques **periurbanos** (como la Huerta de **Valencia**, la Casa de Campo o la Dehesa de la Villa en **Madrid**, etc.); para el caso de Madrid véase, p. ej., Ecologistas en Acción, 1999.

fin). **Mientras**, las protestas motivadas por el ruido y el tráfico aparecen como problemas potenciales; aumentado también, aunque de forma muy modesta.

Termino esta sección realizando una breve nota sobre la aparición de nuevas demandas ambientales. Los datos de la protesta no señalan de manera clara la aparición de estas nuevas problemáticas, aunque, teniendo en cuenta la evolución de la protesta ambiental en otros contextos **europeos**, sí ofrecen algunas pistas sobre **posibles** tendencias futuras a este respecto.

Gráfico 4.13. *Evolución del nivel de la protesta sobre la calidad del medio ambiente urbano en **España**, 1988-1997*
(total y **sub**categoría de residuos domésticos)



En este sentido, se perciben de manera incipiente los temas relativos a la seguridad alimentaria. Se trata de demandas que unen la dimensión ambiental con los derechos del consumidor. Hacia mediados de los noventa la protesta comienza a reflejar el [potencia] de movilización de temas de medio ambiente que plantean riesgos para la salud tan sutiles como el que representa la continua exposición a campos electromagnéticos de los tendidos eléctricos de alta tensión o las antenas de **telefonía** móvil, la transmisión de sustancias carcinógenas de los envases de PVC (**policloruro** de vinilo) del agua mineral, los alimentos **transgénicos**, las dioxinas de las incineradoras, o la calidad de los alimentos, etc.

Una **problemática** que en otros países aparece ligada a la producción industrial de alimentos es la de los derechos de los animales. En el Reino Unido, Suecia o Italia la protesta contra la caza y el bienestar de los animales utilizados en la producción industrial ha adquirido un componente ético escasamente desarrollado en España. En concreto, la cuestión de la caza se plantea desde la perspectiva **conservacionista**, desprovista por lo general de razones éticas. En términos comparados, el tema de los derechos de los animales parece tener una menor incidencia en términos de protesta en España⁵¹ y aún se circunscribe **fundamentalmente** a denuncias de maltrato de animales en las fiestas, el bienestar de animales de compañía y en los zoológicos así como a la antitauromaquia.

3. El distinto potencial de **movilización** las **problemáticas ambientales**

En la sección **anterior**, el análisis de la protesta ha sido vinculado a los rasgos del proceso de toma de decisiones y sus cambios en el tiempo. A su vez, estos cambios **modifican** los condicionantes políticos y socioeconómicos ligados al potencial de movilización de la protesta que abordo a continuación.

Como argumenté en el capítulo anterior, la extensión de la protesta en los noventa ha implicado un aumento moderado de todo tipo de movilizaciones, aunque con un promedio menor de participantes. Mi interpretación de estos resultados apuntaba un proceso de **diversificación** de las acciones colectivas que tienen lugar en escenarios sociales y, en concreto, al aumento de acciones directas no violentas protagonizadas por activistas ecologistas. Al mismo tiempo argumenté que esta tendencia no parece haber supuesto, necesariamente, una disminución en el potencial de **movi-**

⁵¹ En total un 2% del total de EP de la **submuestra** de las páginas nacionales frente al más del 10% en los países mencionados (**Rootes**, en preparación). La controversia sobre la **caza** del zorro en Inglaterra ha llegado a constituir un punto central en los debates electorales (ofreciendo un buen ejemplo de estrecha **vinculación** entre la protesta social y la configuración de las agendas electorales).

lización de la problemática ambiental en general. El análisis desagregado por problemáticas permite elaborar aquella interpretación, en conexión con la discusión en la sección anterior.

La Tabla 4.6 puede interpretarse como un mapa del distinto potencial de movilización de las problemáticas ambientales en España en el periodo 1988-1997. Las dos primeras columnas presentan la distribución porcentual de las movilizaciones y del total de participantes. La tercera columna ofrece los valores del promedio de participantes en las movilizaciones. Las problemáticas (filas) han sido ordenadas en orden decreciente de acuerdo al valor de dicho promedio. Por último, la cuarta columna refleja la distribución porcentual para las movilizaciones grandes (a partir de 500 participantes). Como puede observarse las filas de la tabla incluyen algunas subcategorías más específicas dentro de las distintas problemáticas con objeto de afinar a la hora de identificar el distinto potencial de movilización de los diversos temas ambientales.

Las dos categorías más específicas, la oposición nuclear y el agua, destacan como los temas que relativamente movilizan más gente (en el caso de los temas nucleares también en términos absolutos). Conjuntamente supone un 20% de las movilizaciones y un 40% de todos los participantes. Especialmente en el caso de la protesta antinuclear y el agua, las manifestaciones han sido muy concurridas (como indica la columna 4, un 60% y 40% respectivamente de las movilizaciones contaron al menos con 500 participantes). Su potencial de movilización es aún mayor cuando se considera sólo las movilizaciones relativas a las centrales nucleares. De manera similar, dentro de las problemáticas del agua, las movilizaciones relativas al reparto y uso del agua (las "guerras del agua") muestran una mayor capacidad de movilización social. Los dos temas coinciden también en ser habitualmente identificados por los españoles entre los problemas ambientales más graves (junto con los incendios). Circunstancia asociada al hecho de encontrarse entre los escasos temas ambientales presentes, como he mencionado, en la agenda política estatal de los noventa.

Tabla 4.6. *Potencial de movilización de las problemáticas ambientales en España, 1988-1997*

	(1)	(2)	(3)	(4)
Problemática ambiental**	Distribución del total de movilizaciones	Distribución del total de movilizadas*	Promedio de participantes (Trimediana)*	Porcentaje de movilizaciones grandes* (>499 participantes)
TOTAL	N=885	N=863,422	X=286	N=296
Antinuclear	9,9	22,2	663	61,2
Centrales nucleares	4,9	12,4	875	67,4
Agua	9,5	16,4	419	39
Reparto	5,4	10,6	508	45,8
Industria y Energía	22,9	16,9	336	38,6
Residuos industriales	14,1	10,7	364	41,6
Ecología Urbana	21,2	14,8	218	24,3
Residuos urbanos	9,4	7,8	243	26,5
Ruido	4,6	1,8	178	24
Tráfico	3,3	3,6	231	24,4
Territorio	21,9	19,2	213	29,1
Carreteras	4	5,6	490	28,6
Derechos Animales	1,2	0,3	163	14,3
Medio Natural	9,1	7,9	135	19,2

*Los porcentajes se refieren a los EP con información sobre número de participantes (aprox. 65%)

**He dejado fuera un 4,3% de las movilizaciones referidas a otro tipo de demandas

La información que sitúan tres prebujos más amplias, que en total suponen el 5% de las movilizaciones, pero que moviliza el 11% de la población. Ante a ello, el mayor número de personas. Como indican los promedios de participación y el número de manifestaciones grandes, la contaminación industrial, la contaminación urbana y la ordenación del territorio parecen tener, en términos generales, un potencial de movilización mayor que las dos categorías anteriores.

Entre los distintos temas relacionados con la calidad del medio ambiente industrial, las protestas relacionadas con los residuos tóxicos suponen el 60% ~~del~~ total de las movilizaciones en esta categoría y muestran un potencial cercano al de los temas antinuclear o la gestión del agua. Los demás temas ofrecen un potencial de movilización inferior. Esta circunstancia es especialmente **destacable** en el caso de las demandas relativas al **medio** ambiente urbano como ~~el~~ tráfico y el ruido. Ambas problemáticas juntas producen sólo un 8% de **las** movilizaciones. Como discutí en la sección anterior, las quejas individuales apenas se configuran como acciones colectivas de protesta **y**, cuando lo **hacen**, suele tratarse de movilizaciones pequeñas.

Dentro de la **categoría** de territorio, las movilizaciones relativas a carreteras son **raras** (suponen un 4% del total, algo menos del 20% dentro de esta categoría). Además, en pocas ocasiones producen movilizaciones amplias. El promedio de participación es no obstante alto, lo que sugiere que algunas manifestaciones sí han conseguido movilizar a los ciudadanos de manera masiva. Dentro de esta **categoría**, la oposición a la construcción de urbanizaciones, por el contrario, parece estar protagonizada por activistas ecologistas, como el promedio de poco más de 100 personas **sugiere**⁵². La importancia de la presión urbanística y el **frecuente** beneplácito de los ayuntamientos, reduce la presencia de uno de los aliados locales más importantes en la movilización ecologista en otras problemáticas como la oposición a las infraestructuras hidráulicas, de **RTPs**, nucleares, etc.

Al final de la tabla se sitúan las demandas relativas a la defensa de los derechos de los animales y del medio natural. Los factores que permiten explicar el bajo potencial de movilización de las demandas conservacionistas han sido **mencionados**. La **protección** de especies o de los bosques produce poca movilización social.

⁵² Puerto **Sherry** en Cádiz, caso de **Monegros** en el **Moncayo**, en la Playa de la Arena en **Cantabria**, Costa **Doñana**, etc. son algunos de los múltiples ejemplos recogidos en **la** muestra **analizada**. Sobre **la** presión urbanística véase **Osorio** 1995; sobre la extensión del modelo de urbanización del litoral a las zonas de montaña (**Santamarta** 1998).

Esta categoría agrupa demandas conservacionistas "puras" que **habitualmente** se formulan en términos generales y con carácter proactivo donde las causas de la degradación ambiental suelen ser múltiples y difusas (**el** atropello de vertebrados en carreteras o la mortandad de aves en tendidos eléctricos, la reforestación con especies de crecimiento rápido, etc.) y no generan afectados directos. El bajo potencial de movilización a favor de los derechos de los animales indica el ya mencionado escaso valor moral (componente ético) **atribuido** a estos temas en España de momento.

Considerando las movilizaciones relacionadas con los distintos tipos de residuos nucleares, industriales o **domésticos**, los datos en la Tabla 4.6 distinguen su potencial de movilización de acuerdo a su peligrosidad. Esta distinción también es establecida en el distinto nivel de rechazo que las diferentes instalaciones para su tratamiento parecen generar entre los **españoles** (ENRESA 1998). Esta **concordancia** apunta **la** importancia de la percepción de **los** costes (del riesgo para la salud) en la determinación del potencial de movilización (aquí medido como participación efectiva en movilizaciones) de las distintas problemáticas ambientales. En este **sentido**, es razonable esperar un mayor potencial de movilización en aquellas problemáticas en las que la **identificación** de la causa está clara y los efectos (potenciales) se concentran en el tiempo y el espacio y son percibidos como graves. **Tal** y como indicaban los datos en el capítulo anterior y como examino a nivel desagregado a continuación, la visibilidad y los costes de la movilización también están vinculados con **el** hábitat (o el contexto **socioambiental** en el que se produce la demanda).

4. El ámbito territorial de la demanda: el distinto potencial de generalización de las problemáticas ambientales

Anteriormente he vinculado el predominio de la definición local de los problemas a **los** condicionantes políticos adversos (a la escasa **institucionalización** de la política ambiental) y a la debili-

dad de las estructuras organizativas estatales del movimiento ecologista. De hecho, el aumento de **la** proporción de demandas **ambientales definidas** como estatales a partir de 1994 fue señalado (en el capítulo segundo) como un indicador del avance en la configuración de un subsistema estatal de política ambiental. Sin embargo, ni la **institucionalización** de la política ambiental "avanza" igual en todos sus frentes (como acabo de discutir) ni las estructuras estatales del movimiento ecologista desempeñan del mismo modo su actividad de presión ante los distintos temas. En este **sentido**, es razonable esperar que la extensión territorial que se suele atribuir a las demandas varíe de acuerdo a la problemática general detrás de las mismas.

Como cabría esperar, las demandas dentro de las categorías de medio ambiente urbano y territorio destacan por un mayor grado aún de localismo. En ambos casos sólo uno 10% de los EP supera el ámbito local. En el otro extremo, la generalización de la problemática ambiental parece más avanzada en las áreas de la protesta antinuclear, medio natural y agua: en los tres casos aproximadamente un 30% de los EP se refieren a problemas **suprolocales**. Aunque las diferencias no son excesivas, se ajustan a los rasgos de cada una de las distintas áreas de política descritas en la sección **anterior**⁵³.

La protesta **antinuclear** es la categoría en la que la dimensión internacional del conflicto queda más patente, debido a la importante **campaña** de oposición a las pruebas nucleares en **Mururoa**. El ámbito autonómico adquiere igualmente relativa relevancia en protestas conservacionistas debido a la ya referida descentralización de las competencias en medio natural y escasa dimensión **multinivel** de los procesos de toma de decisión en esta materia o cuando la tienen su escasa **politización** y visibilidad.

⁵³ También es el porcentaje de las protestas vinculadas a la protección de **los** animales. En mi **opinión**, más que con la existencia de un espacio de política en el ámbito estatal, esta tendencia se debe a que las demandas se suelen **referir** a derechos de carácter universal para los animales. La importancia relativa de **demandas** autonómicas refleja el importante desarrollo de este tipo de normativa en este nivel.

En un contexto de débil **institucionalización** de la política ambiental, la generalización de las demandas (su entrada en el debate político estatal) ha sido relacionada con aquellas problemáticas con afectados directos y que además se producen en contextos propicios para la movilización. En este sentido, en el capítulo anterior, señalé la importancia de la movilización en **pequeñas** ciudades en los que las estructuras comunitarias formales e informales hacen más probable la acción **colectiva**⁵⁴. Los valores en la Tabla 4.7 muestran el tamaño promedio en número de habitantes de los municipios en los que tuvieron lugar las distintas movilizaciones entre 1988 y 1997. La columna 2 se **refiere** exclusivamente al tamaño de los municipios en los que se celebraron movilizaciones grandes. Las problemáticas están ordenadas en orden creciente según el tamaño promedio de los municipios.

Tabla 4.7. *Tamaño promedio de los municipios en los que tienen lugar movilizaciones de acuerdo con el tipo de problemática ambiental** (en miles)

Problemática ambiental**	(1) En todas las movilizaciones	(2) Sólo en movilizaciones grandes (>499 participantes)
Industria y calidad ambiental	34	23
Agua	31	45
Antinuclear	112	48
Territorio	59	52
Medio Natural	241	131
Medio Ambiente Urbano	294	1.127
Derechos Animales	1.654	3.084

*Los porcentajes se **refieren** a los EP con información sobre número de participantes (aprox. 65%).

He dejado fuera un 4,3% de las movilizaciones referidas a **otro tipo de **demandas**

⁵⁴ Véase el Gráfico 3.7 en el que asocié el volumen de la movilización al tipo de habitat en el que tuvieron lugar (medido como población del municipio).

Los datos en la tabla revelan aparentemente una contradicción: por lo **general**, las movilizaciones contra la contaminación industrial tienen lugar en poblaciones **pequeñas** (en torno a los 20.000 y 40.000 **habitantes**), mientras que lo lógico sería que se produjeran fundamentalmente en zonas industrializadas, normalmente, densamente pobladas. Sin embargo, este resultado es coherente con las explicaciones clásicas de la acción colectiva. En contextos industrializados la movilización puede resultar más difícil precisamente por el carácter cotidiano de la contaminación y su vinculación a la actividad laboral de sectores importantes de los habitantes. El hecho de que los "afectados" dependan de manera directa o indirecta de la presencia de estas industrias puede contribuir a mantener baja la intensidad de la protesta ambiental (Crenson 1971).

Igualmente contradictorio puede parecer el dato de que las movilizaciones en materia de medio natural tengan lugar en **hábitats** urbanos. Sin embargo de nuevo tiene una explicación lógica. La ausencia de afectados directos en los que se concentren los efectos negativos del deterioro **del** deterioro del medio (o **el** carácter difuso de los beneficiarios de las medidas de conservación) hace que predomine la acción colectiva de activistas ecologistas. Éstos suelen desplazar su protesta a las ciudades (a las capitales de provincia), donde es más fácil captar la atención de los medios de comunicación y de las autoridades. Esta interpretación es respaldada por el hecho de que el **tamaño** medio de las poblaciones se reduce a la mitad cuando se trata de movilizaciones grandes.

Esta explicación adelanta un argumento que desarrollo en el siguiente capítulo sobre **el** distinto rendimiento de las formas de la protesta de acuerdo al contexto (habitat) en el que se producen. Así una acción no violenta a cargo de varios activistas puede ser más efectiva en una ciudad que en una población pequeña donde la movilización popular puede ser la única forma de "hacerse notar" (ganar visibilidad política).

En **definitiva**, el habitat funciona como una variable intermedia en la determinación del potencial de movilización en un doble sentido. Por un lado, establece las condiciones de tipo **socioam-**

biental que determinan la facilidad con la que la degradación ambiental se construye como problema social. Por otro lado, **modifica los** condicionantes del contexto político que rinden distinta **eficacia** a distintas formas de acción colectiva.

5. Conclusiones

La evolución de la protesta ambiental está asociada a cambios (y continuidades) en **las** distintas políticas con implicaciones ambientales. En esta investigación defiende que la inclusión de la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones está con frecuencia supeditada a la existencia de conflicto social (y la **eficacia** política del movimiento ecologista). El contraste de las propiedades básicas de **la** protesta en distintas áreas de política pública, con distintos grado de **institucionalización** de las consideraciones ambientales, ha permitido establecer una **visión**, aún preliminar, sobre los condicionantes de la contienda ambiental y su incidencia en la evolución de la política.

Los resultados indican la mayor frecuencia de las demandas conservacionistas frente a **las** motivadas por la contaminación de origen industrial o **el** deterioro del medio ambiente urbano. En una tercera parte del total de eventos de protesta hay una demanda explícita de protección del medio natural; resultado dentro de lo **esperable** dada la riqueza de la biodiversidad en España. Estas protestas suelen estar vinculadas a conflictos moderados (que generan pocos eventos). Los conflictos más intensos en los que aparecen argumentos conservacionistas, se vinculan a procesos de toma de decisiones en el área de ordenación del territorio (fuera del ámbito de acción exclusiva de la política de medio natural en sentido estricto). En este sentido, la protesta ambiental tiene uno de sus frentes más activos en la zona de confluencia de las decisiones en materia de conservación de la naturaleza con las tomadas en otros ámbitos de política sectorial. La oposición a la construcción de infraestructuras de comunicación se suele centrar en las afecciones directas sobre el territorio (su impacto sobre zonas naturales que atraviese) y raramente se cuestiona el modelo de

política de infraestructuras de comunicación del que emana. Sólo en materia de agua, además de producir conflictos intensos, ha tenido un lugar un proceso de generalización del conflicto alrededor de la discusión de los planes hidrológicos nacionales.

Aunque en comparación con otros países europeos su importancia relativa es menor, las problemáticas ambientales relacionadas con la actividad industrial y energética **significan** también una buena parte de la protesta ambiental en España. Las principales variaciones detectadas son el descenso de la protesta antinuclear y el aumento de las protestas relativos a los vertidos y, especialmente, la gestión de **los** residuos industriales. Por **último**, otro tipo de problemáticas que han generado numerosas y crecientes protestas han sido las vinculadas al medio ambiente urbano (aproximadamente un 20 % **del** total). **El** principal aumento se refiere a la oposición a infraestructuras de gestión de residuos domésticos y, de manera muy incipiente, a temas relativos al **tráfico** o el ruido.

Atendiendo al volumen de la protesta la oposición a las centrales nucleares, a los trasvases y a las infraestructuras de **RTPs** son los temas **específicos** que poseen un mayor potencial de movilización **social**. En cuanto a la extensión territorial de las demandas, dentro del predominio de la definición local de los **problemas**, las problemáticas relacionadas con la protección **del** medio natural, la gestión del agua y la nuclear tienden a generalizarse con mayor frecuencia. Aunque sólo las dos últimas tienden a tener cobertura en la edición nacional de El País.

La protección del medio natural constituye la política que centra **el** proceso de **institucionalización** del medio ambiente. Este proceso, junto a la descentralización autonómica, ha contribuido a suavizar la intensidad del conflicto (y reducir ligeramente el nivel de protesta) en los procesos decisorios sobre cuestiones circunscritas al ámbito de la política de medio natural. Al mismo tiempo, las demandas conservacionistas aparecen en otros procesos de toma de decisión en los que el interés ambiental está excluido o tiene escaso peso **sustantivo**. Es razonable pensar que el avance del interés ambiental en este terreno ha conferido legitimidad a la oposición ambiental en otras áreas de política cuando **colisionan** con los

objetivos de la política conservacionista. Los datos sugieren que las protestas ponen de **manifiesto** estas contradicciones de manera más frecuente en el caso de las demandas relativas a infraestructuras de **comunicación**, la urbanización de suelo rústico, la construcción de embalses, etcétera. En la década de los noventa aumenta la probabilidad de que los procesos (**multisectoriales**) de decisión produzcan fracturas en la cohesión de la Administración a través de las cuales aflore la protesta ambiental (aumente su visibilidad y repercusión). Las autoridades conservacionistas aparecen como un aliado (potencial) en su actividad de oposición a proyectos con incidencia en el medio natural.

El análisis empírico de la evolución del número de protestas en las distintas áreas de política ambiental muestra la conexión entre la **naturaleza** de la protesta y la política pública. Concretamente, el paso a un contexto de política ambiental de carácter sectorial (la incorporación del medio ambiente en la agenda estatal) ha estado acompañado de una extensión de la protesta ambiental. Extensión que indica la naturaleza **conflictiva** del proceso de **institucionalización** de la política ambiental. Como argumenté en el capítulo anterior, esta circunstancia se debe a que la incorporación del criterio ambiental, al tiempo que ha significado un aumento de las oportunidades potenciales para los promotores del medio ambiente, no está implicando una reorientación sustantiva importante de las políticas sectoriales. Mientras no se avance hacia un contexto de integración del medio ambiente en otras políticas sectoriales, las posibilidades de colisión entre distintos intereses representados por la Administración son elevadas, y la relación entre el Estado y el movimiento ecologista seguirá basándose en la lógica del conflicto-acceso.

También he argumentado que la posibilidad de que el conflicto potencial genere un aumento de la movilización social y se convierta en un problema de ámbito estatal depende, junto a otros factores, del carácter **multinivel** y del potencial de movilización social de las distintas problemáticas. Esto explicaría la mayor extensión de la protesta (con relación a las tres propiedades básicas consideradas) ligada a la gestión del agua o los residuos industria-

les frente a carreteras o el ruido. Los datos permiten establecer un vínculo entre el potencial de movilización de las problemáticas (y su incidencia en contextos en los que aumentan la probabilidad de la acción colectiva) con **los** procesos de generalización del **conflicto** y la influencia del movimiento ecologista en **el** ámbito **estatal**. Con el propósito de articular una explicación sobre la relación entre la protesta **social** y la política ambiental, dicho vínculo es el objetivo **del** análisis que efectúo en **el** último capítulo.

CAPÍTULO CINCO

EL REPERTORIO DE LA PROTESTA AMBIENTAL

1. Introducción

*“Nuestro trabajo de presión se fundamenta en el **lobby**. A diferencia de la movilización, es mucho menos efectivo desde el punto de vista de la comunicación y refleja mucho menos la imagen de las **ONGs** (...) El lobby **tiene** el problema de la **baja** rentabilidad en **términos** de imagen aunque por supuesto es **fundamental**”* (Entrevista con C. Vallecillo, ADENA-WWF)

*“Las manifestaciones y otras formas de intentar implicar a sectores sociales más amplios pueden ser difíciles en estos tiempos en que sobra pasividad, pero son **irrenunciables** y constituyen una seña de **identidad** del **ecologismo** social. Deben realizarse cuando se estima que contribuyen a la **tarea** de acumular **fuerzas** para conseguir objetivos concretos”* (Ecologistas en **Acción**, 2000).

En este capítulo analizo la protesta ambiental desde la perspectiva del repertorio de formas mediante las que las reivindicaciones ambientales son expresadas. El análisis parte del presupuesto **cen-**

tral en el enfoque del proceso político de que la elección de las tácticas de presión política responde principalmente a consideraciones de tipo instrumental. En este sentido, la evolución de los repertorios puede interpretarse como un proceso de adaptación a las oportunidades políticas cambiantes.

Sin embargo este proceso no es mecánico. En primer lugar, el repertorio de la protesta varía de acuerdo a las distintas tradiciones estatales de cultura de protesta. Éstas inciden por ejemplo en el distinto grado de legitimidad atribuido a formas de protesta violenta. Igualmente, las dinámicas de movilización se ven afectadas por las pautas en el uso de la represión física por parte del Estado como respuesta a la protesta social. En segundo lugar, subrayo la importancia de los rasgos **identitarios** en la determinación del repertorio utilizado por distintos actores. Como reflejan las dos citas al inicio del capítulo, entiendo que la protesta, además de un medio para conseguir determinado objetivo, sirve de vehículo de expresión de los valores e identidades colectivas de los movimientos sociales¹. El análisis del repertorio de la protesta permite realizar un primer acercamiento a la hipótesis de la **institucionalización** de los movimientos ecologistas, que abordo de manera **específica** en el capítulo séptimo.

En la **segunda sección** realizo una breve revisión del concepto de **repertorio** de la protesta y su utilización como indicador de la naturaleza de la interacción entre los MS y el Estado. Sin rechazar la tipología dominante, presento una clasificación alternativa que atiende a la naturaleza del escenario en el que se inserta la protesta y no sólo al grado de contravención de las formas convencionales de participación política. De esta manera distingo tres escenarios

¹ En realidad la protesta responde a una multiplicidad de objetivos. La estrategia ideal sería aquella **eficaz** en su interacción con las autoridades políticas, **legítima** para los potenciales seguidores (que aportara incentivos para expandir la movilización sin dejar de proporcionar **gratificaciones** a los activistas más involucrados) y atractiva para los medios de comunicación (Rochon 1988, della Porta y Diani 1999). Sobre la relación entre estrategia y cultura, véase McAdam 1994; para un análisis que **enfatisa** las diferencias en el repertorio de la acción de los movimientos según se ajuste a una lógica **instrumental** o expresiva, véase Rucht 1988; 1990.

de la protesta: institucional, social y político. Las ventajas de esta **clasificación** radican en que se ajustan mejor a la continuidad (y la vinculación) entre la participación institucional y la protesta en la **calle**, rasgo **definitorio** de la acción política de los movimientos sociales en los sistemas democráticos.

En el resto del capítulo examino la evidencia empírica aportada por el análisis de eventos de protesta. En la *tercera sección* **analizo** las formas de la protesta ambiental en España. Al igual que en los dos capítulos **anteriores**, la interpretación de los datos se apoya tanto en la perspectiva longitudinal como en el contraste con datos similares para otros países. En la *cuarta sección* examino las variaciones del repertorio de acuerdo a las diversas problemáticas ambientales o *policies* en las que se inscribe la protesta y en función de la extensión territorial de que se atribuye la problemática detrás de cada EP. En la *sección quinta* presento al Estado desde una doble perspectiva, como el principal interlocutor de la protesta así como **la** arena en la que se desarrolla la contienda ambiental. Analizo también la relación entre el recurso a instituciones europeas y el proceso de **institucionalización** de la política ambiental. En la *sección sexta* examino la dimensión violenta de la protesta ambiental y, en **concreto**, el recurso por parte del Estado a la represión policial.

2. El concepto de repertorio de la protesta. Una propuesta de **declasificación**

La noción de repertorio de la protesta (*repertoire of contention*) se refiere al conjunto de categorías que permiten describir las formas que adopta la protesta social. Es **decir**, de acuerdo con mi **definición** de protesta social, se refiere a las formas que adopta la acción colectiva de actores no estatales a favor de un interés **excluido**².

² Tilly entiende el repertorio de la acción colectiva como "*a whole set of means (a group) has for making claims of different types in different individuals*" (1986, citado en della Porta y Diani 1999, p. 190).

La opción por una u otra forma de protestar responde a un proceso de **elección**, relativamente **deliberado**, entre un conjunto limitado de rutinas bien **definidas** y que resultan **familiares** a los participantes (Tilly 1978, p.143; Tilly 1995; Tarrow 1995b). Los repertorios no son simples formas de hacer **las** cosas, sino creaciones culturales resultado de procesos de aprendizaje en experiencias de protestas anteriores. La evolución del repertorio está ligada a los ciclos de **protesta**, e indica **modificaciones** en las pautas de interacción entre **los** ciudadanos y sus oponentes. Es decir, refleja cambios en la cultura de protesta y, en cierta **medida**, en la cultura popular (Tarrow 1998b, p.51).

Mi análisis de las formas de la protesta ambiental en España asume este énfasis en la influencia de las tradiciones nacionales de protesta y de los momentos iniciales de los ciclos de protesta en su **configuración**. Como destacué en **el** capítulo segundo, el legado del proceso de la transición política en **la** cultura de protesta en España y su impronta en los movimientos sociales que surgen en aquel momento es fundamental para comprender algunos de los rasgos del repertorio de la protesta ambiental. Dentro del abanico que establecen **las** tradiciones nacionales de protesta, la opción por una u otra forma responde a consideraciones instrumentales (las valoraciones sobre su **eficacia** para conseguir determinado objetivo en función de las oportunidades políticas en cada momento). Pero igualmente la percepción de **las** oportunidades y la decisión sobre el curso de acción a seguir están influidos por los recursos organizativos de cada movimiento y sus señas de identidad.

La literatura sobre los nuevos movimientos sociales, **NMS**, en la década de los ochenta interpretó la evidencia empírica del incremento de la protesta en las democracias occidentales como indicador de un proceso más amplio de cambio cultural (Inglehart 1991). Sus consecuencias políticas se vinculaban a situaciones de crisis de legitimidad (Habermas 1975, Offe 1988) o de **gobernabilidad** (Crozier 1975), según la inclinación ideológica de los autores. El caso es que la atribución de un significado histórico a los **NMS** alimentó el énfasis en el carácter novedoso de los mismos y dirigió la atención de los estudios al recurso a formas políticas

extra-institucionales (especialmente las violentas) y otras expresiones que reflejaban valores alternativos. El interés analítico (y político) de estos estudios pasó por alto el frecuente recurso de estos actores a canales de presión institucionalizados (o convencionales) en los ordenamientos administrativos y legales de las democracias.

Una década después, en los **noventa**, la percepción de la naturaleza y acción política de estos movimientos en las democracias occidentales ha cambiado **sustancialmente**. Las **organizaciones** sociales han sobrevivido a los momentos de movilización que impulsaron su aparición. Su presencia en el panorama político de las democracias es un hecho cotidiano y, en muchas ocasiones, síntoma de vigor democrático y no de su crisis. El estudio del proceso de **institucionalización** de los **NMS** ha conllevado la revisión de las interpretaciones sobre su **significado** y **naturaleza**³. A la hora de analizar los repertorios políticos de los MS se presta creciente atención a la protesta a través de los cauces institucionalizados de participación (**Kriesi** et al. 1995, **Rucht** et al. 1998, **Rootes**, en preparación).

No **obstante**, aún se tiende concebir las categorías analíticas de los repertorios en función del grado de convencionalismo **versus** radicalismo y a considerar la utilización de cada tipo de formas como mutuamente **excluyentes**. Dentro de una concepción lineal del proceso de institucionalización, la consolidación de los **movi-**

³ La **principal** crítica de la teoría del proceso político y del enfoque EOP a la perspectiva de los NMS (que comparto) se fundamenta en la constatación empírica de su frecuente utilización de conductos convencionales de presión como medio para obtener aliados y apoyos dentro del sistema político; actividades que compaginan con su funcionamiento como vehículos de expresión de valores culturales (alternativos). El significado de los NMS debe ser interpretado más que en clave de crisis de legitimidad de las democracias occidentales, como reflejo de un proceso de diferenciación **estructural** de los procesos de toma de decisión (**Kitschelt** 1993). Su acción **política** es contemplada no tanto como alternativa (por ejemplo, a los partidos políticos) sino como complementaria a la acción política institucional tanto en el ámbito electoral como el resto de formas de participación.

mientos sociales conlleva su abandono de los escenarios sociales en los que se formaron.

La constatación de la tendencia de los MS a combinar formas de protesta que tienen lugar en escenarios sociales (o no convencionales) e institucionales cuestiona la visión dominante del proceso de **institucionalización** de los mismos. Aunque es posible considerar la protesta como un impulso no-institucionalizado para la acción política de las instituciones (Rucht 1998), no es menos cierto que dicho impulso se produce en escenarios **diversos**, tanto sociales como **institucionales**⁴.

En definitiva, el análisis de la acción colectiva debe asumir el alto grado de legitimidad del que gozan prácticamente todas las formas de participación política antes consideradas **no-convencionales**⁵. También debe contemplar el carácter estratégico de la utilización por parte de actores no institucionalizados de canales institucionales para plantear sus demandas (y **viceversa**)⁶. La contraposición convencional **versus** no-convencional (o radical) ha perdido **eficacia** (y validez) empírica a la hora de discernir la naturaleza o grado de institucionalización de los MS⁷. Este binomio planteaba una visión lineal y determinista de dicho proceso de institucionalización (o, en general, de la relación entre los MS y el Estado) cuestionada por la evidencia empírica reciente.

⁴ En la definición clásica de las formas de participación **política** individual de Barnes (1979, p. 168) ya se señala el error que supone presentar como antagónicas las formas convencionales y no convencionales **participación**, así como la correlación existente entre ellas.

⁵ A excepción de las formas **violentas**, más allá de los sabotajes o daños menores a la propiedad (véase Klingemann y Fuchs 1994).

⁶ Esta inercia responde, en parte, a la mayor facilidad con la que las protestas violentas (y no convencionales) pueden ser analizadas mediante la utilización de la **prensa**. La inclusión en el repertorio de formas convencionales, menos visibles, exige muestras de EP más grandes.

⁷ El recurso a los tribunales o incluso la presentación de alegaciones en el transcurso de un trámite de información pública pueden resultar tan efectivos a la hora de introducir conflicto en el proceso decisorio como, por ejemplo, la acción directa (de carácter simbólico) de un grupo de activistas taponando una chimenea de una instalación industrial.

En mi análisis **del** repertorio de la protesta ambiental he intentado abarcar un amplio abanico de formas de acción **colectiva**, entre **las** que he incluido formas institucionales y políticas (**tradicionalmente** denominadas convencionales). He considerado también la posibilidad de que un movimiento social (y, en menor grado una misma organización) desarrolle repertorios muy variados y actúe en distintos escenarios. Por último, aunque resulte difícil de aprehender **analíticamente**, he procurado tener presente, que en ese impulso no-institucionalizado que significa la **protesta**, la **movilización** de la opinión publica y actores políticos con más recursos, está **condicionada** por **la** atención de los medios de comunicación. La interpretación de los datos cuantitativos de EP debe tener presente que la protesta, el proceso político y los medios constituyen una triada **indisociable**.

El Cuadro 5.1 ofrece la propuesta de **clasificación del** repertorio de la protesta utilizado en esta investigación, en la que destaca la utilización del **criterio** alternativo que distinguen las protestas de acuerdo a la naturaleza institucional, política o social del escenario en los que tiene lugar. Este criterio en realidad se superpone al empleado **habitualmente** en la **literatura**⁸.

Las formas de protesta que tienen lugar en escenarios institucionales aparecen divididas en cinco categorías de acuerdo con la naturaleza del canal de acceso al proceso de toma de decisiones. Las formas judiciales se refieren a acciones en el marco de los tribunales (de lo penal o de **lo** contencioso administrativo), desde denuncias ante los juzgados o fiscales al ejercicio de acciones populares o planteamiento de querellas. Una categoría diferente está integrada por las denuncias de carácter administrativo dirigidas a las autoridades competentes en la materia o a la policía y guarderías. Dentro de éstas, es posible distinguir algunos tipos de **denun-**

⁸ Esto permite adaptar en cualquier momento **mis** datos a las categorías utilizadas en otros estudios y establecer comparaciones. En el nivel medio de agregación, la clasificación del repertorio se acerca a **la** clasificación propuesta en Kriesi et al. (1995, pp. 267-68) basada en el criterio de grado de radicalismo de **la** **protesta**. No obstante, he introducido algunas variaciones para adaptar las categorías a las peculiaridades de los datos (de la protesta ambiental y del contexto administrativo y legal español).

cias especiales como las remitidas a los *ombudsmen* o las quejas **comunitarias** (denuncias ante la Comisión Europea). La categoría denominada alegaciones se refiere al conjunto de actuaciones previstas para la participación de los ciudadanos en la fase administrativa ~~del~~ proceso decisorio (lo que se suele denominar participación funcional), siendo lo común en **España** la realización de alegaciones por escrito en trámites de información pública. Una cuarta categoría cubre la participación mediante formas de democracia directa, que implican un ejercicio directo de la soberanía del ciudadano como votar en referendos, promover iniciativas legislativas o realizar preguntas en los plenos de los ayuntamientos. Y, por último, he distinguido aquellas formas de la protesta que se producen en órganos **consultivos**, comisiones parlamentarias, mesas institucionales, etcétera (lo que en el derecho **administrativo** se suele denominar participación orgánica).

Dentro de los escenarios de naturaleza política considero formas de **la** protesta que no se ajustan a canales formalizados de participación tales como el envío de cartas y pliegos de firmas dirigidas a las autoridades. La categoría de opinión pública agrupa aquellas acciones centradas en la difusión de argumentos, **habitualmente**, ante los medios de comunicación (conferencias de prensa, mesas informativas, etcétera).

En los escenarios sociales distingo tres categorías: formas demostrativas (manifestaciones, marchas, concentraciones, etc.), de **confrontación** (huelgas, ocupaciones, cortes de **accesos**, boicoteo de eventos, etc.) y violentas (ataques intencionados a la propiedad o que ponen en peligro **la** vida de las **personas**)⁹. A las dos primeras categorías me he venido refiriendo como movilizaciones sociales.

⁹ Esta **clasificación** es hasta cierto punto semejante a **la tradicionalmente** utilizada en el estudio **del** comportamiento político individual (basado en encuestas) que suelen distinguir entre acciones legales, ilegales no violentas y violentas (véase, p. ej., **Barnes** 1979; Kaase 1992).

Cuadro 5.1. Tipología del repertorio de la protesta ambiental

Forma de la protesta	convencionalismo/ radicalismo (~ Kriesi et al. 1995)	Escenario
Notificaciones ant fiscalía ; Personarse en causas abiertas; Querrollas; Contenciosos administrativos; etc.	Judicial* Denuncia* Alegaciones^{1b} Democracia Directa** Participación Orgánica*	Institucional
Denuncia ante • juzgado primera instancia; • autoridades competentes • policía (SEPRONA) • autoridades comunitarias ; et.		
Consultas/alegaciones : * procedimiento de EIA, proyectos legislativos, etc. * instrumentos ordenación urbana (PGOUs, etc.) • gestión en espacios protegidos (PORN, FRUGs), • autorizaciones, permisos, licencias , etc.		
Referendos (oficiales y oficiosos); Iniciativas legislativas ; de fosa mociones en ayuntamientos ; etc.		
Participación en consejos asesores , comisiones especializadas, mesas , etc.		
Lobby; Cartas; Escritos; Firmas, etc.	Peticiones/lobby*	Político
Conferencias dprensa (actos informativos)	Conferencias de prensa*	
Asambleas de protesta; Concentraciones ; Manifestaciones; Huelgas, etc Bloqueos, cortes de accesos; Ocupaciones; Robos; etc.	Demostrativa***	Social
Agresiones personales ; Retenciones; Daños a la propiedad etc.	Confrontación*** Violencia***	

^{1b} Se han codificado unas 50 formas de protesta diferentes (ver apéndice metodológico)
En Kriesi et al 1995 *convencional; **democracia directa, ***no convencional,

Esta clasificación no está exenta de problemas. Los contornos de los diferentes tipos de escenarios no son fácilmente **delimitables** sino que se solapan. Además, desde una perspectiva dinámica, están **interrelacionados**. La ubicación de la protesta en el escenario institucional, por ejemplo, mediante una denuncia ante el defensor del pueblo, puede perseguir igualmente activar **la** opinión pública y politizar **el conflicto**. En otras ocasiones **la** protesta en la calle adopta **la** forma de actos simbólicos que no persiguen la movilización de los ciudadanos sino su reflejo en la opinión pública y en el ámbito de lo político. En **definitiva**, los objetivos de **la** protesta son múltiples. Ante determinado **conflicto**, **las** diversas acciones particulares de protesta de un movimiento son concebidas como complementarias dentro de sus estrategias más amplias de presión.

En líneas **generales**, el **perfil** de la protesta puede vincularse a una serie de **condicionantes** que enmarcan las decisiones estratégicas de las organizaciones promotoras. En el resto de este capítulo interpreto la evidencia sobre las formas de la protesta ambiental en España en función de las oportunidades políticas que ofrece la desigual **institucionalización del** medio ambiente en las distintas áreas de política, el distinto potencial de movilización de cada problemática y los rasgos del movimiento ecologista. La interpretación, sin embargo, también está abierta a la influencia de las **subculturas** políticas de los activistas y en general de la tradición de protesta dominante.

3. El repertorio en la protesta ambiental en España

La columna 1 de la Tabla 5.8 presenta la distribución porcentual de EP de acuerdo a la forma adoptada. En el proceso de codificación de los EP he contemplado la posibilidad de que en el transcurso de un mismo EP la protesta cambiara de **forma**¹⁰. Los

¹⁰ Por ejemplo, una manifestación puede culminar con **la** entrega de firmas (tendríamos un EP con dos formas: una demostración y una petición). En el transcurso de un mismo evento se han podido **codificar** hasta cuatro formas **dis-**

datos se presentan agregados para cada escenario de la protesta y desagregados para las distintas categorías establecidas en el cuadro anterior.

Tabla 5,8. Escenarios y repertorios de la protesta ambiental en España, 1988.1997

Escenario	Forma	EP (%)	Probabilidad de aparecer en nacional
Institucional		28,6	18,4
	Judicial	9,1	27,1
	Denuncia	10,8	14,8
	Alegaciones	5,1	8,3
	Democracia directa	1,8	27,8
	Participación Orgánica	1,9	3,8
Política		24,9	24,6
	Conferencias de prensa	2,7	35,7
	Peticiones	22,1	23,1
Social		52,0	28,0
	Demostrativa	35,6	24,2
	Confrontación	13,6	33,6
	Violencia	2,8	49,4
TOTAL		105,5	24,6

Una segunda columna recoge la distribución de EP recogidos en la edición estatal de El País (de las secciones de España o Sociedad); un 25% de los EP procede de esta edición. Como mencioné en el capítulo anterior, las diferencias respecto a este promedio de acuerdo a la forma de la protesta permiten valorar la incidencia de este rasgo en el proceso de selección de noticias (el sesgo en la muestra utilizada). De acuerdo con los datos analizados,

Sin embargo, El País raramente aporta información sobre los cambios en la morfología de la protesta. Como puede comprobarse sólo se **codificaron** un 5% más de formas de protestar que de EP. Cuando los valores de ambas quedan insertados en una misma **categoría** se contabilizan una sola vez.

los EP que tienen lugar en escenarios sociales, y de manera destacada, las formas violentas, reciben mayor cobertura que las formas institucionales y, en especial, las alegaciones. Como cabría esperar, un EP que adopta una forma violenta tiene diez veces más posibilidades de ser recogida en El País que la realización de alegaciones. Más inesperado resulta que determinadas formas institucionales como las acciones judiciales reciban mayor cobertura que la celebración de manifestaciones. Esta circunstancia **ofrece** un incentivo a los organizadores de la protesta para recurrir, dentro de sus estrategias de presión, a los tribunales aun sabiendo que las escasas posibilidades de que sus demandas prosperen por esta vía. Entre las consideraciones que determinan la elección por una u otra forma de protesta no sólo entran en juego su **eficacia** política **intrínseca** sino también su contribución al avance de la demanda en otros escenarios.

También es razonable pensar que la **eficacia** de cada forma de protesta (los **costes/beneficios** implícitos) se ve modificados por factores que podrían ser denominados como **situacionales**. Esta consideración enlaza con la interpretación realizada en el capítulo tercero relativa a las variaciones del repertorio en **función** del habitat en el que se produce la protesta. Ante una misma problemática en un pueblo pequeño la forma de presión más eficaz puede pasar por la movilización social mientras que en una ciudad se puede lograr un resultado equiparable mediante otros cauces más **económicos**¹¹.

En líneas generales, el primer rasgo que destaca del repertorio de la protesta ambiental en España es su nivel bajo o moderado de **institucionalización**. Más de la mitad de las protestas durante el decenio analizado se producen en escenarios sociales. De acuerdo con los datos proporcionados por la investigación TEA (que siguen el criterio de clasificación más tradicional) **España** muestra un nivel de convencionalismo similar al de países como Italia o Suecia, inferior al de Grecia (la más "**convencional**") y superior a los casos de **Francia**, Reino Unido o Alemania. Esta moderación

¹¹ Sobre factores contextuales que inciden en la forma de la protesta véase, p. ej., Oliver y **Maney** 2000.

no indica necesariamente un menor potencial de movilización de la problemática ambiental entre los españoles: como señalé en el capítulo tercero, en términos de movilizaciones grandes España se sitúa a la cabeza de este grupo de países (véase también Kousis et al. 2001)¹².

Por otro lado, cabe insistir en que esta imagen está distorsionada por la distinta **recepción** que las diversas formas de protesta suelen tener en la prensa **escrita**¹³. Las protestas que tienen lugar en el ámbito social están sobre-representadas. De hecho, en el caso de **las** organizaciones ecologistas, **las** movilizaciones suelen representar una parte relativamente pequeña del conjunto de actividades de protesta (como nuestro para el caso español en el capítulo séptimo). Estas consideraciones explican que las manifestaciones (y otras formas de carácter demostrativo) sean el tipo de protesta más frecuente (más de un tercio del total). Igualmente explica, en parte, que las denuncias (de tipo administrativo y fundamentalmente de tipo judicial) predominen dentro de los escenarios institucionales, o las peticiones en **los políticos**¹⁴. La **publicidad** de esas acciones de protesta es fundamental para que sean efectivas. En el caso de una denuncia de tipo administrativo, mientras que la actuación de las autoridades competentes es inmediata a la denuncia, la apertura de expedientes y su ampliación efectiva dependen de la presión política.

¹² El mayor porcentaje relativo de protestas en escenarios sociales en los países mencionados se debe al desarrollo de acciones simbólicas **protagonizadas** por activistas. Circunstancia vinculada a la mayor presencia de organizaciones profesionales de la protesta (estatales).

¹³ Como señalé en el capítulo 3, **el** volumen de participantes y **la** incidencia de problemas de orden público son las propiedades de la protesta que más favorecen la cobertura de la prensa. Aunque las protestas institucionales que dan lugar a procedimientos que se extienden en el **tiempo**, como los juicios, suelen brindar diversas oportunidades para ser recogidos en **la prensa**.

¹⁴ El sesgo en la cobertura de informaciones sobre EP de El País explica **el** escaso peso en **la** muestra de aquellas protestas relacionadas con la participación en el procedimiento administrativo común (alegaciones y recursos administrativos), pese a constituir sin duda el principal cauce de comunicación entre los ciudadanos y la Administración en **España**.

El bajo porcentaje de EP que adoptan la forma de conferencia de prensa (alrededor del 5%) puede deberse, por un **lado**, a la naturaleza de las rutinas que enmarcan la interacción entre las organizaciones ecologistas y **los** medios de comunicación en **España**, en las que predominan los contactos personales y el envío de comunicados de prensa. Por otro **lado**, también está asociado al limitado desarrollo de sus capacidades comunicativas de las organizaciones del movimiento ecologista (escasamente profesionalizadas).

La igualmente escasa presencia de formas de participación directa refleja la escasa regulación y el carácter restrictivo de los procedimientos previstos para la **participación** ciudadana en el ámbito **del poder legislativo**¹⁵. En cualquier caso, **el** porcentaje en la muestra de formas de participación directa posiblemente no refleje la actividad de las organizaciones vecinales y ecologistas en el marco institucional de **los** gobiernos locales. La actividad **participativa** en el ámbito local está escasamente **estudiada**. Es probable que las consultas populares de tipo informal (debido igualmente a la **dificultad** de realizarlas con carácter oficial) y sobre todo, la participación en la actividad política cotidiana, a través de formulación de preguntas y presentación de mociones en los plenos, sea más extensa de lo que refleja esta muestra.

En cuanto a la protesta en escenarios sociales, **la** evidencia empírica indica el predominio de formas moderadas con escaso recurso a la **violencia**¹⁶. De acuerdo a los datos del proyecto TEA, **España es**, junto a Grecia, el país con menor porcentaje de accio-

¹⁵ Como discutí en el capítulo segundo, las oportunidades que los procedimientos previstos para la participación ciudadana en el ámbito del poder legislativo ofrecen a los ciudadanos y a las organizaciones ecologistas para **incidir** en las decisiones **relativas** al medio ambiente, sin que se haya producido una regulación sistemática ni una preocupación política (**Ruiz 1993, p.132**). Sin **embargo**, en lo referente a formas de democracia directa, los resultados del proyecto TEA dibujan una situación similar para el resto de los países de nuestro entorno. Sólo en el caso de Reino Unido e **Italia**, con alrededor de un 3% de los **EP**, es **significativa** la utilización de formas de democracia directa.

¹⁶ La participación de ETA en el conflicto la autovía de **Leizarán** (Navarra) aglutina la mayor parte de EP violentos en la muestra. Este es, sin embargo, un caso **atípico** en el conjunto de **los conflictos** ambientales.

nes violentas y de ataques a la propiedad, seguida de cerca de Francia. Estos resultados curiosamente y de forma **específica** en el caso de Francia contradicen para la protesta ambiental una de **las** principales hipótesis en **Kriesi** et al. 1995, según la **cual**, en contextos cerrados (en este caso a demandas ambientales) predominan formas de confrontación y violencia. La cultura de protesta del movimiento ecologista en España es analizada más adelante en este capítulo.

3.1. Evolución del repertorio

El análisis de la evolución temporal de las formas que adopta **la** protesta viene a apoyar **el** argumento presentado en el capítulo tercero y las hipótesis sobre la evolución de la naturaleza de la protesta de esta investigación. La Tabla 5.9 ofrece los porcentajes de incremento de EP en los tres escenarios de la protesta en el periodo **1993-1997** en relación con el quinquenio anterior.

Entre **1993** y 1997 el aumento de **la** protesta se produce fundamentalmente en escenarios de tipo institucional y político. Las formas institucionales fueron un 12% más frecuentes que durante **el** lustro anterior. Las formas políticas aumentaron un 8%, mientras que las protestas en escenarios sociales se mantuvieron prácticamente constantes. Las pautas en la evolución de las formas de la protesta están asociadas al aumento de oportunidades de participación que ofrece el proceso de **institucionalización** de la política ambiental. El hecho de que sean las alegaciones y, en **concreto**, las relacionadas con el procedimiento de **EIA**, y la participación orgánica las formas que **proporcionalmente** crecen más (un 30% y 64% respectivamente) refuerza esta interpretación. Dentro de los escenarios políticos, el aumento de la protesta motivada por la mayor accesibilidad del proceso de toma de decisiones también se **manifiesta** en el incremento en formas como el *lobby*.

Tabla 5.9. *Evolución del escenario de la protesta ambiental en España, 1988-1997*

Escenario	Porcentaje (1988/92 - 1993/97)
Institucional	11,8 ▲
Político	8,5 ▲
Social	0,4 ▲
Total	7,2 ▲

Sin embargo, es importante señalar que el aumento de la protesta en escenarios institucionales y políticos no ha implicado una reducción de la protesta en escenarios sociales. La mayor institucionalización de las demandas ambientales no ha significado un proceso simultáneo de desmovilización social. Este resultado apoya la caracterización del proceso de **institucionalización** de la política ambiental en España como un proceso dependiente del conflicto (de la creación mediante la protesta de necesidades de legitimación política de las autoridades).

3.2. *La innovación en el repertorio*

Al analizar la evolución del repertorio de la protesta he dejado a un lado una cuestión que suele ser objeto de atención en la teoría de la acción colectiva: la aparición de nuevas formas de protesta. Los cambios en el repertorio están vinculados a procesos de aprendizaje cultural que por **definición** suelen producirse de manera gradual (Tilly 1978)¹⁷. Los datos sobre EP no indican la presencia de procesos de innovación. Tal vez las experiencias ligadas a la democracia directa en el ámbito autonómico y local pueden ser

¹⁷ Véase Doherty (1997) para una visión crítica que cuestiona la lentitud que suele atribuirse a las pautas de innovación en los repertorios, o el hecho de que la difusión de nuevas formas se conciba sólo a través de los ciclos históricos de protesta.

señaladas como principales **novedades**¹⁸. El desarrollo en los noventa de la legislación autonómica en materia de la **ILP** ha motivado diversas experiencias interesantes (sólo parcialmente cubiertas por la muestra analizada). De acuerdo con la información disponible (**Camps** 1997) hacia mediados de los noventa se han llevado a cabo 11 iniciativas legislativas sobre demandas ambientales, un 25% del total de las registrados. Sin embargo, la escasa eficacia intrínseca de las mismas puede actuar como un desincentivo a medio plazo. A nivel de democracia local, otra forma de participación **potencialmente** innovadora (dentro de una concepción amplia de la protesta) está vinculada al desarrollo de la Agenda Local 21. Su carácter embrionario en el contexto español no permite conjeturar sobre su impacto potencial en la naturaleza de la protesta ambiental o las actividades del movimiento ecologista (**Lafferty** 1999, Font y **Subirats** 2000).

Si hubiera que apuntar, de manera **especulativa**, una posible tendencia innovadora en la expresión de la protesta ambiental a medio plazo, en mi **opinión**, habría que mencionar el potencial aumento del recurso a los mecanismos de mercado y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos como consumidores. De manera incipiente, en el decenio analizado ya aparecen estas experiencias, como las campañas de boicot a los envases de **PVC**¹⁹. Es razonable pensar que la consolidación de estructuras organizativas **estata-**

¹⁸ La participación en el procedimiento de **EIA** también puede considerarse como una innovación desde una perspectiva **sustantiva**, debido a su contenido centrado en la variable ambiental y carácter técnico. En cuanto a la forma, sin **embargo**, no supuso al menos formalmente innovación **alguna**; tanto las consultas previas como las alegaciones se realizan por escrito y se ajustan al trámite de información pública tradicional).

¹⁹ El escaso desarrollo de esta forma de protesta en España puede vincularse al bajo perfil político de las organizaciones de consumidores en **España**, cuyo desarrollo ha estado tutelado políticamente y se ha orientado hacia la provisión de servicios; tal como refleja el bajo perfil de su participación en el CAMA en temas con el etiquetado ecológico (Entrevista con J. L. García) y se indica en el siguiente capítulo sobre el panorama organizativo de la protesta. A partir de 1996, con el PSOE en la oposición, han aumentado su perfil político (p. ej., con la crisis de los carburantes mencionada en el primer capítulo), pero con escasa incidencia desde la perspectiva **ecologista**.

les del movimiento ecologista, e instituciones afines, aumenta la posibilidad de afrontar los costes económicos (de publicidad) que acarrea la puesta en práctica de estas formas de presión. Su eficacia y eventual incorporación al repertorio de protesta ambiental en España dependerá de la extensión de la **concienciación** de los consumidores. El debate vivido sobre los riesgos para la salud humana de problemas como la contaminación con dioxinas de los "pollos belgas", el aceite de orujo, o de manera crítica el problema de "vacas locas", permiten suponer que han activado procesos de aprendizaje que sensibilizarán al consumidor español ante demandas de las organizaciones **ecologistas**²⁰.

4. Oportunidades, repertorios y subsistemas de política

El repertorio de la protesta varía de acuerdo a la naturaleza de la problemática. En parte, debido a su distinto potencial de movilización (como indica el análisis en el capítulo anterior), en parte debido a las distintas oportunidades que ofrece el proceso de toma de decisiones en cada caso. El análisis del repertorio de la protesta permite completar el análisis sobre el distinto potencial de movilización y de generalización (territorial) de la protesta iniciado en el capítulo anterior.

El repertorio de acuerdo con la problemática

El Gráfico 5.14 representa la distribución de las formas de la protesta en los tres escenarios analizados según la problemática **ambiental**²¹. La evidencia empírica permite matizar el análisis sobre la extensión de la protesta ambiental en distintas áreas de política y la dinámica de relación entre el movimiento ecologista y el Estado basada en la lógica **conflicto-acceso**.

²⁰ De acuerdo a sondeo realizado por Quota-Unión Sigma Dos para la Fundación Entorno (2000), el 78% de los consultados dejaría de consumir un producto si supieran que el fabricante realiza prácticas perjudiciales para el medio ambiente.

²¹ Con el objetivo de acentuar las diferencias relacionadas con la demanda que **subyace** a los EP sólo he considerado la demanda principal.

Los escenarios de tipo político e institucional son más habituales en los temas de protección del medio natural y de los derechos de los animales. En estos casos, sólo un 30% de la **protesta** social tiene lugar en escenarios sociales. Estos **resultados**, en el caso de la protesta **conservacionista**, pueden vincularse a la mayor madurez de la política de medio natural analizada en el capítulo anterior. Igualmente se ajusta a la preferencia de los grupos conservacionistas por estrategias de presión basadas en el **lobby** respaldado por su alta capacidad **técnica**²².

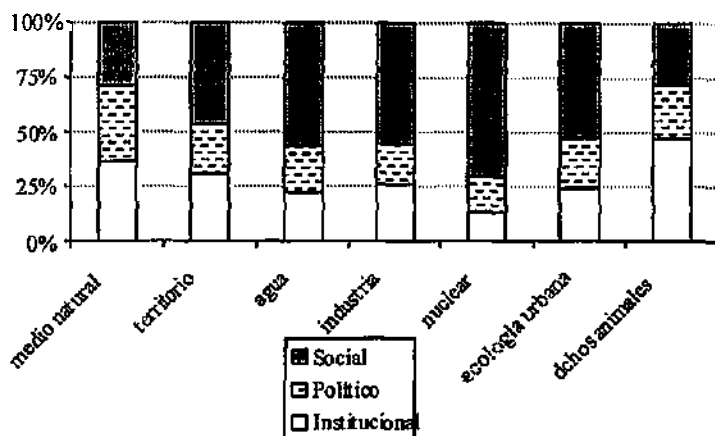
En el otro **extremo**, la protesta antinuclear configura el conflicto ambiental que con mayor **frecuencia** queda enmarcado en escenarios sociales. Sólo un 20% de sus protestas se sitúan en escenarios políticos o institucionales. Este perfil responde, en parte al carácter aquí inexpugnable del proceso de toma de decisiones así como al efecto dilatorio de la moratoria nuclear y el aplazamiento de otras decisiones como la solución al problema de los residuos **nucleares**²³.

El resto de las problemáticas ofrecen un perfil **similar**, con un 50% de **las** formas que adopta la protesta son actuaciones en escenarios sociales. Sin embargo, algunas demandas concretas dentro de estas categorías poseen una escasa presencia institucional como en el caso de las relacionadas con el **tráfico** en las ciudades, la gestión o reparto del agua y la oposición a instalaciones de residuos industriales. En los tres casos, además, la protesta alcanza un alto grado de socialización, cercano al de las demandas antinucleares (esto es, un 70% de todos los EP). Pese a este parecido, estos tres casos **reflejan** tres situaciones muy distintas en cuanto al acceso del interés ambiental al proceso de toma de decisiones.

²² Dentro del terreno de los derechos de los **animales**, la protesta **antitaurina** es menos institucional y más **política**. Se trata de EP que, dentro de los grupos animalistas, suelen estar promovidos por el sector más cercano al **ecologismo**. Su repertorio político es más **radical** (social), frente a **sociedades** protectoras de animales y plantas y otras asociaciones centradas en el bienestar de los animales de compañía.

²³ En parte también refleja la incidencia en España de las movilizaciones contrarias a los tests nucleares de **Francia** en **Mururoa**.

Gráfico 5.14. Escenarios de la protesta de acuerdo a la problemática ambiental, 1988-1997
(distribución porcentual de acuerdo a la demanda principal)



En el caso de la problemática del **tráfico**, como señalé en el capítulo anterior, la protesta se caracteriza por su limitada extensión, tanto en cuanto al número de eventos como con relación a su potencial de movilización. Adoptando una perspectiva evolutiva se podría hablar de una problemática **ambiental** sin **configurar** socialmente: sin espacios políticos en los que **desarrollarse**. Por el contrario, el **perfil** de la protesta ambiental tanto en el caso del agua como la oposición a las infraestructuras de residuos industriales refleja problemáticas **ambientales** socialmente maduras. Se trata, como señalé en el capítulo anterior, de temas que poseen un potencial de movilización alto y han generado un número elevado de protestas. En ambos casos, gracias a la movilización social, el interés ambiental se ha abierto paso en el proceso de toma de decisiones, ilustrando la lógica de **conflicto-acceso** que rige la presencia ecologista en el proceso de toma de decisiones. No obstante, como he avanzado en capítulos anteriores, este acceso se produjo de manera diferente.

En ambos casos el apoyo de élites se vio favorecido por el carácter **multinivel** y **multisectorial** de los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la política de agua entró en la agenda electoral estatal mientras que la **problemática** de los residuos industriales no. La oposición ecologista a la política de **planificación** de residuos industriales no se politizó en la misma medida que la **planificación** hidrológica. Su incidencia en el proceso de toma de decisiones se produce de manera directa en el ámbito de la **política** pública sin ser objeto de disputa partidista en el ámbito electoral estatal.

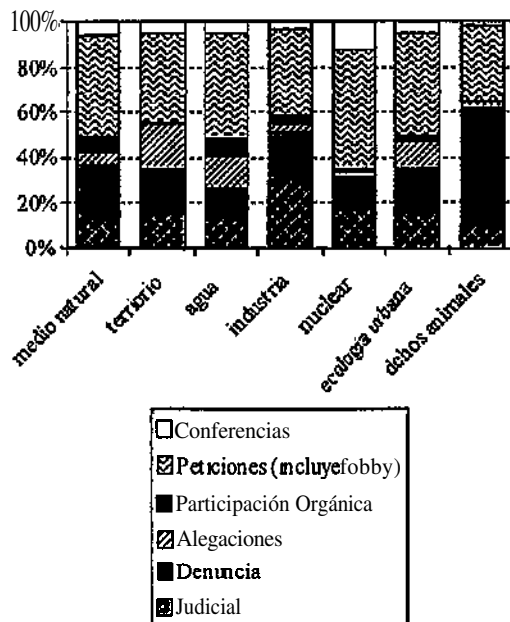
El **Gráfico 5.15** ofrece la distribución de formas institucionales y **políticas**²⁴ de EP de acuerdo con la demanda de la protesta. Los datos permiten vincular las diferencias en el repertorio de la protesta con las diversas oportunidades del contexto administrativo, jurídico y político al que se enfrenta cada demanda. Los resultados reflejan el grado de desarrollo **específico** de los distintos instrumentos y mecanismos de participación en el marco administrativo y legal que enmarcan el proceso decisorio en cada caso.

Como he **mencionado**, las acciones administrativas, tales como la **participación** en trámites de información pública del procedimiento de **EIA**, se concentran en temas relacionados con el territorio y agua (especialmente en el caso de carreteras y embalses) así como en ecología urbana (temas de **urbanismo**). La utilización de mecanismos **administrativos** de participación (alegaciones y denuncias) no son necesariamente un indicador de su efectividad sino que, como he argumentado para las problemáticas del agua o de residuos industriales, su utilización responde también a estrategias que persiguen la **politización** y aumento de la visibilidad de los **conflictos**²⁵.

²⁴ Como indico en la Tabla 4.5, de acuerdo con la tipología **tradicional**, ambas conjuntamente pueden ser englobadas en la categoría de protesta convencional.

²⁵ De acuerdo con las entrevistas a representantes del **movimiento**, este sería el caso de denuncias ante el Defensor del Pueblo y ante la **UE**. Esta circunstancia ilustra la necesidad de matizar las interpretaciones sobre la "**convencionalización**" de la **protesta**, no sólo cuestionado la posibilidad de discernir claramente entre el ámbito de lo convencional de lo no-convencional (o de lo político, social

Gráfico 5.15. Distribución del repertorio de la en escenarios institucionales y políticos de acuerdo con la problemática ambiental, 1988-1997



La protesta administrativa suele tener continuidad en el ámbito judicial. Dentro de ésta, los contenciosos administrativos se concentran precisamente en demandas relativas a la ordenación del territorio. Muchos de los cuales están motivados por las irregularidades en la aplicación formal de la normativa en materia de impacto ambiental²⁶. Pero el ámbito donde la protesta ante los tribu-

e institucional aquí utilizado) sino considerando las interacciones que se producen entre ellas.

²⁶ Pese a las trabas legales para la impugnación directa del procedimiento de EIA al quedar inserta en la versión española en el procedimiento más amplia de autorización del proyecto.

nales es más frecuente es en el caso de la contaminación industrial (la calidad **ambiental**)²⁷. Este ámbito concentra más de un tercio de todas las denuncias judiciales y casi la mitad de las querellas criminales por delitos ambientales. La alta proporción de acciones judiciales en el terreno de calidad ambiental también puede interpretarse por un lado como reflejo de la más temprana **penalización** de actuaciones relativas a vertidos y **contaminación**²⁸.

En este sentido, los EP motivados por la contaminación industrial, la energía nuclear y la ecología urbana (y en concreto los relativos a la gestión de los residuos urbanos) aparecen como los más **conflictivos**. Como he **señalado**, estas problemáticas muestran relativamente una mayor tendencia a la movilización social. Sin embargo, la escasa permeabilidad del ordenamiento administrativo y legal (o poca **eficacia** de los mecanismos de participación que articulan), aunque promueven el recurso a escenarios de protesta más conflictivos (por ejemplo acudir a los tribunales o realizar movilizaciones en la calle), no suelen conducir la expresión de oposición hacia la violencia.

*Oportunidades políticas y la **generalización** del conflicto*

Una forma de aproximarnos a la incidencia de la protesta es el grado de generalización de sus demandas. El repertorio de la protesta no sólo proporciona información sobre **las** oportunidades de acceder al proceso político en los distintos **escenarios**, también es un indicador de las posibilidades en cada contexto de definir la problemática ambiental más allá de sus implicaciones en el ámbito local.

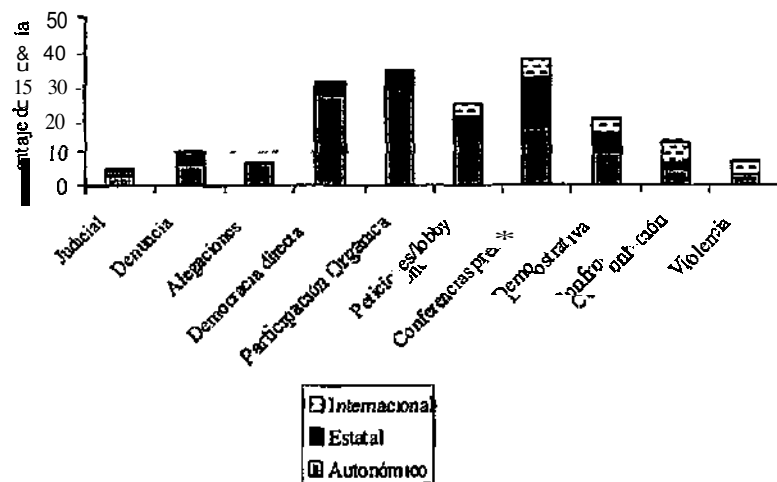
En los capítulos precedentes **señalé** el localismo como rasgo esencial (distintivo) de la protesta ambiental en España. Ahora analizo la incidencia de los canales de participación (oportunidades políticas) que facilitan o inhiben la extensión territorial de la demanda más allá de sus repercusiones en un contexto local espe-

²⁷ La **judicialización** del conflicto ambiental en este terreno también está provocada en gran parte por las acciones legales emprendidas contra los ecologistas por sus acciones de protesta (como señaló más adelante).

²⁸ Figuras **delictivas** introducidos en el **la** reforma del código penal de 1983.

cífico. Las columnas en el Gráfico 5.16 representan los porcentajes de EP en los que las demandas se refieren a un ámbito **supralocal** para las distintas **problemáticas**, distinguiendo entre autonómico (tramo en gris), estatal (en negro) e internacional (tramo rayado). La altura de la columna indica la frecuencia con la que las distintas demandas adscriben los problemas ambientales a los que se refieren a un ámbito **supralocal** (esto es, tienden a definirse **globalmente**).

Gráfico 5.16. *Repertorio de la protesta y extensión territorial de las demandas ambientales*
(distribución porcentual de EP **supralocales**; respuesta múltiple)



El gráfico permite vincular las oportunidades políticas con la visibilidad política de la protesta. A veces la definición local del problema depende de la propia naturaleza del canal elegido para expresar la demanda. Por ejemplo, el recurso a los **tribunales**, especialmente en vía penal, suele requerir para ser activados **eficazmente** demandas específicas (locales). Con relación a otros mecanismos de participación formal los resultados reflejan el carácter

restrictivo con el que se articulan los canales de participación institucional, ya sea en su **definición** o su práctica. Esta es el caso de las alegaciones, categoría con el porcentaje mayor de demandas **definidas** como locales, este resultado puede explicarse por la ausencia de trámites de información pública en los procedimientos administrativos relativos a la aprobación de planes y programas. Esta situación ha sido criticada, tanto por **especialistas** como por ecologistas, como una de las **deficiencias** que han desvirtuado la filosofía de la normativa en materia de impacto ambiental en España²⁹.

La forma en la que se especifica la **participación** institucional contribuye a mantener la protesta circunscrita al ámbito de lo local. Los escenarios institucionales que teóricamente facilitarían la generalización de las problemáticas, tales como la participación orgánica o la **democracia directa**, están regulados de manera muy **estricta**, de tal manera que aparecen como espacios de participación difíciles de activar y sujetos al control político de las autoridades³⁰.

En los escenarios sociales las condiciones de la acción colectiva tienden igualmente a circunscribir las demandas **territorialmente**. Las manifestaciones masivas sobre temas globales resultan muy costosas. La movilización, es por otro lado, el vehículo de presión política más eficiente en **hábitats** pequeños (y especialmente en el ámbito **semirrural**). También se aprecia cómo las formas violentas (el 5%) se refieren con mayor frecuencia a demandas de ámbito local y cómo disminuye la probabilidad de que ía

²⁹ (Escobar 1994, Allende 1993, Álvarez 1993, Pardo 1994). Y motivó la apertura de **procedimiento de infracción** por parte de la Comisión. La transposición en 2000 de la nueva directiva 97/11/CE que amplía los supuestos de **EIA** y, en concreto, incluye planes y programas ha sido igualmente criticada por el margen de discrecionalidad que se concede la Administración tanto para no aplicarla a planes y programas como para fragmentar obras en **distintos** proyectos (*véase*, p. ej., El País del 8 de enero de 1999 y del 7 de octubre de 2000).

³⁰ Lo que en el caso de los consejos asesores explica su funcionamiento discontinuo y, en general, su valoración negativa por parte de los representantes ecologistas.

protesta se radicalice o adopte formas violentas según el problema detrás de la protesta supera el ámbito local.

Como cabría esperar, las formas políticas y dentro de la categoría de opinión pública son las que con relativa mayor frecuencia transmiten demandas planteadas en términos **territorialmente** más amplios. Esto concuerda con el efecto **globalizador** que la politización (y **publicitación**) de los problemas suele atribuir a la **definición** de los problemas en cuanto a su adscripción territorial.

En líneas generales, las variaciones en el repertorio de la protesta de acuerdo a la demanda ambiental reflejan el distinto nivel de **institucionalización** del acceso del interés ambiental al proceso de toma de decisiones. El repertorio de las demandas relacionadas con la protección del medio natural refleja un menor grado de socialización (**Gráfico 5.14**). En esta **materia**, las formas institucionales y políticas reflejan un nivel relativamente alto de acceso, como indica la importancia de las peticiones, el **lobby** y la participación orgánica (**Gráfico 5.15**). Estas **formas**, junto con las conferencias de prensa, permiten una mayor generalización de la problemática conservacionista (**Gráfico 5.16**) tal como indique en el capítulo anterior. En el extremo opuesto se sitúan problemáticas como las relativas al tráfico. Esta problemática produce escasas protestas, apenas tiene expresión política o institucional y permanece reducida al ámbito de lo local. En situaciones intermedias se perfilan problemáticas como la antinuclear, la oposición a incineradoras o a la política hidráulica que producen muchos EP. Tienen, además un alto potencial de movilización que **les** permite activar espacios de participación institucional y politizar sus demandas. La mayor importancia de los escenarios políticos en el caso del agua y de la energía nuclear indica un contexto relativamente más favorable en el ámbito electoral. Por el contrario, en materia industrial el conflicto está más **confinado** a los escenarios institucionales (como refleja la importancia de las actuaciones ante los tribunales).

5. El Estado como destinatario de la protesta y la apelación a las instituciones europeas.

Un elemento esencial de la protesta es la identificación de un responsable (Tilly 1978). El examen de la naturaleza del destinatario, su identidad y ámbito de actuación, ofrece una perspectiva adicional sobre la naturaleza de la contienda ambiental.

Los resultados del análisis de EP apuntan tres rasgos básicos de los destinatarios de la protesta. En primer lugar, señala el escaso porcentaje de demandas dirigidas a miembros de cámaras representativas (diputados, parlamentos **regionales**, etc.) o a partidos políticos (**1,6%** y **0,5%** respectivamente). Este resultado concuerda con otros estudios que destacan el escaso papel que juegan los parlamentos y los partidos políticos en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Como discutí en el capítulo primero, las organizaciones ecologistas no necesitan la mediación de los partidos políticos y prefieren plantear directamente sus demandas mediante otros **canales**³¹.

En *segundo* lugar, destaca la importancia de la Administración frente a las empresas: un 80% de los aproximadamente 3.800 objetivos **definidos** en los 3.000 EP (con información sobre esta variable) están dirigidos a las autoridades. Por el contrario, las empresas suman sólo un 15% (en un 18% de todos los **EP**)³². El contraste con los datos comparados proporcionados por la investigación **TEA**, señala la alta frecuencia en la que el destinatario de la protesta es la propia Administración como una singularidad del caso **español**. Al agregar las categorías Gobierno y **Administración**, las diferencias se mitigan, salvo para el caso británico y alemán (y en menor medida Suecia e Italia). Estos países se distinguen por la

³¹ Los datos de la investigación TEA sugieren un panorama similar en el resto de los países (**Rootes**, en preparación).

³² Con relación al total de EP, un 71% y un 10 % de todos los EP tienen entre los dos objetivos que han podido ser **codificados** a algún organismo de la Administración o representante de **los** distintos gobiernos, respectivamente. En el caso de los gobiernos el porcentaje aumenta en el nivel autonómico, y en el caso de las empresas cuando los destinatarios son de ámbito estatal (40% de las empresas son de ámbito nacional).

mayor atención que **el** sector privado recibe como objetivo de la **protesta**³³.

No **obstante**, y en *tercer lugar*, según se incrementa el grado de **enfrentamiento** que introduce la forma protesta, **el** Estado pierde su condición de objetivo primordial de la protesta, siendo reemplazado por las empresas privadas. En los casos en **los** que la protesta tiene como principal objetivo una empresa, sólo un 11% de los casos adopta una forma política (peticiones, etc.) y las acciones jurídicas alcanzan **el** 20% de las ocasiones, el doble del porcentaje para el conjunto de todos los EP. Igualmente suelen ser con mayor frecuencia destinatarios de acciones de confrontación y violencia en un 19% y 7% respectivamente, frente al 10% y 1% en el caso de ser la Administración la **destinataria** de la **protesta**.

Algunos análisis de cultura política verían en estos resultados una manifestación clara de la "**estatolatría**" de **los españoles** o una propensión cultural a exigir **del** Estado la solución de los problemas frente a la tendencia en otras culturas a responsabilizar a actores privados. Desde el enfoque de esta investigación sin embargo, prefiero indicar como causa directa la débil **institucionalización** de la política ambiental y el papel que juega el conflicto en el avance de la misma.

El Estado y los actores gubernamentales **habitualmente** combinan su condición de objetivos de la protesta con la de **intermediarios**³⁴. Al tiempo que **el** Estado es el principal promotor de infraestructuras susceptibles de generar oposición por el impacto ambiental de las mismas, también es el encargado de decidir en qué medida el coste ambiental de tales proyectos debe conducir a **la modificación** o abandono de los mismos. El bajo nivel de autonomía de la administración ambiental ha conducido con frecuencia a que se obvie su papel de garante de determinados derechos como

³³ En los datos para **España**, entre estos dos destinatarios apenas hay diferencias en cuanto al repertorio, salvo una tendencia a una mayor proporción de peticiones en el caso del Ejecutivo, y de formas administrativas en el caso de la Administración.

³⁴ "El Estado es simultáneamente el objetivo, **promotor**, y antagonista de los movimientos sociales, así como **el** organizador del juego político y árbitro de la victoria" (Jenkins y Klandermans 1995, p.3).

la **realización** de estudios rigurosos de impacto ambiental y la vinculación de sus resultados en el proceso de toma de decisiones. Ambas circunstancias, el protagonismo de la inversión pública y la laxitud en la aplicación de las competencias **ambientales**, deben ser destacadas para explicar **el** alto porcentaje de protestas dirigidas al Estado.

*El papel **européizante** de la **queja** comunitaria*

En este sentido, **la** actitud renuente del Estado a adoptar y, **fundamentalmente**, a aplicar la normativa ambiental europea explica el recurso del movimiento ecologista a las instituciones europeas. Los promotores de la protesta ambiental (o, en general, los promotores del interés ambiental) han encontrado en la arena comunitaria apoyo institucional y legitimación para sus demandas.

El Gráfico 5.17 muestra **la** evolución de quejas comunitarias registradas en la muestra de EP utilizada en esta investigación, así como las **cifras** oficiales proporcionadas por las autoridades ambientales españolas. Mientras que los datos oficiales durante el decenio analizado recogen unas 491 quejas comunitarias, **la** muestra de EP contiene 95, un 3% de **la protesta**³⁵.

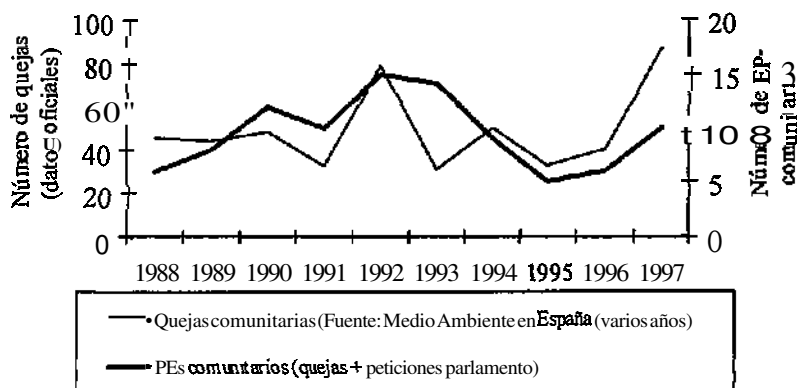
Los resultados reflejados en el **gráfico** permiten realizar al menos cuatro comentarios. En *primer* lugar, hay que destacar la semejanza en la evolución descrita por los datos procedentes de **fuentes** diferentes. Lo que puede ser interpretado como un indicador de la validez y fiabilidad de **la** muestra **utilizada**³⁶. De lo que se puede deducir, que un porcentaje significativo de las quejas

³⁵ Es decir que aproximadamente la muestra representa un 20% de las quejas realmente **realizadas**. Es preciso advertir que **la categoría** de queja comunitaria incluye un pequeño número de EP que son en realidad denuncias ante el Parlamento Europeo, y que no necesariamente implican la existencia de una queja ante la Comisión.

³⁶ En un **sentido**, es razonable esperar que la muestra de EP se ajuste más a **la** realidad de la protesta en el caso de protestas de este tipo (de relevancia estatal) y que en el caso de dar lugar a procedimientos de **infracción** se alargan en el tiempo (ofreciendo varias oportunidades para su cobertura en prensa). **Igualmente** como he señalado anteriormente, su **eficacia** suele estar vinculada a su buen rendimiento mediático.

comunitarias tiene su origen en actores no institucionalizados y, en concreto, en el movimiento ecologista. Dado que España es el país de origen de un mayor de quejas comunitarias en materia ambiental (Font 2001; MIMAN 1997), también se puede deducir que el movimiento ecologista es entre sus homólogos europeos el que ha integrado el recurso a la UE de manera más sólida en su estrategia de presión³⁷.

Gráfico 5.17. Evolución de las quejas comunitarias en la materia de medio ambiente en España, 1988-1997



Sin embargo, en *segundo* lugar, estos resultados también indican que el recurso a las instituciones europeas representa un porcentaje relativamente pequeño de la protesta ambiental. Su incidencia en el proceso de toma de decisiones no se puede entender sin insertarlo en esa actividad más amplia de presión ecologista. En este sentido, en *tercer* lugar, permite destacar el papel de la protesta social y del movimiento ecologista como factor de presión

³⁷ Al menos dos factores contribuyen a esta situación. Por un lado, la ausencia de mecanismos formales (eficaces) internos (de hecho, en las entrevistas con representantes del movimiento, el recurso a la queja suele suceder una vez probados otros canales). Por otro lado, el europeísmo de las élites políticas en España puede contribuir a que éstas tengan mayor repercusión que en otros Estado-miembro.

importante en la "europeización" de la **política**³⁸. La denuncia comunitaria juega un papel fundamental en la aplicación del derecho comunitario. Sin embargo, la actuación de **oficio** se centra en la falta de transposición o de **notificación** de medidas internas para aplicación de directivas, mientras que la queja resulta **fundamental** para detectar **los** casos de aplicación incorrecta. La atención de la Comisión a las mismas de nuevo depende del nivel de conflicto social que las **respalda**³⁹.

En *cuarto lugar* **lugar**, también permite interpretar la evolución de las quejas como indicador de la resistencia de la Administración ante las propuestas ecologistas (ya que **habitualmente** la queja preceden otras formas de **presión**)⁴⁰, y, en **consecuencia**, al progreso de la política ambiental. El descenso en las quejas comunitarias a mediados de los noventa debe estar relacionado con el esfuerzo de la Administración durante la etapa de **Narbona** para hacer avanzar la política hacia parámetros más acordes con las demandas del movimiento ecologista, así como el esfuerzo por transponer directivas. El remonte a partir de **1997**, de acuerdo con este línea de explicación **reflejaría** el fin de ese impulso y de una fase de acercamiento entre el movimiento y el Estado.

6. Cuando no hay lugar para el disenso: la represión como respuesta estatal⁴¹

La protesta (y su evolución) es producto de la interacción entre los movimientos sociales y el Estado. En ocasiones esta interacción se sitúa en el marco de la violencia y la represión. La violencia no sólo responde a las tácticas empleadas por sus

³⁸ Véase a este respecto el número **monográfico** (23) de *West European Politics*, y en concreto artículo de **Imig y Tarrow** (2000).

³⁹ Entrevista con María **José Giménez Buixa** (Ministerio de Asuntos Exteriores). La **Comisión** y las autoridades **españolas** suelen tratar de manera informal estas quejas en reuniones periódicas (las denominadas reuniones paquete).

⁴⁰ Como unánimemente señalaron los representantes de organizaciones ecologistas **entrevistadas**.

⁴¹ Agradezco a Carlos Taibo e **Iñaki** Barcena sus comentarios a esta sección.

promotores sino que también depende del criterio que determina la intervención **policial** así como de la dureza con la que **las** fuerzas de seguridad suelen actuar. En **España**, según la evidencia empírica **disponible**, la respuesta de las autoridades públicas ante las protestas en defensa del medio ambiente destaca por su carácter represivo. **Circunstancia** que **modifica** la imagen **pacífica** de la contienda ambiental sugerida por los datos hasta ahora.

De acuerdo con la muestra de EP **recogidos** en las páginas de nacional de El País⁴² entre 1988 y 1997, en el transcurso de un 11% de las protestas en escenarios sociales no violentas se produjeron incidentes que implicaron el uso de la fuerza. En un 7% hubo heridos, en su gran mayoría de carácter **leve**⁴³. En casi la totalidad de estas **protestas**, el uso de la fuerza y los heridos estuvieron relacionados con la intervención de las fuerzas de seguridad pública (**tanto** cuando se ejerció también desde **las** filas de los manifestantes como cuando éstas no hicieron uso de la fuerza). Finalmente, en un 11,4% de las movilizaciones se practicaron detenciones. La treintena de casos en los que existe información sobre el número de detenciones practicadas suman un total de 271 personas detenidas (en más de una ocasión se **tradujeron** en encarcelamientos preventivos de uno o dos **días**).

Estos porcentajes sitúan el nivel de represión de movilizaciones no violentas en **España** entre los más altos de la UE. Los episodios de violencia con presencia policial alcanzan proporciones similares (alrededor del 11% de las movilizaciones pacíficas) en países como Alemania, Reino Unido y Suecia. En cuanto a la realización de detenciones sólo en el Reino Unido son tan frecuentes. En ningún otro lugar las movilizaciones se saldan

⁴² He limitado el análisis en esta sección a la **submuestra** de EP de la edición **estatal**, de **tal** manera que los datos pueden ser contrastadas con los proporcionados para otros países por la investigación TEA.

⁴³ En la muestra **estudiada**, el único caso de accidente mortal se produjo en el conflicto del vertedero de **Aranguren** (Navarra), como consecuencia del atropello de varios manifestantes por parte de un empleado del vertedero que causó la muerte a dos personas. Otras tres muertes registradas están vinculadas a atentados de ETA en el conflicto de la autovía de **Leizorán**, acciones excluidas de estos porcentajes relativos a protestas no violentas.

con heridos con tanta frecuencia como en España. *¿Qué explica este alto nivel de represión policial de las movilizaciones a favor del medio ambiente?*

Con la evidencia **disponible**, no existe una respuesta sencilla ni **concluyente**. Los análisis de la represión policial suelen contemplar dos tipos de factores explicativos diferentes. **En primer** lugar, el nivel de represión policial puede considerarse consecuencia de una respuesta, más o menos **proporcional**, al **nivel** de violencia ejercido por los manifestantes. En este sentido, el nivel de represión estaría vinculado a la mayor o menor inclinación al empleo de tácticas **disruptivas** y/o violentas por parte de los ecologistas. En *segundo* lugar, la naturaleza de la intervención policial también puede contemplarse como reflejo de la tradición más o menos "represora" que caracteriza a cada Estado. En este sentido, **el** nivel de represión estaría vinculado a la tendencia a **instrumentalizar** políticamente la intervención policial, así como al estilo más o menos contundente de la fuerzas de **seguridad** como actores encargados de llevarla a la práctica.

6.1. El carácter moderado de la cultura del ecologismo en España

El carácter represivo de la intervención policial en España se hace más notorio cuando se contrasta con la moderación de las formas de la **protesta** en **España** en comparación con las empleadas por otros movimientos ecologistas europeos. En países como el Reino Unido o Alemania, donde la intervención policial es también relativamente frecuente, las **protestas** adoptan formas de confrontación (dentro de los parámetros de la no violencia) con mayor asiduidad que en España. En estos países, a diferencia de España, son más comunes las protestas que implican una transgresión de la "legalidad" (**bloqueos**, encadenamientos, ocupaciones, etc.) y que, **consecuentemente**, pueden justificar un nivel alto de intervención policial. Por el **contrario**, los datos sitúan a España (junto a Suecia o Italia) entre **los** casos en los que este tipo de acciones son **proporcionalmente** menos corrientes. La moderación del repertorio de la protesta ambiental se comprueba

igualmente si consideramos la tendencia al uso deliberado de la violencia. Durante el decenio al que se **refieren los datos**, las protestas que adoptan formas violentas (daños a la propiedad o a personas) fueron muy escasas y **proporcionalmente** más raras que en el resto de los países considerados (**Rootes**, en preparación).

La mayor o menor **tendencia** a la confrontación (y la violencia) en los repertorios de la protesta de los movimientos ecologistas depende a su vez de diversos factores entre los que cabe destacar los rasgos culturales (o expresiones de las ideologías e identidades dominantes). La moderación puede vincularse al peculiar contexto político en el que surge el movimiento ecologista y en el que se fraguan muchas de sus señas de identidad. Como indiqué en el capítulo segundo, en **relación** con otros movimientos **europeos**, el **ecologismo** en España aparece más **tarde**, en un momento histórico en el que la experiencia política está dominada por la transición. En aquel **momento**, la idea de reconciliación y de rechazo de la violencia política constituye uno de los elementos que concita mayor consenso político. Dentro de este marco general de cultura política, la moderación de la cultura de protesta del movimiento ecologista se vio favorecida por la importancia del componente conservacionista en las primeras organizaciones, así como por su frecuente origen en plataformas ciudadanas de carácter local en las que confluían amplios sectores sociales. Igualmente, **relacioné** la moderación con la menor influencia de la izquierda revolucionaria, que en otros contextos había ofrecido un parapeto ideológico para el recurso a la violencia política.

Esta moderación no es el efecto global del peso del componente **conservacionista** dentro del movimiento ecologista en **España**, sino que se trata de un rasgo generalizado, también perceptible en la protesta **antinuclear**. Debido a la mayor presencia de componentes procedentes de la izquierda revolucionaria, la protesta antinuclear es quizás el conflicto ambiental que mejor refleja la faceta violenta de las culturas de protesta nacionales. De nuevo, la evidencia de los datos comparados apoya la caracterización de la **cul-**

tura de protesta del **ecologismo** en España como **peculiarmente no violenta**⁴⁴.

Por supuesto, existen variaciones entre **distintas** organizaciones así como entre distintas CC.AA. En relación con este último aspecto, sin duda, el caso de **Euskadi** es el que demanda **la principal matización**. Allí, y en **Navarra**, los movimientos sociales han sido fertilizados por **una** versión del nacionalismo que no participa con la misma intensidad de esa idea de conciliación y en **la** que el recurso a **la** violencia no se ha estigmatizado como en el resto de España. La experiencia política de la transición **y**, por tanto, su legado en términos de cultura política es diferente. Sin **embargo**, tras la experiencia del conflicto de **Leizarán**, cuando como consecuencia de la intervención de ETA se produjeron atentados con víctimas mortales, la protesta ecologista ha sabido diferenciarse de la violencia terrorista. En este sentido, si hubiera que trazar la tendencia en el repertorio de protesta en Euskadi, la línea resultante apuntaría más hacia la confluencia con las pautas evolutivas que experimenta el ecologismo en el resto de **España** que hacia su asimilación por parte del movimiento de liberación nacional **vasco**⁴⁵. Dentro de estas claves **interpretativas**, por **ejemplo**, el repertorio de protesta de Solidarios con **Itoiz**, sin olvidar su especificidad como **grupo**, entroncaría más con la tradición de acción directa que encontramos en **el** ecologismo en el conjunto de **España**, con antecedentes en la actividad del grupo **Phoracantha**, continuada por grupos tan dispares como ARCA en Cantabria o **Ecofontaneros** en Aragón, y representada en la actualidad por Ecologistas en Acción (**Greenpeace-España aparte**)⁴⁶. Indicaría, además, **la** existencia de un proceso de innovación del activismo

⁴⁴ Los porcentajes de acciones de **confrontación** y violentas en la protesta antinuclear en los casos estudiados en la investigación TEA, diferencian claramente a Alemania, Italia y Francia por su **radicalidad** de su repertorio. Estos resultados **concuerdan** con la evidencia manejada por **Duyvendak** para el caso francés (1995, p.173).

⁴⁵ Para una visión contraria véase Barcena et al. 1998.

⁴⁶ No hay que olvidar que acciones de sabotaje en la construcción de embalses se han **producido** en otros **casos** como **el de Riaño**.

ecologista, consecuencia tal vez del reemplazo generacional, y en **línea** quizás con el renovado énfasis en la acción directa y la desobediencia civil que encontramos recientemente en movimientos ecologistas como el británico y en organizaciones como *Earth First* o en los movimientos **antiglobalización**.

6.2. La tradición de "represión" **policia**l del disenso político

En las últimas **décadas**, en las democracias occidentales la actuación policial ante la protesta social ha evolucionado hacia medidas más tolerantes, selectivas y suaves. La lógica de la intervención **policia**l basada en la defensa del "orden y la ley", fundamentada en una visión de la protesta como opuesta a los intereses del Estado, ha sido progresivamente sustituida por actuaciones destinadas a **garantizar** el ejercicio de los derechos civiles. Sin embargo, dentro de esta tendencia general, se aprecian diferencias entre los distintos países (**della** Porta y Reiter 1998). De nuevo, para entender las peculiaridades del caso español hay que recurrir al legado histórico. Por un lado, hasta 1976, la existencia de un régimen dictatorial retrasó el inicio de este proceso de cambio en la concepción de la actividad policial. Además, el tipo de transición (pactada) que se inició entonces supuso la continuidad de determinadas instituciones, y entre ellas las de justicia y las fuerzas de seguridad del Estado. "Al principio **del** proceso de transición política, los métodos policiales apenas **cambiar**on. Los mismos funcionarios continúan usando los mismos métodos represivos" (Jaime-Jiménez y Reinares 1998)⁴⁷.

⁴⁷ Continuidad que atestigua la muerte de Gladys del **Estal** por disparo de un guardia civil durante una sentada en la I Jornada Internacional **contra** la Energía Nuclear el 3 de junio de 1979 y el hecho de que el guardia **civil** sólo fuera condenado a año y medio de cárcel: la misma pena impuesta a una ecologista de Mallorca **que** colocó una pancarta de protesta por la muerte de Gladys (véase el recordatorio anual que Ecologistas en Acción incluye en su web en junio, www.ecologistasenaccion.org). Anteriormente en 1969 dos vecinos de Erandio que participaban en una concentración contra la **contaminación** habían resultado muertos como consecuencia de la intervención policial (Fernández, J. 1999, p.85).

La estrategia y la mentalidad de la policía no cambian hasta los años ochenta (**Jaime-Jiménez** y Remares 1998). A partir de entonces, el proceso de modernización y desmilitarización de las fuerzas del orden conlleva la consideración de las protestas sociales como expresiones políticas legítimas, ante las que el objetivo prioritario es garantizar su desarrollo pacífico, aumentando gradualmente la tolerancia ante formas de acción directa no violentas que implican violaciones simbólicas de la ley. La primera consecuencia de esta transformación ha sido la reducción del número de muertos y heridos en manifestaciones (**Jaime-Jiménez** y Reinares 1998)⁴⁸.

En lo que respecta al estilo de la intervención policial se **aprecia**, por tanto, un **distanciamiento** de las prácticas del pasado y una aproximación a las prácticas de las policías en otras democracias europeas. Sin embargo, el legado dictatorial ha permanecido menos alterado en cuanto a la tradicional **instrumentalización** política de la represión policial. Las autoridades políticas han seguido utilizando la intervención policial como el largo brazo represivo del Gobierno, "con poderes discrecionales y un papel político" (**della Porta** y Reiter, 1998), y que en el capítulo segundo vinculé al carácter **polítizado** de la reforma de la Administración durante la década de los ochenta.

En este sentido, frente a otros países con niveles similares de represión de la protesta ambiental, en España los determinantes de la misma parecen responder antes a criterios de tipo político que a la naturaleza más o menos estrictamente "ilegal" de las acciones

⁴⁸ A este proceso contribuye el reemplazo generacional entre el funcionariado. Aún hoy, de acuerdo con Jaime-Jiménez (1998), la percepción entre los agentes varía según la naturaleza de los grupos y sus demandas. Aunque no está claro en qué medida condicionan su actitud, los prejuicios ideológicos de los efectivos policiales hacen que se consideren más legítimas demandas de tipo laboral que las de tipo "ideológico" o protagonizadas por jóvenes (rasgos frecuentes en la movilización ecologista). Al mismo tiempo, a medida que la policía "pasaba del gris al **marrón**, y finalmente al azul", la percepción ciudadana de las fuerzas de seguridad ha cambiado. En este sentido, destaca la valoración sumamente **positiva** que las organizaciones ecologistas realizan en relación al SEPRONA.

no violentas, siendo además estas acciones "ilegales" relativamente menos frecuentes que en otros países. En este sentido, el nivel de represión policial en España parece deberse a la hostilidad que suelen despertar entre las autoridades políticas las demandas a favor del medio ambiente (en connivencia con la indiferencia de los partidos políticos en esta materia).

En este **contexto**, la represión policial de protestas no violentas tenderá a ser mayor cuanto mayor sea la hostilidad de las autoridades ante determinada demanda y el consenso entre las diferentes élites con relación a la misma. Los datos aquí analizados indican que la represión policial se concentra en las áreas más sensibles en términos de política como la instalación de infraestructuras de residuos, en los que con escaso respaldo de los partidos en la oposición, el movimiento ecologista consiguió cuestionar la orientación de la política gubernamental (véase el capítulo octavo).

Esta represión se materializó de diversas formas. Junto a un discurso agresivo contra **las** organizaciones ecologistas, las autoridades recurrieron al uso de la fuerza especialmente en el ámbito local, en poblaciones **habitualmente** pequeñas, donde los conflictos trascienden en menor medida a **la** escena política estatal. Las detenciones de líderes de las movilizaciones locales y de activistas ecologistas que protagonizaron acciones directas no violentas perseguían el mismo objetivo de amedrentar a los ciudadanos y a las organizaciones que cuestionaban determinadas políticas por sus implicaciones ambientales. La represión policial es una faceta más de una estrategia más amplia de reducción de la oposición ecologista más contestataria. La represión judicial de activistas o la **denostación** de la identidad (o imagen) pública de los ecologistas, presentándolos como extremistas marginales y agitadores sociales, son otras expresiones de esta respuesta de las autoridades ante **la** contestación **social**⁴⁹.

⁴⁹ Según un informe elaborado por Ecologistas en Acción, en 50 acciones pacíficas (**encadenamientos** a máquinas, descuelgue de pancartas, etc.) se produjeron 70 detenidos y 105 condenados (Ecologistas en Acción 2001).

7. Conclusiones

El análisis del repertorio de la protesta ambiental durante el decenio 1988-1997 señala el predominio de escenarios sociales y un nivel moderado de **institucionalización**. La movilización social juega un papel fundamental en la incorporación de la mayoría de las demandas ambientales en el proceso de toma de decisiones. No obstante, en línea con la cultura política dominante, se trata por lo general de una protesta de carácter no violento.

En el capítulo tercero señalé la tendencia de aumento de la protesta a lo largo del decenio analizado. En este capítulo muestro cómo este crecimiento tiene lugar preferentemente en escenarios institucionales y, con menos **intensidad**, en escenarios políticos. He vinculado este aumento de manera directa a la aparición de nuevas arenas institucionales como consecuencia del proceso de institucionalización (formal) de la política ambiental. Al mismo tiempo, he subrayado que la mayor presencia de demandas ambientales en escenarios sociales no ha estado acompañada de una reducción de la actividad **reivindicativa** en escenarios sociales. Atendiendo a la posición **del** movimiento ecologista en el proceso de toma de decisiones en esta década, se puede argumentar que la tendencia a abandonar su condición de *"outsider"* no ha llevado aparejada, de momento, un proceso de desmovilización social (de **extrañamiento** de sus apoyos sociales). Estos resultados apoyan la caracterización del proceso de institucionalización de la política ambiental en España como un proceso dependiente del conflicto.

En este sentido, el estudio del movimiento ecologista permite matizar la perspectiva dominante sobre la institucionalización de los movimientos sociales. Cuestiona la consideración de la relación entre formas de participación institucional y la protesta en escenarios sociales (no convencional) como un juego de suma cero. Por el **contrario**, el aumento de la participación institucional (el acceso de **las** demandas ecologistas a las instituciones) es entendido como una relación de suma positiva. El acceso de las demandas ambientales depende de la capacidad efectiva de los actores de generar conflicto social (de emplazar **la** protesta en escena-

rios sociales). La **caracterización** de la contienda ambiental en los noventa como dominada por la lógica de **conflicto-acceso** es respaldada por **las** variaciones en el repertorio de la protesta en las distintas áreas de toma de decisiones. Salvo en el caso de la política conservacionista, el acceso de las demandas ambientales (su incidencia política), tal como refleja su presencia en espacios institucionales y políticos y especialmente el **recurso** a formas más susceptibles de generalizar **las** demandas, aparece vinculado a problemáticas que (previamente) han generado conflicto social.

La naturaleza sectorial de la **institucionalización** de la política ambiental confiere a este proceso una alto grado de dependencia de la existencia de conflicto más **allá** de las decisiones en materia de medio natural. Las oportunidades para generar este conflicto varían según el potencial de movilización de las distintas problemáticas. A su vez, la naturaleza de la institucionalización **del** propio movimiento ecologista adquiere un carácter desigual y oscilante en **el** tiempo. Como he planteado en **la** última **sección**, el acceso institucional no es la primera respuesta de **las** autoridades ante el aumento de la presión en escenarios sociales. La represión física de **la** policía de las manifestaciones (junto a **la** judicial de **los** activistas ecologistas) no se corresponde con el carácter moderado del repertorio de la protesta en España. La mayor incidencia de la represión policial en conflictos **ambientales** que suponen un bloqueo de planes gubernamentales sugiere la influencia de fines de política en la razón de esta intervención.

CAPÍTULO SEIS

EL PANORAMA ORGANIZATIVO DE LA CONTIENDA AMBIENTAL

1. Introducción

En este capítulo abordo la dimensión organizativa de la contienda **ambiental**. Detrás de la **protesta** se **encuentran** un gran número de organizaciones muy diversas. No obstante, el panorama organizativo está dominado por las entidades ecologistas. La presencia ecologista refleja, en *primer* lugar, la estrecha **vinculación** de la protesta ambiental con la actividad del movimiento ecologista; nexo que recuerda, no obstante, la importancia de diferenciar analíticamente ambos **fenómenos**¹. En *segundo* lugar, corrige la opinión que señala la escasa actividad del **ecologismo** en España². La protesta social en el campo del medio ambiente no **sólo** se caracteriza por producir relativamente muchas protestas y movilizar

¹ Este vínculo conecta el examen de la protesta realizado aquí y en capítulos anteriores con el siguiente sobre la base organizativa del movimiento ecologista.

² Como señalé en el capítulo **tercero**, esta percepción dominante se basa en impresiones derivadas de la escasa visibilidad de sus actividades en el ámbito de la política estatal así como de la escasez de recursos (socios y presupuestos) de los grupos **ecologistas** (como muestro en **el siguiente capítulo**). Lo anterior no implica necesariamente la ausencia de movilización social a favor del medio ambiente.

a numerosos ciudadanos, sino también por que esta actividad está en gran parte vinculada directamente al movimiento ecologista.

Junto al análisis de su papel en la **protesta**, este capítulo también atiende a la naturaleza de los apoyos que el movimiento **ecologista** encuentra en este espacio. La naturaleza de **los** apoyos o alianzas que establecen **las** organizaciones ecologistas en el ámbito de la protesta ofrece una información crucial para entender tanto el proceso de movilización social como su incidencia política. En este sentido, los estudios de los movimientos sociales han **destacado** dos cuestiones. En *primer* lugar, determinados enfoques como el EOP enfatizan la importancia de **las** alianzas con los partidos, fundamentalmente con la izquierda. Los partidos proveen recursos cruciales a **los** movimientos sociales e incrementan sus posibilidades de éxito (*della* Porta y Diani 1999, **Maguire** 1995). En **capítulos** anteriores he **argumentado** que la habitual primacía de la protesta como arena de encuentro entre los partidos y los movimientos sociales se acentúa en el caso de España. También he señalado cómo esta situación aumenta la incidencia de las dinámicas de competencia electoral en la **configuración** de alianzas entre MS y partidos. En este capítulo continuo esta indagación sobre la aportación de los partidos políticos en la producción de la protesta ambiental.

En *segundo* lugar, desde la teoría de la movilización de recursos se atiende al grado de dependencia del movimiento ecologista de estructuras de movilización preexistentes. Como discutí en el primer capítulo, en la medida en que un movimiento se independiza de éstas puede decirse que se consolida organizativamente, incrementándose su capacidad de incidencia más allá del ámbito local. Desde esta perspectiva, el capítulo también **analiza** la capacidad de maniobra que el movimiento ecologista en **España** tiene en el ámbito de la protesta. Es decir, no sólo me interesa conocer en qué medida la protesta ambiental ante las distintas **problemáticas** está organizativamente vinculada al movimiento **ecologista**, sino también en qué grado su capacidad para generar conflicto depende de la activación de **estructuras movilizadoras** (**habitualmente** de carácter local y compuestas por afectados directos) y, si

es así, en qué medida ejerce control en el proceso de movilización. En este sentido, en la última sección, el análisis de la red de interacciones de la protesta **ofrece** una herramienta analítica idónea para afrontar esta cuestión.

2. Rasgos organizativos básicos de la protesta ambiental en España

La Tabla 6.10 refleja la presencia de distintos tipos o categorías de organizadores en el total de EP registrados entre 1988 y 1997³. La primera columna indica el porcentaje de distintos nombres de organizadores en cada categoría. En total he registrado 775 entidades. Los valores en la segunda columna se **refieren** a los porcentajes de EP en los que participaron cada tipo de organizadores. De acuerdo con estos datos es posible señalar cinco rasgos básicos de la dimensión organizativa de la protesta ambiental en España.

El *primer* rasgo, ya **mencionado**, es el predominio de entidades vinculadas al movimiento ecologista. Mientras que, como señalé en el capítulo anterior, los principales destinatarios de la protesta **ambiental** son la Administración y el Gobierno (seguidas de lejos por las empresas), sus principales promotores son las entidades **ecologistas**. Un 80% de los EP **cuentan** entre sus organizadores con al menos una entidad **ecologista**, ya sea directamente o a través de su participación en coordinadoras y plataformas creadas junto a otros colectivos para reivindicar problemas ambientales **específicos**⁴. En este sentido, es correcto considerar la protesta

³ De los 3.080 EP, 2.779 cuentan con información sobre sus promotores. Es decir, en un 90% del total de los EP se ha identificado a sus promotores o **al** menos alguno de **ellos**. El análisis se basa en porcentajes de respuestas múltiples. Hasta un máximo de cinco **organizaciones** han sido **codificados** en cada EP (razón por la que la suma de **los** mismos supera el 100%).

⁴ Este porcentaje es **el resultado** de considerar las categorías c, d y e de manera agregada.

ambiental como un espacio decisivo para analizar la interacción entre el movimiento ecologista y el Estado.

Tabla 6.10. *Perfil organizativo en la protesta ambiental en España, 1988-1997*

	0) Porcentaje con relación al total de entidades (N=775)	(2) Presencia en eventos de protesta (%) (respuesta múltiple)
(a) Partidos Políticos*	3,9	11,9
(b) Sindicatos*	2,2	5,3
(c) Grupos ecologistas	27,7	52,2
(d) Coordinadoras ecologistas	5,5	20,3
(e) Plataformas ciudadanas con ecologistas	16,6	20,9
(f) Plataformas ciudadanas sin ecologistas	9,9	6,8
(g) Asociaciones vecinales (AAVV)	14,5	9,0
(h) Otros	21,7	10,4
TOTAL	100,0	136,7 (3802)

N (casos válidos): 2279

* Las **distintas** secciones **territoriales** de partidos y sindicatos han sido codificadas por separado. De esta **manera** en realidad **hay** 70 códigos **relacionados** con partidos **políticos** y 30 con **sindicatos**

La presencia ecologista es también la más estable en el tiempo, **confirmándose** el papel de los MS en la provisión de continuidad a la acción colectiva. Además, aumentó ligeramente a partir de la década de los noventa, como consecuencia de la expansión organizativa **del** movimiento (como demuestro más **adelante**).

El *segundo* rasgo se refiere al carácter fragmentado de este paisaje organizativo. Por un **lado**, la fragmentación está producida por **el** alto número de organizaciones diferentes: casi ocho cente-

nas de colectivos distintos aparecen en los más de 2.700 EP. De ellos, 258 son entidades ecologistas, a los que, si añadimos las 129 *plataformas* ciudadanas con presencia ecologista, suman más de la mitad de todos los nombres registrados como promotores de las distintas acciones de protesta. Por otro **lado**, también se debe a la alta frecuencia con la que los organizadores actúan en solitario; sólo uno de cada cinco EP ha sido promovido por dos o más organizadores (de acuerdo con la información disponible y sin olvidar el carácter de conglomerados de grupos de las *plataformas*, coordinadoras, etc.). La fragmentación de la **organización** de la **protesta** concuerda con la caracterización realizada en capítulos anteriores de la protesta ambiental como fenómeno fundamentalmente local.

Como *tercer* rasgo destaca ía numerosa presencia de plataformas ciudadanas y grupos ad hoc (grupos temáticos de naturaleza reactiva): aproximadamente un 30% de los organizadores **identificados** y que están presentes en un 25% de **los** EP. Se trata, como nuestro más **adelante**, de estructuras de movilización de ámbito local. Como puede observarse en la **fila** (e), de nuevo destaca la presencia ecologista dentro de las mismas. Este dato permite atribuir al movimiento ecologista un papel fundamental en los procesos de **movilización** social. Al mismo tiempo, indican **la** dependencia del movimiento ecologista en España respecto de las organizaciones informales de tipo comunitario.

El *cuarto* rasgo básico es la escasa presencia de partidos políticos, presentes sólo en un 12% de los **EP**⁵. El porcentaje aumenta sí se considera su participación en plataformas ciudadanas. De acuerdo con la información disponible, un 4,2% de éstas cuentan entre sus organizadores con partidos. De esta manera, suponiendo que no existieran **solapamientos** entre ambas **categorías**, su presencia rondaría en torno a 16% de los EP.

Varios factores **interrelacionados** confluyen en la explicación de este bajo perfil de implicación partidista en la protesta a favor

⁵ De acuerdo con **los** datos comparados, **la** participación de partidos en protestas ambientales es superior en países como **Italia**, Francia o Alemania (Rootes, en *preparación*).

del medio ambiente. Desde una perspectiva **general**, se debe al mencionado abandono de estrategias de movilización social por parte de los partidos tras el inicio de la transición. La incomunicación con los movimientos sociales se ha visto reforzada en el caso **del ecologismo** debido a la escasa presencia **del** medio ambiente en la agenda de la izquierda y la ausencia de partidos verdes. Los movimientos ecologistas y los partidos verdes, pese a tratarse de dos fenómenos políticos diferentes, comparten algunos elementos explicativos. Tanto la escasa permeabilidad de la agenda de los partidos a las demandas ambientales como las dificultades para la consolidación de una opción política verde pueden vincularse al carácter cerrado del sistema de partidos y la escasa competencia electoral (analizadas en el capítulo primero). En términos comparados, la ausencia de un partido verde es un factor más que distingue la protesta ambiental en **España**⁶.

A lo largo del periodo analizado, IU se configura como una excepción en la pauta dominante de la relación protesta-partidos (junto con algunas formaciones nacionalistas como el Bloque Nacionalista Galego o la **Chunta Aragonesista**). Desde la creación de la coalición en 1986, los temas ambientales se han configurado crecientemente como uno de **los** vértices fundamentales de su pro-

⁶ En **España**, amadrinados por Petra Kelly, Los Verdes, LV, se fundan en 1984, en el contexto de la campaña **anti-OTAN**. Inicialmente carecen del apoyo del movimiento ecologista Proclives a la fragmentación geográfica motivada por desacuerdos sobre el modelo territorial de partido y la estrategia **electoral**, LV no han superado el 2% del voto en comicios generales y europeos. No **obstante**, en la década de los **noventa**, experimentan cierto crecimiento **organizativo** y perfilan un **modelo** confederal de partidos **regionales**, 15 de los cuales, de 13 CCAA se unieron en 1998. Para entonces, LV contaban con la experiencia de representantes en parlamentos autonómicos y gobiernos locales gracias a política de coalición con Izquierda Unida. A finales de los 1990, la estrategia electoral cambia y **tienden** a integrarse en coaliciones de izquierdas más amplias (con socialistas y nacionalistas). Como **consecuencia**, en 1999 LV de Baleares consiguen entrar por primera vez en un ejecutivo autonómico. Esta evolución en su **perfil** organizativo y estrategia electoral parece consolidarse con la creación en 2001, de Izquierda Verde (junto con *Iniciativa per Catalunya*) con **Mendiluce** como candidato. Sobre la historia de Los Verdes, véase Cabal 1996. Un análisis reciente puede encontrarse en **Karamichas** 2002.

grama **electoral**. Con frecuencia, y como reflejan las entrevistas a representantes de las **organizaciones** ecologistas, **IU** ha significado una vía de acceso a las instituciones (**fundamentalmente** a las cámaras de **representantes**). **IU** ha mantenido una posición más constante en esta materia que el resto de los **partidos**⁷, cuyo acercamiento a la protesta ha sido puntual y, **habitualmente**, ha implicado **sólo** a sus estructuras **subestatales**.

La vinculación de los sindicatos con la protesta ambiental parece algo menos frecuente, aunque aumenta algo a partir de los noventa. En el caso de los sindicatos **mayoritarios**, la preocupación por el medio ambiente se produce en los niveles organizativos **estatales**⁸. En este sentido, destaca la evolución de **CCOO**⁹. Sin **embargo**, esta preocupación ambiental no tiene continuidad en las secciones locales y sectoriales de los sindicatos. Especialmente cuando se **plantean trade-off entre empleo y medio ambiente**¹⁰.

Como **quinto** rasgo del panorama organizativo de la protesta ambiental se puede subrayar la escasa presencia de otros sectores sociales, como **ONGs** para la cooperación y desarrollo, feministas, consumidores o **pacifistas**. Esta ausencia contrasta con la **participación** de determinados sectores ecologistas en otros campos más allá de la defensa **del** medio ambiente. Aunque cada caso requiere una explicación **específica**, en líneas generales la ausencia de **organizaciones** de otros movimientos puede vincularse a la debilidad del sector de los "nuevos movimientos sociales" en España y la distinta pauta de relación que establecen con el Estado tras la transición, tal como señalé en el capítulo **segundo**¹¹.

⁷ Esta situación se ha visto favorecida por la presencia de activistas ecologistas en IU.

⁸ Mediante la creación de áreas, secretarías, etc. a nivel confederal (véase Nieto y Riechmann 1996, CCOO 1996).

⁹ Esta actividad sindical de **ámbito estatal**, y en **especial** a raíz de su incorporación en el CAMA en 1994, explica la mayor presencia de sindicatos en España con relación a otros países.

¹⁰ En determinados contextos como **Andalucía**, la relación más estrecha ha sido con la CGT.

¹¹ El carácter institucionalizado de las organizaciones feministas, de **cooperación (ONGD)** o consumidores explican precisamente su orientación a la **provi-**

3. El panorama organizativo en las distintas problemáticas de la protesta ambiental

Como cabría esperar, la atribución de distinto alcance territorial a las demandas ambientales que subyacen a las protestas tiende a corresponderse con el **ámbito de actuación** de sus promotores. Los escasos EP referidos explícitamente a problemas de ámbito estatal están **protagonizados** en un 80% de las ocasiones por organizaciones **estatales**¹². El localismo se acentúa según descendemos en el ámbito de acción de los promotores de la misma. No obstante, la mayor parte de las **protestas** que llevan a cabo organizadores estatales se **refieren** a demandas explícitamente definidas como locales.

La Tabla 6.11 presenta la **distribución** porcentual de EP entre los distintos tipos de organizadores según el ámbito territorial atribuido a las demandas.

Como puede apreciarse, el panorama organizativo se modifica de acuerdo con el ámbito territorial atribuido a las demandas que subyacen a la protesta. Las entidades ecologistas (grupos y coordinadoras) junto con los sindicatos constituyen los promotores de la protesta que con más frecuencia plantean sus demandas desde una perspectiva global. Las **coordinadoras** ecologistas parecen especialmente eficaces para articular protestas relativas a proble-

sión de servicios y su escaso perfil político. En el capítulo segundo mencioné la ausencia de **vínculos** entre distintos movimientos como un rasgo distintivo en el origen de los NMS en España. A finales de los años **noventa** se **aprecia**, no obstante, un aumento del tono político de las ONGD (ilustrado en la cooperación entre Greenpeace, **Intermon** y Médicos sin Fronteras). La ausencia de organizaciones **pacifistas** se puede **explicar**, por el contrario, por el hecho de que precisamente el movimiento ecologista es su principal actor tras las movilizaciones anti-OTAN (Jiménez 1999a; Alonso et al. 1991). Otra ausencia es la de organizaciones **profesionales** o de tipo **científico** y técnico (aunque en los noventa se aprecia la actividad de asociaciones de abogados y periodistas ambientales). Esta circunstancia, de nuevo, puede deberse a la falta de conexiones entre distintos sectores del mundo asociativo y/o la ausencia de **instituciones** de tipo **científico** independientes que en otros contextos han aparecido como consecuencia del proceso de **institucionalización** del movimiento ecologista.

¹² Menos del 5% del total de EP (véase Tabla 3.2).

mas de alcance autonómico, lo que sugiere cierta fluidez a la hora de cooperar en este ámbito territorial. En el caso de los sindicatos, como he indicado, **esta** tendencia se explica por la mayor sensibilidad **ambiental** de las estructuras organizativas estatales.

Tabla 6.11. *Perfil organizativo de la **protesta** ambiental de acuerdo con el ámbito territorial de la demanda, 1988-1997*

	(1) Local	(2) Auton.	(3) Estatat	(4) Internl.	% de fila
TOTAL	80,4	10,9	4,9	3,7	4,0
(a) Partidos políticos	89,3	6,9	2,5	1,3	11,7
(plataformas con partidos políticos)	90,5	8,6	0,9	0	4,2
(b) Sindicatos	68,1	15,2	10,1	6,5	5,1
(c) Grupos ecologistas	72,1	11,8	8,9	7,2	52,4
(d) Coordinadoras ecologistas	70,3	20,1	7,7	1,8	20,5
(e) Plataformas (con ecologistas)	92,9	6,9	0,2	0,0	20,9
(f) Plataformas (sin ecologistas)	92,4	7,1	0,5	0,0	6,8
(g) Asociaciones vecinales (AAVV)	94,5	4,2	1,3	0,0	8,7
(h) Otros	82,0	5,0	4,3	8,6	10,3

N (casos válidos) = 2.710

* El total difiere del presentado en la Tabla 3.2 debido a los de casos sin información.

En el extremo opuesto, el mayor grado de "localismo" corresponde a los partidos **políticos**, las asociaciones de vecinos, AAW, y las plataformas ciudadanas (ad hoc). Los partidos políticos son receptivos a las demandas **sociales** en el ámbito local. Aquí, el fundamento ambiental de las demandas aparece con frecuencia ligado a otras problemáticas, o intereses económicos, con mayor potencial de movilización. La elevación de coste electoral potencial que puede **significar** ignorar estas demandas puede incluso crear situaciones de ruptura de la férrea disciplina de partido que

ha venido caracterizando el sistema política **español**¹³. Su ausencia cuando las demandas se generalizan **indica** la exclusión del medio ambiente de la agenda electoral estatal.

En el caso de las **AAVV** los datos reflejan una realidad asociativa escasamente vertebrada **territorialmente** e institucionalizada (cooptada por los partidos). Como **señalé** en capítulo segundo, la ausencia de un movimiento vecinal, capaz de articular las demandas ciudadanas en el ámbito estatal, deja al movimiento ecologistas sin un aliado **potencialmente** decisivo en la promoción de sus intereses, especialmente en temas de medio ambiente **urbano**¹⁴.

En general estos datos indican la escasez de apoyos de tipo político y social con los que cuenta el movimiento ecologista para generalizar las causas de la protesta más allá de la esfera política local. La situación no obstante varía según la naturaleza de las distintas problemáticas ambientales.

La Tabla 6.12 muestra **la** distribución relativa de EP entre los distintos tipos de organizadores de acuerdo con la demanda que plantean. Para cada categoría de organizadores he resaltado en negrita las problemáticas en **las** que su presencia relativa es superior en medio punto a la media (o porcentaje en la distribución total).

¹³ Como muestra el caso analizado en el capítulo octavo sobre la oposición a la incineradora de **Miramundo** en Cádiz. Quizás el **mejor** ejemplo de esta situación fue la dimisión en 1990 de números alcaldes y concejales de CiU en la Conca de Barbera y l'**Alt Camp** para mostrar su oposición a **las infraestructuras** previstas en el (frustrado) plan de residuos industriales de la **Generalitat** (véase Casellas 1996).

¹⁴ No obstante en la década de los noventa la Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado (CAVE) ha comenzado a mostrar cierto grado de actividad en materia ambiental.

Tabla 6.12. *Perfil organizativo de la protesta de acuerdo con la problemática ambiental, 1988-1997*

	Medio natural	Territorio	Agua	Calidad ambiental	Nuclear	Energía Urbana	Derechos humanos	% de fila
TOTAL*	16.1	25.7	7.8	19.0	7.6	16.4	2.1	100,0
(a) Partidos políticos	12.9	33.2	4.2	14.7	12.6	19.5	0.9	12,0
Plataformas con partidos políticos	13.8	30.2	12.9	0.0	1.7	41.4	0.0	4,2
(b) Sindicatos	13.8	15.2	8.3	26.9	16.6	12.4	0.0	5,2
(c) Grupos ecologistas	22.0	21.9	6.8	17.3	8.3	12.8	4.8	52,1
(d) Coordinadoras ecologistas	26.1	23.6	11.0	22.2	3.4	6.4	0.4	20,3
(e) Plataformas -con ecologistas	6.7	33.7	11.4	28.2	5.9	13.3	0.0	20,9
(f) Plataformas -sin ecologistas	2.6	20.6	11.6	10.1	11.1	41.8	0.0	6,8
(g) Asociaciones vecinales (AAVV)	4.4	28.9	5.6	12.4	2.8	43.0	0.4	8,7

Porcentajes de respuestas múltiples relativos a N (casos válidos) = 2.781.

* Las variaciones en los porcentajes en relación con la Tabla 4.5 se deben a la incidencia de los casos sin respuesta sobre sus organizadores. Esta diferencia es más elevada en la categoría de ecología urbana debido a la frecuencia con la que las protestas (en muchas ocasiones de carácter espontáneo y micro) no son vinculadas a organizaciones específicas.

En términos relativos los partidos políticos concentran su (es-
casa) actividad de protesta en demandas relacionadas con la orde-
nación territorial, la energía nuclear y el medio ambiente urbano.
Este último tema destaca más si se considera también su participa-
ción a través de plataformas ciudadanas. Cuando forman parte de
estas plataformas también se han mostrado más activos en temas
relativos a la gestión del agua. A diferencia de los temas de medio
ambiente urbano y territorio, más proclives a permanecer circuns-

critos al ámbito **local**, la cuestión nuclear y, **crecientemente**, el agua, aparecen entre las pocas problemáticas ambientales de relevancia política estatal. El análisis señala importantes diferencias en la naturaleza de la contribución de los partidos en cada una de las problemáticas. La participación partidista en materia antinuclear está **circunscrita** al trabajo de **IU**. Por el contrario, la presencia en conflictos relativos a la gestión del agua es más plural. Su presencia en plataformas ciudadanas apunta a la incidencia de la dinámica de la competencia partidista discutida en el capítulo cuarto.

Por su parte, y siempre en términos relativos, los grupos ecologistas dedican mayores esfuerzos a 3a protección del medio natural, la lucha antinuclear y el bienestar de los animales. De hecho, estos porcentajes reflejan la presencia en la protesta de tres sectores dentro del movimiento ecologista: los originarios conservacionista y antinuclear, en la actualidad muy integrados entre sí, y el animalista, cuya confluencia con el **ecologismo** es más reciente. Por el **contrario**, la energía que dedican a la protesta en materia de ecología urbana es **proporcionalmente** menor que en otros tipos de organizadores (aunque en términos absolutos sea la más importante). Este resultado señala, tal vez, a **los** problemas ambientales típicos de las ciudades como una de las lagunas más importantes en la agenda del movimiento ecologista en España,

Al mismo tiempo, **los** temas de la protesta protagonizada por las coordinadoras ecologistas difieren de la de las organizaciones individuales (más formalizadas). Su presencia puede leerse como un indicador de los temas en los que el movimiento ha puesto en práctica estrategias de movilización basadas en la coordinación **interna**. Junto a campañas de **medio** natural, la distribución temática de este tipo de actor se centra en problemáticas vinculadas a la gestión del agua y contaminación industrial. En esas dos áreas también se produce una estrategia de movilización de recursos externos, como indica la distribución de EP en la categoría de plataformas ciudadanas con presencia ecologista. La participación de estas últimas en protestas relativas a la ordenación del territorio también es relativamente importante. Los datos sobre la presencia

organizativa en estas tres cuestiones (**agua**, medio **ambiente** industrial y ordenación del territorio) ofrecen información sobre la distinta pauta de los procesos de movilización que se da en cada una de ellas.

Los tres temas representan conflictos ambientales en los que el movimiento ecologista ha centrado sus actividades de movilización social. Es decir, en los tres casos la estrategia de presión ecologista ha estado basada en la socialización del conflicto por medio de plataformas **ciudadanas**. En la protesta en materia de agua y calidad ambiental este proceso de movilización de recursos externos ha estado acompañado también por un proceso de coordinación interna (como sugiere la concentración de la actividad de las coordinadoras ecologistas). A priori, esta circunstancia puede considerarse como reflejo de la puesta en práctica de una estrategia de generalización del conflicto a partir de la coordinación de la oposición local con el propósito de influir en la orientación de la política del agua y de (alguna) política industrial, que no se habría dado en materia de política territorial.

De nuevo, en el caso del agua, la presencia de partidos a través de plataformas ciudadanas sugiere que el proceso de generalización ha conllevado la politización del conflicto y la entrada de la política del agua en la agenda electoral estatal. Del mismo modo, la menor presencia de partidos en el caso de la **problemática** ambiental en el campo de la política **industrial**, puede ser interpretada como un indicador de su menor grado de politización. En este caso, se puede deducir que la generalización de la protesta se ha **producido** por otras vías, sin entrar en el ámbito de la competencia electoral.

En contraste con las problemáticas anteriores, en materia de ordenación del territorio y medio ambiente urbano el **perfil** organizativo no apunta la existencia de ningún proceso de generalización o **globalización** de estas **problemáticas**. La **movilización** en este campo, aunque cuenta con la presencia de partidos políticos, se mantiene circunscrita al ámbito de política **local**¹.

¹⁵ La participación del resto de organizadores se centra en los campos donde a priori cabría esperar encontrarlos. **Así**, los sindicatos aparecen en el área de

4. **El repertorio de la protesta según la identidad de sus promotores**

Como señalé en el capítulo anterior, el repertorio de las protestas no sólo refleja las oportunidades políticas sino también la identidad de sus promotores. El análisis del panorama organizativo permite concretar empíricamente esta **afirmación**. La Tabla 6.13 muestra el repertorio de la protesta de los distintos tipos de organizadores de la protesta. La primera fila presenta la distribución porcentual del total de EP. La columna de la derecha presenta el peso relativo de cada categoría. Las casillas en negrita corresponden a **las** formas a las que cada tipo de organización recurre relativamente con más frecuencia (es **decir**, superan el porcentaje promedio de la distribución total).

Los datos indican la mayor atención prestada por los actores institucionalizados, partidos políticos y sindicatos, a los escenarios sociales de la protesta. La mitad de todos los EP en los que participan partidos políticos o sindicatos son movilizaciones de carácter demostrativo (manifestaciones, concentraciones, etc.). También en ambos casos el recurso a las conferencias de prensa es relativamente más frecuente que en otras categorías de promotores, sin duda, debido a su mayor acceso a los medios de comunicación. En este **sentido**, cabe destacar que cuando las plataformas ciudadanas están integradas por partidos políticos, el recurso a las conferencias de prensa aumenta hasta el 12% de los EP. La presencia de los partidos políticos supone un valor mediático y político añadido a la noticia sobre la protesta.

El repertorio de los sindicatos es similar al de los partidos políticos aunque, en consonancia con su distinta **naturaleza**, su trabajo en el ámbito institucional se centra en la participación orgánica (donde suelen tener acceso garantizado) y su mayor número de

medio ambiente industrial y **energía**, y las AAVV en problemas de ecología urbana. La importancia relativa para las plataformas sin presencia ecologista (**identificada**) en la categoría de nuclear está enteramente vinculada a la problemática de pararrayos radioactivos y emplazamientos de almacenes para los mismos a finales de los años **ochenta**.

peticiones a las autoridades públicas los aproximan al resto de las organizaciones de carácter social.

El repertorio de las entidades ecologistas (grupos y coordinadoras) **es**, debido a su peso total en la protesta, bastante similar **al** del conjunto de **la** muestra. Las desviaciones del promedio acentúan su contraste con el repertorio de actores institucionalizados (partidos y sindicatos). Los grupos ecologistas recurren por encima de la media a formas institucionales y políticas. Con relación a estos dos escenarios de la **protesta**, las coordinadoras a su vez se distinguen de los grupos ecologistas por su mayor participación en órganos consultivos y su recurso más frecuente a las peticiones. En ambos casos estas diferencias pueden ser atribuidas a la mayor legitimidad que les **confiere** el hecho de representar a varios grupos ecologistas (que **trabajan**, por ejemplo, en un ámbito territorial determinado o sobre una problemática **específica**)¹⁶.

Sin olvidar que los datos se **refieren** a distribuciones de EP dentro de cada categoría (porcentajes **horizontales**), algunos de estos resultados, no obstante, pueden parecer paradójicos. En sintonía con su naturaleza, cabría esperar de los partidos y sindicatos una mayor utilización de formas institucionales así como, por el contrario, de **las** entidades ligadas al movimiento ecologista un repertorio más centrado en escenarios sociales (o en la movilización). Sin embargo, aunque los resultados parecen contra intuitivos, son coherentes con la distinta lógica de actuación que guían la participación en la protesta en cada caso.

¹⁶ De **hecho**, como señalé en el capítulo **primero**, el proceso de coordinación puede ser consecuencia de ganar representatividad ante la Administración y estar animado por **la** apertura de canales institucionales de participación como **los** consejos asesores.

Tabla 6.10. Repertorio de la protesta ambiental de coordinador con el tipo de motor, 1988-1997

	Escenario Institucional							Escenario Social		% de fila
	Judicial	Denuncia	Alegaciones	Democracia Directa	Participación Orgánica	Peticiones	Conferencias de prensa	Demostrativa	Confrontación	Violenta
TOTAL	9,8	11,5	5,4	1,6	2,1	22,9	3	34,7	12,5	1,9
P-idos	10,9	5,4	5,4	1,5	0,6	14,2	3	33,2	6,3	0,3
Sindicatos	6,1	8,0	1,4	0	4,1	21,8	9,5	6,9	11,6	1,4
Grupos ecologistas	9,3	14,7	5,7	2,1	2,6	23,7	3,4	20,4	10,8	1
Coordinadoras ecologistas	7,1	8,4	5,9	2,1	4,1	32,8	3	31,2	8,7	2,1
Plataformas ecologistas -con	4,3	3,0		0,9	0,7	14,0	4,3	5,8	6,4	1,5
Plataformas ecologistas -sin	4,8	5,8	6,9	1,6	0	0	0	5,4	10,6	1,1
AAVV	10,8	11,6	7,6	2,8	0,0	17,5	1,6	40,2	13,5	0,4

*nota: sobre discrepancias con Tabla 5.8
Caso válidos 2,776 (casos, tablas múltiples)

El repertorio más social y enfocado hacia acciones muy visibles para la opinión pública de los partidos responde, por un lado, a los criterios de rentabilidad política que rigen su (limitada) parti-

cipación en la protesta social. Por otro lado, también se explica por el hecho de que las actuaciones más políticas o institucionales las llevan a cabo como representantes públicos en **las** instituciones (actividad que excede nuestra definición de **protesta**)¹⁷.

Igualmente, sería erróneo deducir de esta evidencia empírica que el movimiento ecologista dedica menos esfuerzos a desarrollar estrategias de movilización social que **los** partidos o los sindicatos. Su presencia estable y **mayoritaria** en la constitución de plataformas temáticas invalidaría este tipo de argumentos. Estas coordinadoras y plataformas ciudadanas actúan como instrumentos de movilización social. Dos terceras partes de las mismas aparecen vinculadas a EP que adoptan formas demostrativas o de confrontación. Algo similar puede decirse del caso de las organizaciones vecinales que a menudo son integrantes de **las** plataformas ciudadanas.

En este sentido, la evidencia sugiere la existencia de una especie de división de trabajo dentro de **la** base organizativa del movimiento ecologista, en **la** que las acciones de las plataformas y otras estructuras de movilización complementan la actividad de presión de las organizaciones ecologistas (formales). De esta dualización de la actividad del movimiento ecologista me ocupo en la siguiente sección. Antes, sin embargo, desarrollo más en detalle el papel de los partidos en la movilización social, de acuerdo con los resultados **del** análisis de EP.

4,1, Los partidos políticos: ¿promotores u oportunistas de la protesta ambiental?

Como principal contribución de los partidos se puede señalar la visibilidad (mediática) que suele conferir a la protesta social su presencia. En el caso de la organización de manifestaciones **multi-**

¹⁷ Su mayor recurso relativo a los tribunales tiene, **al** menos, tres explicaciones: (1) la disponibilidad de recursos económicos; (2) la tendencia más amplia de "**judicialización**" de la política; y (3) su mayor **presencia** en temas como urbanismo / territorio, en los que son frecuentes los procedimientos administrativos que pueden conducir la protesta de manera "natural" al ámbito judicial.

tudinarias, los partidos políticos disponen de los recursos económicos necesarios para movilizar a **los ciudadanos**, y pueden utilizar su acceso privilegiado a los medios de comunicación para dar publicidad a las convocatorias. Sin embargo, también es cierto que, de acuerdo con la lógica electoral que rige su **conducta**, el carácter **potencialmente** visible de estas protestas es precisamente lo que incentiva su entrada en la misma. La escasa prioridad que la mayoría de los partidos conceden a la cuestión ambiental respalda esta última visión de la relación partidos-protesta. Las entrevistas con los ecologistas señalan **la** actitud oportunista del apoyo de los partidos y su escasa implicación hasta que el rendimiento electoral no es evidente.

En mi opinión ambas visiones son correctas. En el caso de las demandas ambientales en España, la participación de los partidos suele ir a remolque de la acción de protesta de los ciudadanos. La movilización social, o las expectativas sobre la extensión de la misma, es previa a la intervención de los partidos. A su vez, su participación puede contribuir al propio proceso de movilización y aumenta la repercusión (mediática y política) de la misma. A fin de cuentas un objeto de la protesta suele ser la politización del proceso de toma de decisiones con el objetivo de abrirlo a intereses previamente excluidos.

Los partidos políticos pueden ser caracterizados mejor como acompañantes de la **protesta** que como sus promotores. Si nos centramos en los EP con un **solo** organizador (es decir, dejando fuera el 8% de EP para los que consta la participación de dos o más organizadores), la participación de los partidos en el conjunto de EP cae desde el 12% al 2% (en su mayoría EP en el escenario institucional). En este supuesto su presencia con relación al conjunto de organizadores se reduce a la mitad (cae desde casi el 9% de los organizadores a poco más del 4%). El perfil de su repertorio cambia drásticamente en ambas situaciones. Mientras que en términos generales, las movilizaciones suponen el 60% de sus acciones, en solitario sólo significan **el** 18%, es decir, se reduce en más de un 200%. Esta reducción es notablemente menor en el caso de los sindicatos (25%) y de las organizaciones ecologistas (10%).

La lógica del rendimiento electoral como directriz que guía la relación partidos-protesta es un rasgo del modo en que se conducen los partidos en todos los contextos políticos. Sin embargo, en España **posiblemente** la incidencia de esta lógica se acentúa debido a dos circunstancias ya **mencionadas**¹⁸. Un **factor**, de naturaleza más ideológica, se halla en el menor interés de la izquierda (y, en **concreto**, de la **socialdemocracia** española) por los temas ambientales. Un segundo factor es más de tipo organizativo y hace referencia a la limitada vinculación de los partidos con la sociedad civil y los ciudadanos en general. La canalización de las demandas de los ciudadanos hacia el proceso de toma de decisiones a través de los partidos es muy **reducida**. El mayor impacto (negativo) de esta determinación electoral de los apoyos partidistas a la protesta radica en la escasa ganancia que suelen ofrecer las demandas ambientales de alcance global. Los partidos políticos no **desempeñen** labor alguna de globalización (**estatalización**) de la protesta.

5. La dualización de las movilizaciones a favor del medio ambiente

En este sentido, una forma de analizar el papel de **los** distintos organizadores es indagar en su **aportación** al proceso de movilización social. En esta sección abordo la cuestión de *cuál es la relación entre la naturaleza de los promotores y la mayor o menor participación de ciudadanos en movilizaciones en el ámbito social*

Como mostré en el capítulo anterior, más de 80% de **las** movilizaciones se refieren a problemas **definidos** como locales. En la gran mayoría de estas movilizaciones encontramos organizadores **locales**, pero también algunas **supralocales**, por lo general entidades ecologistas. La presencia relativa de éstas aumenta en movilizaciones pequeñas, especialmente en **las** que no reúnen a más de 25 personas, así como en las multitudinarias, con más de 5.000

¹⁸ Véase (**principalmente**) el capítulo segundo de esta tesis.

participantes. Estas variaciones en la presencia de organizadores ecologistas de ámbito estatal según el número de participantes confirman la existencia de dos dinámicas (o tipos) de movilización que apunté en el capítulo tercero. Por un lado, existe una protesta protagonizada por la **militancia** ecologista. Se trata de acciones **directas** no violentas en las que participan no más de varias decenas de activistas. Estas acciones directas son realizadas por grupos ecologistas de todos **los ámbitos**, aunque por su especialización en las mismas y su mayor visibilidad mediática son **definitorias** de organizaciones (estatales y profesionalizadas) como Greenpeace. Por este motivo suelen ser asociadas al modelo organizativo que representa dicha organización. Por otro lado, la presencia de organizadores de ámbito estatal en la práctica totalidad de movilizaciones multitudinarias (a partir de 5.000 participantes) puede interpretarse como un indicador de la importancia de su presencia para la extensión de la movilización social más **allá** de lo local.

Si se atiende a la presencia de los distintos tipos de organizadores en movilizaciones de distinto tamaño se vuelve a apreciar el carácter dual de la protesta en escenarios sociales con relación al número de participantes. Por un **lado**, las acciones simbólicas aparecen como un tipo de acción monopolizado casi por completo por las organizaciones ecologistas. En el caso de las coordinadoras ecologistas aumenta el número de **militantes**, pero podemos seguir pensando que, **habitualmente**, se trata, del núcleo de activistas ecologistas y simpatizantes más **cercanos**¹⁹. En estos casos, en lugar de acciones directas se puede pensar en **pequeñas** concentraciones a las que podrían sumarse otras organizaciones. Cuando el propósito de la convocatoria es movilizar a mucha gente el perfil organizativo de la protesta cambia. Este es el terreno **preferido** por los actores institucionalizados, y en especial de los partidos, donde

¹⁹ La alta presencia de organizaciones ecologistas en movilizaciones pequeñas no quiere decir que en términos absolutos no jueguen un papel importante en las movilizaciones multitudinarias. De hecho significan el 30% del total de organizaciones en EP con más de 4.000 participantes y, en la **mayoría**, hay presente al menos una organización ecologista.

además se suelen **encontrar**, las plataformas ciudadanas cuyo cometido básico es funcionar como estructuras de **movilización**²⁰.

La distribución de las movilizaciones en las que participa cada tipo de organizador según el número de participantes ofrece información sobre las "preferencias" o "estrategias" de los mismos. Sin embargo, no **permite** valorar la "aportación" de cada uno a la movilización social. Esto es, no ofrece elementos para avanzar en la respuesta a la cuestión plantada en la sección anterior sobre la contribución de los partidos políticos al proceso de movilización social. La Tabla 6.14 intenta responder a la cuestión de *cuánto aporta cada tipo de organizador en el proceso de la movilización social*.

Para cada categoría de organizadores de la protesta, la tabla presenta el número de movilizaciones en las que está presente (columna 1) y el porcentaje de las mismas en las que aparece como único organizador (columna 2). También ofrece un valor promedio de asistentes, tanto para el conjunto de movilizaciones en las que participa (columna 3) como aquéllas en las que lo hace en solitario (columna 4). La última columna (5) presenta un indicador muy sencillo de aportación a la movilización, construido a partir de la diferencia del promedio de participantes en movilizaciones según cuenten o no con la presencia de cada categoría de organizadores. La primera fila se refiere a los datos para el total de movilizaciones sin desagregar.

²⁰ Entre éstas, las plataformas sin presencia **ecologista**, así como las AAVV, tienden a participar en **movilizaciones** algo más pequeñas que las plataformas con presencia **ecologista**, lo que indica el carácter micro-local donde tienen lugar estas movilizaciones (el barrio, la **urbanización**, etc.).

Tabla 6.14. Aportación de los distintos tipos de organizadores a la movilización social

	Movilizaciones en los que participa		Participantes* (promedio)		(5) Aportación**
	(1) En total	(2) En solitario	(3) En total	(4) En solitario	
Total	856	490	618.8	485	
Partidos políticos	81	9	1600	206	1013
Plataformas con partidos políticos	32	9	1016	1010	416
Sindicatos	29	4	1169	228	551
Grupos ecologistas	240	115	248	75	-618
Coordinadoras ecologistas	111	35	350	330	-325
Plataformas -con ecologistas	328	242	1150	1150	785
Plataformas -sin ecologistas	76	67	1269	1160	747
Asociaciones vecinales (AAVV)	74	46	841	661	197
Administración local	17	0	2140		

*Promedio basado en el valor de la trimedia = $[(Q1 + 2 * mediana + Q3) / 4]$.

** Aportación = la diferencia del promedio de participantes en movilizaciones con y sin el actor

En las movilizaciones con presencia de partidos políticos el promedio de participación es el más alto con 1.600 personas. Su presencia es el mejor indicador de un número elevado de asistentes, como señala el valor en la columna 5. Este promedio sólo es superado por un reducido número de movilizaciones en los que, junto a actores no estatales, aparecen como organizadores ayuntamientos (el partido en el poder). Este dato **enfatisa** aún más la relación entre (el éxito de) la movilización social y la participación de actores institucionalizados.

Sin embargo, estos resultados no **significan**, en mi **opinión**, que deba atribuirse a los partidos (todo) el mérito de la movilización. Me parece más acertado interpretarlos como un indicador de politización del conflicto ambiental. De acuerdo con la lógica **electoral**, a medida que la protesta adquiere dimensiones importantes, aumentan los incentivos que conducen a los partidos políticos a involucrarse de manera más visible o directa en la misma. Sin embargo, como he **señalado anteriormente**, su presencia en el conjunto de las movilizaciones (y de la protesta en su conjunto) es demasiado reducida para atribuirles de manera directa esta labor previa de **lanzamiento** del conflicto. El bajo **porcentaje** de movilizaciones en los que figuran como únicos promotores, y el hecho de que en estos casos el promedio de participantes caiga bruscamente, confirman esta interpretación. Por otro **lado**, el repertorio de protesta de los partidos no incluye acciones directas frecuentes en entre los grupos ecologistas y que rebajan el promedio de asistencia al conjunto de movilizaciones con participación ecologista.

En **definitiva**, en términos de asistencia, el **éxito** de las movilizaciones está ligado a la presencia de afectados más o menos directos que normalmente representan las plataformas ciudadanas. El papel de las organizaciones ecologistas es muchas veces el de **dinamizador** y/o **cohesionador** de esos grupos, que son los que, en primera instancia, aportan gente a las movilizaciones. El nivel de implicación de los partidos políticos depende de la medida en que estas movilizaciones puedan tener implicaciones electorales. Su participación contribuye a dar visibilidad a la protesta y puede significar la aportación de recursos (**económicos**) **movilizadores** de los que suelen carecer el resto de los promotores de la protesta.

6. La profesionalización de la protesta *versus* condicionantes de acción colectiva

El análisis anterior refleja de manera nítida un rasgo esencial de los **MS** en general: representan grupos y problemáticas excluidas o marginadas en el proceso político. También he señalado un rasgo concreto del movimiento ecologista en España: encuentra la

mayor parte de su fuerza en **el** ámbito local. La acción colectiva halla menos obstáculos y más incentivos en el ámbito local, donde los costes de la degradación ambiental tienden a hacerse visibles con mayor frecuencia, **las** élites son más receptivas a las movilizaciones y resultan aliadas potenciales de los movimientos en mayor medida que las élites estatales. En el mismo **sentido**, los datos muestran los ecologistas suelen quedarse solos cuando los problemas se **definen** en términos supralocales.

En otros contextos europeos, la actuación en **el** ámbito de la protesta de organizaciones ecologistas en solitario ha sido vinculada al proceso de "**profesionalización** de la protesta". **Grant y Maloney** (1997) han visto en este rasgo un síntoma de un proceso generalizado de transformación organizativa del **ecologismo**. De acuerdo con su análisis, a medida que se consolida la base organizativa de los movimientos la protesta tiende a ser un dominio de **activistas** profesionales (contratados) en detrimento de participación masiva de los ciudadanos y de militantes voluntarios. Este proceso hace innecesario el establecimiento de alianzas entre organizaciones, la creación de plataformas, etcétera, característico del panorama organizativo de **la** protesta en España.

El aumento detectado en la frecuencia de acciones directas de este tipo puede ser vinculado a **la** aparición de estructuras organizativas altamente profesionalizadas como Greenpeace e incluso, si se desvincula el concepto de "profesionalización" de la **idea** de trabajo remunerado, a la mera extensión de la base organizativa del movimiento y la consolidación de organizaciones como Ecologistas en Acción. En **España**, la creciente actuación en solitario de las organizaciones ecologistas no parece exclusivamente fruto de la pérdida de contacto con las bases fruto del crecimiento organizativo centralizado, sino más bien un remedio **eficaz** ante las dificultades para movilizar apoyos **efectivos** en el ámbito político supralocal o ante problemáticas con menor potencial de movilización.

En este sentido, el **Gráfico 6.18** compara para **distintas** problemáticas ambientales las movilizaciones que fueron protagonizadas principalmente por ciudadanos (vecinos o afectados direc-

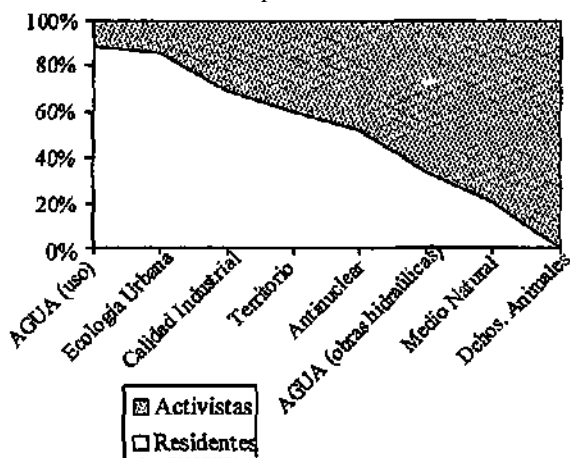
tos) con aquellas protagonizadas exclusivamente por **activistas** de organizaciones **ecologistas**²¹. Un 35% de movilizaciones están protagonizadas en solitario por activistas de grupos ecologistas, lo cual quiere decir que es bastante probable que las demandas protagonizadas exclusivamente por activistas produzcan un menor número de movilizaciones. Las áreas en **el gráfico** reflejan de manera nítida **el** distinto papel que juega el activismo ecologista en función de la problemática ambiental en la que se inserta la movilización. Los temas están ordenados de izquierda a derecha según el peso relativo de la acción colectiva de los ciudadanos frente a la acción ecologista “pura”. Así, frecuentemente **las** movilizaciones a favor de especies o espacios naturales amenazados y **los** derechos de **los** animales están protagonizadas por activistas del movimiento ecologista.

La problemática del agua refleja este papel de sustituto de la movilización colectiva de **los** activistas ecologistas. En **el gráfico** he dividido en dos **subcategorías** las movilizaciones dentro de la esta problemática según se **refirieran** a conflictos relativos al uso (y reparto) del agua o a la construcción de infraestructuras hidráulicas. Como puede observarse, mientras que en el primer caso están protagonizadas en un 90% por los afectados, en **el** caso de la oposición a los embalses, donde la noción de afectado se hace más **difusa**, los activistas asumen todo el protagonismo. En general, el papel predominante de **los** ciudadanos se centra en categorías que dan lugar a conflictos de tipo **NIMBY**. En contraste, los activistas predominan en aquellas problemáticas poco propicias para la movilización (con menor potencial de **movilización**), ya sea porque su impacto negativo resulta difícil de percibir (como la contaminación química del agua o los alimentos **transgénicos**), demasiado distante o global (como en el caso de la capa de ozono o la reduc-

²¹ El gráfico se refiere a 845 **movilizaciones** en las que la presencia de los vecinos o los activistas ecologistas quedaba claramente establecida. La **movilización** de los vecinos no excluye la presencia de activistas ecologistas. A efectos de codificación sólo se ha clasificado como EP protagonizados por activistas ecologistas la **movilización** en la que no había constancia de la participación de ningún otro colectivo social.

ción de la biodiversidad) o plantean contradicciones con comportamientos profundamente arraigados en el estilo de vida (el uso del automóvil o el consumismo)²².

Gráfico 6.18. Presencia relativa de activistas versus afectados directos en movilizaciones motivadas por diferentes problemáticas ambientales en España



Resulta difícil evaluar en qué medida estos datos (y la interpretación realizada) deben entenderse o no como una extensión de la profesionalización de la protesta (de la consolidación organizativa del movimiento) o, por el contrario, indican un contexto bastante adverso para la movilización ante problemáticas definidas en términos globales. En cualquier caso ambas causas están íntimamente relacionadas. La dificultad para la movilización directa de

²² Esta interpretación es apoyada por el hecho de que sólo un 4% de las movilizaciones en el Gráfico 6.18, son definidas como supralocales, frente a un 30% en el caso de las protagonizadas por activistas. Del mismo modo, la presencia de organizaciones de ámbito estatal es del 2%, frente al 40% de las movilizaciones protagonizadas por activistas.

los ciudadanos ante temas que pasan desapercibidos está en el mismo origen de entidades como Greenpeace que son el paradigma de la profesionalización de la protesta al menos en el contexto español. Por otro lado, como discuto en el próximo capítulo, la profesionalización de la protesta no tiene significar inevitablemente una pérdida de contacto con la base, y en este sentido no tiene por que asociarse a activistas "mercenarios" de organizaciones escasamente vinculados a la realidad ambiental local y el tejido organizativo de base.

La ausencia de recursos económicos y la dependencia del movimiento ecologista de las estructuras de movilización de tipo comunitario subrayan la importancia para la eficacia del movimiento de su capacidad para coordinar la protesta. En este sentido, en contexto como el español, resulta determinante la posición de las organizaciones ecologistas estatales en la red de interacciones que sustenta la actividad de movilización social. De su capacidad para controlar la protesta depende la posibilidad de llevar a cabo estrategias de generalización del conflicto desde el ámbito local hasta los procesos de toma de decisión de carácter estatal.

7. La red de interacciones organizativas de la protesta

Esta sección examina la naturaleza las interacciones entre los distintos promotores de la protesta ambiental. El análisis del panorama organizativo de la protesta ambiental en España se completa con el estudio de la estructura de la red interorganizativa²³. El análisis de redes se ocupa de las relaciones entre los actores, en este caso organizadores de EP. Mediante el mismo es posible ubicar cada contacto que supone la organización conjuntamente en un EP en un sistema relacional más amplio en el tiempo y el espacio. El

²³ El programa utilizado para el análisis de los datos ha sido Ucinet V for Windows (Borgatti, et al. 1999). Los diagramas de redes han sido producidos mediante el programa KrackPlot 3.0 (Krackhardt, et al. 1994). Agradezco a José Remo Fernández Carro sus consejos en la realización de este análisis. También me ha sido útil la lectura de las aplicaciones del análisis de redes en su trabajo sobre la política científica (Fernández Carro 1998, Sanz et al. 1999).

análisis de este sistema **relacional** proporciona una información fundamental sobre la naturaleza de la protesta y el papel que desempeña en la misma el movimiento **ecologista**, que el análisis convencional de los atributos (variables) de los eventos no proporciona.

Los resultados matizan el carácter localista de la protesta ambiental, debido a la **presencia** de organizaciones estatales y de organizaciones locales estrechamente vinculadas a otras de ámbito estatal. En el caso de las **organizaciones** ecologistas, esta presencia organizativa proporciona continuidad territorial y temporal a la protesta ambiental. Indica también la existencia de un movimiento social que demuestra una integración creciente en el ámbito estatal. El nivel de interacción entre organizaciones locales y estatales puede interpretarse como indicador de la capacidad del movimiento ecologista para vincular conflictos locales con procesos más amplios de elaboración y cambio de políticas, es decir, con la incidencia de la protesta más **allá** de lo local.

A partir de la coincidencia de dos o más organizaciones (o actores) como promotores de un mismo EP he construido una matriz de relaciones interorganizativas. Sus rasgos básicos son interpretados como un reflejo simplificado de una realidad organizativa de la protesta mucho más **compleja**²⁴. La densidad de estas relaciones en la muestra es muy baja debido al gran número de distintas organizaciones, su carácter local y su amplia diseminación geográfica. Por esta razón para **realizar** este **análisis** resultó conveniente seleccionar un conjunto de interacciones que permitiera resaltar los vínculos entre los actores más importantes y el núcleo de interacciones más densas. Con este **propósito**, seleccioné sólo aquellos EP en los que figurara al menos una organización ecologista de ámbito estatal. Para observar asimismo la evolución en el tiempo de estas interacciones, realicé un análisis **bianual**. La configuración de cinco matrices de interacciones siguiendo este criterio

²⁴ Conviene recordar que los datos en **esta** sección son **relaciones**, es decir no son propiedades o atributos de los actores (como en el análisis de frecuencias y **bivariable** de la sección anterior) sino que se refieren al sistema de interacción en su conjunto.

atiende no sólo a consideraciones prácticas como las posibilidades de representación *granea* (al reducir el número de actores en cada **matriz**), sino también de índole teórico. La inclusión de todas las organizaciones de ámbito estatal dirige el análisis hacia sus distintas posiciones en **la** red, y hacia las relaciones que mantienen entre ellas y con otros actores de ámbito **subestatal**²⁵.

Cada una de estas matrices está representada en **los** Gráficos 6.2 a 6.6 (que se adjuntan al final de este **capítulo**). Los cinco gráficos representan **la** evolución de la red de la protesta ambiental con participación de organizaciones de ámbito estatal durante el decenio analizado. En **los** diagramas los actores aparecen conectados, de manera directa, con aquellos actores con quienes han participado en la organización de EP y, de manera indirecta, con otros del conjunto total de **actores**²⁶. Los actores que tienden a relacionarse siempre con los mismos actores aparecen formado grupos o **clusters** diferenciados. El mapa **resultante** permite **relacionar**, a grandes rasgos, a los actores por su participación en determinado tipo de EP (ya sea por su temática o por su localización **geográfica**). Los rasgos de estos **gráficos** pueden ser de manera sencilla analizados atendiendo a la estructura de la red y su evolución, así como a **la** **centralidad** o posición de **los** distintos actores en **la** misma.

7.1. La estructura de la red

La Tabla 6.15 muestra **la** **evolución bianual** de la estructura de la red de las organizaciones de ámbito estatal en la protesta ambiental en España durante el decenio **1988-1997**. Cada columna contiene **los** valores de una serie de parámetros relativos a las propiedades de **la** red, es decir, la forma de cada uno de los cinco **grá-**

²⁵ El análisis se basa en una matriz simétrica de adyacencia no dirigida y **dicotomizada** en la que las líneas reflejan la coincidencia (**al** menos en una ocasión) en los EP de los pares de actores que conectan.

²⁶ Estos gráficos han sido producidos con el programa **Krackplot** siguiendo el procedimiento de escalado **multidimensional** (*multidimensional scaling*, **MDS**); la posición de los **actores** en el espacio refleja las distancias (líneas o relaciones) que **les** separan de los demás.

feos. Los valores de **centralidad** se **refieren al** componente mayor de cada gráfico (o **subgráfico** que representa al conjunto más grande de actores unidos entre sí).

Tabla 6.15. Evolución de la estructura de la red de actores estatales en la protesta ambiental, 1988-1997

	1988-89	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97
Número de actores en la red (n)	47	40	31	46	60
Número de componentes	5	4	1	2	2
Componente mayor:					
Núm. de actores	37	30	31	44	57
Densidad	0.11	0.12	0.12	0.11	0.08
Unipolaridad	0.39	0.55	0.53	0.65	0.50
Integración	0.11	0.12	0.12	0.11	0.08
Centralización	0.30	0.46	44.14	0.57	0.46

El primer dato sobre la estructura de las relaciones es el nivel de cohesión o integración entre los distintos actores. Se mide como el volumen total de uniones entre los distintos puntos en cada **gráfico**. Un gráfico está más cohesionado cuanto más conectados estén todos los actores (o puntos) entre sí o, en este caso, cuanto mayor sea la participación de cada actor con el resto en la generación de protestas ambientales. La mayor o menor cohesión de la red depende del número de **componentes** (las partes o **subconjuntos** de cada gráfico que no tienen relación entre sí) y de la densidad del gráfico (la cantidad de relaciones efectivas con relación a los contactos potenciales en la red)²⁷.

²⁷ Una medida previa de cohesión es la **inclusividad**, que se refiere al número de puntos (**actores**) que quedan excluidos **dentro de alguno** de estos componentes y no aislados sin conexión **alguna**. En mi proceso de selección de la muestra de EP **para** el análisis **de redes**, estos puntos aislados (los EP con un **solo** organizador identificado) quedaron ya excluidos. Es **decir**, la inclusividad es igual a 1 ya que todos los puntos están al menos conectados directamente con otro (tienen grado igual a 1). La cantidad de **líneas** efectivas se **calcula** como la

Con relación a la evolución de la estructura de la red de la protesta, atendiendo primero al número de **componentes**, hay una tendencia clara a que se reduzca su número. Las organizaciones de ámbito estatal que en algún momento participan en un EP tienden en el tiempo, de manera más o menos **directa**, a estar conectadas entre sí. La **fragmentación** de la estructura de la red en distintos componentes refleja la presencia de uno o varios movimientos o sectores organizativos detrás de las protestas y la relación en el tiempo con el componente mayor en el que están representadas las organizaciones ecologistas.

Hasta 1991 (en los primeros dos diagramas) las protestas antinucleares aparecen organizativamente separadas del resto de las protestas ambientales. A finales de los ochenta, esta separación refleja una división más nominal que real dentro del movimiento ecologista. Así, por **ejemplo**, la **CEAN**, Coordinadora Estatal Antinuclear, estaba entonces integrada por organizaciones como AEDENAT, que a su vez aparecen en el componente principal (o ecologista) del gráfico. En cualquier caso, sin embargo, los gráficos 6.2 y 6.3 dejan constancia de la existencia de una **estructura** organizativa antinuclear propia y diferenciada (paralela o solapada) a la del resto del movimiento ecologista. La transformación de la CEAN en la comisión de energía de la CODA, en la década de los noventa, queda reflejada en los gráficos correspondientes a los últimos años del decenio estudiado.

En un primer momento, las organizaciones animalistas también tienden a aparecer disgregadas del resto, lo que sugiere la presencia de un movimiento a favor de los derechos de los animales (aquí apenas visible) con un nivel muy bajo de **interacción** con las organizaciones **ecologistas**. Sin embargo, en los noventa muchas de estas organizaciones comienzan a aparecer ligadas a orga-

mitad de la suma del grado de todos los puntos, siendo el grado de cada actor el número de contactos directos que mantiene. La cantidad potencial de líneas en el caso de interacciones no dirigidas es igual a $n*(n-1)/2$. La densidad **pues**, es definida como el número de líneas en un gráfico expresada como proporción del máximo número de líneas posibles, $d=1/ ((n*(n-1)/2)$, donde 1 es el número de **líneas** efectivas. El valor resultante puede variar de 0 a 1, según aumente el número de relaciones que tiene lugar.

nizaciones dentro del componente (**principal**) ecologista. Esta evolución refleja que la conexión de estas organizaciones se estrecha en los noventa²⁸.

A lo largo de todo el **decenio**, como cabría **esperar**, los **gráficos** reflejan un panorama de relaciones dispersas o poco densas. En ninguno de los diagramas los actores mantienen más del 10% de todas las relaciones posibles. Esta baja intensidad **relacional** se debe a la naturaleza **territorialmente** dispersa de los EP en los que se producen estas **relaciones**²⁹.

La conexión entre actores geográficamente distantes se produce a través de un núcleo más reducido de actores de ámbito estatal. **Precisamente**, las formas radiales que dibujan los **gráficos** sugieren niveles altos de centralización de las interacciones. Los valores de los dos siguientes parámetros en la Tabla 6.15, la **Unipolaridad** y la **Centralización**, ofrecen dos medidas muy sencillas sobre el grado en el que las relaciones tienden a focalizarse en uno o varios puntos (actores) en la estructura de la **red**³⁰. En ambos **casos**, los valores señalan una tendencia temporal hacia una mayor centralización de las relaciones alrededor de un número reducido de actores (estatales), tendencia que **alcanza** en el periodo 1994-95 su máximo con una centralización del 54% y la presencia de un actor

²⁸ La presencia de organizaciones de cazadores en el segundo gráfico (1990-91) ilustra la presencia de un sector de presión muy importante y que en algún momento puede **realizar** demandas expresadas en términos **ambientales**, pero cuya conexión con el movimiento ecologista es muy puntual, por no decir inexistente. Los dos componentes en el **primer gráfico** reflejan dos campañas, una estatal contraria de la instalación de un campo militar en Anchuras (Ciudad Real), y otra internacional para la protección de la selva tropical. En realidad, ambas están ligadas al movimiento ecologista a través de la coordinadora contra el campo de tiro militar y la comisión **pro-Amazonía** (integradas en CODA).

²⁹ Los valores bajos de **integración** de la red, una medida que indica la cercanía de las relaciones también apuntan esta escasa cohesión. El valor de integración es la suma de las distancias o líneas entre cada actor y el resto de los actores en la red.

³⁰ La Unipolaridad es una medida simple de **centralidad** individual; indica el porcentaje de relaciones efectivas de entre todas las posibles que tiene el actor más central en la red. La Centralización estandarizada se **construye** en relación con la anterior, y mide las **diferencias** entre la medida de centralidad del actor más central y la de los demás.

(AEDENAT) en más del 60% de las interacciones en esta **matriz**³¹. Este proceso de centralización se puede vincular **al** proceso de creciente coordinación **interna** del movimiento ecologista **español**, así como a **la** ampliación de las alianzas con otros sectores sociales. Estos aspectos son analizados en detalle en el siguiente capítulo.

De manera complementaria, la mayor centralización de la red durante el periodo 1994-95, también puede interpretarse en función de **cambios** en el contexto de la política ambiental en este momento, y en concreto puede atribuirse en parte al efecto de cohesión e inclusión de nuevos actores de **ámbito** estatal en la red promovido por la creación **del** CAMA en 1994, y su buen **funcionamiento** inicial. Como señalé en el capítulo segundo, durante el primer año de existencia (1994), el CAMA generó una intensa actividad de coordinación, no sólo entre las organizaciones ecologistas, sino con otros agentes sociales que participan en este consejo (**sindicatos, asociaciones** de vecinos, etc.).

7.2. Laposición de los distintos actores en la red

El análisis de redes también permite estudiar la prominencia relativa de los distintos actores dentro de cada sistema **relacional** que representan los **gráficos**. La **centralidad** de cada actor en la red es analizada **atendiendo a la** cantidad de conexiones directas con otros actores en su entorno inmediato (**centralidad local**), o considerando también las conexiones indirectas con relación al conjunto de la red (centralidad global), en la que incide no tanto la cantidad de conexiones sino la posición estratégica en el entramado total de conexiones.

La Tabla 6.16 presenta los valores de los quince organizadores más centrales en la red de la protesta ambiental de acuerdo a tres

³¹ En cierta medida esa concentración está provocada (o **enfaticada**) por los criterios de **selección** utilizados. Si este criterio de selección se hubiese ampliado a las organizaciones de ámbito **autonómico**, muy posiblemente los gráficos reflejaría la existencia de focos alrededor de **algunas** (*las principales*) **organizaciones** de ámbito autonómico.

medidas de **centralidad** propuestas por Freeman (1979)³². En *primer* lugar, el grado (normalizado), o *degree*, indica el número de actores a los cuales un actor está directamente unido (o la proporción de relaciones reales sobre todas las posibles), e indica la centralidad local del actor. Puede ser interpretado como indicador de activismo local. En *segundo* lugar, la cercanía, o *closeness*, indica la centralidad de cada actor en función de los pasos o distancias que le separan de cada uno del resto de los actores en la red. Esta medida puede interpretarse como indicador de la centralidad global (o activismo global). Y, en *tercer* lugar, el valor de mediación, o *betweenness*, indica la medida en la que un actor se sitúa entre el resto de los puntos, es **decir**, la medida en la que el resto de actores deben pasar por él para comunicarse entre ellos³³. El valor de mediación suele interpretarse como la capacidad de los actores para controlar flujos de comunicación en la red, que en este caso concreto podrían llevar, por ejemplo, a la movilización, por lo que a los actores con valores altos se les suele **definir** como *gatekeepers* o filtros. En el caso de la red de la organización de la protesta ambiental, quizá la interpretación más apropiada de este último parámetro sea considerarlo como indicador de versatilidad temática y amplitud de la presencia territorial de los distintos actores.

³² Una buena introducción al análisis de centralidad se puede encontrar en el capítulo quinto de Scott 1991.

³³ Mide la cantidad de geodésicas, o caminos más cortos entre distintos actores del gráfico, que pasan por determinado punto.

Tabla 6.16. Evolución de la posición en *términos* de centralidad de los principales actores en la protesta ambiental (valores nonnalizados)

	1988-89		1990-91		1992-93		1994-95		1996-97
1. Centralidad Local, grado o <i>degree</i> de Freeman									
AEDENAT	30.43	AEDENAT	41.03	AEDENAT	53.33	AEDENAT	62.22	CODA	47.46
CODA	23.91	CODA	17.95	CODA	40	CODA	40	GREENPEACE	40.68
WWF	19.57	FPNE	15.38	GREENPEACE	36.67	GREENPEACE	37.78	AEDENAT	33.9
IU	19.57	FAT	15.38	WWF	23.33	WWF	20	SEO	27.12
GREENPEACE	13.04	IU-M	15.38	SEO	16.67	FAT	20	WWF	22.03
FAT	13.04	GREENPEACE	12.82	FAT	16.67	SEO	17.78	FAT	13.56
COMADEN	13.04	WWF	12.82	FRAVM	16.67	FRAVM	15.56	A.E.AGRO	10.17
IU-Madrid	10.87	CCOO-M	12.82	CCOO	16.67	IU-M	15.56	FPNE	8.47
MPDL	8.7	LV-M	10.26	COMADEN	13.33	CCOO	15.56	CEPA	8.47
Dcho. Humanos	8.7	UGT-M	10.26	KODEPA	10	AGADEN	8.89	IU-M	8.47
Amig.UNESCO	8.7	A.E.AGRO	7.69	ATAN	10	CIDN	8.89	CCOO	8.47
CDS	8.7	C.E.CASTELLÓ	7.69	TÉRMICAS	10	CEPA	8.89	UGT	8.47
Euskadico E.	8.7	CEAN	7.69	AV.Tres Cantos	10	FEPG	8.89	FICN	6.78
Los Verdes	8.7	COMADEN	7.69	CAVE-Canarias	10	IU-CA-LV	8.89	ARBA	6.78
PP	8.7	C.E.ALDAIA	7.69	LV-M	10	LV-M	8.89	ACMADEN	6.78
ARBA	6.52	AA.VV.Barajas	7.69	L'ALGUER	6.67	PP-And	8.89	C.E.ALICANTE	6.78

Tabla 6.16 Evolución de la posición en *términos* de centralidad de los principales actores en la protesta ambiental (valores normalizados) [continúa]

1988-89		1990-91		1992-93		1994-95		1996-97	
2. Centralidad global, Cercanía o <i>Closeness</i>									
AEDENAT	8.61	AEDENAT	8.67	AEDENAT	63.83	AEDENAT	30	CODA	22.35
CODA	8.53	CODA	8.59	GREENPEACE	58.82	CODA	28.13	GREENPEACE	21.69
FAT	8.46	GREENPEACE	8.55	CODA	58.82	GREENPEACE	27.95	AEDENAT	21.38
COMADEN	8.36	COMADEN	8.41	WWF	54.55	WWF	26.63	SEO	21.07
IU	8.32	FAT	8.37	SEO	50.85	FAT	26.47	WWF	20.85
IU-m	8.26	FPNE	8.35	COMADEN	46.88	SEO	26.32	FAT	20.49
WWF	8.24	ARBA	8.26	FRAVM	45.45	CCOO	26.32	ARBA	20
Casa de Campo	8.23	IU-m	8.26	CCOO	45.45	CIDN	25.71	ACMADEN	20
CCOO	8.23	CCOO-m	8.25	CEAN	44.78	COMADEN	24.86	CONGD	20
GREENPEACE	8.2	LV-m	8.23	KODEPA	44.12	CAVE	24.86	A.E. AGRO	19.8
ARBA	8.11	UGT-mI	8.23	FAT	41.1	CEPA	24.73	FPNE	19.54
PEDALIBRE	8.11	FRAVM	8.21	Plat. Guadarrama	40.54	FEPG	24.73	FICN	19.41
AV. Tres Cantos	8.11	AAVV.Barajas	8.19	AV. Tres Cantos	40.54	IU	24.73	COLLALIC	19.41
<i>FRAVM</i>	8.11	Médicos anti-nuc	8.19	VERDESMA	40.54	FRAVM	24.32	CSURVALE	19.41
CCOO-m	8.11	Ayto. Coslada	8.19	LAVEREDA	40	IU-M	24.32	Incinera AGOST	19.41

Tabla 6.16 Evolución de la posición en *términos* de centralidad de los principales actores en la protesta ambiental (valores normalizados) [final]

1988-89		1990-91		1992-93		1994-95		1996-97	
3. Mediación (o <i>Betweeness</i>)									
AEDENAT	37.59	AEDENAT	37.31	AEDENAT	52.22	AEDENAT	53.74	CODA	43.55
CODA	24.42	CODA	17.42	CODA	34.94	CODA	26.88	GREENPEACE	34.56
IUESTADO	20.77	GREENPEACE	10.26	GREENPEACE	32.46	GREENPEACE	23.38	AEDENAT	19.68
WWF	10.65	FPNE	10.26	FAT	12.87	CCOO	5.39	CEPA	12.16
GREENPEACE	9.76	FAT	10.17	WWF	7.56	FAT	3.27	SEO	9.6
FAT	8.9	WWF	7.52	CEPA	6.67	WWF	1.72	WWF	9.54
CCOO	3.38	IUMADRID	3.87	GUADARRA	6.67	SEO	1.38	FAT	2.99
COMADEN	2.12	COMADEN	3.23	CCOO	1.89	COMADEN	0.88	A.E.AGRO	2.37
IU-M	0.37	ANDA	0.13	FRAVM	1.7	FRAVM	0.62	IUMADRID	1.07
WISE	0.1	CCOOMADR	0.09	COMADEN	1.11	IUMADRID	0.62	CCOO	0.09
				SEO	0.53			UGT	0.09

En líneas generales, los componentes de la red reflejan la pluralidad organizativa que caracteriza a la protesta ambiental en España. La red de organizaciones en las que se sustenta la protesta ambiental está integrada básicamente por organizaciones ecologistas de **distinto perfil** organizativo y, **principalmente**, de ámbito estatal (como AEDENAT, **ADENA-WWF**, Greenpeace, **SEO-Birdlife**), o coordinadoras como CODA o **CEAN**. También aparecen grupos y coordinadoras ecologistas de ámbito autonómico (**FAPAS**, **ADENEX**, **GOB**, **ARCA**, **AGRO**, etc. y coordinadoras autonómicas como **CEPA** o **COMADEN**), locales (**AGADEN**, **ACMADEN**, Colla Ecologista Castellón, y coordinadoras provinciales como **la FEPG**, Coordinadora del Sur Valencia, etc.), e internacionales (como **BEE-Oficina** Europea de Medio Ambiente). Hay organizaciones especializadas como las de defensa de los derechos de los animales (**ALA**, **ANDA**, **ADDA**), o a las dedicadas a la promoción del uso de la bicicleta (**PEDALIBRE**). Por su parte, los partidos políticos están representados tanto a nivel estatal como autonómico.

Las organizaciones ecologistas de ámbito estatal ocupan las posiciones más centrales de la red, destacando las secciones españolas de **WWF-ADENA** y **GREENPEACE**, y **CODA** y **AEDENAT**. Estas **cuatro** organizaciones **son**, además, las que con más frecuencia participan en la organización de protestas en su conjunto. Junto a ellas aparecen otras organizaciones **que**, sin ser tan relevantes en términos **cuantitativos**, suelen aparecer ligadas a las anteriores: **SEO-Birdlife**, **FPNE**, o **FAT**. Estas últimas tienen una **centralidad** global relativamente alta debido a su participación puntual junto al resto de las organizaciones estatales, pero ofrecen una menor riqueza de relaciones con otros grupos y de participación en EP en términos absolutos (véase **Jiménez**, en preparación).

En la periferia de la red se sitúan otros tipos de organizaciones de ámbito estatal (como **la OCU**, **CAVE**, etc.) así como organizaciones ecologistas de ámbito **subestatal**. Éstas se agrupan en función de alianzas que adoptan la forma de plataformas de organizaciones contra determinados proyectos (contra el vertedero de resi-

duos industriales en **Nerva**, el cable de alta tensión en Tarifa, la defensa de la Sierra de **Guadarrama**, etc.).

Como puede observarse, **IU** (y sus diferentes formaciones autonómicas) es el partido político con mayor presencia en la protesta ambiental a todos los ámbitos territoriales. Por el contrario, en el caso del PSOE sólo aparece una sección autonómica (la Federación Madrileña) y en relación con un **conflicto** que tuvo lugar en los noventa (una vez que pasan a la oposición del Gobierno). Entre los sindicatos, la mayor presencia de CCOO a nivel estatal y **autonómico**, **refleja** el proceso de incorporación de la problemática ambiental en esta organización sindical. También aparecen las organizaciones **vecinales**, siendo **la** presencia de la **FRAVM** la más estable en el tiempo.

En cuanto a la evolución de la posición de estas organizaciones a lo largo del decenio considerado, el análisis de **centralidad** revela la creciente importancia que adquiere Greenpeace. Este desplazamiento hacia el centro de la red de Greenpeace está vinculado a la modificación en las pautas de trabajo de **la sección** española de la organización internacional, a medida que durante **los** noventa fortalece su estructura en España y desarrolla relaciones con otras organizaciones españolas (dentro y fuera del movimiento ecologista). Greenpeace aparece, de esta manera, bastante integrada en el contexto del movimiento ecologista en España. Otra aparición que es interesante señalar es la de **SEO/Birdlife** que en los noventa también comienza una actividad de presión más visible, reasumiendo una **relación** con otras organizaciones estatales que quedaron cortadas a mitad de los ochenta por conflictos con organizaciones como CODA.

8. Conclusiones

El análisis del panorama organizativo de la protesta muestra que no se trata de un terreno exclusivo de las organizaciones ecologistas. No **obstante**, la variedad de "defensores" del medio ambiente se reduce notablemente a medida que **la** problemática ambiental supera el ámbito de lo local. Este rasgo de la protesta es

especialmente **destacable** en el caso de los partidos políticos, e indica la **dificultad** que encuentran estas demandas para acceder al ámbito de la política estatal.

En el ámbito local la protesta ambiental se sostiene sobre estructuras de movilización de **tipo comunitario**, tales como asociaciones de vecinos o colectivos de residentes afectados. Aquí, las organizaciones ecologistas encuentran en las plataformas cívicas una herramienta muy **eficaz** a la hora de coordinar esfuerzos y movilizar recursos de la sociedad. No ocurre lo mismo en el ámbito estatal. Cuando los **problemas** se **definen** de manera global, la ausencia de aliados potenciales reduce la posibilidad de construir de manera **eficaz** este tipo de plataformas.

Las entidades ecologistas y, de manera crítica, las estructuras organizativas de carácter supralocal juegan un papel crucial a la hora de conectar el ámbito local del conflicto y los procesos de toma de decisión sobre cuestiones más generales en el ámbito supralocal. En la última sección de este capítulo, el análisis de la red de interacciones **organizativas** tramada durante diez años de protestas **señala** la creciente **centralidad** de las estructuras ecologistas estatales. Esta evolución es interpretada como **reflejo** de un proceso de cohesión organizativa dentro del movimiento. El **ecologismo** ha aumentado su capacidad de coordinación entre la diversidad de organizaciones que lo integran. También ha ganado control sobre la protesta ambiental. Aunque el periodo temporal no es muy amplio, se puede percibir una tendencia hacia la centralización de la red. Esta **tendencia**, en cualquier caso, está caracterizada por su carácter oscilante, de acuerdo a la incidencia de los condicionantes de tipo político. Entre estos condicionantes, ía creación y funcionamiento del CAMA favoreció a mediados de los noventa una mayor intensidad de las relaciones especialmente entre las **organizaciones** de ámbito estatal.

El análisis del panorama organizativo de la protesta matiza el **carácter** local de la protesta, al menos en cuanto a la connotación de aislamiento (y provincianismo) del término. La presencia **directa**, o a través de sus redes, de organizaciones ecologistas de **ámbito supralocal** vinculan de manera creciente las demandas **definidas**

en términos **territorialmente** locales (y carácter reactivo y defensivo) a un proceso más general (global) de contestación de las políticas dominantes (y planteamiento de alternativas de cambio). La infraestructura organizativa estatal del movimiento **confiere** continuidad temporal y espacial a la contienda ambiental. Del mismo modo, el desarrollo de su actividad de presión de manera simultánea en **la calle** y en los espacios de participación institucionales conectan la movilización social (más **frecuentemente** local) con el proceso de definición de la política ambiental.

Por último, la consolidación del movimiento ecologista (aparición de organizaciones formalizadas y **supralocales**) no parece de momento estar asociada a un proceso de **distanciamiento** de las organizaciones de base (informales y locales). La interpretación realizada de los resultados obtenidos sugiere un escenario opuesto. El crecimiento organizativo **conlleva** (y se **fundamenta**) en el fortalecimiento de los vínculos organizativos. La forma en la que **el** movimiento ecologista en **España** parece **afrontar** las tensiones **organizativas**, propias **del** proceso de consolidación de los movimientos, constituye una de las peculiaridades más interesantes desde el punto de vista académico (y también desde la perspectiva de **la** práctica de los movimientos **sociales**), y centra gran parte del análisis en el siguiente capítulo.

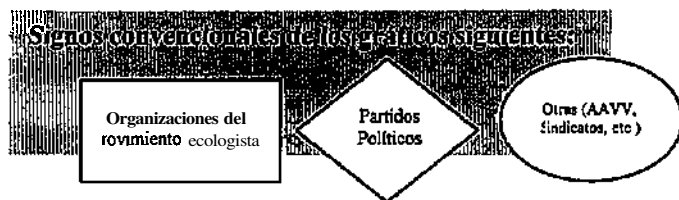


Gráfico 6.19. *La red de la protesta ambiental en España, 1988-1989*

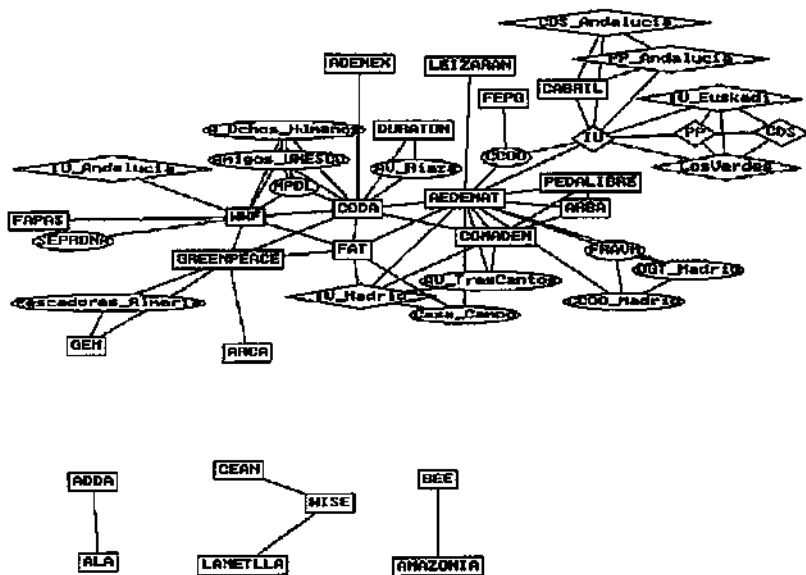


Gráfico 6.20. *La red de la protesta ambiental en España, 1990-1992*

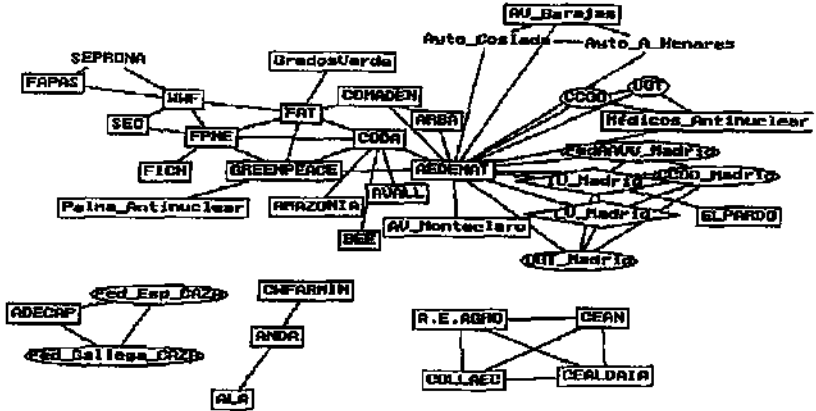


Gráfico 6.21. *La red de la protesta ambiental en España, 1992-1993*

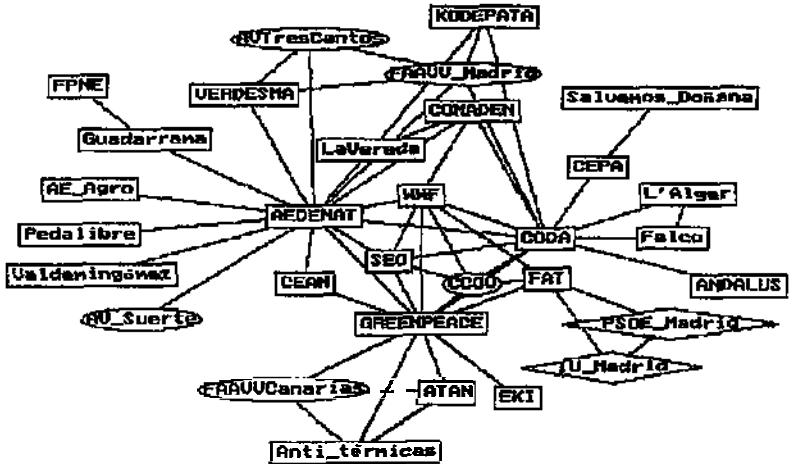


Gráfico 6.22. La red de la protesta ambiental en España, 1994-1995

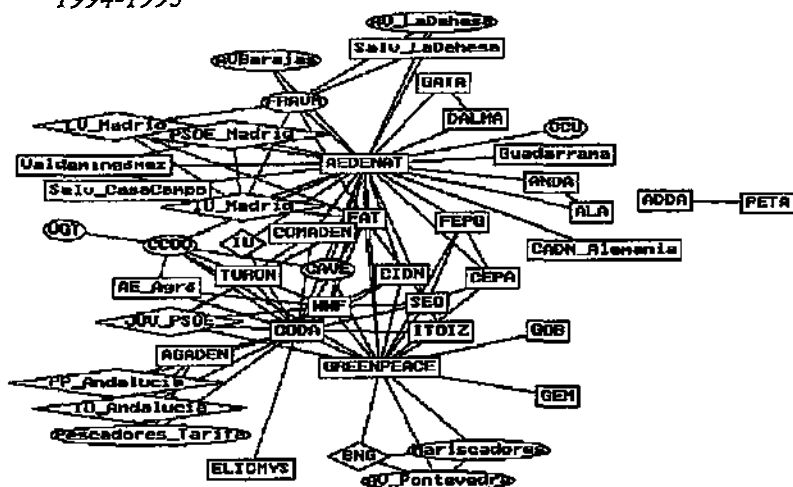


Gráfico 6.23. La red de la protesta ambiental en España, 1996-1997

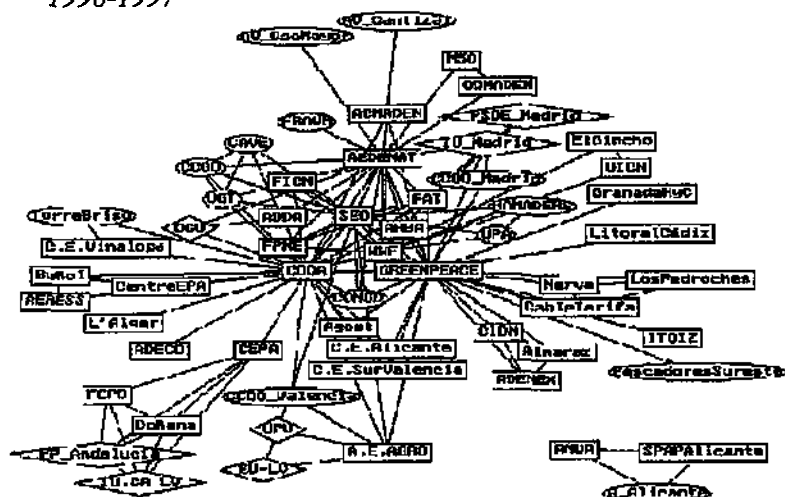


Tabla 6.17. *Claves de las principales entidades que aparecen en el análisis de redes:*

A.E.AGRO	Acció Ecologista Agro (Valencia)
ACMADEN	Asociación Castellano-Manchega para la Defensa de la Naturaleza
AEDENAT	Asociación Ecologista para la Defensa de la Naturaleza
AGADEN	Asociación Gaditana para la Defensa de la Naturaleza
ANDA	Asociación Nacional de Defensa de los Animales
ARBA	Asociación para la Recuperación del Bosque Autóctono
ATAN	Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza
C.E. ALDAIA	Colectivo Ecologista de Aldaia (Valencia)
C.E.ALICANTE	Colla Ecologista de Alicante
C.E.CASTELLÓ	Colla Ecologista de Castellón
Casa de Campo	Plataforma Salvemos la Casa de Campo
CAVE	Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado
CCOO	Comisiones Obreras
CDS	Centro Democrático y Social
CEAN	Coordinadora Estatal Antinuclear
CEPA	Coordinadora Ecologista Pacifista de Andalucía
CIDN	Consejo Ibérico de Defensa de la Naturaleza
CODA	Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental
COMADEN	Coordinadora Madrileña de Defensa de la Naturaleza
CONGD	Coordinadora de Organizaciones No-gubernamentales para el Desarrollo
CSURVALE	Coordinadora Ecologista del Sur de Valencia
Dcho. Humanos	Asociación de Derechos Humanos
Euskadico E.	Euskadico Eskerra

Tabla 6.17. *Claves de las principales entidades que aparecen en el análisis de redes:*

FAT	Federación de Amigos de la Tierra
FEPG	Federación Ecologista Pacifista de Cádiz
FICN	Fondo Ibérico para la Conservación de la Naturaleza
FPNE	Fondo Patrimonio Natural Europeo
FRAVM	Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid
GUADARRA	Plataforma para la Defensa de la Sierra de Guadarrama
Incenera AGOST	Coordinadora contra la Incineradora de Agost (Valencia)
IU	Izquierda Unidad
KODEPA	KODEPA_TARAY (Madrid)
L'ALGER	Asociación Ecologista L'Alger (Alicante)
LAVEREDA	Asociación Ecologista La Vereda (Segovia)
LV	Los Verdes
Médicos anti-nuc	Colectivo de Médicos Antinucleares
MPDL	Movimiento por la Paz , el Desarme y la Liberación
PEDALIBRE	Asociación Cicloturista Pedalibre
PP	Partido Popular
SEO	Sociedad Española de Ornitología
TÉRMICAS	Comisión Canaria contra las Centrales Térmicas
UGT	Unión General de Trabajadores
VERDESMA	Asociación Ecologista Verdemar (Cádiz)
WISE	"World Information Service on Energy "

CAPÍTULO SIETE

ORGANIZANDO LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE. LOS GRUPOS ECOLOGISTAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

1. Introducción

En la década de los noventa la política ambiental en España evoluciona desde actuaciones parciales de carácter **reactivo** hacia un enfoque sectorial. El impulso más obvio detrás de este proceso ha sido la normativa ambiental europea. Sin **embargo**, desde la perspectiva de su **aplicación** efectiva, la transposición de la legislación europea al ordenamiento interno no ha estado respaldada por las necesarias voluntad **política** y capacidad administrativa. En este contexto, he destacado **la** función del movimiento ecologista como agente “ **europeizador**”. En no pocas ocasiones la capacidad del movimiento ecologista para generar **conflicto** ha **significado** una presión crítica para la moderación de la resistencia adaptativa doméstica a la política ambiental **europea**.

El aumento de la influencia ecologista está asociado a la ampliación tanto de su repertorio de actividades políticas y su capacidad de coordinación de **la** protesta social, como de su agenda (atendiendo a nuevas problemáticas ambientales). No sin vencer resistencias políticas e **inercias administrativas**, el **movimiento** ha

sido reconocido como interlocutor legítimo del interés medioambiental y ha ganado relevancia política. Sin embargo, las nuevas **oportunidades** políticas no han cristalizado en espacios institucionales de participación estables. Su acceso **al** proceso de toma de decisiones ha resultado ser desigual y políticamente contingente. Al final **del** periodo analizado su interacción con el Estado sigue estando enmarcada en los parámetros de la lógica **conflicto-acceso**,

El aumento de la actividad ecologista y de su incidencia política se enmarca en un proceso de extensión organizativa basada en el aumento de grupos, fundamentalmente **locales**, y de su capacidad de movilización de recursos comunitarios y voluntariado. Sin embargo el crecimiento en términos económicos ha sido moderado. En una coyuntura social favorable¹, los grupos ecologistas han carecido de los recursos **necesarios** y, **tal** vez, de **la disposición** precisa para expandir sus bases sociales (y sus presupuestos económicos). El incremento en los niveles de **afiliación** ha sido **desigual**, teniendo en términos generales un impacto muy modesto. En líneas generales, el proceso de consolidación del movimiento ecologista en España apunta hacia una estructura organizativa que se aleja de los modelos de sus homólogos del norte de Europa, en los que predominan las **organizaciones** estatales profesionalizadas (y **pudientes**).

En estas circunstancias (de acceso condicionado a la generación del conflicto y escasez de recursos materiales) a finales de los noventa se **extiende** un sentimiento de frustración entre un sector clave del **ecologismo** (vinculado a la CODA y otras organizaciones de ámbito estatal). Los éxitos del movimiento, que tanto **fuerzos implicaban**, no se estaban traduciendo en cambios sustantivos estables en la **orientación** de la política ambiental. Entre los ecologistas cunde la idea de que las amenazas al medio ambiente se multiplican y de que las medidas adoptadas por las autoridades públicas no están consiguiendo contrarrestarlas.

¹ De acuerdo a las encuestas, la década de los noventa ha **significado** la extensión de la conciencia ambiental de los españoles (Chulia 1995, Gómez et al. 1999)

Esta percepción de la realidad propició una respuesta organizativa que marca la más reciente evolución del movimiento ecologista en España. Desde una perspectiva **teórica**, esta respuesta configura una solución singular a **los** dilemas organizativos a **los** que los MS deben irremisiblemente hacer frente en su proceso de consolidación. El resultado (de momento) pone en evidencia las deficiencias de la visión teórica dominante sobre los procesos de **institucionalización** de los movimientos **ecologistas**.

El caso español también señala el error que supone analizar (la fuerza de) estos movimientos atendiendo exclusivamente a la presencia de determinado tipo de estructuras organizativas. Indicadores tales como número de organizaciones formales **estatales**, socios y presupuestos, no reflejan la complejidad organizativa propia de los MS. Su utilización como único indicador resulta especialmente **inapropiada** para estudiar una **realidad** del **ecologismo** en **España** caracterizado por el predominio de estructuras organizativas informales y de tipo comunitario. En este sentido, el análisis abordado en este capítulo contribuye a los estudios sobre **asociacionismo** y acción colectiva en España. En concreto, refuerza mis objeciones a las argumentaciones que han señalado recurrentemente la inexistencia del movimiento ecologista (y que he expuesto en los capítulos tercero y **sexto**).

En la siguiente sección presento una tipología de modelos organizativos más habituales en el movimiento ecologista. A partir de esta tipología trazo, de manera tentativa, un perfil de las organizaciones ecologistas en **España, mostrando**, dentro de la gran diversidad organizativa, el predominio de modelos **participativos**, típicos de los MS. A continuación, en la sección tercera, analizo el proceso de extensión del movimiento en la década de los noventa y los dilemas organizativos que se le han planteado y las soluciones adoptadas. La explicación de la respuesta del movimiento a estos dilemas ocupa la última sección. Algunas de las claves para entender esta evolución se sitúan en el origen del movimiento ecologista en la década de los setenta. De esta manera, la explicación conecta directamente con el análisis del movimiento ecologista iniciado en el capítulo segundo. En líneas generales, junto a los

recursos organizativos de tipo material señalo cómo la respuesta a los condicionamientos políticos cambiantes está influida por su **trayectoria**, por su identidad y los procesos de aprendizaje político y organizativo de experiencias **anteriores**.

La evidencia empírica utilizada se basa en los resultados de una encuesta realizada durante el invierno de 1998 y la primavera de 1999 a una muestra de las principales organizaciones ecologistas de ámbito estatal y **autonómico**, así como algunos de los grupos locales más activos. A este encuesta me refiero en el texto como **TEA99**². Estos resultados se complementan con 24 entrevistas realizadas a representantes de organizaciones ecologistas, así como con datos proporcionados por el análisis de eventos de protesta ambiental en España 1988-1997. Entre las (escasas) fuentes secundarias sobre las organizaciones ecologistas en **España**, la encuesta realizada por la CODA en 1993 (sobre una muestra de 53 grupos de sus, **entonces**, 126 integrantes) y los resultados de una encuesta similar realizada por AEDENAT entre 96 organizaciones de todo **el** movimiento ecologista en 1986, han permitido añadir una dimensión longitudinal y apuntar algunos cambios y continuidades en los rasgos de los grupos ecologistas en **España**³.

2. Modelos organizativos en el movimiento ecologista

Como señalan **della** Porta y Diani, "las organizaciones de los movimientos sociales tienden a adaptar sus estructuras a los objetivos y a **las** características de los grupos sociales que desean movilizar. Sin **embargo**, sus opciones se ven influidas por los recursos y constricciones presentes en ambos, los propios movimientos **-sus** recursos culturales y modelos de organización de partida- y su entorno" (1999, p.164).

² El cuestionario enviado corresponde al utilizado en otros siete países de la UE dentro de **la** investigación TEA. En total se envió a unas 80 organizaciones de toda **España**, siendo la muestra final de 32. Agradezco a los estos grupos su colaboración (véase listado en **el** Anexo)

³ Agradezco a Ecologistas en **Acción**, y en especial a **Theo** Oberhuber y José Luis **García**, la información y colaboración prestada.

El perfil de las organizaciones del **movimiento ecologista** (en adelante, **OMEs**), como el del resto de las otras organizaciones políticas no **partidistas**, se ve modelado por dos requerimientos básicos: la movilización de recursos y la eficacia política.

Por un **lado**, las organizaciones de los MS tienen que garantizar los recursos **mínimos** para la supervivencia y **el** crecimiento de la organización (**McCarthy y Zald** 1977). Estos recursos suelen ser (una mezcla) de los de tipo monetario (cuotas de **socios**, subvenciones **públicas**, patrocinios de empresas **privadas**, etc.) y/o de los de tipo voluntario (trabajo no remunerado de activistas y/o **simpatizantes**). La combinación de distintos tipos de recursos (y fuentes de ingresos) depende de su disponibilidad en el medio social e institucional (extensión y naturaleza de las líneas de subvenciones públicas, grado de **ecologización** de la empresa privada, valores sociales dominantes y tendencias de asociacionismo sociopolítico, etc.), así como de la medida en la que los presupuestos ideológicos de cada organización establecen preferencias sobre el papel que deben desempeñar los socios, la deseabilidad de distintas fuentes posibles de financiación, etcétera.

Por otro lado, el propósito fundamental de las actuaciones de las OMEs consiste en influir en el proceso decisorio y definir los objetivos de las políticas dentro de los parámetros de la **sustentabilidad**. Para ello, como he **analizado**, disponen de un abanico de actividades de presión, que se sitúan en los distintos escenarios de la protesta (social, político o institucional). Estos repertorios políticos variarán de una organización a otra de acuerdo con, entre otros factores, las problemáticas ambientales dominantes en sus agendas, las peculiaridades de su cultura de protesta, las oportunidades políticas que modelan la presión política en cada área de política ambiental, así como la ubicación de la organización en el espectro ideológico **conservacionismo (medioambientalismo)-ecologismo político**⁴.

⁴ Sobre las distintas corrientes de pensamiento verde véase **Dobson** 1997.

Tabla 7.1S. *Tipología de organizaciones de los movimientos sociales y ejemplos de organizaciones ecologistas de ámbito estatal*

Escenario dominante de sus actividades de presión política (Nivel de convencionalización)	Relación con sus seguidores/socios	
	Participativa (socio-activista)	No participativa (socio-suscriptor)
Escenario institucional (convencional)	1. Grupo de interés público participativo CODA (↓)	2. Lobby de interés público WWF-ADENA SEO-Birdlife Amigos de la Tierra (↓)
Escenario social (no convencional/radical)	3. Organización de protesta participativa AEDENAT Ecologistas en Acción (1998)	4. Organización de protesta profesionalizada Greenpeace

De acuerdo a la combinación de respuestas con las que las OMEs resuelven los problemas de movilización de recursos y eficacia política, la Tabla 7.18 presenta cuatro tipos de modelos organizativos, a modo de tipos ideales⁵. En esta tipología, las orga-

⁵ Tipología de Diani y Donati (1999, pp. 14-17). De acuerdo con estos autores, el *lobby* de interés público (*public interest lobby*), cercano al *grupo* de interés clásico, es la organización política gestionada por personal profesional escasamente participativa y que basa su *trabajo* político en tácticas de presión institucionalizadas. La organización de protesta participativa (*participatory protest organization*) se *caracteriza* por su énfasis participativo y estructuras organizativas alternativas (y *subculturales*) y por estar preparada para adoptar estrategias de *confrontación* y *resistencia*. Sería el tipo más cercano a la idea clásica de organización descentralizada, con preponderancia de los grupos de *base*, típica de los NMS. La organización de protesta profesional (*professional protest organization*)

nizaciones tienen dos posibles modos de relación con sus socios (o público), **participativa** o no **participativa**, según promuevan preferentemente la colaboración voluntaria y el compromiso de los mismos (es decir, concibiéndolos como activistas) o, por el contrario, su relación esté orientada a la captación de fondos (considerándoles fundamentalmente como **suscriptores**). Las implicaciones organizativas de una u otra opción son cruciales,

El proceso de reclutamiento de activistas, y de mantenimiento de su **compromiso**, se basa en la provisión de incentivos de tipo social (creación de **vínculos identitarios duraderos**), que implican formas organizativas que favorezcan la interacción personal, al mismo tiempo que generen actitudes de corresponsabilidad hacia la consecución de los objetivos políticos de la organización. Habitualmente, estas estructuras implican el funcionamiento interno en comisiones abiertas, procesos de toma de decisión **asamblearios** (y consensuales), así como el desarrollo de gran variedad de actividades de índole social pero con contenido político y **reivindicativo** (incluyendo la protesta en escenarios sociales). Por el contrario, la opción por un modelo basado en la figura del **socio-suscriptor** implica la provisión de incentivos selectivos de tipo material (revistas **informativas**, **opciones** de ocio, **desgravaciones** fiscales, etc.)⁶. La gestión de estos incentivos demandaría de manera creciente técnicas de gestión **organizativa** burocráticas, y la remuneración del trabajo para llevarlas a cabo, en un proceso en el **que se** tiende hacia una separación de la gestión administrativa de la actividad política (de las campañas **específicas**). Además, en este modelo éi

comparte con el **lobby** de interés público el énfasis en el activismo profesionalizado (**remunerado**) y la movilización de recursos financieros. Sin **embargo**, su repertorio incluye tácticas de confrontación en escenarios sociales (**especialmente** la acción directa no violenta). Por último, el grupo de presión **participativo** (*participatory pressure group*) se asemeja a la **organización** de protesta participativa en la inclusión de activistas (*rank-and-file*) simpatizantes en la vida de la **organización**, y se diferencia porque sitúa su presión política en escenarios institucionales. Sobre otras tipologías de organizaciones sociales véase Tilly 1994.

⁶ Aunque el **reconocimiento** social de las organizaciones **ecologistas**, especialmente en el caso de las **OMEs** de carácter internacional proporciona igualmente a los socios-suscriptores **bienes** de tipo social en **forma**, por ejemplo, de prestigio social.

proceso de toma de decisión tiende hacia formas **jerarquizadas**, de carácter **delegativo** (más que de **corresponsabilidad**) con asambleas de socios periódicas (anuales) en las que la junta directiva "**rinde cuentas**" a los **socios**⁷.

En situaciones de escaso desarrollo organizativo la mayoría de las **OMEs** contemplan estrategias **mixtas**, movilizando tanto el trabajo de activistas comprometidos como las cuotas de suscriptores con un menor vínculo afectivo o compromiso ideológico. Sin **embargo**, a partir de cierto umbral de crecimiento organizativo su compatibilidad deviene problemática. La provisión de incentivos selectivos de tipo material incide no sólo en el formato organizativo al presionar hacia la **profesionalización**, sino también en su perfil político al promover la moderación. El origen de este proceso evolutivo se encuentra en el mayor peso que, ineludiblemente, adquieren las consideraciones relativas a los potenciales beneficios materiales a la hora de optar por una campaña u **otra**, ya sea en forma de socios o de subvenciones/patrocinos. De manera similar, la labor de oposición radical a todo tipo de agresiones ambientales, por ejemplo, tiende a limitar el número potencial de socios al núcleo de los más concienciados. Este *trade-off* "**radicalismo-afiliación**" es más sensible en el caso de grupos ecologistas de ámbito local, donde son mayores las posibilidades de que sus actividades de presión **interfieran** con los intereses económicos de sus conciudadanos y socios potenciales.

Las subvenciones públicas también plantean incompatibilidades entre ambos modelos **organizativos**, no sólo por la preferencia por la independencia económica de los **socios-activistas**, sino porque en muchas ocasiones (como sucede en España) las subvenciones están ligadas a la realización de actividades concretas, lo que implica dirigir recursos de **trabajo**, voluntario o contratado, para su propuesta y **ejecución**, ejerciendo una vez más presión hacia la

⁷ La figura del socio puede incluso desaparecer en los casos en los que la organización se especialice en la obtención de subvenciones, **acuerdos** comerciales con empresas, etc. En **estos** casos se tiende a la provisión de servicios y a la reducción del perfil **político** de las organizaciones.

profesionalización⁸. De manera **similar**, en el caso de **relaciones** comerciales con empresas, la aceptación de una donación o la firma de un acuerdo comercial, puede generar críticas de sectores contrarios a la promoción de intereses económicos que consideran antagónicos a la filosofía y objetivos últimos **del ecologismo**.

En función del segundo criterio de clasificación en la Tabla 7.18, las **OMEs** pueden dividirse en convencionales o **disruptivas**, según su repertorio de presión política tenga como escenario preferentemente el ámbito institucional o, por el contrario, basen su presión en la socialización de sus demandas. Al igual que en la faceta de la movilización de recursos, la eficacia política en cada escenario depende de la adopción de determinadas propiedades, diferentes en cada **modelo**, y que tienden a ser mutuamente **excluyentes** o de difícil compaginación. La opción de cada organización por uno u otro escenario, el perfil de su repertorio político, tal y como he analizado en el capítulo 5, responde en parte a los condicionantes políticos, tanto estructurales como contingentes, y, en parte, a su experiencia organizativa específica. Así, la opción por el trabajo en escenarios institucionales implica no sólo la disponibilidad de recursos de tipo técnico (por ejemplo, para realizar **alegaciones** y propuestas alternativas en las fases de consultas y información pública **del** proceso de **EIA**), que una vez más predisponen hacia la profesionalización, sino que también exigen, para que lleguen a ser **efectivas**, una predisposición a alcanzar soluciones negociadas y la eventual aceptación de la moderación de sus **demandas**⁹. Las posibilidades de este tipo de presión política, y los rasgos y dilemas organizativos que comporta, resultan consustanciales al propio proceso de **institucionalización** de la política ambiental. En este contexto, **habitualmente**, los nuevos departamentos de medio ambiente constituyen el principal punto de acceso a la administración para las **OMEs**.

⁸ Y, potencialmente, hacia la moderación política al desviar hacia la prestación de servicios la atención y las energías de temas donde tal vez la acción ecologista resultara más incómoda para las autoridades.

⁹ Y, a su vez, la concentración de poderes y **adopción** de mecanismo jerárquicos **top-down** en los procesos internos de toma de decisiones.

Igualmente, la opción por escenarios **sociales** para realizar la presión (**manifestaciones**, encadenamientos, y otras formas **disruptivas**) implica una experiencia organizativa distinta. Más que (o además de) elaborar propuestas **alternativas**, alegaciones y llamadas a las autoridades competentes, la presión política desde la calle, implica la **configuración** de una red de contactos con otros actores sociales (ocupar una posición central en el tejido asociativo), en parte sobre la base del conocimiento mutuo y el desarrollo de relaciones personales de **confianza**, que permiten la **configuración** de valores **comunes**, climas de cooperación, así como mantener la cohesión entre **las** organizaciones (y personas) una vez movilizadas.

Como la Tabla 7.18 recoge, es posible ilustrar cada caso con organizaciones del movimiento ecologista español, apuntándose una realidad organizativa caracterizada por la diversidad de modelos, aunque como se muestra más adelante, el rasgo más común y distintivo del movimiento ecologista en España en los noventa es la relevancia de las formas organizativas **participativas**. La CODA (1979) es quizá el mejor ejemplo de grupo de interés público **participativo**, aunque, como coordinadora, sus socios son grupos en lugar de **personas**¹⁰. Uno de estos grupos, AEDENAT (1976) **representa** la versión española de la organización de protesta **participativa**¹¹. Ambas organizaciones desaparecen a finales de 1998, cuando la mayoría de los grupos CODA, incluyendo AEDENAT, se unifican en Ecologistas en **Acción**¹². Sin la misma proyección

¹⁰ En los años **noventa**, la CODA **llegó** a estar integrada por unos **170** grupos. Sobre su origen véase el capítulo segundo.

¹¹ AEDENAT, Asociación Ecologista para la Defensa de la Naturaleza, (véase el capítulo segundo). Como en el caso de su **predecesora**, AEPDEN, siempre ha **tenido** una proyección **estatal**, realizando demandas desde una perspectiva estatal. A finales de los ochenta la organización inicia una fase de expansión territorial, y hacia 1998 existían 50 grupos AEDENAT en nueve CCAA.

¹² Con 300 secciones locales en todas las CCAA salvo Baleares, Ecologistas en Acción se ha convertido en **la** mayor organización **ecologista** en España. El alto grado de autonomía de los grupos locales y las federaciones permite considerarla como organización típica de los MS (organización **participativa** de protesta).

estatal y en diversas versiones este tipo de organizaciones está presente en la mayor parte de las CCAA,

Los modelos organizativos no **participativos** o profesionalizados están representados por las secciones estatales de Greenpeace y WWF. **Greenpeace-España** (1984) es el único ejemplo de organización de protesta **profesional**¹³. Las principales OMEs conservacionistas en España se sitúan en la categoría de **lobby** de interés público, que se diferencia del anterior por el recurso a formas de presión política convencionales, pero coinciden en que la aportación de los socios (en caso de existir) se limita a la financiación económica. Junto a WWF-ADENA (1968), destaca la Sociedad Española de Ornitología, SEO-Birdlife (1954), cuyo orientación **científica** se ha ido complementando con actividades de presión política desde finales de los ochenta¹⁴.

El perfil **del repertorio** de la **protesta** de las organizaciones ofrece un buen indicador del modelo organizativo. Utilizando los datos sobre EP en España entre 1988-1997, la Tabla 7.19 compara el repertorio de acción de las cinco organizaciones de ámbito estatal más importantes en este decenio.

Como cabría esperar de acuerdo a su caracterización anterior en **función** de los modelos organizativos, AEDENAT y Greenpeace muestran un perfil relativamente más **disruptivo**¹⁵. Esto es especialmente evidente en el caso de Greenpeace con un 50% de sus protestas en escenarios sociales.

¹³ Aunque como **señalé** en el capítulo quinto, la acción no violenta no es patrimonio exclusivo de las organizaciones "**profesionalizadas**" sino que forma parte del repertorio del **ecologismo** desde sus comienzos.

¹⁴ También se podrían incluir en esta casilla organizaciones como amigos de la Tierra, AT, (1981) o el Consejo Ibérico de Defensa de la Naturaleza, CIDN (1986). El CIDN ha funcionado como **oficina** de lobby en Madrid de las nueve organizaciones autonómicas que lo integran (además de una organización portuguesa y otra gibraltareña). Algunas de éstas, como ADENEX, DEPANA o el GOB, son las organizaciones con mayor presencia en sus respectivas CCAA. Por su parte, AT funcionó hasta finales de los noventa como una Federación de grupos, aunque su evolución está caracterizada por la pérdida relevancia y **centralidad** dentro del ecologismo español.

¹⁵ Aunque en línea con la cultura de moderación trazada en el capítulo quinto las formas violentas son raras.

Tabla 7.19. Comparación del repertorio de protesta de las organizaciones ecologistas de ámbito *estatal*, 1988-1997

		Greenpeace	AEDENAT	CODA	WWF-ADENA	SEO/Birdlife
		11,8	28,8	20,8	29,2	35,1
Escenario institucional						
Escenario Político	Peticiones (y <i>lobby</i>)	28,1	35,5	51,9	50,0	48,6
	Conferencias prensa	10,1	3,8	1,3	8,3	0,0
Escenario Social	Demostrativas	24,7	26,3	20,8	8,3	10,8
	Confrontación	24,2	8,8	4,7	4,2	5,4
	Violencia	1,1	0,8	0,0	0,0	0,0
N		178	262	106	48	37

El **diferente** modelo **organizativo** al que se ajustan ambas organizaciones también queda reflejado en el menor porcentaje de EP organizados por Greenpeace en escenarios de tipo político-administrativo (*lobby*, participación en órganos colegiados, alegaciones). Además, como forma de socializar sus demandas, Greenpeace recurre preferentemente a la confrontación (como encadenamientos, boicot de actos públicos, etc.) frente a la mayor importancia de las movilizaciones demostrativas en el caso de AEDENAT. El carácter profesionalizado también se evidencia en la capacidad para utilizar las conferencias de prensa como medio de presión política. La reticencia a las formas institucionales en Greenpeace es consustancial a su identidad, tanto como sus acciones directas simbólicas (**habitualmente**, confrontaciones "dramatizadas" protagonizadas por **activistas** profesionales y dirigidas a los

medios)¹⁶. El menor número medio de participantes en actos de protesta en los que toma parte Greenpeace con relación a las movilizaciones en las que participa AEDENAT, **confirma** la mayor vocación **participativa** de esta última (Jiménez 1999b).

El distinto modelo o cultura organizativo también se traduce en la naturaleza de las relaciones con el resto del movimiento y otras organizaciones sociales y políticas. Como mostró el análisis de la red organizativa de la protesta **ambiental**, las relaciones interorganizativas de Greenpeace son menos intensas que en el caso de organizaciones **participativas**. Greenpeace realiza el 70% de sus actos de protesta en **solitario**, frente al 30% en los que AEDENAT aparece como único organizador. En consonancia con su carácter de organización de protesta participativa, está abierta a todo tipo de relaciones, en las que incluyen a los partidos políticos, los sindicatos y otros MS (fundamentalmente el **pacifismo**)¹⁷. No obstante, desde su creación Greenpeace ha conseguido desarrollar una red extensa de relaciones con grupos ecologistas de todas las CCAA en un proceso de apertura al exterior que incluye organizaciones (de carácter internacional) de otros campos como la cooperación **internacional** o los derechos humanos. Esta apertura al exterior sigue excluyendo las relaciones (al menos visibles) con los

¹⁶ Sin **embargo**, recientemente Greenpeace ha **modificado** su estrategia de presión, potenciando la presentación de alternativas concretas (técnicas y **políticas**), como complemento a su tradicional vocación de denuncia y **crítica** desarrollada a través de sus actos de **protesta**. Este cambio implica un mayor nivel de interacción con las autoridades públicas y con el mundo empresarial. La reciente compra de acciones de la compañía *Shell* ilustra esta búsqueda de nuevas formas de promover sus objetivos. Esta capacidad de innovación **es**, por otro lado, también uno de los **elementos definitorios** y distintivos de Greenpeace.

¹⁷ De hecho, como apunté en el capítulo anterior, ha existido un trasvase importante de activistas de AEDENAT (y de otras organizaciones similares) a partidos **políticos**, principalmente a IU y a formaciones verdes, así como al sindicato CCOO. Una doble **militancia** que sin **embargo**, de acuerdo con las entrevistas y el desarrollo de la actividad **reivindicativa** de estas organizaciones, no ha supuesto un proceso de cooptación partidista. La doble **militancia**, en el caso de la CGT, parece seguir una dirección inversa.

partidos **políticos**¹⁸. El alto nivel de integración de Greenpeace en la red del movimiento ecologista es un rasgo distintivo del **ecologismo en España**.

El perfil del repertorio político de CODA, **WWF-ADENA** y **SEO/Birdlife** se acerca más a **los** grupos de interés clásicos caracterizados por concentrar sus **esfuerzos** en los canales institucionales de participación. Sin **embargo**, los datos desagregados de protestas en este escenario revelan un elemento diferenciador entre CODA y las dos restantes. Mientras que **WWF-ADENA** y **SEO/Birdlife** son, como Greenpeace, organizaciones profesionalizadas, CODA funcionó hasta su desaparición en 1998 como una organización "**paraguas**" que, de manera débil, coordinó y apoyó una gran variedad de grupos de distinto ámbito territorial, con agendas y posiciones ideológicas muy diversas. En este sentido, aunque los datos le atribuyen un perfil convencional (las acciones **disruptivas** eran realizadas por los grupos federados), se diferencia de los *lobbies* de interés público en su menor orientación hacia los medios de comunicación o en el mayor grado de confrontación que caracteriza su participación en escenarios institucionales mediante el recurso a las acciones **legales**¹⁹. La autonomía de los grupos locales que la integran, su funcionamiento **asambleario** y en

¹⁸ El nombramiento frustrado del español José María **Mendiluce** como Presidente de Greenpeace-Internacional en diciembre de **1999** ilustra ambas tendencias, tanto la de apertura de **la** organización como la **pervivencia** de la independencia como valor central y **definitorio** de la organización. La experiencia de Mendiluce en el terreno de **la** cooperación internacional y **las** misiones de paz como miembro **del** Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados de la ONU (**ACNUR**), encajaba perfectamente en **el** intento de **redefinir** la imagen (identidad) pública de Greenpeace hasta ahora ligada a "la protección de las ballenas" (y despreocupada por los problemas sociales), añadiendo los temas de los derechos humanos y la paz. La elección de Mendiluce podría también responder a la situación experimentada durante el conflicto de **Kosovo** cuando la organización no supo **definir** una postura clara en relación con la intervención militar de la OTAN. Sin embargo, su posición de eurodiputado independiente por el grupo socialista fue finalmente considerada como incompatible con **los** estatutos de la organización.

¹⁹ De **hecho**, con frecuencia, los grupos locales con menos recursos presentaban sus demandas judiciales a través de la Comisión Jurídica de CODA.

comisiones de trabajo abiertas y el predominio del trabajo voluntario, **justifican** su clasificación como grupo de interés público **participativo** (no profesionalizado).

En términos **generales**, con relación a los modelos organizativos en el movimiento ecologista es posible apuntar dos conclusiones. En primer lugar, la realidad empírica muestra la existencia de distintas organizaciones o formas de solucionar los problemas y dilemas que plantean el mantenimiento de la organización y la consecución de sus objetivos políticos. En segundo lugar, desde una perspectiva **analítica**, se sugiere la necesidad de atender, además de a los condicionantes **políticos**, a la especificidad cultural de las organizaciones para entender las soluciones organizativas a esos problemas y dilemas en cada contexto y, por tanto, la naturaleza de los procesos de **institucionalización**.

3. La evolución organizativa: las insuficiencias de la tesis de la institucionalización de los movimientos

A medida que avanza la incorporación del medio ambiente en la agenda política, los estudios sobre movimientos ecologistas se han ocupado de analizar las dinámicas de su **institucionalización política**²⁰. La tesis de la institucionalización **señala** que, con distinta intensidad pero irremisiblemente, la consolidación de los movimientos conlleva la utilización creciente de formas convencionales de presión **política**, estrategias de cooperación con las **autoridades**, moderación del tono de sus demandas, etcétera (van der Heijden 1997). En su faceta **organizativa**, la institucionalización se asocia al **crecimiento** de recursos financieros y la profesionalización de las OMEs. El socio activo se transforma en **suscriptor** pasivo y el militante comprometido en personal contratado. Las organizaciones compiten y se especializan en temas rentables en forma de ingresos (socios, subvenciones, etc.) (Zald y McCarthy 1980), y como consecuencia, las relaciones interorganizativas se

²⁰ Entendida, como señalé en el primer **capítulo**, como **el proceso de** incorporación a las estructuras de elaboración e **implementación de las políticas**.

hacen más centralizadas y menos densas. En su versión más extrema, el movimiento social es reemplazado por un conjunto de grupos de interés con escasas relaciones entre sí.

Como he discutido en la sección anterior, esta visión descansa sobre el presupuesto de que la **eficacia** política pasa ineludiblemente por la profesionalización y la consecuente pérdida de rasgos **participativos definitivos** de los **MS**. Esta visión **subyace** la idea de la **ley de hierro** de la oligarquía (**Michels 1911**), que mantiene que el mero proceso de organización implica, con el paso del tiempo un **distanciamiento** de los líderes de las bases de los movimientos, un desplazamiento de los objetivos sustantivos (de consecución de cambio político) a favor de intereses organizativos (de subsistencia y crecimiento) y una moderación de sus demandas y repertorios políticos. Como señalan **McCarthy y Zald (1987)**: "a pesar de su defensa de la democracia de base y la participación directa, los movimientos sociales se institucionalizan gradualmente y finalmente pierden sus características de movimientos sociales".

En cuanto a sus consecuencias políticas, la incorporación de las **OMEs** a las instituciones se **califica** de éxito o de cooptación institucional, según conduzca a cambios más o menos sustantivos en la política ambiental. En cuanto a sus causas, la naturaleza que adquiere el proceso de **institucionalización** se analiza en función del grado de permeabilidad del sistema político y el nivel de implantación **social** de los **movimientos** ecologistas, sin considerar la influencia de los rasgos específicos de las culturas organizativas de los movimientos. Así, en el contexto **español** de bajo **asociacionismo** ambiental y escasa apertura del sistema político a este tipo de demandas, el acceso estable de las **OMEs** a los procesos de toma de decisión (su **institucionalización**) se concebiría a **priori** como abocado a un escenario de cooptación institucional con un impacto marginal en el avance de la política ambiental.

Los primeros estudios comparados que atienden a la evolución organizativa del movimiento ecologista adoptaron los presupuestos de la tesis de la institucionalización (véanse, por ejemplo, **Low** y **Goyder 1983**, **Dalton 1994**, **Kriesi**, et al 1995, **Grant** y **Malo-**

ney 1997). Distintos autores y conjuntos de casos comparados **confirmaron**, en primera **instancia**, la existencia de un proceso de transformación organizativa, desde **el** modelo de **organizaciones** de protesta **participativas**, hacia **lobbies** de interés público o organizaciones de protesta **profesionalizada**²¹. Es **decir**, de acuerdo a las categorías en Tabla 7.18, se producía un desplazamiento hacia las **casillas** de ja derecha. Algunos autores apuntaron, **además**, que esta tendencia se desarrolla de manera más evidente en países como España en los que nunca se ha consolidado un sector de movimientos sociales alternativos, es decir, donde la influencia del movimiento **contracultural** ha sido menor en el desarrollo del movimiento ecologista (Rucht 1996, Diani y Donati 1999).

Sin embargo, el proceso de consolidación organizativa del movimiento ecologista en España no se ajusta de momento a este pronóstico y matiza **la** forma predominante de entender el proceso de **participación** institucional de los movimientos. Las entradas y abandonos de consejos asesores como el CAMA **señalan**, por un lado, el carácter oscilante de **la** participación institucional **y**, por otro, la creciente capacidad de presión ecologista para ser incluido en los procesos de toma de decisión, así como la **justificación** de su participación en **las** instituciones en función de mejoras sustantivas en la política ambiental por encima de **la** obtención de beneficios de tipo organizativo (por **ejemplo**, en forma de subvenciones). La **resistencia** a **la** cooptación que muestra el movimiento ecologista en España contradice los argumentos dominantes sobre los procesos de **institucionalización** de los MS. En este sentido, este caso recuerda que aunque la institucionalización del movimiento está vinculada al proceso de incorporación de sus demandas en las agendas **políticas**, ambos procesos no están necesariamente acompañados en su ritmo y extensión (Guigni 1999), y que el establecimiento de relaciones de causalidad mecánicas (en uno u otra dirección) no permite captar la naturaleza del proceso.

²¹ El hecho ya comentado que en la evolución de Greenpeace en los noventa se aprecie una **ampliación** de su repertorio **incluyendo** tácticas menos **disruptivas**, vendría a reforzar la validez de **la** tesis de la institucionalización del movimiento ecologista.

Además, estas experiencias muestran una capacidad de incidencia política **superior** a la que sugieren de antemano los presupuestos anuales y número de socios de las **OMEs**. El análisis en **profundidad** descubre como un factor determinante de la misma la creciente cohesión del movimiento. Esta cohesión ha sido favorecida por un (moderado) aumento de recursos económicos y por determinados rasgos de su estructura organizativa e identidad (que expongo más adelante).

La necesidad de resaltar la relevancia de **los** recursos relacionales (los rasgos de las relaciones interorganizativas) y de la cultura organizativa en la que se apoyan, así como su peculiar desarrollo en **España**, contribuye de manera clave a la comprensión de las dinámicas de interacción de **los** movimientos con **el** Estado y su influencia tanto en el progreso de la política ambiental como en la evolución del movimiento ecologista.

En líneas generales, la evidencia que aporta este caso se suma a las de otras investigaciones recientes que cuestionan el carácter lineal del proceso de **institucionalización**, así como su consideración como único escenario discernible de "éxito" de los MS. En este sentido, aunque la tendencia hacia la institucionalización se detecta en distintos contextos nacionales, no se **manifiesta** de manera uniforme en todos los **países**, ni entre **las** distintas OMEs. Las implicaciones de la naturaleza de la problemática ambiental (su amplitud y carácter irreductible), la evolución oscilante del grado de acceso que el sistema político ofrece a las organizaciones ecologistas, **las** diferencias nacionales en las **propiedades** del tejido asociativo, y las diferentes culturas organizativas, son algunos de los factores a tener en cuenta a la hora de estudiar la evolución de los movimientos ecologistas y las distintas implicaciones de las presiones hacia la institucionalización en cada contexto (véanse Tarrow y Meyer 1998, Eder 1999, Rootes 1999b).

3.1. *El crecimiento organizativo: un movimiento de voluntarios*

Desde finales de la década de los ochenta, **el** movimiento ecologista ha experimentado un notable crecimiento en el número de

organizaciones. Los **datos**, sin embargo, no son del todo fiables. A finales de los ochenta una estimación moderadamente conservadora señala la existencia de unos 600 **grupos**, el doble que al **principio** de la década (Varillas 1989), aunque no todos estos grupos son igualmente activos. En algunos casos su actividad está caracterizada por **la** inestabilidad en el tiempo. En este sentido, de nuevo Varillas estima que "sin ánimo de ser exactos en las cifras, en los años setenta había en España unas treinta asociaciones ecologistas activas (recalcamos lo de activas, porque siglas de grupos que no hacen nada hay muchas más), en los ochenta unas cien y en los noventa unas doscientas" (Varillas 1997, p.48). X. Pastor (Greenpeace) coincide también en esta apreciación del crecimiento de los grupos ecologistas, y sitúa al menos en 300 el número de organizaciones que nacen entre 1980 y 1990 (1997, p.138). Otras estimaciones (siempre de miembros del movimiento ecologista) fijan un número muy superior, **así**, L. Martínez (AEDENAT) hablaba en 1994 de 1000 grupos (1994, p.125).

El examen del **perfil** organizativo de la protesta en el capítulo anterior identificó en los 2.700 eventos seleccionados de las páginas de El País entre 1988 y 1997, unas 250 organizaciones ecologistas distintas, así como 130 coordinadoras y plataformas integradas por grupos ecologistas, en su mayoría de carácter local. Por precario que la aparición en la prensa nacional pueda resultar como indicador de la actividad de un grupo (muchos sólo aparecen una vez, por lo que no hay garantías de la continuidad de su actividad), dado el alto grado de selección de El País (y la incidencia del sesgo territorial) posiblemente la estimación que apunta a la existencia de unos 1.000 grupos activos no resulte **exagerada**²².

En conjunto, este colectivo de grupos ecologistas activos se caracterizaría por dos propiedades **interrelacionadas**: (1) el carácter local y defensivo (reactivo) de buena **parte** de los grupos, (2)

²² De acuerdo a los **datos ofrecidos** por el Registro Nacional de Asociaciones en 1998 **había 3.626 organizaciones** inscritas dedicadas a la defensa de la naturaleza. El trabajo sobre el sector no lucrativo en España (Ruiz de Olabuénaga 2000), que maneja una gran variedad de fuentes, arroja un total de 7.922 organizaciones de este tipo, de las que 5.508 son asociaciones y 10 fundaciones.

así como la alta volatilidad de los mismos. De tal manera, que una porción importante de esa base organizativa del movimiento ecologista responde a la activación **coyuntural** de grupos locales, de acuerdo a la existencia de problemáticas ambientales concretas en su ámbito de acción.

Como he señalado, el enfoque dominante en el análisis de la evolución de los **MS** mantiene que el crecimiento organizativo, especialmente de socios, es el principal desencadenante de las dinámicas de **institucionalización**; generalizándose, de esta manera, la realidad empírica de los países del norte de Europa. En España, sin embargo, como discutí en el segundo capítulo, el modelo de Estado no ha favorecido de igual modo el desarrollo del tipo de asociacionismo **sociopolítico** que se produce en otras democracias europeas²³. El asociacionismo ecologista en 1997 se situaba en el 2,5%, porcentaje que, aunque supone un avance respecto al 1% de mediados de los ochenta, queda lejos de los niveles europeos.²⁴ Esta circunstancia ha limitado las posibilidades de las organizaciones ecologistas para extraer recursos de la sociedad en forma de socios.

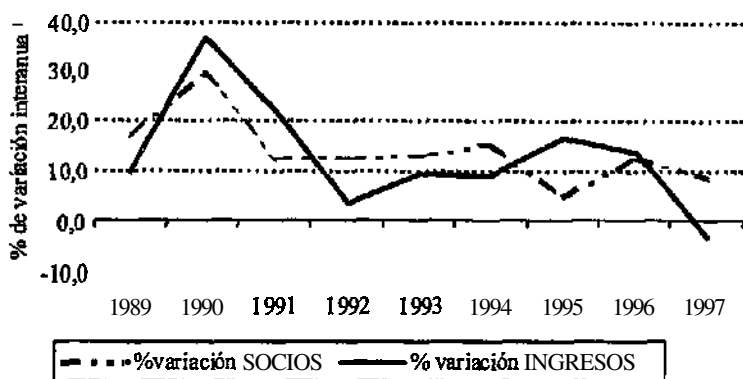
El Gráfico 7.24 muestra la evolución de las variaciones porcentuales anuales del número de socios y de los presupuestos de los grupos ecologistas en la encuesta TEA99. Las líneas describen una evolución positiva de los recursos disponibles (tanto de socios como de ingresos en general) por las organizaciones, salvo 1997 que registra un ligero crecimiento negativo de los ingresos en relación con el nivel del año anterior. La mayor expansión de socios e ingresos se produce en 1990, año en el que las organizaciones aumentan por término medio un 30% y un 35% el número de socios

²³ Véanse, **Subirats 1999**, Torcal y Montero 1999.

²⁴ En 1991 la afiliación en Holanda era del 17%, mientras que en Alemania era del 7,5%, el 4,7% en **UK**, el 2,4% en Francia (datos de **Krohberger** and Hey 1991 citados en van de Heijden 1997), porcentajes que en la mayoría de los casos han continuado creciendo durante esta **década**. Los datos sobre España han sido obtenidos en **Chulia 1995** y **ENRESA 1998**. Ruiz de **Olabuénaga** (2000), cotejando distintos sondeos, ha calculado en 275.000 el número de cuotas (no el de personas registradas) en las organizaciones ecologistas (lo que supone un 1% de la población adulta).

y nivel de ingresos respectivamente. El crecimiento continúa los siguientes años pero de manera más moderada.

Gráfico 7.24. *Evolución (de las variaciones anuales) de la afiliación y presupuestos económicos de las organizaciones ecologistas en España, 1989-1997*



La medida en la que estos datos indican una expansión del movimiento ecologista debe ser relativizada si se contempla la precaria situación anterior. De acuerdo con los resultados de la encuesta CODA, en 1992, más del 60% de sus grupos no superaba los 100 miembros (CODA 1993, p.4), con una media de 214 socios²⁵. En 1997, la media de socios de los grupos CODA en la muestra de la encuesta TEA99 es de 415. Un promedio en cualquier caso aún muy modesto y que, si se atiende al aumento del número de grupos, indica un crecimiento territorialmente disperso. Dentro de una evolución positiva se mantiene pues un rasgo inicial del movimiento: el predominio de grupos pequeños y la concentración de socios en unos pocos casos. Las tendencias descritas reflejan el peso de los datos concernientes a WWF-ADENA y

²⁵ En la encuesta de AEDENAT (1988), en 1986 este porcentaje era del 80% de los grupos.

Greenpeace, las asociaciones con más socios en la muestra. De esta **manera**, en ambos casos el mayor incremento en el número de socios se produce en **1990**, con una variación con relación a 1989 del 45%, en el caso de Greenpeace, y del 60% en el caso de **WWF-ADENA**. El crecimiento posterior de Greenpeace es positivo aunque más moderado, entre un 10% y un 20% anual, produciéndose cierto estancamiento a partir de 1996. No **obstante**, en términos absolutos, su progresión es sin duda la más **destacable** de todas. Esta organización ha capitalizado la mayor parte del aumento en la **afiliación** ecologista, pasando de unos 16.000 socios en 1984 a 72.000 en 1997. Este desarrollo ha supuesto un creciente peso de la sección española en la estructura de **Greenpeace-Europa**, y por tanto, un mayor poder de decisión sobre las campañas realizadas en **España**, circunstancia que sin duda ha favoreciendo su integración en el panorama organizativo del movimiento ecologista en **España**²⁶.

La evolución en el caso de WWF-ADENA refleja una mayor volatilidad, indicando el carácter intermitente de sus campañas de captación de socios (ligadas a los acuerdos con empresas privadas) y las crisis (procesos de cambio) internos que atraviesa en esta **década**²⁷. La evolución de **SEO/Birdlife** es mucho más moderada, sin experimentar el intenso desarrollo de las otras dos organizaciones internacionales dibuja una línea de crecimiento estable alrededor del 10% anual.

En el caso de Greenpeace, la evolución de sus ingresos es paralela al aumento del número de socios; pero en otros casos las subvenciones estatales suponen también una fuente **fundamental** de ingresos y su obtención ha marcado su evolución presupuestaria. La Tabla 7.20 presenta el promedio de la estructura de los ingresos de las **OMEs** en el año 1997. Las distintas partidas han sido

²⁶ A finales de los noventa el número de socios o **suscriptores** de Greenpeace alcanza en algunos países **niveles sorprendentes** como **los 618.000** en Holanda (1997), los 520.000 de **Alemania**, o los 100.000 en **Suecia**, pero el número de socios de **Greenpeace-España** es superior en la zona del Mediterráneo (Italia cuenta con 40.000).

²⁷ En 1995 el número total de socios en España es de 12.500, muy por debajo de las **cifras** de otras oficinas europeas.

ordenadas de acuerdo con la frecuencia con la que se dan en la muestra.

Tabla 7.20. *Estructura del presupuesto de las organizaciones ecologistas en 1997*

	% de OMEs	Mínimo	Máximo	Media	Desviación Típica
Contribuciones de socios	96,4	5	100	49,1	32,9
Venta de material	64,3	2	72	16,5	19,8
Subvenciones estatales	53,6	4	80	36,3	23,5
Donaciones	39,3	1	40	10,8	11,1
Compañías privadas	28,6	2	40	15,0	12,0
Otros	17,9	10	80	33,6	27,9
Fundaciones privadas	10,7	4	20	10,0	8,7
Subvenciones Europeas	7,1	14	63	38,5	34,6

Como puede observarse, la fuente más frecuente de ingresos son las cuotas de socios: 96% de los grupos, todos salvo uno, tienen socios que pagan cuotas. Las ganancias propias constituyen también una fuente frecuente de ingresos pero su aportación relativa es **menor**. Más de la mitad de los grupos reciben subvenciones públicas que suponen por término medio el 36% de los ingresos totales de las organizaciones en la muestra. Como indiqué en el segundo **capítulo**, a finales de los ochenta se ponen en marcha o se amplían las subvenciones **públicas**. Pese a su limitada cuantía (sobre todo en comparación con las subvenciones orientadas a otras organizaciones sociales o con las que reciben organizaciones ecologistas en otros países europeos) van a suponer un importante incremento de los recursos del movimiento ecologista en esta década²⁸. La media (y las medidas de dispersión) de los porcentajes

²⁸ La comparación con las subvenciones estatales en otros países es reveladora. Incluso en el caso británico en el que normalmente se destaca el papel marginal del Estado en la promoción económica del tejido **asociativo**, organizaciones

que suponen cada una de las **partidas** presupuestarias señalan a las cuotas de socios y a las **subvenciones**, como principal fuente de financiación, aunque estas últimas raramente suponen la única fuente de ingresos.

El escaso recurso a fuentes privadas de financiación indica la debilidad de la relación del **ecologismo** con el mundo empresarial. Esta situación, no sólo hay que atribuirle a la falta de tradición en el contexto **español**, frente, por ejemplo, a las *charities* británicas²⁹, sino a la vigencia entre organizaciones ecologistas de valores organizativos **anti-mercantilistas** y el hecho de que sean interpretadas por una parte importante de las **OMEs** como estrategias de "lavado de imagen". Igualmente parece minoritario el recurso a las subvenciones europeas, posiblemente debido a la falta de determinados requisitos (relativos al nivel de profesionalización y extensión territorial) para su obtención. Este dato vuelve a indicar la necesidad de no **sobrestimar** las oportunidades (directas) que la UE ha significado para el desarrollo organizativo y la actuación del movimiento ecologista en **España**³⁰.

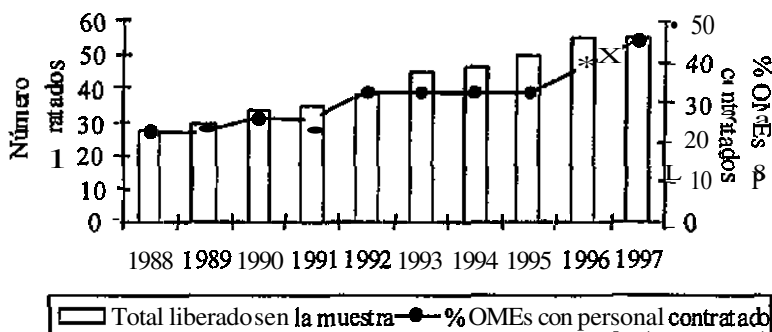
como **WWF-Reino Unido** o **RSBP/Birdlife** recibieron cada una de ellas en 1998 más de diez veces la cantidad total que el MIMAN destino a subvenciones para organizaciones sin ánimo de lucro. Sobre las subvenciones públicas a **distintos** movimientos en España véase el capítulo segundo.

²⁹ Relación con la empresa privada que sí se ha desarrollado de manera fecunda en el caso de las ONG en el campo de la ayuda al desarrollo o el **sociosanitario**, y que puede considerarse como indicador del alto nivel de profesionalización de las organizaciones sociales en estos sectores. En el caso de las organizaciones ecologistas, **WWF-ADENA** y otras organizaciones de tipo conservacionista han desarrollado esta forma de financiación. El creciente interés de las empresas españolas por el medio ambiente supone un flujo de recursos económicos hacia las organizaciones sociales en este ámbito. Sin embargo, los destinatarios han sido preferentemente fundaciones y otras estructuras organizativas de nueva creación (si no creadas **exprofeso**), más que las OMEs, con la salvedad mencionada de WWF-ADENA. Entre las experiencias más destacables se sitúan los ejemplos de las Vías Verdes de **RENFE**, la *Fundado Territori i Paisatge* de la *Caixa de Catalunya*, FUGESMA, etc.

³⁰ En este **sentido**, sería interesante explicar por qué el movimiento ecologista en España no ha vinculado su desarrollo **organizativo** hacia la captación de estos fondos europeos en la misma medida en que lo ha hecho otros movimientos

Los resultados sobre la financiación de las OMEs apuntan el limitado alcance del proceso de **profesionalización** de las OMEs en **España**. Las columnas en el Gráfico 7.25 muestran la evolución del personal remunerado en las organizaciones encuestadas (excluidas WWF-ADENA y Greenpeace) mientras que los puntos en la línea indican el porcentaje de grupos con al menos una persona contratada.

Gráfico 7.25. *Profesionalización de las organizaciones ecologistas en España, 1988-1997 (WWF y Greenpeace excluidos)*



Los resultados son bastante reveladores del bajo nivel de profesionalización del movimiento ecologista en **España** (al menos en la forma habitual de entender el carácter "profesional" de las organizaciones sociales). Aunque el número de **empleados** se duplica durante el periodo, se sitúa todavía por debajo de 60 personas en el conjunto de la muestra (media de las organizaciones en países del norte de Europa o de una ONG española de cooperación al desarrollo). La línea indica que el porcentaje de grupos con al menos un liberado también se ha duplicado pasando del 23% al 45%.

en circunstancias similares como por ejemplo el griego (Botetzagias 2001; Kousis et al 2001).

Aunque la evolución señala una tendencia muy suave de aumento del trabajo remunerado, los datos reflejan el predominio del trabajo voluntario en el movimiento ecologista en España. Obviamente encontramos excepciones individuales: en el ámbito estatal, Greenpeace y WWF-ADENA emplean personal remunerado para llevar a cabo el trabajo **técnico**³¹, y en el ámbito autonómico aquellas organizaciones que cuentan sus socios por miles también contratan el trabajo administrativo y parte del técnico. Sin embargo, el nivel de **afiliación** suele ser todavía demasiado bajo para permitir un proceso intenso hacia la profesionalización³². La **fragmentación** organizativa en grupos locales y una miríada de acrónimos y logotipos puede haber obstaculizado el crecimiento **del** número de socios, al **confinar** su visibilidad pública al ámbito local **donde**, como he mencionado, el *trade-off* entre la oposición ambiental y la **afiliación** es más agudo. Los valores dominantes en la cultural organizativa de parte de las **OMEs** han limitado el acceso a recursos como la financiación privada mediante acuerdos con empresas.

Precisamente es en el trabajo voluntario donde reside el vigor del movimiento ecologista. De acuerdo con el trabajo de Ruiz de Olabuénaga (2000) las organizaciones ecologistas cuentan con 166.237 voluntarios, la mitad de los cuales trabajan más de 16 horas mensuales. En comparación con el resto de los sectores asociativos, el medioambiental es el que muestra una relación cuotas/voluntarios más favorable al segundo término. Traducido a términos de empleo, mientras que el número de empleos remunerados se sitúa en los 1.816, el equivalente voluntario suma 20.408, superior incluso al empleo voluntario en sectores clásicos como el de salud.

En definitiva, los datos revelan una extensión del movimiento desde finales de **la** década de los ochenta, en un proceso de difusión territorial más que de concentración de recursos. Aunque las

³¹ Greenpeace contaba en 2000 con 37 contratados; ADENA con 26 en 1997.

³² Y dado el carácter incierto y la limitada **cuantía** de las subvenciones públicas, **las OMEs habitualmente** han adoptado la estrategia de limitar su estructura **organizativa** básica conforme a sus ingresos aparte de las subvenciones.

subvenciones públicas son un recurso económico **fundamental**, los datos reflejan el predominio de un modelo de financiación basado en las aportaciones de los socios. Al mismo tiempo se produce un aumento muy lento del trabajo **remunerado**, aunque el crecimiento más importante es de voluntarios.

3.2. *Ampliación de la agenday dinámicas de **especialización** y división del trabajo.*

La extensión organizativa **del** movimiento está asociada también al proceso de ampliación de las problemáticas ambientales en su agenda. Los temas relativos a la calidad ambiental (contaminación **industrial**, ecología urbana, seguridad **alimentaria**, etc.) han ganado progresivamente importancia. De acuerdo con la encuesta de AEDENAT (1988), en 1986 la mayoría de los grupos ecologistas concentraban sus esfuerzos en la defensa de especies animales y espacios naturales y sólo un 30% de ellos se ocupaba de temas de ecología urbana y contaminación industrial. Seis años más tarde, la encuesta de la CODA reflejaba el avance de las actividades relacionadas con la calidad ambiental. En el ámbito estatal **la** exitosa **implantación** de Greenpeace y el giro de la propia CODA hacia **posiciones** del **ecologismo social** pueden considerarse como factores propulsores de este cambio.

Pero **el** ritmo de incorporación de los temas concretos parece estar **influida** por los eventos que marcan la evolución de la propia política ambiental en España **y**, en **general**, por el avance desde finales de **los** ochenta de respuestas (de tipo sectorial) a las diversas problemáticas ambientales que anteriormente habían recibido escasa atención (dentro de un enfoque reactivo dominante en la política ambiental española de los ochenta). Esta adaptación de las actividades del movimiento al ritmo de la política ambiental queda reflejada en las conclusiones que la propia CODA extrajo de su encuesta en **1992**, en las que, tras subrayar la importancia de actividades de protección de la naturaleza, se **enfatisa el** hecho de que al menos un 20% de **los** grupos realizarán actividades concernientes a todos los temas relativos a la calidad del medio ambiente, destacando el mayor espacio,

*“que ocupan las actividades relacionadas con el **tratamiento** de residuos pues, en poco tiempo {el **movimiento**}, ha conseguido alcanzar un nivel muy satisfactorio de participación. Y, dicho sea de paso, indica también la capacidad **que** puede tener el **movimiento** ecologista para movilizarse en poco tiempo si un tema le preocupa **realmente** (no es además el único caso, últimamente ha ocurrido igual con los planes **hidrológicos**)”* (CODA 1993,p.7).

Los resultados de la encuesta TEA99 confirman la incorporación en la agenda del movimiento ecologista de temas de contaminación **industrial**³³. Esta ampliación no ha supuesto el abandono de la temática de medio natural. Así un 84% se dedican a temas relacionados con la protección del paisaje y el medio rural (noción más amplia que espacios **naturales**), y un 61% a la caza.

La Tabla 7.21 compara los resultados en algunas de los temas relativos a la calidad ambiental en ambas encuestas. Como puede observarse, en 1998 un 45% y un 68% de los grupos ecologistas trabajan temas de residuos industriales y domésticos respectivamente, **frente** al 49% de los grupos CODA que realizaban actividades relacionadas con estas problemáticas en 1992. La comparación también sugiere una tendencia ascendente del porcentaje de organizaciones que se ocupan de temas como las energías alternativas, la contaminación y el **tráfico**. La encuesta de 1999 ofrece además otro ejemplo de esa capacidad del movimiento ecologista de asumir nuevos temas: así mientras que en 1992 la problemática de la biotecnología (el tema de las patentes de los seres vivos y los alimentos **transgénicos**) seguramente no era observada por una parte importante de los grupos, en 1999 había sido incorporado a la agenda de un 42% de los **mismos**³⁴.

³³ La muestra de la encuesta que realizó la CODA entre sus **organizaciones** posiblemente incluye un mayor número de grupos pequeños y también es más amplia, 53 grupos frente a los 31 de la encuesta **TEA99**, por lo que los datos pueden exagerar los cambios en la **agenda**. La incorporación de la problemática de la calidad ambiental es destacada como el principal rasgo del cambio organizativo de la mayor parte de los grupos entrevistados.

³⁴ Posiblemente como consecuencia de la campaña lanzada por las organizaciones estatales (Greenpeace y Ecologistas en Acción fundamentalmente), y una

Tabla 7.21. *Evolución de la agenda temática del movimiento ecologista en España desde mediados de los ochenta. (Comparación de las encuestas AEDENAT86, CODÁ199, TEA99). Porcentajes*

	Año 1986 (AEDENAT 1988)	Año 1992 (CODA 1993)	Año 1998/99 (TEA99)
Residuos industriales		49	45
Residuos domésticos			68
Energía nuclear	7	18	22
Energía (alternativa)		23	48
Contaminación atmosférica	10	23	42
Contaminación del suelo		14	48
Contaminación del agua		47	64
Tráfico		18	45

La Tabla 7.22 ofrece información adicional sobre las problemáticas a las que el movimiento ecologista dedica sus **esfuerzos** a finales de los noventa. En ella se compara la distribución proporcional de las frecuencias medias de grupos que llevan a cabo actividades dentro de determinadas categorías temáticas con datos relativos a los eventos de protesta de 1997 en los que consta la participación ecologista.

De acuerdo a los datos de la encuesta (columna 1) las actividades de las **OMEs** presentan una distribución bastante regular. Esto puede sugerir el predominio de agendas amplias, **aunque, aún,** con un peso relativo mayor de los temas de medio natural y territorio frente a los de calidad industrial o ecología urbana. Los temas relativos a la energía nuclear, en el origen de muchas de las organizaciones del **ecologismo** social en España, tiene un peso proporcional más moderado (7%). Las demandas relacionadas con

ilustración de la creciente capacidad del movimiento para llevar a cabo las funciones de coordinación y **focalización** de la presión.

los derechos de los animales, que tan importantes son en el espacio ecologista de otros países europeos como el Reino Unido o Italia, también parecen empezar a recibir cierta atención en el conjunto de las actividades del movimiento ecologista en España.

Tabla 7.22. *Comparación de los temas ambientales en la agenda de las organizaciones ecologistas (de acuerdo con la encuesta) y en sus actividades de protesta (de acuerdo con la muestra de EP de El País) a finales de los noventa. Porcentajes*

	(1) Encuesta TEA99	(2) Eventos de Protestas en 1997
Medio natural	22	15
Territorio	16	29
Industria y energía	14	22
Nuclear	7	2
Ecología urbana	14	20
Derechos animales	13	4
Otros	14	8

El estudio de eventos de protesta ambiental permite comparar las actividades a las que las organizaciones declaran prestar atención en las encuestas y la medida en que aquellas adoptan formas de protesta (tal como es reflejado por la prensa). En la columna 2 figuran los datos relativos a los eventos de protesta en los que consta la participación de al menos una organización ecologista durante 1997³⁵. La comparación indica que las problemáticas en las que las OMEs centran sus esfuerzos no se traducen de manera directa y proporcional en actividades de protesta. En 1997 los temas concernientes a la **planificación del territorio**, seguidos de los relativos a la calidad industrial y la problemática urbana (**inclu-**

³⁵ Del total de 237 EP **codificados** en 1997, he dejado fuera 15 protestas relativas a la **categoría** de agua por no ajustarse de manera clara a las categorías utilizadas en la encuesta.

yendo la gestión de las basuras domésticas) **son**, por este **orden**, los que acaparan las actividades de protesta del movimiento ecologista. Por el contrario, los problemas del medio natural, los derechos de los animales y el tema nuclear implican una actividad organizativa que no deriva de manera proporcional en formas de presión visibles (actos de protesta).

En la explicación de estas diferencias entran **en juego** al menos dos factores. **Por** un lado, hay temas en los que **la** protesta, en **1997**, adopta formas más **convencionales**, ya sea **debido** a **la** existencia de canales formales de participación o al repertorio dominante en las organizaciones que se preocupan de manera preferente de estos temas. Este puede ser el caso de la problemática relacionada con la defensa de los derechos de los animales cuyas organizaciones recurren preferentemente a la denuncia frente a formas de acción directa y de confrontación (a veces violenta) que caracterizan a sus homologas en otros países europeos. Igualmente, como se ha indicado anteriormente, con mayor frecuencia que las demás, las organizaciones que se ocupan de temas de medio natural tienden hacia formas de protesta más convencionales, como es **el** caso de **WWF-ADENA** o de **SEO/Birdlife**. Estas actividades de presión política suelen ser menos visibles y no quedan reflejadas con la misma intensidad en **la** prensa. E, igualmente, son más propicias para el desarrollo de actividades de investigación, sensibilización y educación ambiental, o de observación y conservación de la **naturaleza**³⁶.

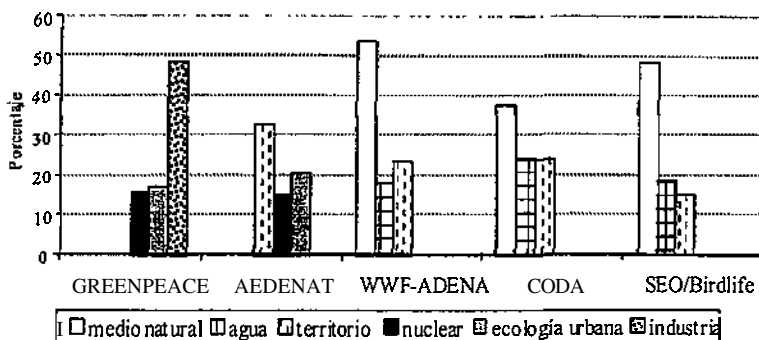
Por otro lado, en línea con el análisis realizado en el capítulo cuarto, la **distancia** entre la realización de actividades relacionadas con determinada problemática (columna 1) y su reflejo en forma de eventos de protesta (columna 2) puede ser interpretada como indicativa de la capacidad de movilización potencial del movimiento ecologista según la problemática. Éste es, seguramente, el caso de la problemática nuclear en el contexto de finales de **los** noventa en España. En esta fase de conflicto latente, las actividades de presión política más frecuentes son de baja intensidad, con-

³⁶ Y que debido al fuerte arraigo conservacionista entre el activismo ecologista en **España**, suelen **gozar** de gran predicamento entre los grupos.

cretadas en manifestaciones de tipo conmemorativo y en el seguimiento de las incidencias técnicas de las centrales y de las filtraciones sobre política de gestión de los residuos (con una repercusión mediática en la prensa nacional baja³⁷³⁸).

De acuerdo con la teoría de la movilización de recursos, la extensión del número de organizaciones y la ampliación de la agenda del movimiento (la consolidación de los MS) suelen generar dinámicas de competencia entre las organizaciones que conduce a la división del trabajo y a la especialización temática de las mismas. El siguiente gráfico permite explorar este proceso de especialización y división del trabajo en el movimiento ecologista. El Gráfico 7.26 representa las tres problemáticas en las que las principales OMEs concentraron sus actividades reivindicativas durante el decenio considerado en el análisis de EP.

Gráfico 7.26. Principales problemáticas de la protesta protagonizada por organizaciones ecologistas estatales



Como puede apreciarse, en ningún caso el área temática preferente de cada organización concentra más del 55% de su actividad

³⁷ Esta interpretación es respaldada por la rápida movilización en Nombela (Toledo) y en Los Pedroches (Córdoba) a principios de los noventa con la participación de grupos ecologistas estatales cuando se barajaron como posibles emplazamientos del cementerio de residuos nucleares.

reivindicativa. Este **dato**, en principio, puede interpretarse como un indicador de una **especialización** limitada, aunque cada organización tenga sus "especialidades". En este sentido los datos evidencian el componente conservacionista de **SEO/Birdlife**, **WWF-ADENA** o la atención a **los** temas de calidad del medio ambiente industrial de **Greenpeace**.

Las organizaciones más radicales, **AEDENAT** y **Greenpeace**, de nuevo coinciden en la importancia de sus actividades en materia **antinuclear**. Sin embargo, el análisis de eventos de protesta indica diferencias sustanciales. Así, **los** problemas relativos a la ordenación del territorio que dominan la agenda de la protesta de **AEDENAT**, apenas están presentes entre las acciones de **Greenpeace**. Ésta **última** se ocupa preferentemente de temas de contaminación industrial y energías alternativas, materias en las que con frecuencia su labor ha sido pionera en **España**.

Cierta superposición temática también puede observarse entre las **OMEs** restantes en materia conservacionista y política territorial. Aunque, en este caso, parte de este **solapamiento** puede deberse a la amplitud de temas dentro de la categoría de conservación. Así mientras desde la CODA se ha trabajado de manera constante y en profundidad **la** problemática ambiental asociada a **la** caza, en el caso de **WWF-ADENA** destaca su trabajo en materia forestal. La SEO por su parte está especializada en temas ornitológicos, aunque el alto volumen de acciones de protesta en **la** categoría de territorio sugiere la visión integral de las problemáticas asociadas con las aves y sus **hábitats**.

De acuerdo con la información proporcionada por las entrevistas con representantes del movimiento ecologista, con frecuencia esta especialización responde a una división del trabajo asumida de manera informal (**tácita**) entre los grupos de ámbito estatal. Como bien refleja **Theo Oberhuber** (Secretario General de la CODA, ahora EA):

"existe una **especialización** (...) cuando hay una **organización** que trabaja **determinado** tema con fuerza y con recursos, y otra tiene interés o le surge algún conflicto dentro de esta **temática**, **normalmente** se dirige a **la** primera con el objetivo de coordinar-

se o, en algunos casos dejarlo en sus manos. Por ejemplo, el tema de certificación forestal lo está llevando **ADENA**, aunque en determinado momento nos convoque a los demás para que la apoyemos; pero siempre dejando que ADENA pilote **la** campaña, porque sabemos que es su tema, que se **lo** ha trabajado y que a nosotros, en esta ocasión nos corresponde realizar una labor de apoyo mas que de asumir el protagonismo. Y lo mismo ocurre con temas de caza o de aguas de los que solemos ocuparnos nosotros o con la campaña **del** PVC de Greenpeace, etcétera (...). La "división" del trabajo se realiza fundamentalmente en función de la disponibilidad y el perfil de las personas en cada organización y en cada momento. A veces surgen problemas, pero en general es algo que funciona de manera automática" (Entrevista con T. **Oberhuber**).

Este sería el caso de la política del agua, donde la CODA, como mencionó su representante durante la **entrevista**, ha contado con personas especializadas y grupos muy activos. La CODA está en el origen de **COAGRET**, una coordinadora de grupos ecologistas y localidades opuestas a **la** orientación dominante en materia de política hidrológica. Por esta razón la **planificación** hidrológica, pese a ser una categoría más **específica**, aparece en el gráfico como uno de sus principales áreas de trabajo.

Pero **la** superposición temática también puede indicar la existencia de dinámicas de competencia entre organizaciones y no de coordinación tácita y respeto mutuo como sugiere el pasaje anterior. En este sentido, estaríamos ante el proceso de **especialización** tal y como se concibe desde la teoría de la movilización de recursos (y asume la tesis de la **institucionalización**), es decir como resultado de la competencia entre organizaciones por recursos limitados similar al que tiene lugar en el mercado entre empresas. Como reflejan las declaraciones de un representante de AEDENAT, ante la pregunta relativa a las relaciones de su organización con Greenpeace:

*"Con Greenpeace a veces hemos tenido problemas. En los noventa, comenzamos a **colaborar**, pero nuestra capacidad de hacer campaña es mayor, en el sentido de que Greenpeace tiene*

que tener presupuestado el dinero, liberar a una persona, encargar los estudios, etcétera, es decir, es más lenta. Por el contrario, nosotros tenemos más gente y situada sobre el terreno (...) Debido a estas diferencias, aunque las acciones las firmábamos ambas organizaciones, en realidad éramos nosotros quienes arrastrábamos (...). Creo que esta situación no era del agrado de Greenpeace. Creo que vio en nosotros a un competidor en temas como el nuclear o el cambio climático; situación que juzgó negativa para sus intereses organizativos y que le llevó de manera unilateral a cortar la colaboración. Y así hemos estado hasta recientemente, que han cambiado de nuevo. Por nuestra parte, no veíamos esa competencia, ni ningún motivo para discrepar ya que los planteamientos eran muy similares, por no decir siempre los mismos...”(Entrevista con J.L. García 1999)

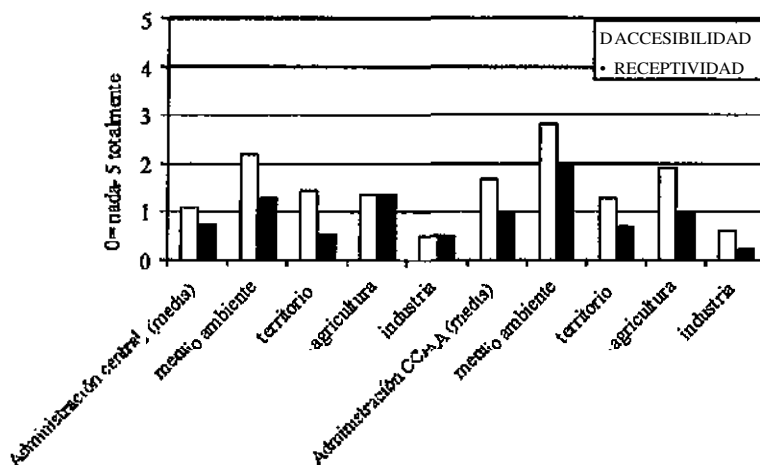
Pese a todo, en términos generales, parece ser que la especialización de las organizaciones es todavía consecuencia de dinámicas (más o menos coyunturales) de división cooperativa del trabajo y de adaptación a las problemáticas concretas que demandan una intervención en el tiempo. El escaso número de organizaciones de ámbito estatal limita, sin duda, la incidencia de las dinámicas de competencia que conducen a niveles altos de especialización temática. El crecimiento organizativo ha cubierto el paisaje del territorio español de organizaciones de ámbito local, “todoterreno”, especializadas en la problemática ambiental de su territorio. En el ámbito supralocal, las relaciones interorganizativas reflejan más frecuentemente estrategias de cooperación que pautas de competencia.

3.3. Acceso al proceso político y moderación del repertorio político

La institucionalización de la problemática ambiental en espacios de política pública autonómicos y estatales ha modificado sustancialmente el contexto político en el que los grupos ecologistas desarrollan sus actividades en la primera mitad de los noventa. La relevancia administrativa y, aunque en menor medida, política

de los organismos públicos de medio ambiente aumenta significativamente en este periodo. Con frecuencia, las administraciones ambientales han promovido la interacción con las OMEs, en muchas ocasiones considerándolas como posibles aliados (Jiménez 1999a). El Gráfico 7.27 compara las percepciones promedio de las OMEs acerca del nivel de acceso y receptividad de distintos departamentos de las Administraciones estatales y autonómica con competencias ambientales³⁸.

Gráfico 7.27. *Valoración de las organizaciones ecologistas sobre el grado de accesibilidad y receptividad de distintos departamentos de la Administración central y autonómica (1996)*



El gráfico ofrece un mapa de la calidad de las interacciones entre las OMEs y las autoridades en las distintas áreas de toma de

³⁸ Los datos corresponden a 18 casos válidos en una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas en 1997 entre una muestra de organizaciones estatales y grupos andaluces y catalanes. Aunque en el momento de las entrevistas ya se había producido la creación del MIMAN, los datos se refieren al organigrama durante la última legislatura socialista (1993-1996).

decisión. Los principales rasgos de esta interacción indican (1) una mayor accesibilidad y, aunque en menor **medida**, receptividad de la Administración autonómica y (2) de los organismos de medio ambiente. Este resultado viene a apoyar la suposición inicial de que, en términos **generales**, los dos procesos de descentralización estatal y de **institucionalización** formal **del** medio ambiente han aumentado las oportunidades políticas para las OMEs (en un marco político en términos generales restrictivo para la participación ciudadana, más cuanto mayor es la distancia de las demandas de los **criterios** dominantes en la intervención estatal). **Igualmente**, la inferior accesibilidad y **receptividad** en las áreas de industria y obras públicas se ajusta a la realizada en capítulos anteriores sobre las distintas oportunidades de acuerdo con el área de políticas públicas.

El enfoque analítico de la EOP establece que cuanto más abierto se muestra el Estado mayor será la tendencia de las organizaciones de los MS a recurrir a **las** formas convencionales de protesta. En líneas generales, los resultados empíricos de esta investigación son congruentes con dicha **afirmación**. El estudio de la protesta ambiental entre 1988 y 1997, así como los resultados de las entrevistas con los representantes de diversas OMEs, sugieren una moderación en la forma en que las demandas son introducidas en la esfera política. La encuesta a OMEs apunta en la misma dirección. La Tabla 7. 23 presenta los resultados de la encuesta de 1999 sobre el repertorio de actividades de las **organizaciones ecologistas**. Las categorías relativas a la forma de la protesta han sido ordenadas en orden descendente según la puntuación media de las frecuencias con la que las organizaciones **afirmaron** realizar distintas actividades en el transcurso de **los** últimos doce meses (1998-1999) (columna 2). La columna (1) a su izquierda ofrece el porcentaje de organizaciones que **afirman** no haber realizado durante ese mismo **año** ninguna de **las** actividades englobadas dentro de cada categoría. La columna (3) de la derecha muestra la percepción más habitual (media) sobre la modificación de la frecuencia de sus actividades con relación a principios de los noventa (cinco años atrás).

De acuerdo con estos datos, **las actividades** que desarrollan con una frecuencia media más alta son las dirigidas a los medios de comunicación (**conferencias** y comunicados de prensa), seguidas de las relacionadas con la participación administrativa y de tipo **político**. Este tipo de actividades son además realizadas por la práctica totalidad de las organizaciones. Durante **los doce meses anteriores** a la encuesta no hay ninguna EMO que no se hubiera dirigido a las autoridades y a los medios de comunicación.

Tabla 7.23. *Repertorio político de las organizaciones ecologistas en España (TEA99)*

	(0) % NUNCA	(2) PUNTUACIÓN MEDIA (0 = nunca , 7 muy frecuente)	(3) PERCEPCIÓN de cambio relación cinco años atrás
Medios de comunicación	3,2	4,1	IGUAL (MÁS)
Administrativa (alegaciones)	16,1	3,7	IGUAL
Política (lobby)	0,0	3,1	IGUAL (MÁS)
Denuncia (administrativa/policial)	9,7	1,8	IGUAL (MENOS)
Judicial	38,7	1,3	IGUAL (MENOS)
Estudios	22,6	1,2	MÁS
Demostrativa (manifestaciones)	16,1	0,7	MENOS (IGUAL)
Confrontación (ecosabotajes , bloqueos)	58,1	0,3	MENOS (IGUAL)
Democracia Directa	77,4	0,2	MENOS

La percepción media sobre la tendencia en el tiempo sugiere un mantenimiento o aumento de la frecuencia con la que llevan a cabo este tipo de actividades. La realización de informes técnicos y programas concretos de conservación es percibida de manera casi unánime como la actividad que tienden a realizarse cada vez más. Aunque su frecuencia media es baja (posiblemente por la propia naturaleza de este tipo de trabajos), casi un 80% de las organizaciones ecologistas afirma realizar algún tipo de estas actividades. Por el contrario, **la** realización de actividades en escenario

sociales arrojan frecuencias medias más bajas. Las acciones de confrontación (**disruptivas**) parecen estar (progresivamente) excluidos del repertorio de acción de **las OMEs**. Así, casi un 60% no llevó a cabo ninguna acción de **confrontación**, frente al 16% que **realizó** acciones demostrativas. La percepción más generalizada indica que en la actualidad aquellas organizaciones que incluyen en su repertorio **acciones** en escenarios sociales, no recurren a ellas con la misma frecuencia que en el pasado (cinco años atrás).

Estos resultados sobre **el** repertorio de actividades sugieren que las OMEs suelen desarrollar una gama amplia de actividades (con un repertorio político variado), aunque las más comunes y más frecuentes tienen lugar en contextos mediáticos e institucionales. En estos escenarios las organizaciones realizan actividades de oposición (**denuncias, alegaciones, etc.**) pero también acciones positivas (de colaboración o solución **directa** de los problemas) como refleja la tendencia creciente a elaborar informes técnicos (y colaborar en la gestión de programas de **conservación**). Por el **contrario**, las actividades que indican una actitud más radical son practicadas por un número más reducido de organizaciones que además parece que tienden en el tiempo a realizarlas en menos **ocasiones**.

En líneas generales, la perspectiva temporal apunta a la moderación de las estrategias políticas. Sin embargo esta conclusión puede ser contingente a un momento o coyuntura política concreta. Como argumenté en el capítulo segundo, las relaciones entre el movimiento ecologista y las autoridades ambientales fueron fluidas en el contexto específico de la última legislatura socialista con Cristina **Narbona** al frente de la **SEMAV**. A pesar de la creación del MIMAN en 1996, su primer responsable, Tocino, se mostró desde el principio poco favorable a mantener relaciones con los ecologistas. En este sentido, es posible esperar oscilaciones en esta tendencia de moderación del repertorio político al menos entre los actores que ofrecen un perfil político más acentuado y más cercanos al modelo organizativo de organizaciones de protesta³⁹.

³⁹ Y así parece apuntar la tendencia en la evolución del nivel de protesta en 1997 (véase capítulo tercero).

4. Tensiones organizativas: presiones hacia la moderación y la falta de recursos económicos

Una de las consecuencias asociadas a ejercer la presión política a través de los mecanismos institucionales (de participación **funcional** y orgánica) es la presión para profesionalizar el trabajo dentro de las organizaciones. La tesis de la **institucionalización** presupone que el recurso a formas institucionales de presión, para ser **eficaz**, requiere trabajo técnico remunerado así como mecanismos internos de toma de decisiones cerrados (es decir, que implica dinámicas de burocratización, **jeraquización** y centralización organizativas, etc.). En el contexto español de la segunda mitad de los noventa esta presión ocasionó tensiones dentro de las OMEs más cercanas al modelo de organizaciones de protesta **participativas**, como queda reflejado en las siguientes declaraciones de representantes entrevistados de dos organizaciones de ámbito local:

*"El medio **ambiente** es muy técnico, a mediados de los setenta íbamos más con el corazón. Nos preocupaba la caza de animalitos y esas cosas. **Ahora** tenemos que tratar temas totalmente distintos, te planteas el tema de desaparición de **hábitats**, la planificación territorial, etcétera. Y nosotros, pese a que somos una asociación muy **participativa**, de mucha **militancia**, a pesar de los **esfuerzos** que hacemos para ser transparentes (la **información**, los expedientes están a la vista, cualquiera puede cogerlos, **hay** asambleas **técnicas** los lunes, de todos los socios los viernes...), es **difícil** que los que llevan los temas marchen a la vez que el resto de la asociación... que haya participación; pero no te puedes parar (...). Los responsables de los grupos de trabajo tienen poco tiempo para formar a los miembros. La **voluntad** de participar se ve **limitada** por la capacidad de formación"*

[Pregunta: ¿Y esta situación no se resolvería contratando personal?]

"Este es el dilema eterno de las organizaciones ecologistas: trabajar voluntario o liberar. Este es el dilema con el que nos encontramos ahora. Hasta ahora nosotros siempre hemos argumentado que aquí uno viene a darlo todo y a recibir nada, pero ahora estamos pensando de otra manera. Estamos barajando la posibilidad de obtener más ingresos además de las cuotas de los socios, creando una fundación que nos permita conseguir más recursos y nos permita contratar personal (...) Estamos pensando en contratar a responsables de determinadas áreas, mientras que los coordinadores tienen que ser voluntarios, porque ellos son los políticos (no en el sentido peyorativo), ya que son los que controlan las actividades del resto (Entrevista con A. del Castillo, AGADEN)

O,

"Ahora tenemos mucho acceso. Pero nos lo hemos ido ganando durante diez años, y no quiero que me consideres petulante, pero creo que tenemos acceso, porque tenemos cierto peso (...) Esto es algo que nos hemos tenido que ganar haciendo uso de nuestra capacidad en la prensa, nuestra capacidad de réplica, de denuncia (...) Aunque resulte triste yo siempre se lo digo a los nuevos ecologistas, "oye hoy por hoy el papeleo es fundamental. Aunque a todos lo que nos gusta es salir al campo, como no sabemos hacer el papeleo no vamos a ningún sitio", y cuando digo papeleo digo recursos administrativos, alegaciones, prensa, etcétera (...) digamos que ahora mismo tenemos acceso, pero no ha sido gratis, ha habido que ganarlo" (Entrevista con L. Illescas, FEPG).

En ambas declaraciones se hace patente la presión hacia un repertorio de actividades convencional, en el que a priori se reduce el espacio para la participación de los socios. Al mismo tiempo este repertorio requiere una cantidad de trabajo y una capacidad técnica que presiona hacia la profesionalización.

Sin embargo, como se ha señalado, más allá del crecimiento organizativo de Greenpeace (u otras pocas organizaciones), la tendencia real hacia la profesionalización es débil y no se ha producido un cambio generalizado desde el voluntariado hacia la re-

numeración del trabajo. En muchos casos, se han mostrado opuestas a admitir fuentes privadas de financiación provenientes de las empresas, y para prevenir la reducción de su capacidad de acción han tratado de evitar un desarrollo organizativo orientado hacia las subvenciones públicas. En **general**, el movimiento ecologista sigue dependiendo de los recursos movilizados en el ámbito local.

No obstante, la búsqueda de una mayor incidencia en las directrices de política ambiental (el objetivo de la eficacia política) está produciendo modificaciones en valores básicos de la cultura organizativa del movimiento ecologista. En este sentido, **el** movimiento parece adoptar actitudes más favorables a la existencia de personal contratado (fundamentalmente para la realización de tareas técnicas, tanto administrativas como relacionadas con determinadas **campañas**), que confiera una mayor continuidad e incidencia a sus actividades. El objetivo de aumentar la **eficacia** política también ha llevado a plantear la necesidad de una mayor apertura hacia nuevas formas de financiación (mediante la constitución de fundaciones y la entrada de dinero privado proveniente de empresas **pequeñas/limpias**), y a buscar fórmulas para **maximizar** los recursos organizativos existentes. En este sentido, quizá el desarrollo más destacable haya sido aumentar la calidad de las relaciones interorganizativas dentro y fuera del movimiento ecologista.

4.1. *La cohesión interorganizativa como respuesta*

En el primer capítulo caractericé la estructura del movimiento por su "cohesión **descoordinada**", indicando la existencia de una identidad colectiva compartida por sectores amplios del **ecologismo**. Uno de los rasgos organizativos **definitorios** del movimiento ecologista en España, clave para entender su evolución, es su marcado carácter local. En parte este localismo refleja la influencia de una cultura **organizativa** que prima el valor de la autonomía local. El proceso de descentralización autonómica no ha hecho sino reforzar este componente de la identidad del movimiento al focalizar a este nivel la atención política de las **OMEs**. No obstante, la valoración de la autonomía local no impide que en la década de los

noventa, sobre la base de la extensión **organizativa**, la actualización del potencial de acción conjunta del movimiento.

En *primer* lugar, al menos a mediados de los ochenta, la continuidad de **los** planteamientos de la política ambiental, sus pobres resultados (y la extensión y gravedad del proceso de deterioro ambiental) evitan un proceso de absorción y desarticulación organizativa (como el que **ocurrió**, por ejemplo, en el movimiento feminista en la década anterior), y **los** efectos de división del movimiento que estos procesos suelen llevar aparejados. Pese a los avances en determinados temas concretos, la lenta y desigual incorporación de la problemática ambiental en la agenda estatal se ha mantenido **suficientemente** lejos de las demandas y alternativas compartidas por la mayor parte de **las** organizaciones ecologistas.

En *segundo* lugar, como he **indicado**, en los noventa la agenda **reivindicativa** de la mayor parte de las organizaciones se hace más amplia, reflejando el acercamiento entre posiciones del **conservacionismo** o ambientalistas y del **ecologismo** social, aderezadas con una estrategia pragmática y **posibilista**. Éstas han potenciado la cohesión interna **del** movimiento, siempre en un frágil equilibrio. Parece que la presencia de posiciones ambientalistas y del ecologismo social en **las** mismas estructuras organizativas más que en organizaciones separadas (en el seno de organizaciones locales **totoderreno** o estructuras como la CODA) ha favorecido de manera particular su compatibilidad. La especialización territorial, frente a la temática, ha favorecido también **el** acercamiento y la convivencia de ambas perspectivas en el movimiento ecologista.

Al mismo tiempo, como reflejan las entrevistas con representantes de organizaciones de ámbito **estatal**, el conocimiento mutuo tiene en ocasiones sus raíces en un activismo común a principios de los ochenta y es definido en algunos casos como relaciones de **amistad**⁴⁰. La situación, sin ser idílica, contrasta con el alto nivel de disputas internas y de "personalismos" que prevalecen a finales

⁴⁰ Algunos de estos representantes son conocidos y valorados **positivamente** por activistas entrevistados en el ámbito local. **El** reemplazo generacional se inicia **a** mediados de los **ochenta**, cuando un 70% de **los** miembros de las **organizaciones** era menores de 25 años (**AEDENAT** 1988, p.82).

de los setenta y primeros **ochenta**, cuando se mezclaban (y chocaban entre sí) componentes **libertarios**, vinculaciones a partidos de la izquierda revolucionaria y **conservacionistas**, produciéndose una excesiva politización y personalización de **las** relaciones interorganizativas.

En *tercer lugar*, la experiencia del carácter oscilante de las relaciones de cooperación con **la** Administración, de adquisición o pérdida de su condición de miembro de la **polity**, ha cimentado una actitud pragmática ante las oportunidades de participación que ofrece el sistema político, y ha fomentado el desarrollo de mecanismos más o menos explícitos de coordinación interna, ya fuera para establecer los parámetros de dicha relación con la Administración (la asignación de subvenciones, criterios para la selección de representantes en organismos participados, etc.), como para la resolución de conflictos entre organizaciones (mediante la elaboración de **posicionamientos consensuados**)⁴¹.

En *cuarto* lugar, a pesar de algunos éxitos, en la segunda mitad de los **noventa**, un sentimiento de frustración se expande entre sectores clave del movimiento ecologista. La percepción de las tensiones **organizativas**, mencionadas anteriormente, en un contexto de degradación ambiental, ha provocado una revisión de la cultura organizativa, que persigue explícitamente mejorar la eficacia política del movimiento, movilizándolo más recursos y haciendo un mejor uso de los existentes.

En conjunto estos cambios han favorecido un proceso de centralización del movimiento en torno a un número reducido de **OMEs** estatales y mayor colaboración en campañas conjuntas. En el capítulo anterior el análisis de redes organizativas basado en los datos sobre eventos de protesta mostraba no sólo la posición central de **OMEs** estatales como **CODA**, Greenpeace, AEDENAT,

⁴¹ Lo que queda ilustrado en las frecuentes declaraciones públicas realizadas conjuntamente por las cuatro principales entidades ecologistas en España (Greenpeace, SEO, ADENA y Ecologistas en Acción). En este sentido, al menos en el ámbito estatal, la experiencia de divisiones internas no ha sido **cismática** (y queda de momento ilustrada por las demarcaciones en solitario del **CIDN** o de AT de escasa repercusión desde una perspectiva general).

WWF-ADENA, SEO-*Birdlife*, etcétera, sino también la creciente cohesión en el tiempo de la red de las organizaciones de la protesta ambiental en su conjunto durante el periodo 1988-1997. La mayor cohesión organizativa queda reflejada en la colaboración desde finales de los noventa de las principales OMEs en diversas campañas de ámbito **estatal**, que pocas veces se dieron con anterioridad (como la del PVC, acceso a la información ambiental, Certificación Forestal o el programa Antídoto, etc.). En el ámbito autonómico la mayor cohesión del movimiento al margen de la creación de Ecologistas en **Acción**, también se refleja en otras **iniciativas** como la Asamblea de Entidades Ecologistas Catalana. La apertura a otras organizaciones y movimientos se refleja en la creciente promoción de plataformas ciudadanas (aunque pocas veces en el ámbito estatal, salvo las mencionadas Red Estatal contra la Incineración y **COAGRET**).

La Tabla 7. 24 ofrece información adicional basada en la encuesta TEA99 sobre la centralización de la interacción de las OMEs en torno a unas pocas de ámbito estatal. Los nombres han sido ordenados de acuerdo al porcentaje del total de organizaciones en la muestra que mantuvieron algún tipo de intercambio de información en el transcurso de los doce meses previos a la encuesta (1998-9) (columna 2) y, en segundo lugar, a la intensidad de dichos contactos de acuerdo al valor promedio de las frecuencias (columna 1). Al menos un 80% de los grupos mantuvieron contactos con las primeras cuatro organizaciones en la tabla, confirmando su anterior identificación como OMEs centrales. De éstas, las interacciones con la CODA y AEDENAT (o en la actualidad Ecologistas en **Acción**) fueron más intensas (o frecuentes). La cantidad de contactos diferentes en el caso de otras organizaciones es menor. Alrededor de un 60% de los grupos realizaron algún intercambio de información con **SEO/Birdlife** o **AT** aunque su intensidad difiere en cada caso. Estas diferencias pueden ser interpretadas como indicador de la mayor **centralidad** o prominencia de la SEO en temas de su especialidad (las aves y sus **hábitats**). De manera similar, el alto número de organizaciones que han mantenido contactos, aunque poco intensos, con **COAGRET** o de la Red

de Ciudadanos contra la Incineración subrayan su naturaleza **monotemática**. Las organizaciones menos contactadas son las organizaciones internacionales, entre las que destaca el mayor nivel de interacción con las secciones internacionales de Greenpeace o WWF que con la Oficina Europea de Medio Ambiente.

Tabla 7. 24. *Frecuencia e intensidad (medias) de intercambio de información de los **grupos** ecologistas con las principales organizaciones estatales e internacionales (TEA99)*

Organización	(1) Media (1=raramente, 3=frecuentemente)	(2) Porcentaje del total (N=28)
1. AEDENAT (Ecologistas en Acción)	2.07	93
2. Greenpeace	1.96	93
3. CODA (Ecologistas en Acción)	2.37	89
4. WWF-ADENA	1.71	82
5. Amigos de la Tierra, AT	1.14	64
6. SEO/Birdlife	2.30	61
7. WWF-International	1.93	46
8. Greenpeace-International	1.96	43
9. COAGRET	2.31	36
10. CIDN	1.71	32
11. Oficina Europea de Medio Ambiente/EEB	1.75	29
12. FPNE	1.74	29
13. Red Estatal Ciudadanos contra la Incineración	2.44	28
14. Climate Action Network	1.04	21
15. Friends of the Earth International	1.75	14
16. ANPED	1.86	11

En el plano de la evolución interna de las organizaciones, como ya se ha mencionado, **el** desarrollo más **destacable** es la reciente **unificación** de 300 grupos (la mayoría integrados antes en la CODA) en Ecologistas en **Acción**, que ha **simplificado** notablemente el panorama organizativo del movimiento ecologista convirtiéndose en el referente principal del **mismo**⁴². La creación de Ecologistas en Acción puede interpretarse como la respuesta organizativa de parte del movimiento ecologista a las tensiones causadas por necesidades de difícil compaginación. Como discutí **anteriormente**, se trata, como en todos los casos, de movilizar más recursos y ejercer más presión política (que se percibe como urgente en un contexto de deterioro ambiental creciente), pero sin **modificar** algunos de los valores/principios organizativos básicos del modelo organizativo **participativo** dominante en el panorama del movimiento ecologista en **España**. Aquí radica la peculiaridad del caso español y su relevancia para **el** estudio de los procesos de **institucionalización**. En este sentido, Ecologistas en Acción refleja el intento de combinar trabajo voluntario con (un proceso de baja intensidad de) profesionalización y de preservar cotas de autonomía de los grupos **locales**, a través de una estructura confederal, con la centralización de determinados procesos de toma de decisiones y de determinados recursos con el objetivo de aumentar su incidencia en el proceso político y mejorar la capacidad de movilizar recursos organizativos (socios) y su uso (compartiendo conocimientos **técnicos**, equipamientos, etc.).

La experiencia de EA, junto a la creación de (tímidos) **mecanismos** de democracia interna en el caso de Greenpeace, y la creación de grupos de activistas locales (en el caso de Greenpeace y WWF-ADENA, aportan elementos para cuestionar el argumento dominante (al menos en la literatura sobre MS) que **enfatiza** los costes en términos de **eficacia** política de las formas organizativas **participativas** y su visión **(uni)lineal** de la evolución de las **OMEs** que dan respuesta de manera exitosa a los problemas básicos de movilización de recursos y el logro de cierta **eficacia** política.

⁴² Con 30.000 **socios**, 250 sedes locales y miles de voluntarios.

5. Conclusiones (y conjeturas sobre tendencias organizativas a medio plazo)

El análisis del panorama **organizativo** del movimiento ecologista en España revela la coexistencia de diversos modelos organizativos, de distintas soluciones a los problemas que **plantea**, por un **lado**, movilizar recursos para el mantenimiento y crecimiento de la organización, y por otro lado, promover **eficazmente** el cambio de la política (hacia los parámetros de la **sustentabilidad**). Desde la segunda mitad de los ochenta se produce un crecimiento organizativo notable, especialmente si se tiene en cuenta la precaria situación inicial. Este crecimiento es más **significativo** en términos de número de grupos y más modesto en cuanto a los recursos materiales de los que disponen. Además, el aumento de recursos se distribuye de manera desigual; organizaciones profesionalizadas como Greenpeace los han generado de manera intensiva, mientras que el resto de los recursos se produce de manera dispersa entre los diversos grupos de ámbito local y **autonómico**.⁴³ También he destacado el carácter local del crecimiento organizativo, dentro de un proceso de expansión territorial del **ecologismo** en España. La dimensión descentralizada del tejido asociativo ha supuesto un freno al desarrollo de dinámicas organizativas asociadas a la profesionalización que precisan de la concentración de recursos **económicos**, y ha favorecido la **pervivencia** de modelos organizativos **participativos** típicos de los MS.

El crecimiento organizativo del movimiento ecologista también ha implicado la ampliación de su agenda temática para incluir temas relativos a la calidad del medio ambiente industrial y urbano, que habían recibido menos atención debido al origen conservacionista y antinuclear de gran parte de las organizaciones. Sin embargo, el exiguo número de organizaciones de ámbito estatal ha impedido que este proceso se tradujera en dinámicas de intensa

⁴³ Esta pauta de crecimiento organizativo parece apoyar la tesis de que en un contexto social caracterizado por la debilidad de las tradiciones **asociativas**, y carente de la experiencia de los movimientos alternativos de los **setenta**, el aumento de socios se concentrará en organizaciones profesionalizadas.

especialización organizativa. En los noventa, la división del trabajo entre las principales organizaciones ecologistas responde más a acuerdos tácitos de coordinación y de respeto mutuo, según la coyuntura temporal y la disponibilidad de recursos de cada organización. En el ámbito local, la extensión del movimiento ha cubierto el paisaje de grupos pequeños “**todoterreno**”.

También parece clara la tendencia a la moderación del repertorio de actividades y la importancia creciente de los escenarios institucionales y políticos para incidir eficazmente en el proceso decisorio. Existe presión hacia la **institucionalización política**, y las organizaciones son conscientes de **ello**, y de los **trade-offs** (de las oportunidades e implicaciones políticas y organizativas) que implica, y **sufren** las tensiones organizativas que provoca. A la hora de adaptarse organizativamente a los cambios en su contexto, un sector significativo del movimiento ecologista ha optado por una solución que intenta conjugar una profesionalización limitada y un uso eficaz del trabajo voluntario sin perder rasgos básicos **del** modelo de organización **participativa** y el recurso potencial a la movilización social y a estrategias **disruptivas**; es decir, minimizando los riesgos de cooptación institucional. La creciente relevancia de los canales formales de participación se ha conjugado con un uso más eficiente de recursos organizativos dispersos y una débil profesionalización. En este sentido, el rasgo más destacable (y novedoso) de la evolución organizativa del movimiento ecologista se encuentra en el proceso de cohesión interna mediante relaciones interorganizativas más fluidas, la configuración de estructuras territoriales y sectoriales de coordinación en la que tienen cabida otras entidades sociales. La aparición de plataformas como la de Red de Ciudadanos contra la Incineración o **COAGRET** en el transcurso de los noventa, y el proceso de unificación de 300 grupos que llevan a la constitución en 1999 de Ecologistas en Acción, parece responder a este planteamiento organizativo.

En **definitiva**, el movimiento ecologista en España ha mejorado su **eficacia** política adoptando estrategias **anticipativas** y de ofrecimiento de alternativas (superando el carácter reactivo y negativo de sus actividades) así como una actitud pragmática ante las

oportunidades políticas de participación institucional (pero sin renunciar a la socialización de sus actividades y la presencia en escenarios sociales). El movimiento parece optar por soluciones organizativas que combinan trabajo voluntario y remunerado sobre la base de una red más densa y **cohesionada** de las relaciones entre los grupos. La naturaleza de diferentes culturas organizativas y la evolución de los rasgos **identitarios** y de la **estructura** de relaciones del movimiento ecologista en **España** son **fundamentales** para dar comprender **las** pautas particulares de su evolución.

Desde una perspectiva **teórica**, la interpretación propuesta de la experiencia de la evolución organizativa del movimiento ecologista en España sugiere la necesidad de **redefinir** conceptos como profesionalización o **institucionalización**. La **profesionalización** de las organizaciones ecologistas se ha identificado con eficacia política y personal remunerado (no sólo en la literatura académica sino también desde otros ámbitos como la Administración), como un argumento para atribuir o restar **legitimidad** a **las** distintas alternativas de política). La experiencia en España muestra que **la** **eficacia** política del movimiento ecologista y el conocimiento técnico no pasa necesariamente por la presencia de "expertos" remunerados o, en otras palabras, que puede contemplar un peso relativamente importante de la aportación del trabajo **voluntario**⁴⁴.

⁴⁴ Si bien es cierto que hay un déficit crónico de expertos en el movimiento **ecologista** y que un nivel **mínimo** de personal contratado se hace imprescindible para garantizar **la** continuidad de **las** actividades (y **la** **viabilidad** de esta opción **organizativa**). En este sentido, un problema quizás más agobiante es el continuo trasvase de activistas que se incorporan a instituciones privadas dedicadas a **la** provisión de **servicios ambientales** (como centros de investigaciones o **consultorías técnicas**). Las actividades de estas estructuras organizativas pueden en ocasiones solaparse con las del movimiento ecologista **pero, por** lo general, mantienen escasa **relación** con **el movimiento** (pese al **conocimiento** personal mutuo) y su función reivindicativa es **reducida**, pudiendo incluso suponer una competencia para acceder a determinadas recursos como **subvenciones**. Este escenario lo encontramos en **países** como **Suecia**, Holanda o Alemania. La diferencia en España radica en que la debilidad del tejido organizativo podría minar el potencial reivindicativo de las organizaciones **ecologistas**, como sucedió a comienzos de los años ochenta, cuando se produjo un trasvase **importante** de expertos **activistas**

En cuanto a la hipótesis de la institucionalización política **mantenida** por la visión dominante en el análisis de los movimientos, los datos sugieren la necesidad de matizar su visión como un proceso **lineal**, irreducible e intrínsecamente negativo. El análisis realizado sugiere que el grado de institucionalización política (entendida en cuanto a sus efectos como la moderación de las demandas, la mayor colaboración con las autoridades y el uso de cauces formales de participación) tiene una dimensión **coyuntural**, que la hace dependiente de las problemáticas concretas, el **progreso** en los contenidos de la política ambiental y la percepción cambiante del movimiento ecologista por parte de las autoridades. Además, podría sugerirse que siempre que el movimiento ecologista retenga la capacidad para volver a utilizar estrategias **disruptivas** y recurrir a la movilización **social**, ya sea porque las organizaciones ecologistas existentes mantienen el potencial para la **movilización**, o porque aparezcan otras **funcionalmente** equivalentes, este proceso (oscilante) de institucionalización no tiene por que **implicar** la cooptación del movimiento por parte del **Estado**⁴⁵. El nivel de desarrollo de la política ambiental en España (ubicada en un paradigma de acción sectorial, distante aún del enfoque del desarrollo sostenible preconizado desde el V Plan de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente) implica, **todavía**, una **concepción** de la participación ciudadana como mero recurso legitimador de la acción del **Estado**, más que una herramienta para aportar **elementos** necesarios en el proceso político (desde sus fases iniciales de **definición** de la problemática ambiental). En este contexto, a mediados de los noventa, los ecologistas son **reconocidos** como interlocuto-

desde las organizaciones conservacionistas y ecologistas hacia las nuevas instituciones democráticas.

⁴⁵ La experiencia de relación con algunos partidos de la izquierda (de modo más generalizado IU en los noventa) ha demostrado la capacidad para resistir procesos de **asimilación organizativa**, más allá de relaciones de cooperación estables. El **apartidismo** (mal llamado a veces apoliticismo), es posiblemente otro de los valores de la cultura organizativa que, sin dejar de ser **definitorio**, se ha relajado, y se modifica gradualmente con la experiencia de cooperación con distintos partidos políticos. Esto puede suceder especialmente con aquellos que **realicen** una aproximación más consistente a la problemática ambiental.

res válidos del interés ambiental, pero diversas experiencias (siendo el CAMA la más representativa en el ámbito **estatal**), muestran que su acceso al proceso político se ha debido a su capacidad para introducir conflicto (que hiciera preciso superar el **déficit** de legitimidad de la acción estatal) más que a un cambio real en el enfoque dominante de política ambiental. La participación política del movimiento ecologista basada en la lógica **conflicto-acceso** refleja el éxito puntual de la presión política del movimiento, pero, como señalo en el capítulo siguiente, no ha logrado sin embargo producir un cambio en el enfoque básico de la política ambiental.

Conjeturas sobre tendencias a mediodlazo

A corto plazo esta respuesta organizativa plantea al menos dos interrogantes: la **dificultad** para extender su presencia social, que debe implicar un aumento siquiera moderado de socios. Una tarea difícil en el contexto de bajo nivel de asociacionismo sociopolítico en España. Tras dos **años**, la experiencia de Ecologistas en Acción puede ser un buen ejemplo de las posibilidades en este sentido de las organizaciones ecologistas. A juzgar por su mayor presencia en los medios de **comunicación** (incluida la TV) parece que ha conseguido una mayor visibilidad. Aún no hay encuestas sobre el nivel de conocimiento de la población en general, pero es previsible que se haya dado un avance importante. De acuerdo a la encuesta del CIS en 1996 sólo un 1,5% y un 7,2% de la población mencionó las siglas de CODA y AEDENAT, respectivamente, cuando se les pidió un nombre de una organización ecologista, frente al 80% o 27% que mencionaron a Greenpeace y WWF-ADENA respectivamente (Gómez, et al. 1999). En un sondeo realizado en mayo de 1999 por Greenpeace, un 82% mencionó a Greenpeace, un 41% WWF-ADENA, un 8% a Ecologistas en Acción (cinco meses después de su creación) y un 6% a Amigos de la Tierra (Boletín informativo de **Greenpeace**, 55, 1999). Igualmente tienen que encontrar el equilibrio en el continuo **profesionalización-voluntariado** que le permita la máxima eficacia política tanto en un contexto cambiante de **cooperación-conflicto** con las autoridades.

A medio plazo, en un posible contexto de progreso de la política ambiental y de crecimiento organizativo del movimiento, la

viabilidad de esta estrategia dependerá de **la** medida en que encuentran continuidad dentro de las culturas organizativas de las OMEs valores básicos que otorgan una importancia sustantiva a **la** participación (**la** deliberación y el consenso), al mismo tiempo que se **mantienen** un nivel elevado de cohesión interorganizativa tanto horizontal (entre **organizaciones** actuando a un mismo ámbito territorial) como vertical (entre organizaciones **estatales**, autonómicas y sobre todo con los grupos locales). En el plano horizontal el principal elemento que podría minar la cohesión entre **organizaciones** aparecería como consecuencia del incremento de los incentivos por parte de la Administración (y también del sector privado) para realizar actividades relativas a la provisión de servicios de tipo técnico (como las **EIA**) que pueden ser utilizados para conferir legitimidad a determinadas actuaciones perjudiciales para el medio **ambiente**⁴⁶. Este escenario no sólo desvirtúa el propósito de la participación social en determinados cauces administrativos sino que plantea una fuente potencial de **conflicto** y división entre distintas organizaciones.

En este **sentido**, las organizaciones ecologistas se enfrentan a un nuevo problema con **la** aparición de nuevas estructuras organizativas promovidas fundamentalmente desde el sector empresarial, con abundantes recursos económicos, que alegan defender el medio ambiente. La pérdida del monopolio de la representación del interés ambiental hace aún más difícil encontrar el equilibrio entre la cooperación y el **conflicto**, ya que **las** autoridades tienen a su disposición una nueva serie de actores para legitimar su **interven-**

⁴⁶ Por supuesto, **el** Estado, a través de su política de **subvenciones**, puede incentivar la orientación de **las** actividades de **las** organizaciones ecologistas a **la** provisión de servicios ambientales de bienestar (de educación ambiental, de conservación de la **naturaleza**, etc.). Sin embargo, tal como **la** experiencia de **las** subvenciones durante la última década **muestra** parece difícil, a corto plazo al menos, una evolución organizativa que conduzca a una **"terciarización"** de los grupos ecologistas, **tal** como **sucedío**, por **ejemplo**, con **el** movimiento feminista durante **los ochenta** (véase el capítulo segundo).

ción en materia **ambiental**⁴⁷. En este mismo sentido, otro riesgo creciente de "suplantación" tiene su origen en la acción de organizaciones institucionalizadas como los sindicatos **mayoritarios** que en el contexto de acuerdos sindicales pueden legitimar **la** acción gubernamental en materia de medio ambiente.

Por último, en el plano de las relaciones entre organizaciones con distinto ámbito de acción **territorial**, aunque los procesos de centralización de las relaciones se basan en el principio de la autonomía **local**, es previsible que aumenten los conflictos relativos a **la** jerarquía de criterios y la asignación de recursos organizativos que permitan compaginar los objetivos globales y su concreción en actuaciones locales. La polémica sobre la ubicación de parques **eólicos** en distintos puntos de **España** es sólo una de las posibles formas que estos conflictos pueden tomar.

⁴⁷ La actitud del la ministra Tocino estuvo claramente en esta dirección de privilegiar el diálogo con sectores industriales bajo formatos organizativos medioambientales.

CAPÍTULO OCHO

EL IMPACTO DE LA PROTESTA. PROCESOS DE GENERALIZACIÓN DEL CONFLICTO E INFLUENCIA EN LA POLÍTICA AMBIENTAL

1. Introducción: el carácter local del conflicto ambiental en España

En los capítulos anteriores he destacado como rasgo distintivo de la protesta ambiental en España el carácter local de sus demandas y, consecuentemente, su escasa visibilidad política: el 80% estaban motivados por problemas definidos en términos **locales**, y sólo un 5% se referían a problemas de alcance estatal. Este dato sugiere un escenario de escasa incidencia de la contienda ambiental en la orientación de la política ambiental. **Indica**, planteándolo de otro modo, que la influencia ecologista **está**, por lo **general**, circunscrita a problemáticas que generan conflicto en el ámbito local. Más allá de decisiones **específicas** de alcance local, su incidencia depende de la medida en que consiguen poner en marcha estrategias de presión *translocales* como medio de generalizar la protesta y acceder, por ejemplo, al proceso de toma de decisiones en Madrid.

Este localismo de la contienda ambiental se corresponde, en líneas generales, con el panorama organizativo de la protesta y, en

concreto, con la estructura organizativa del movimiento ecologista, caracterizada por la escasez de recursos económicos y el reducido número de **organizaciones** de ámbito estatal. Para ejercer presión en el ámbito estatal es necesario, entre otras condiciones, un mínimo desarrollo organizativo supralocal así como, y más cuanto menor es la disponibilidad de recursos económicos, **la** existencia de una red densa de relaciones de cooperación interorganizativas. Al mismo tiempo, y para que estos recursos de tipo relacional suplan eficazmente **las** carencias financieras, los grupos locales deben ser capaces de activar los recursos de tipo comunitario presentes en su ámbito de acción.

Este capítulo explora la relación entre la protesta local y (su incidencia en) la política de residuos industriales en **España**. Su evolución en la década de los noventa ofrece una de las (escasas) experiencias de clara influencia del movimiento ecologista en la política estatal. Su incidencia se fundamentó en la generalización del conflicto mediante la puesta en marcha de una exitosa estrategia *translocal* de **presión**¹.

En la siguiente sección discuto algunos factores que facilitan la generalización de los conflictos ambientales locales y su incidencia en el rumbo de la política en el ámbito estatal. En concreto, retomo el análisis realizado en capítulos anteriores sobre los condicionantes relativos (1) al contexto político, (2) al distinto potencial de movilización de las problemáticas ambientales y, por último, (3) a los rasgos organizativos del movimiento ecologista. Esta discusión está orientada a identificar las condiciones que permiten, en el contexto español, la generalización de la presión política del movimiento **ecologista**².

En la tercera sección analizo la evolución de **la** naturaleza de la protesta en materia de residuos industriales. Se trata de una con-

¹ La idea de generalización translocal es consustancial a la de "*glocalización*", en la que **se** considera que la perspectiva estatal e incluso internacional están presentes en el desarrollo del conflicto local (véase **Robertson** 1997).

² De esta **forma**, la sección **ofrece** una síntesis de la incidencia de los tres conjuntos de factores explicativos de la naturaleza de **la** contienda **utilizados** en esta **investigación**, ahora desde la perspectiva de cómo **condicionan** la incidencia política de la misma.

tinuación del examen presentado en el capítulo cuarto basado en el análisis cuantitativo de eventos de protesta. Señalé entonces cómo la incorporación de la problemática de los residuos en la agenda de la Administración a finales de los ochenta, y el cambio que supuso en la definición de la problemática de la contaminación industrial, conllevó una remodelación del contexto de la protesta. Este cambio se debió fundamentalmente a una nueva forma de definir esta problemática ambiental que, en último término, produjo una modificación en la naturaleza de la protesta misma. El nuevo contexto de política ofreció nuevas oportunidades para generalizar la presión ecologista más allá del ámbito local. Al mismo tiempo, como he analizado en capítulos anteriores, el movimiento ecologista estuvo en disposición de explotar estas nuevas oportunidades gracias, fundamentalmente, al (incipiente) desarrollo de una infraestructura organizativa de ámbito estatal caracterizada por el predominio de pautas de colaboración entre sus distintos componentes y la fluidez de las relaciones con una base local muy activa.

En la sección cuarta completo los resultados del análisis cuantitativo con la información aportada por un estudio de caso: la oposición al proyecto de la incineradora de **Miramundo** en Medina Sidonia (Cádiz). Éste ha sido seleccionado como caso paradigmático de conflicto local en esta materia, así como por situarse históricamente en el momento en el que se inicia una inflexión en la orientación de la política de gestión de residuos que condujo al abandono del primer Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos, **PNRTPs**, en 1992 y, tras un año de *impasse*, a la elaboración en 1994 del segundo Plan Nacional. El nuevo plan descartó la incineración y fijó objetivos muy ambiciosos de reducción de la producción de RTPs, en línea con las demandas **ecologistas**³.

³ Un análisis más detallado puede encontrarse en Jiménez 2001.

2. **Determinantes de la generalización de la protesta ambiental:**

La estrategia de movilización translocal como principal vía de acceso ecologista al proceso de toma de decisiones estatal en España

En los capítulos anteriores he analizado la naturaleza de la contienda ambiental en **España** atendiendo a tres conjuntos de factores explicativos: el contexto político (o grado de accesibilidad del sistema político a las demandas ambientales), **el** contexto de la problemática (o potencial de movilización de los problemas ambientales), y los rasgos del movimiento ecologista (su estructura organizativa e identidad). A continuación resumo de manera sintética cómo han condicionado las oportunidades del movimiento ecologista para generalizar la protesta e incidir en la orientación de la política ambiental en **España**.

2.1. Factores políticos

Como argumenté en el capítulo **primero**, existe un amplio consenso a la hora de vincular el éxito de los movimientos con su capacidad para involucrar en su actividad **reivindicativa** a actores políticos institucionalizados (fundamentalmente representantes **públicos** y de la **Administración**, y partidos políticos). Un rasgo consustancial a los movimientos sociales es la importancia de la protesta social para la activación de tales apoyos. La protesta es **el** acto irreductible que subyace a los movimientos sociales. En este sentido, es razonable relacionar la **influencia** de los mismos con las oportunidades que tienen para "movilizar" apoyos entre los actores institucionales presentes en el ámbito político estatal. Desde esta perspectiva, se comprueba con claridad el carácter cerrado del sistema político español respecto a las demandas ambientales descrito en los capítulos anteriores.

En mi análisis de la protesta ambiental en España he mostrado cómo los condicionantes políticos de **la** acción colectiva a favor del medio ambiente han actuado fundamentalmente circunscribiendo la protesta al ámbito local. Los datos han permitido recha-

zar los argumentos que **defienden** la ausencia de acción colectiva a favor del medio ambiente en **España** aunque su confinamiento a problemáticas locales **le** reste visibilidad (e incidencia política).

Como mostré en el capítulo **sexto**, la desaparición de los partidos políticos del panorama **organizativo** de la protesta cuando las demandas superan el ámbito local refleja las escasas oportunidades en el ámbito de la competencia partidista para la configuración de cuestiones ambientales como **issues** de relevancia estatal. Igualmente en el capítulo quinto señalé cómo la circunscripción de las demandas al ámbito local puede contemplarse como consecuencia de la ausencia de canales formales de participación que permiten introducir demandas de carácter general (sobre la orientación de la política) en los procesos de formulación e implementación de la política pública. Esta situación quedaba ilustrada en el carácter restrictivo de las formas de democracia directa (como refleja la regulación de la **ILP**), de democracia asociativa (como indica **la** ausencia de consejos asesores de medio ambiente en el ámbito estatal) o el hecho de que **el** procedimiento de evaluación de impacto **ambiental**, **EIA**, (principal instrumento **participativo** en vía administrativa) sólo se aplique a proyectos o actuaciones individuales y no a planes y programas de carácter general.

En cualquier caso, como precisé en el capítulo primero, estas oportunidades políticas tienen una naturaleza potencial. No sólo dependen del carácter más o menos extenso de la participación ciudadana en los ordenamientos administrativos y jurídicos, sino también, y de manera decisiva, de que el movimiento ecologista logre su activación o, desde otra perspectiva, de que las autoridades no las bloqueen (**Flam** 1994). En la activación efectiva de estas oportunidades juegan un papel fundamental las divisiones entre élites. El acceso de las demandas ambientales está vinculado a la movilización de apoyos dentro de la Administración. El carácter descentralizado y europeizado de la política ambiental es considerado como fuente potencial de conflictos que aumenta las posibilidades de éxito de las demandas **ambientales** (**Aguilar et al.** 1999, **Font** 2001). La naturaleza **multinivel** del proceso decisorio ha favorecido, aunque no **siempre**, la incidencia política de la protesta.

Sin **embargo**, como he argumentado en varios **momentos**, su función en el proceso de generalización de **las** demandas y en el cambio de las directrices de la política estatal no resulta tan directa y clara como pudiera pensarse a **priori**⁴. Solamente el caso de la planificación hidrológica **ofrece** un ejemplo claro en el que el **enfrentamiento** entre CCAA ha favorecido la protesta ambiental y la inclusión en la agenda política de la problemática desde la perspectiva ambiental.

En **general**, frente a otros contextos políticos más favorables, la incidencia del movimiento ecologista en **España** está mediada por la protesta y, en particular, por la movilización social (de los afectados). Esta perspectiva permite entender la alta incidencia de la protesta y el elevado número de participantes en movilizaciones ambientales en España con relación a los datos disponibles para los países de **nuestro** entorno (véase el capítulo tercero). Sin embargo, como indica la teoría clásica de la acción colectiva, *caeteris paribus*, el coste de la movilización social suele aumentar a medida que las demandas se desplazan de lo local a lo global y de los impactos directos, visibles y ciertos a aquellos más difusos, difíciles de percibir y cuyos efectos reales suelen estar sujetos a controversia. El carácter más o menos favorable del contexto político está vinculado no tanto al nivel de la protesta como a la extensión territorial de las **reivindicaciones**. Las escasas oportunidades políticas para las demandas ambientales se reflejan en un alto nivel de protesta, la importancia de la movilización social **y**, especialmente, en su carácter local.

2.2. *Los condicionantes de la problemática ambiental*

En la actualidad, un creciente número de situaciones ambientales son susceptibles de generar **conflictos** ambientales. Este proceso no implica necesariamente la **pacificación** de los marcos de

⁴ Tampoco está claro que la descentralización favorezca por regla general el acceso de actores y demandas habitualmente excluidos de la agenda estatal. En nuestro caso, a **priori**, puede beneficiar tanto al interés ambiental como a sus antagonistas (véase la discusión en **della Porta y Diani** 1999).

interpretación de la realidad tradicionales (o los *cleavages* políticos tradicionales) que a menudo han guiado la acción colectiva. Por el **contrario**, la conexión y fusión con éstos juega un papel crucial en la aparición del medio ambiente como fuente o escenario de conflicto **político**⁵.

Independientemente de que las causas y los impactos más graves suelen ser de naturaleza global, los problemas ambientales son más **frecuentemente** locales o al menos son más fácilmente percibidos **localmente**. La percepción de los costes está condicionada por la experiencia personal y, **normalmente**, se produce en situaciones en las que la degradación ambiental se concentra en el espacio y en el tiempo. En general, a medida que aumentan las escalas temporales y espaciales del problema disminuye su percepción como problema social, (Sempere y **Riechmann** 2000) así como su **potencial** de **movilización**⁶. Al menos dos propiedades de las distintas situaciones o problemáticas ambientales pueden considerarse como determinantes de su potencial de movilización (o propensión a ser percibidas socialmente como **problemas**)⁷:

(a) La medida en que el problema puede ser interpretado por los ciudadanos en términos de su vivencia diaria, es **decir**, sea traducible a su experiencia personal. En este sentido, el potencial de movilización aumenta cuando la degradación es visible, sus causas son claramente **identificadas** e implica situaciones similares a otras (de privación o injusticia) previamente experimentadas o que resultan familiares.

(b) El potencial de movilización de una demanda ambiental no depende exclusivamente de que genere situaciones percibidas por

⁵ Como señalé en el capítulo primero, el discurso ecologista se ha extendido a lo largo y ancho del mundo por lo que resulta difícil vincularlo a un contexto político-económico determinado.

⁶ Sobre el concepto de potencial de **movilización** véase la sección 1.4 del capítulo primero.

⁷ Como expuse en el capítulo primero, me baso en los factores relativos a la "potencia **movilizadora**" de los marcos de acción colectiva discutidos por Snow y Benford (1988; 1992) y la noción de *salience* (o relevancia **pública**) de Cobb y Eider (1972).

determinada colectividad como un problema (o una injusticia) que requiera tratamiento político; también depende de la medida en que la acción tiende a considerarse como medio eficaz y legítimo para su **solución**⁸.

En definitiva, las situaciones de degradación ambiental tienden a ser **definidas** como problemas sociales más frecuentemente a escala local. Los problemas cuyos impactos negativos se concentran en el espacio y el tiempo resultan más visibles y poseen un mayor potencial para la **movilización**, ya que el coste de la inacción suele ser alto. Además, el sentimiento de **impotencia**, o **ineficacia**, individual es más probable que surja cuando la gente se enfrenta a privaciones que aparecen difusas en el espacio o que se acumulan en el tiempo.

La transformación del potencial de movilización en acción efectiva es más probable en aquellos contextos en los que los **incentivos** sociales para la acción colectiva son más fácilmente activables. En este sentido, la probabilidad de la acción colectiva está asociada a la presencia de estructuras de interacción social de tipo **comunitario**, que suelen estar presentes de manera natural en el ámbito local (y, en especial, en zonas rurales o **pequeñas** ciudades). La existencia de un movimiento social con redes organizativas densas (reflejo de una identidad colectiva cohesionada) puede suplir la ausencia de estructuras comunitarias más allá **del** ámbito local⁹.

2.3. *La **estructura** organizativa e identidad del movimiento ecologista*

Por último, la incidencia ecologista mediante la generalización de los conflictos ambientales también puede vincularse a los ras-

⁸ El eslogan ecologista "piensa globalmente y actúa **localmente**" persigue precisamente superar el desincentivo que **la** escala (y complejidad) de la problemática ambiental suele concitar.

⁹ Como señalé en el capítulo primero, la identidad pública de un movimiento puede aportar incentivos de tipo social para **la** movilización **sustitutivos** de los que se producen en la interacción social directa.

gos de las estructuras organizativas supralocales del movimiento ecologista. De acuerdo con los enfoques de la movilización de **recursos**, la consolidación de los movimientos sociales y su capacidad para ejercer una presión política constante **depende**, entre otros factores, de su emancipación de estructuras organizativas preexistentes que originalmente contribuyeron a su aparición (en el caso **del** movimiento ecologista en España, **habitualmente**, plataformas y grupos locales) y la creación de estructuras organizativas propias y **autosuficientes** (McAdam 1982). Entre estas últimas, las estructuras supralocales desempeñan un papel crítico en términos de **eficacia** política del movimiento. Desde la perspectiva de la generalización del conflicto, y tal y como discutí en el primer capítulo, la extensión y otros rasgos de estas estructuras (ya sean organizaciones o coordinadoras) pueden vincularse a la capacidad del movimiento de: (1) coordinar la protesta y focalizar la presión política; (2) unificar la **percepción del** problema y de las alternativas propuestas (al mismo tiempo que producen la cohesión de la **identidad** colectiva de las distintas organizaciones); y (3) producir una imagen o identidad pública del movimiento que actúa legitimando las motivaciones ambientales esgrimidas por los promotores locales de la protesta (y ofreciendo incentivos sociales para la movilización de **recursos**).

Un rasgo crucial de las estructuras **organizativas** estatales es la naturaleza de su **interacción** con los grupos locales o el modelo territorial de relaciones organizativas. Especialmente a la hora de desempeñar las dos primeras **funciones** mencionadas (sobre la coordinación y agregación de protestas locales aisladas), los modelos federales pueden ser más eficaces que los modelos centralizados (McCarthy y Wolfson 1996). El desempeño de estas funciones está también ligado a la calidad de las interacciones entre las distintas **organizaciones** estatales y el grado de implantación social (o integración en el tejido de relaciones comunitarias) de las entidades locales.

El proceso de consolidación organizativa **del** movimiento ecologista en **España**, siguiendo las tendencias que marcan su evolución desde un primer momento, está caracterizado por la extensión

de grupos **locales**, **todo terreno**, basados en el trabajo voluntario, **participativos** y bien integrados en el contexto social y político. Como expuse en el capítulo **segundo**, hasta la década los noventa su estructura territorial se ajustó a una situación de cohesión des-coordinada; esto **es**, se compartían señas de identidad y se mantenía la potencialidad de acción conjunta, pero ésta se veía **dificulta-da** por la ausencia de estructuras organizativas de coordinación estatal. Como indiqué en el capítulo anterior, esta situación se **modifica** en la década de los noventa.

En *primer* lugar, se consolida una estructura organizativa mínima de ámbito estatal, alrededor de un núcleo formado por Ecologistas en Acción (CODA y AEDENAT), **Greenpeace**, **Seo/Birdlife** WWF-ADENA. En *segundo* lugar, esta estructura gana control sobre la protesta. Y en *tercer* lugar, el proceso de centralización de las relaciones interorganizativas no ha menoscabado (sino todo lo contrario) la cohesión **identitaria** del movimiento.

En contraposición a las hipótesis de la teoría de la movilización de recursos, ni la centralización ha **significado** una pérdida de autonomía de las organizaciones de ámbito local, ni la aparición de organizaciones de ámbito estatal ha estado dominada por las dinámicas de competencia. En la década de los noventa, la estructura del movimiento ecologista se ajusta a un modelo federal en el que se combinan grupos locales muy activos con organizaciones supralocales muy eficientes y, especialmente en el caso de las organizaciones internacionales, prestigiosas. El **predominio** de pautas de interacción basadas en la colaboración y la ayuda mutua brindan, pues, la posibilidad de llevar a cabo estrategias de generalización del conflicto.

En definitiva, la incidencia de la contienda ambiental en la orientación de la política depende de la concurrencia de tres circunstancias: problemáticas con incidencia local (y con un alto potencial de movilización **social**), que coincidan en diversas localidades simultáneamente, y que el movimiento ecologista sea capaz de vincular mediante estrategias de generalización translocal. La política de residuos industriales en la década de los noventa

ofrece quizás la ilustración más clara de estas estrategias de generalización translocal.

3. La evolución de los conflictos ambientales y la política de residuos industriales en la década de los noventa. Una aproximación cuantitativa

De acuerdo con los datos sobre eventos de protesta, uno de cada cinco EP registrados entre 1988 y 1997 estuvo motivado por una demanda dentro de la categoría de calidad del medio ambiente industrial (véase Tabla 4.5). En esta área el conflicto se caracteriza por su escasa presencia relativa en escenarios institucionales. Aunque, los datos indicaban la tendencia a generar muchas protestas en escenarios sociales (véase Gráfico 5.1), también sugieren que se trata de conflictos poco intensos y poco visibles. Tradicionalmente, las consecuencias de la actividad industrial para el medio ambiente han sido escasamente articuladas como problemas políticos de ámbito estatal.

Además, habitualmente, la actividad de presión ecologista no ha encontrado en esta materia un contexto socioeconómico propicio para la movilización social, condición normalmente necesaria para incidir en el proceso de toma de decisiones. Situación que, por otra parte, comparten también otras problemáticas ambientales como la vinculada a la construcción de carreteras. Aunque en este caso no parezca deberse tanto a la ausencia de afectados directos (como ocurre en la oposición a carreteras en los años noventa) como a la naturaleza difusa del impacto ambiental y el grado de tolerancia social debido a la frecuente dependencia directa económica de la actividad económica industrial contaminante.

Aunque determinados episodios contaminantes puntuales en zonas industrializadas han provocado la movilización social (intensificando momentáneamente los conflictos ambientales), con mayor frecuencia, la cotidianidad de la contaminación, el carácter acumulativo de su impacto ambiental y la percepción como efecto ineluctable de la actividad productiva de la que depende el empleo no han ofrecido un fundamento estable a las demandas ecologis-

tas. El hecho de que los "afectados" dependan de manera directa o indirecta de la presencia de la industria contaminante ha contribuido a mantener baja la intensidad de la protesta ambiental. Como Crenson (1971) **mostró**, generalmente estos contextos de dependencia retrasan la politización del problema de la contaminación y la adopción de decisiones políticas.

El análisis en el capítulo cuarto también indicaba que la protesta **relacionada** con la gestión de residuos tóxicos y peligrosos (RTPs) constituye una excepción dentro de esta problemática. Un 11% de EP (más de la mitad dentro de esta categoría) están vinculados a demandas relacionadas con RTPs. El aumento de la protesta se produjo fundamentalmente a partir de 1994. Como **defiendo** a continuación, este incremento en el nivel de conflicto no aparece ligado a una modificación de las condiciones políticas generales (en las propiedades del sistema político que determinan las oportunidades políticas); pero sí puede asociarse a un cambio en la respuesta de la Administración a la problemática de los residuos, en **concreto**, a la decisión de establecer una política de gestión de RTPs. La presión europea junto con la denuncia ecologista, entre otros factores, desempeñó un papel decisivo en este proceso (Jiménez 2001).

3.1. *La evolución de la política de RTPs*

La política industrial de la democracia ha estado subordinada a la política macroeconómica. Orientada a permitir la viabilidad de los sectores en crisis, la reconversión en los ochenta no propició una regeneración **eficiente** del tejido industrial (Castañer 1998). La débil aplicación de las (pocas) medidas coercitivas previstas (por **ejemplo**, el pago del canon de vertido o de **las** sanciones por **infracciones**, delito ecológico, etc.) no incentivó la modificación de las prácticas contaminantes y la innovación tecnológica en los procesos **productivos**¹⁰. La laxitud de la Administración española

¹⁰De acuerdo con una encuesta entre empresarios de varios países europeos, la principal motivación aducida para adoptar **medidas medioambientales** es la presión de la normativa nacional, mientras que consideraciones relativas a la

en esta materia favorecía la importación de residuos y procesos de **relocalización** en el territorio de industrias contaminantes de otros países con normativas más restrictivas.

La prioridad política ha estado centrada en el problema del desempleo. Una negociación sindical basada en la remuneración salarial y un acceso privilegiado de la industria al proceso decisorio han subordinado cualquier **consideración** de las implicaciones ambientales de las actividades industriales (Castañer 1998). La intervención de las autoridades ante la contaminación industrial ha sido **puntual**, de carácter reactivo y centrada en reducir su impacto sobre la salud de la **población**. Esta situación **comienza a modificarse** en la década de los noventa. La gestión de los RTPs refleja este proceso de incorporación de la dimensión ambiental en la política industrial.

Tradicionalmente, la práctica dominante en materia de residuos industriales había consistido en estrategias de **dilución**, que suponían transferir la polución al medio en el que su percepción como problema se diluye (por ejemplo, del aire al suelo o a las aguas a través de descargas directas y vertederos sin control, etc.)¹¹. La entrada en la UE supuso la lenta incorporación de una respuesta de tipo sectorial a la problemática de los RTPs. La Ley 20/1986 Básica de RTPs¹² **significó** la incorporación a la legislación estatal de la Directiva 78/319 sobre esta materia. Sin embargo, su aplicación se retrasa hasta la aprobación dos años después del reglamento que la desarrolla (Real Decreto 833/1988, de 20 de julio). Éste establecía, entre otras **medidas**, el régimen de sanciones y la obligación de las industrias de realizar declaraciones anuales sobre la naturaleza y cantidad de los RTPs generados y el

valoración del medio ambiente ocupan un lugar secundario (Fundación Entorno 1998). En este **sentido**, resulta erróneo explicar el retraso en la aplicación de medidas ambientales en la industria española aduciendo (exclusivamente) la falta de conciencia ambiental de los españoles como una variable independiente del contexto administrativo y político.

¹¹ En 1984 las autoridades ambientales estatales reconocían que el 87% de los RTPs se estaba eliminando de forma indiscriminada (DGMA 1985).

¹² Derogada por la Ley de Residuos 10/1998, de 21 de abril.

tratamiento recibido. También obligó al Estado español a establecer un plan nacional que sería aprobado en 1989.

El primer Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos (PNRTP89) ilustra la introducción del enfoque sectorial a la solución de los problemas ambientales. Aunque este plan es responsabilidad de las autoridades **ambientales** (entonces dentro del organigrama del MOPU), su éxito estaba supeditado a la colaboración del MINER. De hecho, este Ministerio fue el encargado de proporcionar los incentivos financieros para la adopción de medidas **correctoras**, de final de tubería, mediante el Programa Industrial y Tecnológico **Medioambiental**, PITMA, de 1990. Su principal objetivo consistía en estimular la adaptación de las instalaciones industriales a la legislación **medioambiental**¹³. El PITMA fue un instrumento crítico en la puesta en marcha de una **política industrial medioambiental**. En sus primeros cinco años, un 70% de las subvenciones se dedicaron a la corrección o **compatibilización** ambiental de las instalaciones, integrados en diversos planes locales y sectoriales de corrección de vertidos y emisiones (Fundación Entorno 1998).

Por otro lado, a través del Instituto para la **Diversificación y Ahorro Energético**, el MINER también gestionaba los fondos del programa europeo VALOREM, dedicado a promover la generación de electricidad de la incineración de residuos. En línea con las directrices de la política energética europea, el **Plan Nacional de Energías Renovables** de 1989 contemplaba un programa de inversiones de 67.000 millones de pesetas en incineradoras de basuras en el quinquenio 1989-1993. En definitiva, aunque las autoridades **ambientales** fueran responsables en primer término del PNRTP89, en diferentes aspectos de su **implementación** el MINER aparece como un actor clave en el proceso de toma de decisiones.

La nueva orientación de carácter sectorial la política está lejos de los planteamientos ecologistas, opuestos a la incineración y defensores de la reducción de la producción de **RTPs** mediante el

¹³ Así como promover el desarrollo de la actividad económica ligada a la producción de bienes y servicios **medioambientales**.

fomento de **las tecnologías limpias**. El **cambio** en **la política**, por tanto, no alteraba su posición fuera del proceso de toma de decisiones. Ahora, sin embargo, no sólo se enfrentaba **al MINER** **sino** también a las autoridades ambientales (en principio, subordinadas al anterior). No obstante, la reorientación de **la política** de residuos **les** brindó una oportunidad de incidir en la orientación de la misma que anteriormente no existía.

La nueva respuesta del Estado **al** problema de **los** vertidos y los residuos conlleva un cambio en la forma de la problemática ambiental y el **contexto** en **el** que se **manifiesta**. La generalización de filtros y modificaciones en los procesos productivos (junto con políticas de reubicación de las **industrias** **-en** polígonos) redujo **el** nivel de emisiones y **vertidos**, así como la incidencia de los episodios de contaminación industriales. Sin embargo, simultáneamente el aumento del control de **los residuos** hacia preciso dotarse en un plazo limitado de infraestructuras para su gestión (incineradoras, plantas de **tratamiento** físico-químico, vertederos controlados, etc.) de las que se carecía hasta el momento.

Dadas **las** constricciones temporales y **la** disponibilidad de incentivos financieros, a comienzos de los noventa se produce una avalancha de proyectos para construir infraestructuras de RTPs. En el marco del **PNRTP89**, la Administración estatal proyectaba la construcción de **diez** o más de estas infraestructuras. Muchos otros proyectos de carácter privado aparecen atraídos por el **incipiente** mercado de residuos industriales. En la mayoría de los casos se **trataba** de incineradoras que **contaban** con más incentivos financieros. La construcción de estas infraestructuras **confiere** a la problemática de los residuos una visibilidad de la que carecía anteriormente cuando se eliminaban de manera indiscriminada.

3.2. Evolución de la protesta contra la contaminación industrial: la problemática de los residuos

La modificación del contexto de **la policy** (cómo se **define** un problema y cómo se actúa para **solucionarlo**), supuso también un cambio inmediato en la naturaleza de la protesta social en este campo. Mientras que en la década de los setenta y ochenta la con-

taminación procedente de instalaciones industriales en funcionamiento concentraba la protesta ambiental (incluidas las movilizaciones ciudadanas), en los noventa son los proyectos de infraestructuras de gestión de RTPs los que generan un mayor número de EP. Concretamente, las protestas relacionadas con infraestructuras para el tratamiento de residuos industriales **significan** el 12,5 % del total de EP (unos 350 eventos) en la muestra analizada en esta investigación. Estas protestas están vinculadas a un centenar de casos de conflictos distintos.

De acuerdo con la discusión anterior, cabe esperar que estos cambios en la naturaleza de la problemática ambiental tuvieran un efecto positivo en el nivel de la protesta. Como señalé en el capítulo cuarto, los problemas ambientales de tipo acumulativo y efectos **difusos**, como las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera, el vertido de metales pesados en el agua, o las dioxinas en los suelos y cubierta **vegetal**, han sido patrimonio exclusivo de las denuncias de organizaciones ecologistas. El aumento del control de la contaminación y el control de los residuos implicó la transformación de una contaminación real, pero geográfica y temporalmente dispersa, en una contaminación potencial pero concentrada en lugares y momentos concretos en la forma de proyectos de infraestructuras de RTPs. Este cambio en el contexto de la contaminación favoreció la extensión de la protesta.

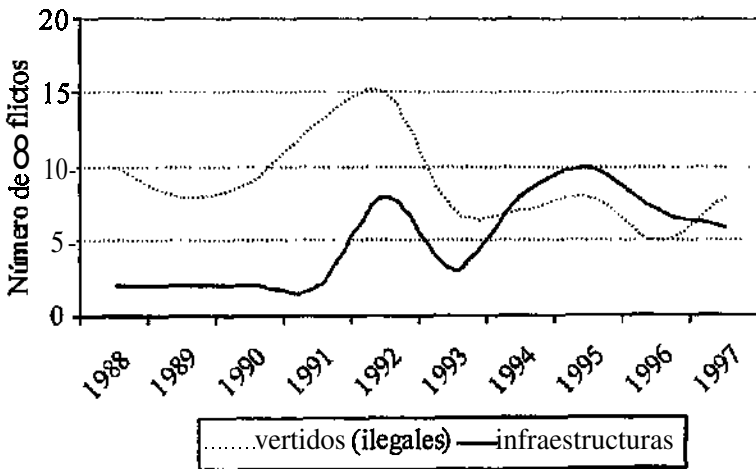
El **Gráfico 4.11** apuntaba la tendencia positiva en la evolución de los EP relativos a RTPs durante la década de los noventa. También indicaba que el número de protestas motivadas por la contaminación se mantiene o disminuye moderadamente como fruto de la aplicación de medidas correctoras. Estas pautas en la evolución de los datos parecen responder claramente al cambio en la **definición** de la problemática descrita anteriormente.

3.2.1. La evolución del conflicto en relación con los vertidos

Tal aumento en el número de EP sugiere un cambio en la naturaleza del conflicto en relación a los vertidos. Los datos disponibles permiten profundizar en esta cuestión comparando la **evolu-**

ción de los conflictos generados por los dos tipos diferentes de demandas que predominan o caracterizan cada uno de los dos escenarios (o fases) de la política de RTPs. De los 350 EP recogidos en la muestra un 60% se **refieren** a la oposición a la instalación de infraestructuras de tratamiento de RTPs. La mayor parte **del** 40% restante estuvieron motivados por vertidos (ilegales o gestión incorrecta de desechos). **El Gráfico 8.28** traza la evolución de los casos de conflicto, CA, sobre residuos industriales distinguiendo los casos de oposición a infraestructuras (línea gruesa) de los relacionados con la contaminación causada por vertidos **ilegales**¹⁴.

Gráfico 8.28. *Evolución de los casos de conflictos relativos a las dos facetas principales de la problemática de los residuos industriales: oposición a infraestructuras de tratamiento y vertidos (ilegales) contaminantes 1988-1997*



Aunque el periodo temporal es limitado, los datos muestran una tendencia positiva en el escenario de oposición a instalaciones de tratamiento de RTPs. Hacia 1993 se inicia un descenso en el

¹⁴ Los CA agregan todos los EP referidos a un mismo conflicto concreto.

dificultades para movilización social concentran la protesta en el ámbito de la denuncia.

Tabla 8.25. Comparación del **repertorio** de la protesta en dos tipos principales de problemáticas relativas a los residuos industriales

Forma de la Protesta	Problemática	
	(1) Vertidos (ilegales) (típicos en los ochenta)	(2) Infraestructuras (típicos en los noventa)
Judicial	31,3	3,7
Denuncias	18,3	2,3
Alegaciones	1,5	2,3
Peticiones	10,7	16,5
Participación Orgánica	0,0	3,2
Conferencias de prensa	0,8	1,4
Demostrativas (manifestaciones, concentraciones)	19,8	57,8
Confrontación (bloqueos, ocupaciones sin violencia)	24,4	20,2
Violencia	3,1	7,3

La incorporación de la **problemática** en la agenda supone un desplazamiento de la protesta a escenarios sociales en forma de conflictos locales de rechazo de las infraestructuras. Con frecuencia, la movilización social lleva aparejada la activación por parte de las autoridades de escenarios institucionales de participación como estrategia para solucionar el conflicto (reducir la movilización o ganar legitimidad). La lógica **conflicto-acceso** en la relación entre el **movimiento** ecologista y **las** autoridades explicaría el aumento de EP que adoptan formas **institucionales**, de participación orgánica o de democracia **directa**.

número de conflictos relativos a vertidos. El descenso aparece inversamente relacionado con el aumento en el número de EP relativos a infraestructuras. Las tendencias **descritas** en el gráfico permiten vincular **la** evolución de **la** protesta con el cambio en la naturaleza de la problemática ambiental a principios de los noventa.

3.2.2. *Cambio en el repertorio político*

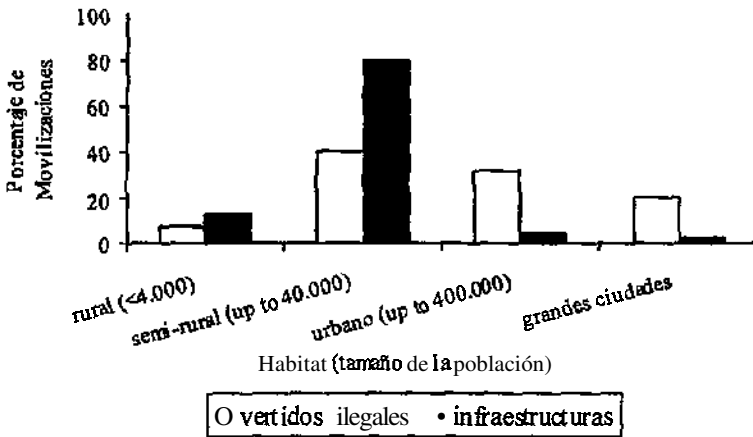
Esta interpretación no sólo implica que la naturaleza del conflicto evoluciona en consonancia con **la** naturaleza de **la** *policy*, sino que dicha evolución genera también un contexto más favorable para la protesta en los noventa. En este **sentido**, detrás del cambio en **la** definición de la problemática de los **residuos industriales**, y de la tendencia positiva en el número de EP, cabe esperar que se hayan producido cambios en **la** forma de la protesta. Los datos confirman estas expectativas.

La Tabla 8.25. compara **el** repertorio **político** de los dos tipos de problemáticas en las que he dividido las protestas en materia de residuos industriales.

Estos **resultados** indican de manera **nítida** **el** cambio en el escenario de la protesta sobre **RTPs**. Las protestas sobre vertidos (ilegales) típicas de las políticas (de **no-respuesta**) de los ochenta se centran en la denuncia y las acciones legales. La oposición a las infraestructuras asociadas con las primeras medidas correctoras y **el** **PNRTP89** (ía respuesta de **tipo** sectorial) de los noventa adopta preferentemente la forma de movilizaciones sociales. El alto número de protestas en el **ámbito** social que reflejan situaciones de confrontación con relación a la problemática de los vertidos ilegales (columna 1) puede ser atribuido a las acciones **directas** de carácter simbólico llevadas a cabo por activistas ecologistas.

En consonancia con la discusión en el capítulo sexto sobre la relación entre condiciones de acceso y ía forma de **la** contienda ambiental, el **perfil** de la protesta relativa a vertidos (más frecuente en la década de **los** ochenta) refleja el contexto adverso para **la** acción **colectiva** ante este tipo de situaciones ambientales. Las

Gráfico 8.29. Comparación de la **distribución** porcentual de las **movilizaciones** relacionadas con **infraestructuras** de residuos **industriales** y vertidos (ilegales) contaminantes de acuerdo con el tamaño de la población



El Gráfico 8.29 muestra la distribución porcentual de las **movilizaciones sociales** (EP en escenarios sociales) ocurridos entre 1988 y 1997 motivados por alguna de las dos problemáticas relativas a los residuos, los vertidos (ilegales) y la oposición a infraestructuras. Como puede **observarse**, la problemática de las infraestructuras de tratamiento de RTPs se concentra en ciudades relativamente pequeñas. En este **sentido**, los datos confirman que los incentivos sociales para la acción colectiva basados en la interacción informal, cara a cara, entran en funcionamiento de manera más efectiva en ciudades pequeñas que en los **hábitats** urbanos.

3.2.4. Cambio en el **panorama organizativo**

Finalmente, el aumento de la movilización social se puede vincular a los cambios en el perfil organizativo. En este **sentido**, cabe esperar dos variaciones o diferencias según evoluciona el escenario de la problemática de los RTPs. En **primer** lugar, la **acti-**

3.2.3. Cambio en el habitat de Ja protesta

El nivel de movilización de determinada problemática ambiental no sólo aumenta cuando los costes aparecen concentrados en el tiempo y el espacio. Determinados rasgos del habitat aumentan las posibilidades que de tal potencial de movilización se haga efectivo. Dos factores me parecen especialmente importantes en este sentido. *Por un lado*, la presencia de formas de interacción social de tipo comunitario (redes sociales favorecedoras de la acción colectiva), más comunes, en España, en zonas semirurales y pequeñas ciudades. Y en el caso concreto de la contaminación industrial, la existencia, *por otro lado*, de tradición industrial o dependencia económica de la fuente de contaminación (como inhibitorio de la acción colectiva). El cambio en la naturaleza de la problemática de los vertidos industriales no sólo concentró la contaminación (los costes) en el tiempo y el espacio, sino que también supuso cambios en el contexto social (socioeconómico) de la protesta. En este sentido, el aumento de la movilización se puede vincular a un desplazamiento del problema desde centros industriales (a menudo, en la periferia de grandes núcleos urbanos) a zonas semirurales y pequeñas ciudades (en muchas ocasiones sin tradición industrial alguna)¹⁵. En estas zonas la proyección de infraestructuras de RTPs entran en colisión con intereses económicos del turismo o la agricultura, multiplicando el potencial de movilización de la oposición. Los datos confirman esta interpretación.

¹⁵ Diversas razones apuntan una explicación del por qué los proyectos de infraestructuras de *tratamiento* de RTPs *tienden*, al menos en los años estudiados, a concentrarse en estos hábitats. Las razones técnicas (y de rentabilidad económica) apuntarían a que los emplazamientos en zonas de baja densidad de población reducirían el impacto en caso de accidente, la conveniencia de utilizar canteras y minas cerradas, o ser lugares a medio camino entre varios centros de producción de residuos. El movimiento ecologista denunció esta concentración de proyectos en zonas rurales (incluso en comunidades autónomas escasamente productoras de residuos) como una estrategia (que se revelaría posteriormente como) equivocada de los promotores (públicos y privados) para reducir la visibilidad y la posibilidad de conflicto social

Tabla 8.26. *Perfil organizativo de laprotesta sobre residuos industriales, 1988-1997.*
Porcentajes sobre total. Respuesta múltiple

	Protesta sobre Residuos Industriales						
	Todos los organizadores			Organizadores estatales		Organizadores autonómicos	
	(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Protesta Total (N=2779)	Protesta vertidos (ilegales) (N=118)	Protesta oposición infraestructuras (N=199)	vertidos	infraestructuras	vertidos	infraestructuras
Partidos Políticos	11,9	9,3	9,5	0	0	4,2	13,1
Sindicatos	5,3	4,2	6,5	0	0	3,4	9
Grupos ecologistas	52,2	71,2	13,6	23,7	6	12,7	4,5
Coordinadoras ecologistas	20,3	12,7	38,2	0,8	4,5	8,5	40,2
Plataformas ciudadanas con ecologistas	20,9	1,7	72,4	0	2,5	0	22,1
Plataformas ciudadanas sin ecologistas	6,8	5,9	1,5	0	0	0	0
Total	2779	118	199				

vación de las interacciones sociales de tipo comunitario se debe reflejar en un aumento de las plataformas ciudadanas. En *segundo* lugar, este proceso de movilización social, en la medida en que sea efectivo, debe estar asociado a una mayor presencia de actores políticos institucionalizados, más probablemente, de representantes locales de los partidos políticos.

En el escenario de la protesta anterior (o durante fase de la política de RTPs previa), las élites políticas locales podían obviar, sin apenas coste **político**, las protestas por los vertidos de las industrias ubicadas en sus términos municipales, ya que generalmente estaban protagonizadas exclusivamente por ecologistas y solían adoptar formas poco visibles (como denuncias de carácter administrativo). Por el contrario, el coste (político) de **la** no-acción aumenta en el nuevo contexto de política de RTPs. Aquí, el perfil de la protesta se hace más social (produce más movilización ciudadana) y más "politizado", con los partidos de la oposición normalmente haciéndose eco de las demandas ambientales.

La Tabla 8.26 ofrece información sobre la presencia de las distintas categorías de promotores en el conjunto de la protesta ambiental en España entre 1988 y 1997 (columna 1, con datos en negrita), así como con relación a aquellos EP relativos a vertidos (ilegales) de residuos industriales (columna 2) y oposición a proyectos de infraestructuras de gestión de residuos industriales (columna 3). En relación con estas dos columnas, **las** cuatro columnas de la derecha (numeradas del 4 al 7) indican el peso de la presencia de organizaciones de ámbito estatal y autonómico respectivamente en cada una de **las** protestas sobre residuos. Entre las categorías de organizadores distinguen partidos **políticos**, sindicatos, entidades ecologistas (grupos y coordinadoras) y plataformas ciudadanas (con o sin presencia ecologista).

de ámbito estatal que aparecen son exclusivamente organizaciones ecologistas. Esto significa que el movimiento ecologista consigue escasos apoyos del resto de la sociedad. Sin embargo, la presencia de coordinadoras estatales en el caso de la oposición a las infraestructuras señala la existencia de una estrategia de generalización. El notable aumento de este tipo de estructuras organizativas de ámbito autonómico (en un 40% de los EP) confirma este punto. A este nivel **territorial**, también aumenta la presencia de los partidos políticos (hasta un 13,1 %), indicando, de acuerdo con el presupuesto de la creciente sensibilidad de las élites políticas según la protesta se hace más local y se expresa en forma de **movilización** social.

En resumen, el análisis cuantitativo de la protesta ambiental motivada por la problemática de los residuos industriales entre 1988 y 1997 indica una variación en la forma que adopta la problemática de los residuos. Este cambio ha sido vinculado a la introducción de medidas de corrección y gestión de residuos por parte de las autoridades, que plantea la necesidad de dotarse de infraestructuras de tratamiento de residuos. La modificación de la naturaleza de la protesta da lugar a estrategias de **movilización** social que antes resultaban más costosas y, al mismo tiempo, a la **politización** de los procesos decisorios en el ámbito local. Así mismo, la coincidencia en el tiempo de conflictos locales que tienen su origen en una misma decisión (ilustrado en el **PNRTP89**) permite al movimiento poner en marcha estrategias de generalización translocal.

4. Un estudio de caso: el **conflicto** sobre **el** proyecto de **la** incineradora de **Miramundo** en Cádiz

El estudio de un caso **específico** de oposición a la construcción de una infraestructura de **RTPs** suministra información adicional que desde una perspectiva cualitativa permite **clarificar** y completar la interpretación anterior. Desde finales de 1991 hasta principios de 1993, **Miramundo** en Cádiz fue uno de los escenarios clave de la **controversia** sobre la incineración de RTPs en los que se re-

Atendiendo primero a los datos sobre el total de EP que ofrece la columna 1, la protesta ambiental está dominada por organizaciones ecologistas. Por otro lado, la participación directa de partidos políticos (12%) y sindicatos (5%) es relativamente modesta. La escasa presencia de actores institucionalizados ha sido considerada como un indicador de **las dificultades** que encuentran las demandas ambientales (y sus promotores) para avanzar en este contexto político.

Si comparamos el **perfil** organizativo de **las** dos problemáticas relacionadas con los RTPs, comprobamos un cambio fundamental que **confirma** las expectativas apuntadas anteriormente. Con relación a las protestas sobre vertidos ilegales, la oposición a las **infraestructuras** de RTPs está dominada por plataformas ciudadanas integradas (**organizadas**) por entidades ecologistas. En este sentido, la información suministrada por esta tabla permite realizar tres consideraciones adicionales de interés. En *primer* lugar, la transformación de la naturaleza de la protesta en materia de RTPs implicó un cambio en la forma organizativa del movimiento ecologista. Este cambio refleja un proceso de coordinación interna (aumento de **la** presencia de coordinadoras) y de construcción de alianzas con sectores externos (plataformas ciudadanas) con el objetivo de producir movilizaciones sociales. En *segundo* lugar, los ecologistas aumentan su presencia organizativa, como indica el menor porcentaje de EP protagonizados por plataformas sin presencia ecologista. **Y**, en tercer lugar, la extensión de las estructuras de coordinación del movimiento sugiere la existencia de un proceso de generalización translocal del conflicto.

La presencia directa de actores institucionales (partidos políticos y sindicatos) en la oposición a las infraestructuras es más modesta de lo que cabría esperar (aunque se produce cierto aumento de presencia sindical), y es menor que el 12% para **la** totalidad de EP registrados. Este dato indica, sobre **todo**, el carácter especialmente adverso del contexto político ante **las** demandas que afectan a **los** intereses industriales. Las cuatro columnas de la derecha de la tabla aportan información adicional a este respecto. Como puede observarse, en ambos tipos de problemáticas, los organizadores

finalmente intervino, la **solución propuesta** por la empresa pública de gestión de basuras (Consortio Bahía de **Cádiz**) y la Agencia de Medio Ambiente andaluza (AMA) implicaba la **construcción** de una incineradora de basuras y **otra** de RTPs con aprovechamiento **energético**, lo que supuso una decepción para las organizaciones **ecologistas**.

La incineradora de RTPs correspondía a una de las cuatro incineradoras propuestas en el **PNRTP89**. Otras ubicaciones proyectadas estaban siendo ya objeto de una fuerte oposición social. Esta circunstancia, y los antecedentes cercanos del intenso conflicto en **Gibraleón (Huelva)** ante el intento de construir un vertedero de RTPs (véase **Aguilar** y Subirats 1998), pueden **explicar** el oscurantismo con el que se condujo la tramitación administrativa del proyecto. La **falta de transparencia** motivó las críticas de los **ecologistas** cuando por fin descubrieron en qué consistía el complejo medioambiental. En el caso de **Miramundo**, la coincidencia en la adscripción política de los tres niveles administrativos involucrados (**local, autonómico** y estatal) seguramente contribuyó a suavizar cualquier **fricción** interterritorial **inicial**, reduciendo la visibilidad política del proyecto. El carácter **multinivel** del proceso de toma de decisiones no activó el conflicto. Igualmente, el hecho de que el antiguo Director de Calidad Ambiental del MOPT y artífice del **PNRTP89**, Martínez Salcedo, fuera ahora el responsable de la AMA puede explicar por qué un proyecto cuyo objetivo era la gestión de las basuras urbanas de parte de la provincia de Cádiz termina ligándose a la gestión de los residuos industriales dentro del marco del **PNRTP89**.

Aunque la capacidad proyectada de la incineradora de RTPs superaba la producción de RTPs **incinerables** en la provincia de **Cádiz**¹⁹, uno de los principales clientes de la instalación serían Jas

los dos grupos son miembros de la CODA y mantienen buenas relaciones con Greenpeace. AGADEN también es miembro de una poco activa FAT.

¹⁹ La posibilidad de la importación de residuos de otras comunidades y otros países es uno de los argumentos del discurso de **movilizador** de los ecologistas; respaldado, entre otras evidencias, por las autorizaciones que se otorgan en este momento a los puertos comerciales de la zona para el tránsito de RTPs.

suelve la suerte del **PNRTP89**. El **conflicto** de Miramundo fije decisivo también en la evolución de **la** gestión de los residuos sólidos urbanos en la provincia de Cádiz y de **Andalucía**. Los terrenos de Miramundo se sitúan en el término municipal de Medina Sidonia, un pueblo vinculado a la agricultura de 16.000 habitantes en **la** comarca de la campiña gaditana. En **1992** estaba gobernado por el **PSOE**, partido también en el poder en Andalucía y en **Madrid**.

El llamado "Complejo Medioambiental de Miramundo", apareció primero en **1991** como un proyecto de vertedero controlado de basuras para dar **servicio** a un gran número de municipios de la provincia de la zona de Litoral - Bahía de Cádiz - y **campiña**¹⁶. El proyecto permitiría la clausura y sellado de múltiples vertederos no controlados en los que, a falta de **alternativas**, se venían vertiendo las **basuras**¹⁷. La situación de los vertederos no controlados como **los** existentes en **la** misma **población** de Medina o en Rota había **sido** reiteradamente denunciada por las organizaciones ecologistas de **la** provincia, presionando a las autoridades locales y ambientales para que solucionasen la crítica situación de **los** basureros de **la** **provincia**¹⁸. Sin embargo, cuando la Administración

¹⁶ Incluyendo los dos municipios más grandes de **la** **provincia**, Cádiz (160.000 habitantes) y Jerez (185.000 habitantes).

¹⁷ Se estimó que Miramundo gestionara el 75% de los residuos urbanos de la provincia.

¹⁸ El sector más activo del ecologismo gaditano se articulaba alrededor de la Federación **Ecopacifista Gaditana**, FEPG, compuesta por 16 grupos locales diferentes de toda la provincia y, por otro **lado**, la Asociación Gaditana para la Defensa y Estudio de la naturaleza, **AGADEN**, con cuatro secciones territoriales (cada una integrada a su vez por diversos grupos locales). Existen otros **grupos**, **la** mayoría de carácter estrictamente conservacionista. Aunque **la** **distinción** no se ajusta perfectamente a la realidad, la FEPG puede ser considerada como representante del ecologismo social frente al mayor sesgo **conservacionista** de AGADEN. No obstante ambas coinciden en el carácter no profesionalizado y en **la** importancia que dan al activismo. Las relaciones entre ambas organizaciones han sido **tradicionalmente** de competencia con tensiones organizativas. En el ámbito autonómico cada una de ellas está vinculada a una de las dos coordinadoras existentes entonces, la Confederación **Ecopacifista** Andaluza (CEPA) de **perfil** similar a la FEPG, y la Federación Andaluza de Asociaciones de Defensa de la Naturaleza (de perfil conservacionista). Sin **embargo**, en el ámbito **estatal**,

Como he discutido **anteriormente**, el control de los RTPs plantea a la Administración la necesidad de **construir** infraestructuras para su tratamiento de manera urgente, tales como la proyectada en Miramundo. De esta manera, a comienzos de **los** noventa el grueso de la controversia sobre la contaminación industrial en Cádiz pasa de centrarse en la problemática de los vertidos ilegales (sin control) a las implicaciones ambientales (potenciales) de las infraestructuras de tratamiento de esos vertidos (ahora residuos controlados). Así mismo, el escenario del conflicto se traslada desde las zonas industrializadas (como las Bahías de Algeciras y de Cádiz) a una zona **semirrural** (como Medina Sidonia). Estos cambios y desplazamientos llevan aparejados un aumento de la visibilidad de la contaminación y **la** sitúan en un contexto más favorable para la acción colectiva a favor del medio ambiente. Como he señalado, la coincidencia en **el** tiempo de procesos similares en otros lugares, ligados todos, directa o indirectamente, a un mismo proceso de toma de decisiones de ámbito estatal representado por **el** PNRT89, proporcionó, además, **las** condiciones para llevar a cabo estrategias de generalización translocal y, de esta **manera**, ofreció **al** movimiento ecologista una oportunidad para intentar influir en la orientación de la política ambiental estatal.

4.1. **La movilización local**

En marzo de **1992**, cuatro meses después de que la FEPG denunciara que el Complejo Medioambiental de Medina Sidonia escondía un proyecto de incineración de RTPs, ya se habían constituido plataformas de oposición en Medina Sidonia y en un gran número de **municipios** circundantes, coordinadas por la Plataforma Provincial anti-incineradora de **Miramundo**²³. En la creación y coordinación de las mismas, la FEPG y sus grupos locales desempeñan un papel fundamental. Además de por grupos **ecologistas**, estaban **integradas** también por organizaciones de tipo cultural,

²³ Además de en Medina, estas plataformas fueron especialmente activas en **Chiclana** (46.000 habitantes), **Jerez**, Puerto Real (30.000 habitantes), Puerto de Santa María (70.000 habitantes) y **Conil** (15.000 habitantes).

industrias de la Bahía de Algeciras²⁰. El polo industrial de Algeciras está integrado por industrias petroquímicas, pertenecientes en su mayoría al grupo de empresas de CEPSA, que incluye una **refinería**, así como una central térmica y empresas metalúrgicas como **ACERINOX** y papeleras como **CELUPAL**. Se **trata**, tras el polo químico de **Huelva**, del segundo foco contaminante más importante de Andalucía.

Durante **años**, las industrias ubicadas en Algeciras venían vertiendo a la bahía toda clase de productos tóxicos. Desde finales de los ochenta, en el contexto del nuevo marco legal comentado, las organizaciones ecologistas locales (**AGADEN-Campo de Gibraltar** y **Verdemar-FEPG**), realizan una labor continua de control y denuncia de los vertidos (ilegales) que se **producen**²¹. Hasta este **momento**, y pese la evidencia de estudios científicos que señalaban el grave proceso de degradación ambiental de la bahía, la actuación de las administraciones implicadas, **estatales**, autonómicas y locales, se caracterizó por la pasividad.

A finales de los **ochenta**, la acumulación de denuncias fuerza la apertura de los primeros expedientes sancionadores por parte de la AMA. Aunque las sanciones resultaban escasamente **disuasorias** en términos económicos, aparecía ante la industria como una amenaza para su imagen pública. Circunstancia esta que explica la comisión por parte de las principales empresas, como CEPSA, de estudios sobre la situación de la bahía, y la aceptación del **Plan** Corrector de Vertidos de la Bahía de Algeciras diseñado por la AMA en otoño de 1989²². Éste obligaba a las principales empresas a introducir medidas de carácter interno para corregir los vertidos y establecía una comisión de seguimiento con participación ecologista. No obstante, su actitud crítica les condujo, en breve, a ser expulsados de la misma.

²⁰ A unos 50 kms de **Medina**, Algeciras es con 101.000 habitantes la tercera ciudad más grande de la provincia.

²¹ De **hecho**, una de las denuncias de Verdemar-FEPG desencadenó un juicio contra la **refinería** de **CEPSA**, en el que fue uno de los primeros juicios por delito ecológico en la historia de España.

²² En 1990 se presentó un **plan** similar para la Bahía de Cádiz.

politización, y especialmente las **divisiones** dentro **del** PSOE incrementaron la atención de **los** medios de comunicación. De esta manera, la prensa local (varios periódicos de Cádiz y Jerez) realizan una cobertura exhaustiva del **conflicto**, haciéndose eco de las actividades de las plataformas, y fundamentalmente de **las** declaraciones de los distintos **alcaldes**²⁶.

En Abril de 1992, el proceso de movilización social en diferentes localidades de la provincia y de creciente politización condujo a la decisión de la Junta de Andalucía de paralizar temporalmente el proyecto (cuyo comienzo estaban previsto para ese mismo mes). Cuatro meses más tarde, en septiembre, el alcalde socialista de Medina hizo pública **la** oposición de su consistorio **al** proyecto (**rectificando** la posición mantenida hasta entonces).

A pesar de esta creciente oposición, durante **los** siguientes meses las Administraciones autonómica y estatal insistieron en su voluntad de seguir adelante con **el** proyecto. Esta situación motivó la celebración de nuevas manifestaciones en diciembre: el 10 en **Chiclana** (4.000 participantes) y el 13 en Cádiz (3.500 participantes). Sin apenas apoyos entre los alcaldes socialistas de Cádiz y la oposición activa de **los** gobiernos municipales gobernados por otros **partidos**, esta nueva demostración de oposición condujo a la Administración andaluza y estatal a abandonar el proyecto de **Miramundo**.

4.2. Lo global como parte de lo local

Significativamente, el anuncio de la retirada del proyecto de **Miramundo** fue realizado pocos días después de la manifestación de Cádiz por el máximo responsable del MOPTMA, José **Borreil** y recogido tanto por la prensa local como la estatal con la frase: "Miramundo simboliza nuestro fracaso", en clara alusión al **PNRTP89**. Transcurridos tres años desde la aprobación del plan, ninguno de los proyectos (públicos y privados) de incineradoras

²⁶ Esta politización contrarrestó el posible efecto en la cobertura de **las** críticas al proyecto de la intensa campaña publicitaria de la empresa promotora del complejo de Miramundo.

vecinal, sindicatos minoritarios y **agrícolas**, secciones locales de partidos políticos y del sector de la **enseñanza** secundaria (asociaciones de profesores y asociaciones de padres). Junto con los grupos ecologistas **locales**, entre ese **tipo** de **estructuras comunitarias** preexistentes que facilitan la movilización, los profesores de secundarias realizan una labor importante en el lanzamiento de las **plataformas**²⁴.

En este periodo de **tiempo**, la maquinaria de movilización social (además de múltiples acciones colectivas pequeñas como asambleas informativas, mesas **informativas** en las calles y recogida de firmas) produjo **las** primeras **manifestaciones** grandes: la primera de 2.500 personas en Medina Sidonia en marzo de 1992. En **abril** tuvieron lugar manifestaciones en **Conil** y **Chiclana** (con más de 1.000 participantes). Al mismo tiempo, también a iniciativa de estas **plataformas**, numerosos ayuntamientos de **la** zona se pronunciaron oficialmente en contra del proyecto y a favor de programas de **recogida** selectiva, utilizando como base de las mociones el documento "Separación y reciclaje de basuras; una propuesta dirigida a los ayuntamientos de **Cádiz**", elaborado por la FEPA, en colaboración con la CEPA y la CODA²⁵.

Aunque **los** actores institucionalizados (alcaldes y partidos políticos) más activos fueron los **pertenecientes** a la oposición autonómica, la configuración de un movimiento de oposición social tan amplio causó o reactivó divisiones entre los líderes socialistas de Cádiz. Esta situación llevó a la Diputación Provincial a **manifestar** sus dudas sobre la conveniencia del proyecto. El proceso de

²⁴ Como **refleja** que las reuniones fundacionales de **varias** de **estas** **plataformas** **tuvieran** lugar en institutos de enseñanza **secundaria**, o que una de las primeras iniciativas fuera una campaña de envío de cartas por **parte** de profesores y alumnos. Esta iniciativa estaba **ligada**, **probablemente**, al hecho de que destacados **activistas** del movimiento ecologista en **Cádiz** son profesores.

²⁵ Generalmente estas propuestas contaban con la mediación de los partidos en **la** oposición, **especialmente**, de **IU** y del Partido **Andalucista**, **PA**. Hay constancia de **mociones** presentadas en Rota (gobernada por el **PP**), **Chiclana** (**PSOE**), **Jerez** (**PA**), **Vejer** (**PA**), Puerto Real (**Agrupación Independientes**) Trebujena (**IU**), **Conil** (**PSOE**); y, varios meses más tarde, en San Fernando (**PA**) y **Utrique** (**PSOE**, donde no fue aprobada).

ce no sólo proporcionó el material **divulgativo** que utilizaron las plataformas contra la incineradora en su labor de **oposición**, sino que sus representantes acudieron regularmente y participaron en actos de **protesta**, en ocasiones **acompañados** de expertos mundiales, **confiriendo** legitimidad a la oposición local (frente a los intentos de los detractores de presentarlos ante la opinión pública como casos de **NIMBY insolidarios**).

No obstante, el trabajo diario recae en los grupos de base locales (en la FEPG) con el respaldo de grupos autonómicos (CEPA) y estatales como la CODA. El creciente número de grupos locales involucrados en conflictos sobre residuos lleva a la CODA a crear en 1993 una comisión de trabajo **específica** para satisfacer la demanda de asistencia por parte de grupos locales federados e incorporando el trabajo de oposición local dentro de la estrategia más amplia de contestación de la política de residuos **dominante**³⁰.

4.3. La generalización translocal: la incidencia de la contienda ambiental

De esta manera, la presencia de Greenpeace y CODA en el conflicto de **Miramundo** refleja como este tipo de estructuras organizativas realizan las funciones de coordinación y fiscalización de la **protesta**, **unificación** de demandas y legitimación de los conflictos **locales**³¹. En diciembre de 1991 Greenpeace, en colaboración con CODA, promueve en Madrid la creación de la Red Estatal de Ciudadanos contra la Incineración, **RECCI**, con el objetivo de coordinar las distintas campañas de oposición en el territorio español. Esta red estatal engloba, además de organizaciones ecologistas, a sindicatos, **AAVV** y corporaciones locales. La FEPG primero y luego la Plataforma provincial contra la Incineradora de Miramundo son miembros **fundadores**. En el segundo encuentro

aunque los materiales que utilizan son los proporcionados por la organización internacional.

³⁰ Como he señalado en el capítulo **séptimo**, esta actividad significó la consolidación en la agenda del movimiento de los temas de residuos.

³¹ Aunque jugó un papel mucho más reducido, la FAT también eligió **Cádiz** para presentar su campaña a favor del reciclaje de basuras domésticas.

había conseguido consolidarse. La intervención y las palabras del ministro sitúan el conflicto de **Miramundo** en un proceso político mucho más amplio de oposición a la política establecida en el **PNRTP89**²⁷.

Desde esta perspectiva, Miramundo puede contemplarse como un campo de batalla en el que se materializa el **enfrentamiento** a escala internacional entre el movimiento ecologista (con organizaciones como Greenpeace-Internacional) y los intereses económicos multinacionales que promueven la incineración (articulado como *lobby*, por ejemplo, en el Foro Europeo de los Residuos). La capacidad de presión política de estos intereses está presente en el **PNRTP89**, en la política energética europea y sus subvenciones a incineradoras como la proyectada en **Miramundo**²⁸.

En concordancia con los resultados del análisis cuantitativo de eventos de protesta, la oposición al proyecto de Miramundo estuvo protagonizada por el movimiento ecologista. La presencia de organizaciones estatales que mantienen relaciones fluidas con los líderes de las plataformas locales **refuerza** la dimensión supralocal del conflicto. El punto central de esta presencia ecologista global fue la **campaña** de Greenpeace contra la **incineración**²⁹. Greenpeace-

²⁷ Unos meses antes, en abril de 1992, ante la imposibilidad de poner en marcha los equipamientos previstos el director de la Empresa Nacional de Gestión de Residuos Industriales, **ENGRISA**, (organismo autónomo creado en 1990 para la puesta en marcha del **PNRTPs**) criticaba la oposición a las incineradoras que, a su juicio, estaba provocando el colapso en la protección del medio ambiente y vertidos sin control de **RTPs** (El País 6 de Abril de 1992).

²⁸ De hecho, el enterramiento **definitivo** del proyecto se sitúa en el momento en que se retiró la subvención europea (del programa VALOREM) de 1.200 millones de pesetas en marzo de 1993 (debido al incumplimiento de los plazos acordados con la Junta de Andalucía). El escenario europeo también está presente en este conflicto a través de la interpelación en el **Parlamento** Europeo dirigida al Comisario de Medio Ambiente, Ripa de **Meana**, realizada por eurodiputado del **PA** en abril de 1992.

²⁹ Tanto en el ámbito estatal como internacional. En mayo, la escala de la embarcación de Greenpeace, **Sirius**, en el puerto de Cádiz localizó en el conflicto de Miramundo su campaña internacional contra la incineración. Greenpeace aportó la experiencia de enfrentamiento en otros países a las incineradoras de RTPs que no existían en España. El resto de las **organizaciones**, especialmente las vinculadas a CODA, adaptan rápidamente sus agendas a la nueva situación,

en el ámbito autonómico (normalmente materializados en el caso de proyectos en CCAA con menor producción de **RTP** como en ambas **Castillas** o Extremadura), y de manera crítica en el ámbito local. Por *último*, la dimensión temporal desempeña un papel **fundamental** en la generalización de la contestación debido a la rapidez con la que en un espacio temporal reducido se suceden los conflictos locales. Como resultado de esta oposición **local**, solamente en el caso de incineradoras de **RTPs**, al menos 25 proyectos fueron abandonados entre 1990 y 1995³⁴. Respaldados por la extensión de la movilización y teniendo a favor la presión que el coste del retraso de las infraestructuras suponía (debido a la caducidad de los incentivos financieros europeos), el movimiento ecologista fue capaz de acceder al proceso decisorio e introducir su **alternativa** de política en materia de residuos.

Sin embargo, pese a la amplia contestación **social**, el proceso de revisión del **PNRTP89** que se inicia en 1992 no refleja aún modificación alguna en la orientación de la política. En las propuestas de revisión se sigue apostando por la incineración y la reducción de residuos sigue siendo secundaria. Los criterios de revisión **iban** orientados a dotar de mayores poderes a la Administración del Estado para vencer la resistencia local ciudadana a **las** infraestructuras de **residuos**³⁵. El énfasis en la información se traduce fundamentalmente en la defensa pública de **la** incineración como única alternativa viable y la **denostación** de la imagen de los **ecologistas**. La elaboración de la revisión del **PNRTPs** en 1992 no ofrece oportunidad alguna de participación a intereses sociales (CCOO 1993).

No obstante, este proceso nunca se completó. En 1994, la nueva Secretaria de Estado para **el** Medio Ambiente, **Cristina Narbona**, decidió elaborar un plan completamente nuevo para el periodo 1995-2000. Éste **significó** una reorientación radical de la respuesta estatal hacia **los** parámetros **del** paradigma integrado según las

³⁴ Dato estimado a partir de varias fuentes, especialmente noticias de El País y los informes, Greenpeace 1994 y CODA 1995.

³⁵ Incluyendo la posibilidad de acudir a la declaración de interés **general**, lo que implica que el Consejo de Ministros puede saltarse el requisito de licencia municipal como forma de vencer la oposición local (Jiménez 2001).

de la RECCI, en febrero de 1992 en Tarragona, la RECCI aprobó las "Líneas básicas de una política alternativa de residuos" (RECCI 1992), documento que servía para **unificar** la posición de todos los conflictos locales, vinculando las luchas locales con las demandas de cambio en la orientación de la política de RTPs como un objetivo común en todos los **conflictos**³².

La fortuna del **PNRTP89** se **decidió**, pues, en **el** ámbito local, en los numerosos escenarios de conflictos locales de oposición a proyectos de **infraestructuras** de RTPs. La mayoría de los conflictos en esta primera mitad de los noventa se desarrollan siguiendo un esquema parecido al descrito en el caso de **Miramundo**. A pesar del limitado acceso a la información y al proceso de toma de decisiones, varios factores establecen oportunidades políticas potenciales que favorecen la presión ecologista. En **primer lugar**, el cumplimiento formal del procedimiento de **EIA** desde **inicios** de la década, en parte debido a su vez, como he señalado, a la propia presión del movimiento **ecologista**, extiende la **multisectorialidad** del proceso decisorio. La realización de este **trámite**, independientemente de la calidad de las evaluaciones, abre un momento para la discusión de las implicaciones ambientales que facilita la movilización de la opinión pública y la politización del proceso. En **segundo lugar**, esta politización se ve igualmente **potencialmente** facilitada por el carácter **multinivel** de los procesos vinculados a la política de **planificación**³³. La multiplicación de los puntos de veto

³² Enviado a todas las **administraciones**, en el documento se establece como criterio prioritario la prevención en la generación de residuos (producción limpia), que considera incompatible con la gestión de los residuos, por **lo** que piden una moratoria en la construcción de instalaciones, "hasta la puesta en marcha de un **Plan** Nacional encaminado a la prevención de **los** residuos. **Sólo** entonces se podrá discutir cuales son las mejores medidas para evitar el impacto de **los** residuos en **el** medio ambiente" (RECCI 1992). Durante la celebración de este encuentro tuvo **lugar**, además de varias acciones de protesta llevada a cabo por activistas de Greenpeace, **la** primera **manifestación** de ámbito estatal contra la construcción de incineradoras **en** España.

³³ Aunque, como sugiere **el** caso de Miramundo, cuando coincide el signo político de las distintos niveles de gobierno su papel facilitador parece menor en las fases iniciales del conflicto, dependiendo la activación de las fracturas de niveles de movilización más elevados.

frontal del movimiento ecologista (y sindicatos) al borrador de revisión del plan de 1989 son elementos determinantes en el proceso de aprendizaje que conduce a la adopción del nuevo enfoque de política en 1995 (Jiménez 2001).

En el ámbito autonómico sucedió algo similar. En 1993 las conclusiones de un grupo de trabajo de residuos del parlamento andaluz, constituido a raíz del conflicto de Miramundo, aún contemplaban la posibilidad de recurrir a la incineración. La plataforma anti-incineradora, activa aún pese a que Miramundo se había descartado, se mostró decepcionada por estos resultado³⁹. Sin embargo, unos meses más tarde, en sintonía con la reorientación de la política estatal, el ejecutivo andaluz descartó la incineración como alternativa de gestión de residuos⁴⁰. En abril de 1994, organizaciones ecologistas, asociaciones de vecinos, sindicatos, municipios y la Consejería de Medio ambiente consensuaron un acuerdo sobre la gestión de residuos urbanos (Plan Director Territorial de Gestión de Residuos de Andalucía)⁴¹. El proyecto de Miramundo fue reemplazado por una planta de biometanización que encajaba mejor en las propuestas de política de los ecologistas. A lo largo de estos años, la plataforma provincial anti-incineradora se transformó en la Mesa Provincial de Residuos, integrada por ecologistas, partidos políticos, sindicatos, asociaciones vecinales, de consumidores y las administraciones competentes⁴².

³⁹ Estas conclusiones fueron sancionadas por el Parlamento autonómico en septiembre de 1993, con el voto en contra de IU y PA. Agradezco a H. Lara (del grupo parlamentario de IU-CA-LV) haberme proporcionado toda la información al respecto.

⁴⁰ Como quedaría reflejado en la Ley de Protección Ambiental andaluza de septiembre de 1994.

⁴¹ No se produjo acuerdo, sin embargo, en materia de RTPs, por la negativa a reconsiderar la construcción en Nerva (Huelva) de un vertedero. El proyecto dio lugar al conflicto ambiental mas intenso posiblemente en la historia de esta CA.

⁴² Dicha mesa sigue operativa en la actualidad y participa en la elaboración de los planes provinciales para el tratamiento de residuos y realiza el seguimiento y control del cumplimiento de los mismos.

líneas de la política **comunitaria**³⁶. El énfasis anterior en la gestión es reemplazado por la prioridad de la prevención y reducción en origen.

La elaboración de este segundo plan implicó un cambio en la estrategia de las autoridades ambientales en su interacción con las organizaciones ecologistas. El predominio anterior del **enfrentamiento** da paso a pautas de negociación e inclusión de representantes del movimiento ecologista en procesos de toma de decisiones. El CAMA, por ejemplo, fue creado en 1994 explícitamente para permitir a las organizaciones ecologistas (y otros intereses **sociales**) participar en este y otros procesos similares de elaboración de políticas ambientales.

El **PNRTP** de 1995 establece un objetivo de reducción de la generación de residuos **del** 40% en el horizonte del año 2000, descartando en la práctica la incineración, a pesar de la oposición de los intereses **industriales**³⁷. El contenido de este **plan**, obviamente no se entiende sin considerar el contexto de la política europea en materia de residuos industriales. El plan refleja la estrategia y las nuevas directivas europeas en la materia (aunque aún no habían sido traspuestas). Sin embargo, la influencia de la política comunitaria no explica el proceso y el resultado en su totalidad. La presión europea se concretó fundamentalmente en el apremio a España (mediante la iniciación de un procedimiento de infracción de la legislación comunitaria) para que cumpliera con su obligación de formular e **implementar** los planes estatal y autonómicos. Sin embargo, la política europea no determinaba algunos de los contenidos del plan y, en lo referente a las tecnologías de tratamiento, no aboga por el descarte de la incineración. El abandono de al menos ocho proyectos de incineradoras en 1992 y 1993³⁸ y la oposición

³⁶ Más concretamente, la nueva directiva 91/156 sobre esta materia.

³⁷ Sólo se contempla el funcionamiento de la incineradora de **Constantí** (Tarragona), aprobada por la Generalitat catalana. Los representantes de la industria criticaron el abandono de la **incineración**, la escasa **inversión** prevista para infraestructuras y la potencial limitación de sustancias tóxicas en los procesos productivos (CEOE 1994).

³⁸ Junto al de **Miramundo**, el abandono del proyecto de **Almadén** (Ciudad Real) fue fundamental en el desarrollo de la **contienda**.

testa y mantener relaciones fluidas con grupos locales muy activos.

El estudio de caso presentado ofrece la posibilidad de establecer un marco analítico de la contienda ambiental en el que el impacto de los factores políticos estructurales (**tradicionalmente enfatizados** en los enfoques de oportunidades políticas) es atenuado (se mantiene constante en el tiempo), y permite comprobar **en primer lugar**, la influencia de factores explicativos vinculados a la naturaleza de la problemática (cómo se convierten en problemas públicos y su **potencial** de movilización) y a la naturaleza de la respuesta del Estado a estas problemáticas (el contexto de **la policy**) en la configuración de las oportunidades potenciales del movimiento ecologista. E, igualmente, en *segundo* lugar, destacar el peso explicativo de los rasgos del movimiento ecologista en la materialización de estas oportunidades. En este **sentido**, este análisis arroja nueva **luz** sobre la naturaleza de la política ambiental en España y, en particular, sobre la naturaleza de la protesta y **el** papel del movimiento ecologista en la evolución de la política ambiental. De la misma **manera**, más allá del contexto español, contribuye a proporcionar una mejor comprensión de la relación existente entre las luchas locales y las políticas nacionales. **Señalando** al mismo tiempo las ventajas analíticas de aproximarse al estudio de los movimientos desde el contexto de política pública en el que operan.

El caso de la política de **RTPs** confirma la **interpretación** mantenida en los capítulos anteriores de que el desarrollo de la política ambiental en España no puede ser desvinculado de la presión del movimiento ecologista. Esta presión queda reflejada en las estrategias de cambio institucional puestas en marcha por el movimiento (destinadas a aumentar **el** número de arenas en las que incidir en el proceso decisorio y ganar control en las mismas). Dadas las constricciones que el ordenamiento administrativo, jurídico y político plantea a la participación del movimiento ecologista, estas estrategias pueden ser interpretadas como esfuerzos para democratizar el sistema **político**. Esto es, como parte de una lucha a favor de una apertura democrática del proceso de toma de decisiones, a

5. Conclusiones

En este capítulo he vinculado tanto **la naturaleza** localista de la protesta ambiental en España como su escasa visibilidad (**y**, consecuentemente, la limitada influencia del movimiento ecologista) a una serie de factores relativos a las oportunidades políticas, la naturaleza de la problemática ambiental y **los** rasgos del propio movimiento que **dificultan** la generalización de las demandas ambientales. El análisis de los diversos condicionantes que facilitan o dificultan la generalización de la protesta **ambiental**, indica que las oportunidades potenciales del movimiento ecologista de incidir en la orientación de la política ambiental en España se centran en problemáticas susceptibles de ser objeto de estrategias de generalización translocal. La problemática de residuos industriales en la primera mitad de los noventa proporciona quizás el mejor caso para analizar este proceso de influencia en la política estatal basado en la coordinación de conflictos locales similares.

Tanto el estudio cuantitativo de la protesta ambiental motivada por **la** contaminación industrial como el estudio cualitativo de un caso de conflicto muestran cómo la incorporación de la problemática de los residuos industriales a la agenda estatal a finales de los ochenta produjo un cambio **significativo** en el contexto de la protesta ambiental **y**, consecuentemente, en la naturaleza de la misma protesta. Este cambio concentró el impacto de la degradación ambiental y lo desplazó a contextos socioeconómicos (**hábitats semi-rurales**, sin tradición industrial) más propicios para la movilización. También implicó la coincidencia en el tiempo de **conflictos** locales que tienen su origen en una misma decisión de política (el **PNRTP89**) y que permiten al movimiento ecologista coordinar los distintos conflictos locales y focalizar la presión de la protesta en la orientación de la política ambiental. Las posibilidades de generalizar el conflicto ambiental en materia de residuos industriales pudieron ser explotadas por el movimiento ecologista gracias al proceso de consolidación organizativa. La adopción de un modelo federal con un mínimo desarrollo organizativo en el ámbito estatal le permitió realizar las funciones de coordinación de la pro-

CONCLUSIONES

El ámbito de la protesta social constituye una atalaya idónea desde la que estudiar la contienda **ambiental** en España. El análisis cuantitativo de eventos de protesta ha significado una fuente profusa de **información**¹ y un medio **eficaz** para alcanzar el objetivo principal de esta tesis: conocer **la** naturaleza de la relación entre el movimiento ecologista y el Estado, sus condicionantes y sus implicaciones en la evolución de la política ambiental. El análisis de los datos sobre protestas ha partido del presupuesto de que su rendimiento es óptimo sólo cuando la interpretación de los resultados considera **las** características tanto del movimiento social como de **la** política pública que centra su actividad. La estrategia consistente en aunar el análisis de la protesta, del movimiento ecologista y de la política ambiental ha permitido estudiar en profundidad **la interrelación** entre los tres fenómenos que la habitual separación disciplinar de campos de estudio hace difícil. La investigación **ofrece**, en este sentido, un ejemplo de los rendimientos analíticos crecientes derivados del diálogo entre distintos campos de estudios.

A continuación presento las conclusiones más importantes que he **ido** extrayendo en los distintos capítulos. En *primer lugar*, expongo brevemente algunos de **los** resultados empíricos más **desta-**

¹ Una conclusión que se puede extraer **del** análisis realizado es precisamente que **sólo** supone un primer paso en el aprovechamiento **del** potencial analítico de los datos. Quedan pendientes para **futuras** investigaciones el **análisis multivariable**, el examen tomando como unidad los casos de **conflicto**, o el desarrollo del análisis de redes organizativas de **la protesta**, por citar sólo tres posibilidades.

su vez, en línea con el discurso de la **política** ambiental comunitaria, **prerrequisito** institucional para el avance de las políticas de desarrollo **sustentable**⁴³.

La contribución de las organizaciones ecologistas al desarrollo de la política ambiental ha sido destacada por casi todos los estudios sobre el desarrollo de la política **ambiental** en los países del norte de Europa. Tanto, que en los **noventa**, su implicación en el proceso de elaboración y decisión ha sido establecida como **condición** necesaria para el éxito de la política ambiental, es decir, ha pasado a ser objetivo a promover por parte de las autoridades en programas de medio **ambiente** internacionales. Sin embargo, debido al retraso relativo de la política ambiental en **España**, el papel de la europeización de la política como factor crucial del cambio en la política ha ocupado la atención de los análisis del caso español. En este sentido, este capítulo ha demostrado empíricamente que este papel "europeizante" es **sustancialmente** reforzado por (y no puede ser entendida sin) considerar el impacto de la contienda ambiental (y las interacciones de ecologistas con actores estatales). Desde esta perspectiva, este capítulo ofrece igualmente un ejemplo de la incidencia de los factores **endógenos**, y su interacción con cambios **estructurales**, en la evolución de la política ambiental que no suele ser considerados por las explicaciones del cambio en la política del **institucionalismo** histórico (Peters 1999). Queda por evaluar en qué medida la incidencia **ecologista**, (como factor de cambio endógeno), ha supuesto o no una reorientación sustantiva estable de la política ambiental (un cambio en el paradigma de política), y en este sentido en qué medida es acertada la tendencia del institucionalismo histórico a centrar la explicación del cambio en factores exógenos (Jenkins-Smith y Sabatier 1993).⁴⁴

⁴³ Como refleja el Convenio de **Aarhus** sobre acceso a la información y la justicia y participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente - propuesta de la Comisión **COM(98)** 344 final.

⁴⁴ Un análisis en este sentido puede encontrarse en Jiménez 2001.

El análisis del repertorio **político** indica un nivel **relativamente** bajo de **institucionalización** de la protesta y el predominio de escenarios sociales. A mediados de los **noventa**, el crecimiento de la protesta se **concentra**, no obstante, en canales institucionales (convencionales) de participación. Este incremento no ha estado **acompañado**, como cabría **esperar**, de un descenso en términos **absolutos** de] número de acciones que tienen lugar en escenarios sociales. Aquí, han aumentado las acciones directas protagonizadas por activistas pero esta tendencia no parece de momento llevar aparejada una disminución del **potencial** de movilización social del medio ambiente (como indica el aumento del promedio de participantes en manifestaciones). Es **decir**, la incipiente **institucionalización** de la protesta no está suponiendo de momento un proceso de desmovilización social o de reducción del potencial de movilización de lo ambiental (o de pérdida de la capacidad **movilizadora** del movimiento **ecologista**).

Aunque, el análisis de la dimensión organizativa de la conciencia ambiental ha desvelado la presencia de entidades de naturaleza muy variada que, con mayor o menor frecuencia, actúan como promotoras de la **protesta**, **existe** un claro predominio de las organizaciones del movimiento ecologista. Además, la diversidad **organizativa** **disminuye** apenas las demandas ambientales adquieren una dimensión **supralocal**. Particularmente he destacado en este sentido, la drástica desaparición de los partidos políticos de los escenarios de protesta más allá del ámbito local (que por otra parte, incluso en **lo local**, resulta moderada en términos comparados). La forma predominante de las estructuras organizativas vinculadas al movimiento ecologista también varía. Según se generalizan las demandas se reduce la presencia de estructuras diseñadas para movilización social (plataformas ciudadanas o coordinadoras de asociaciones con presencia **ecologista**), quedando como protagonistas en solitario las organizaciones ecologistas más formales de ámbito estatal. El análisis de la evolución de la **configuración** de la red de la protesta indica que estas organizaciones formales han incrementado su control sobre la **actividad** de protesta, al mismo tiempo que la **relación** entre ellas se ha **intensificado**.

cables, con el objetivo, en *segundo* lugar, de subrayar las aportaciones generales de la investigación a la teoría de los movimientos sociales y al conocimiento de los procesos de cambio de la política pública.

1. Los resultados del análisis empírico de la contienda ambiental

En la década de los **noventa**, la acción colectiva a favor del medio ambiente constituye un fenómeno político cotidiano en España. En contra del tópico de una sociedad alérgica a la acción en favor de bienes colectivos, los ciudadanos han demandado crecientemente la protección y mejora del medio ambiente. Los datos comparados relativos al número de movilizaciones sociales y de asistentes a las mismas no diferencian a España del resto de países de su **entorno**, e incluso apuntan, en proporción, una tendencia a producir un mayor número de manifestaciones grandes.

Sin **embargo**, si hubiera que destacar un rasgo distintivo de la protesta ambiental en España sería su carácter local. En la mayoría de las **ocasiones**, la preocupación por el medio ambiente que motiva la acción colectiva queda circunscrita al entorno más cercano y los problemas más inmediatos. Las reivindicaciones ambientales raramente se articulan como demandas **supralocales**. Además, la movilización social es más frecuente en poblaciones pequeñas (y **hábitats semirrurales**). En **definitiva**, además de frecuente, la protesta **ambiental** en España se define como un fenómeno **local**, de carácter defensivo y políticamente fragmentado. No obstante, el análisis temporal indica que el aumento de eventos de protesta registrados en los noventa ha llevado aparejado una tendencia a una mayor generalización del conflicto, como señalan, entre otros indicadores, el aumento de demandas relativas a problemas supralocales y que implican propuestas de política alternativa (para lograr cambios de mayor alcance). Esta tendencia de aumento y generalización de la protesta ambiental ha sido asociada con variaciones temporales tanto en la forma que adopta como en su panorama organizativo.

naturaleza de la interacción con las autoridades o con otros actores (como los partidos políticos) ha estado marcada por la propia identidad del movimiento y las experiencias acumuladas de interacciones pasadas.

Mi análisis de la política ambiental ha **enfaticado** las continuidades así como los cambios que han tenido lugar desde la transición democrática. En líneas generales, el principal rasgo de la intervención estatal en esta materia es el carácter subordinado del medio ambiente a otros intereses sectoriales (prioritarios en la forma de concebir **el** desarrollo económico de las élites dominantes) **y**, por tanto, la exclusión de la agenda política de las cuestiones ambientales y la **marginación** política de toda contestación (representada fundamentalmente por **el** movimiento ecologista). La forma en la que los sucesivos gobiernos han **concebido**, y restringido, la participación ecologista en **el** proceso de toma de decisiones (ilustrada en las experiencias de participación **orgánica**, la política de subvenciones o el nivel de represión policial y judicial) ha sido presentada como indicador **del** carácter **continuista** de la política ambiental. Este continuismo ha sido igualmente asociado con rasgos de la protesta como **los** mencionados arriba relativos a su carácter local, la **importancia** de la movilización social, la escasez de aliados potenciales cuando se generalizan las demandas, etcétera, u otros tratados en el cuerpo de la tesis como el alto grado de represión física de las movilizaciones. A este respecto, la experiencia acumulada de interacción con **las** autoridades ha sido considerada como una circunstancia que ha reforzado **suficiente**mente la cohesión dentro del movimiento para mantener la unidad de acción en su interacción con las autoridades. Hasta finales de los ochenta, sin **embargo**, esta unidad de acción se mantiene más como potencial que de manera efectiva (en un contexto de cohesión descoordinada del movimiento). No obstante, la experiencia de la presión política bajo condicionantes **políticos** adversos (y el objetivo de incrementar su rendimiento político) ha ido favoreciendo el desarrollo de una actitud pragmática a la hora de contemplar las relaciones tanto internas (entre grupos ecologistas) como con las autoridades y otros actores, como los partidos **políti-**

Estos resultados concuerdan con los obtenidos en el estudio organizativo del movimiento ecologista. Este estudio ha subrayado cómo las circunstancias que marcan su aparición en España, a finales de los setenta, influyen de manera decisiva sobre su estructura e identidad, determinantes a su vez de su evolución organizativa y su actividad política posterior. El movimiento ecologista en España se caracteriza, desde el **inicio**, por el predominio de grupos **locales**, poco especializados (aunque con un mayor bagaje conservacionista) y altamente "dependientes" de recursos comunitarios (externos) para llevar a cabo su presión política (para movilizar). Este tipo de explicación histórica ayuda también a comprender la pobreza de sus vínculos con los partidos políticos y, de manera especialmente distintiva, con otros sectores de los nuevos movimientos sociales. Del mismo modo, he destacado en la explicación de la moderación del repertorio de la protesta ambiental, **los** efectos de la impronta dejada por la transición política en su cultura organizativa (como rasgo de su identidad colectiva). Aún así, desde finales de los ochenta se produce una extensión de la base organizativa del movimiento caracterizada por el aumento de grupos, fundamentalmente locales, y de activistas **voluntarios**, un incremento moderado de los recursos económicos (ligado a un ligero aumento de cuotas de **afiliación** y de subvenciones públicas) y la consolidación de una estructura organizativa mínima de ámbito **estatal**². En la década de los noventa el movimiento ecologista, aumenta su capacidad de gestión del conflicto ambiental, catalizada por sus organizaciones estatales.

En distintos momentos de la investigación he conectado la evolución organizativa del **ecologismo** con algunas de las tendencias detectadas en el análisis cuantitativo de **la** protesta, tales como el incremento de eventos, de acciones directas protagonizadas exclusivamente por activistas o de las demandas definidas en términos supralocales. De la misma manera, he relacionado la estructura e identidad del movimiento y su evolución con los **rasgos**, igualmente cambiantes en el **tiempo**, de la política ambiental. La

² Cuyo núcleo más activo estaría constituido en la actualidad por Ecologistas en Acción, Greenpeace, **WWF-ADENA** y **SEO/Birdlife**.

proceso de **institucionalización**³. Sin embargo, al considerar la intrincada naturaleza **multisectorial** de la problemática ambiental (y de la contienda política que produce) se constata que la institucionalización de la política ambiental (dentro de los parámetros del enfoque sectorial de intervención estatal) lejos de conducir a una reducción del conflicto conlleva, **potencialmente**, un aumento del mismo. No **obstante**, la actualización de este potencial de conflicto varía de un área de política a otra.

La desigual incorporación de las problemáticas ambientales a la agenda estatal se refleja en la distinta naturaleza de la protesta ambiental (su frecuencia, **escenario**, intensidad, etcétera) en relación con las distintas problemáticas. De estos resultados no se deriva la **existencia** de una relación proporcional (ni directa) entre el grado de exclusión política de determinada demanda y el nivel de producción de protestas. Si bien parece razonable considerar que la extensión del conflicto y su generalización suelen anteceder a la institucionalización de la política ambiental, estos procesos dependen de condicionantes asociados a la naturaleza de la problemática y de los actores involucrados.

El potencial de movilización de una demanda, la facilidad con la que la problemática a la que se **refiere** genera acción **colectiva**, depende principalmente de la percepción del coste de la no-acción por parte de los afectados y la disponibilidad de infraestructuras **movilizadoras** preexistentes. Así **mismo**, la generalización de las demandas se puede **relacionar**, por un **lado**, con la naturaleza de la intervención del Estado. En concreto, he señalado como factor facilitador la coincidencia temporal de conflictos en distintas localidades asociados a un mismo proceso decisorio (como la **elaboración** de planes **nacionales** de infraestructuras de **comunicaciones**, de gestión de residuos, de energía, etc.). Por otro lado, el proceso de **generalización** de las demandas (y extensión del conflicto) también ha sido asociado a la estructura e identidad del movimiento **ecologista**. El estudio del caso de la oposición ecologista al plan

³ Otro indicativo del mismo proceso sería el incremento de subvenciones públicas vinculadas a proyectos de conservación (que pese a su medida significaron una fuente muy **importante** de recursos **del** movimiento).

cos, con **posicionamientos** altamente contingentes ante sus demandas.

Pese a estas constantes, la evolución de la política ambiental también ofrece novedades importantes. En la década de los noventa, progresa desde una respuesta puntual de carácter reactivo hacia un enfoque sectorial orientado a la gestión de los problemas ambientales. A nivel **formal**, la **institucionalización** del medio ambiente se hace patente con la atribución de mayor rango (competencias y recursos) a las autoridades ambientales. A nivel **sustantivo** se refleja en la ampliación de la agenda ambiental y los esfuerzos de **planificación**. Este proceso de cambio ha sido descrito como oscilante en el **tiempo**, marcado con impulsos y reflujos en su intensidad y, asimismo, como desigual en relación con las distintas problemáticas ambientales. En concreto, lo he definido como un proceso **sectorializado** que se focaliza fundamentalmente en materia de conservación **del** medio natural. Su inclusión en los procesos de toma de decisión ubicados en otras áreas (política industrial, de infraestructuras, etcétera) aparece con frecuencia supeditada a la existencia de conflicto. La consolidación del un subsistema de política ambiental resulta imposible en ausencia de un enfoque integral. En una fase de política caracterizada por la adopción de un enfoque sectorial, como la experimentada en España en la década de los noventa, la relación entre **el** movimiento ecologista y el Estado estará regida por la **lógica conflicto-acceso**. En este contexto, como **señalo** más adelante, no se puede entender la evolución de la política ambiental **sin** considerar el papel del movimiento ecologista y su actividad en el ámbito de **la** protesta.

En líneas generales, los rasgos de la protesta evolucionan en concordancia con este proceso de institucionalización segmentada y desigual de la política ambiental. **El** aumento de los canales de participación institucional y de las demandas supralocales pueden ser relacionadas con el avance en la consolidación de política ambiental (a nivel formal y con el sesgo conservacionista mencionado). El menor grado de conflicto (la menor importancia relativa de la movilización social y el descenso **del** número de protestas) en materia conservacionista reflejarían un momento de avance en este

el CAMA, se ha fundamentado en su capacidad **previa** para generar conflicto. El análisis del repertorio político en distintas áreas de políticas con implicaciones ambientales apoya el argumento que defiende esta secuencia temporal **conflicto-acceso**. Esta interpretación ha sido refrendada por **el análisis** de la política de residuos **industriales**, mediante el que no sólo se muestra la dependencia ecologista **del** conflicto para acceder al proceso decisorio **smo** cómo dicho acceso constituye un motor fundamental en el proceso de cambio de la política. En **definitiva**, tanto en los procesos de modificación de las reglas del juego **como** en gran número de cambios en los contenidos de la política ambiental es posible **identificar** la capacidad del movimiento ecologista para contestar la respuesta del Estado a los problemas medioambientales.

Estos resultados contribuyen al conocimiento del proceso de europeización de la política ambiental. Con frecuencia, pese a la ausencia de evidencia empírica, se ha desestimado el papel **del** movimiento ecologista en la moderación de las resistencias domésticas al progreso de la política ambiental europea. Contrariamente a **los** estudios que han considerado la (creciente) presencia ecologista en el proceso decisorio **como** consecuencia directa de la transposición de **normativa** favorable a su participación, esta **investigación** ha demostrado la importancia crítica del movimiento ecologista en su faceta de "hacedor" de sus propias oportunidades políticas y como "agente **europeizador**" de la política ambiental.

2. Aportaciones teóricas del análisis realizado de la contienda ambiental en España

La interpretación de los resultados empíricos desvela las íntimas relaciones existentes entre los tres fenómenos analizados; política ambiental, protesta social y movimiento ecologista. También permite avanzar en **el** conocimiento de la naturaleza causal de las relaciones (y sus variaciones) entre los factores explicativos de la contienda ambiental (y su incidencia en términos de política pública). En este sentido, la aportación teórica más relevante de la investigación radica en demostrar **la** necesidad de (1) especificar

nacional de gestión de residuos industriales de 1989 muestra cómo su éxito se fundamentó en la capacidad **del** movimiento de (1) activar la oposición ciudadana en el ámbito local, gracias a su **alto** grado de imbricación en el tejido asociativo local; y (2) coordinar los distintos **conflictos**, gracias a la existencia de una estructura organizativa de ámbito supralocal situada en **el** centro de una red de interacciones muy fluidas entre los diversos grupos ecologistas. En este sentido, he subrayado la importancia que tuvo la extensión (previa) de la base organizativa del movimiento y de sus recursos.

1.1. Contribución al conocimiento existente sobre la acción colectiva a favor del medio ambiente y su papel en la política ambiental en España.

El estudio de **la** evolución organizativa del **ecologismo** en **España** conviene con los **resultados** sobre el nivel de la protesta ambiental en rechazar los (recurrentes) argumentos que han señalado la **ausencia** de acción colectiva a favor del medio ambiente y/o la inexistencia del movimiento ecologista. La investigación ofrece además evidencia **suficiente** sobre **la** incidencia que éste tiene en la evolución de la política ambiental en España. El análisis subraya cómo la presión **ecologista** no sólo se centra en el contenido de los procesos decisorios sino que a menudo ha estado encaminada, con mayor o menor **éxito**, a mejorar las condiciones de su acceso a dichos procesos (como reflejan sus actividades relativas a la transposición correcta y aplicación de las normativas europeas en materia de evaluación de impacto ambiental o acceso a la información **ambiental**, o las dirigidas a mejorar la persecución penal de los delitos contra el medio ambiente). De esta manera, el aumento de las oportunidades de participación de las **organizaciones** ecologistas en la política ambiental en la década de los noventa debe ser explicado también como el resultado de estrategias de cambio institucional puestas en práctica por el propio movimiento ecologista. En la medida en que estas estrategias resultaron exitosas aumentó la capacidad del movimiento de contestar las decisiones con implicaciones ambientales. Así, he defendido que el acceso al proceso decisorio en **el** ámbito estatal, ilustrado en su presencia en

el encadenamiento de **los** acontecimientos y el curso de **las** estrategias de los actores no están **estructuralmente** predeterminados no equivale a negar la relevancia explicativa de los condicionantes estructurales políticos (y socioeconómicos) sino, más **bien**, se considera que su incidencia está mediada por otras variables que hacen de la agencia un factor determinante del resultado final. Desde esta perspectiva se **justifica** la atención prestada a los condicionantes estructurales (adversos) a los que se enfrentan las demandas ambientales en España. El análisis de las condiciones históricas en las que se **fragan** esos condicionantes (en este caso, la transición política) permite una mejor comprensión de (1) la naturaleza de su influencia en el proceso político en momentos ulteriores, (2) el papel que desempeñan los factores políticos contingentes modelando **las** oportunidades políticas de los distintos actores y, (3) finalmente, **los** procesos que conducen a su propia modificación (cambios estructurales). La importancia explicativa de la estructura se incorpora en el análisis al fijar los condicionantes de **partida**, esto es, al considerar la influencia de los legados del pasado en la **configuración** de oportunidades potenciales en el presente y de las identidades de los actores. La explicación de los elementos de continuidad apuntados en la evolución tanto de la política ambiental como del movimiento ecologista reflejan la aplicación analítica de este enfoque teórico.

La tesis ha planteado, por otro lado, la necesidad de **especificar** la propia noción de Estado. En *primer* lugar, de acuerdo a la lógica que dirige la competencia entre élites, he subrayado la utilidad de distinguir analíticamente entre **el** ámbito electoral (regido por la obtención del voto) y de las políticas públicas (regido por la obtención de recursos del Estado). En *segundo* lugar, en ambos ámbitos de la interacción política la accesibilidad del Estado ha sido vinculada a la **facilidad** con la que las demandas excluidas se generalizan y se incorporan a las agendas políticas estatales (electoral y gubernamental). Los resultados permiten defender la utilización del grado de generalización (potencial) de las demandas como un indicador apropiado para **definir** las posibilidades de acceso que **ofrecen** los sistemas políticos. La consideración de la

los conceptos **fundamentales** de Estado y movimiento social manejados en las corrientes dominantes en el estudio de los movimientos **sociales**, (2) adoptar una perspectiva dinámica en el estudio de la relación entre ambos, que **enfatisa** la importancia de los factores de agencia y condiciones **coyunturales**, partir de la cual se hace patente (3) **la** influencia de factores explicativos que han recibido menos atención en la literatura de los movimientos sociales, relativos a la estructura e identidad de los movimientos y **al** contexto de la problemática ambiental. Por último, el análisis del caso español también muestra (4) la importancia de factores **políticos** contingentes en **la** determinación de las oportunidades de los movimientos sociales (o de actores excluidos, en general). En la exposición de las conclusiones que sigue me centro en el primer punto, quedando el resto englobados en su discusión.

2.1. *El Estado como estructurador de la política: la especificación de los condicionantes políticos de los movimientos sociales*

La investigación comparte con los enfoques de corte **neoinstitucionalista** de los movimientos sociales su visión del Estado como estructurador de las oportunidades políticas. El grado de acceso de **las** distintas demandas sociales **al** Estado (a su agenda política) depende de la forma en **la** que las instituciones estructuran el proceso político (hacen más o menos fácil que encuentren apoyos entre **las** élites). Sin **embargo**, para entender la naturaleza de la contienda ambiental y su impacto político es preciso **especificar** los mecanismos a través de los que los factores estructurales (como el grado de descentralización **del** poder, la independencia del poder judicial, rasgos del sistema de partidos, etcétera) condicionan efectivamente el acceso de los intereses **inicialmente** excluidos del proceso decisorio.

Por un lado, esta tarea de **especificación** conduce a enfatizar **el** carácter potencial de las oportunidades políticas y, consecuentemente, lleva a abrazar una perspectiva dinámica del proceso político en **la** que cobran relevancia tanto factores políticos contingentes como las decisiones de los actores. No obstante, considerar que

las posibilidades de éxito (perdurable) de los movimientos sociales se concentran fundamentalmente en el ámbito de las políticas públicas.

En este ámbito, he subrayado la importancia de asumir la naturaleza fragmentada del Estado en múltiples subsistemas de política pública con intersecciones más o menos amplias. Ello implica necesariamente situar el nivel de análisis en el ámbito de las políticas públicas. Éstas acotan un lugar de interacción entre las diversas élites y los promotores de las demandas excluidas donde se concretan las oportunidades de acceso de estos intereses. En este **sentido**, he caracterizado la estructura de oportunidades potenciales de los movimientos en función del carácter **multinivel** y **multi-sectorial** de cada (enfoque de) política **pública**, que el caso del movimiento ecologista varía de acuerdo a la problemática ambiental concreta.

Como he mencionado, el propósito de esta tesis no sólo consistía en analizar la naturaleza de la contienda ambiental sino que, sobre la base de dicho análisis, pretendía también explicar su impacto en la evolución de la política ambiental. De **hecho**, la capacidad para explicar el impacto de la protesta en la política pública puede ser considerada como indicativo de la solidez del propio análisis de la naturaleza de la contienda ambiental. Con este objetivo, el examen de los condicionantes políticos de la protesta ha prestado especial atención a los procesos de generalización de las demandas. De nuevo, como en el ámbito electoral, las oportunidades que ofrece el sistema político para realizar demandas referidas explícitamente a la orientación de las líneas generales de las políticas reflejan claramente la accesibilidad del Estado. Cuando éstas son **limitadas**, como en España, el análisis de las oportunidades políticas debe dirigir su atención hacia factores políticos contingentes. La investigación muestra cómo la capacidad de influir en las directrices de la política en el ámbito estatal (con la excepción tal vez de las decisiones en materia de conservación) está a menudo ligada a procesos decisorios relacionados con la formulación y puesta en práctica de instrumentos de **planificación** (característicos del enfoque sectorial de política). Sin embargo, aunque esta

accesibilidad del Estado en función de la facilidad con la que las demandas se generalizan aparece como un reflejo mucho más directo de los condicionantes políticos que el número de protestas o de manifestantes (utilizados **tradicionalmente** en la investigación sobre movimientos). En este sentido, los resultados de la investigación sugieren el abandono de una de las aspiraciones centrales en los estudios sobre la protesta social (basados en el enfoque de EOP y análisis de eventos de protesta) de establecer una relación causal entre propiedades de los sistemas políticos y niveles de protesta: sistemas políticos abiertos o cerrados pueden coincidir tanto con niveles altos como bajos de **protesta**, precisamente porque en la producción de protesta inciden otros factores además de los condicionantes políticos estructurales. En cambio, propongo centrar la caracterización de un contexto político como más o menos favorable a nuevas demandas atendiendo a las propiedades del sistema político que facilitan o **dificultan** la generalización de las demandas (i.e. que hacen más o menos difícil que las demandas superen el ámbito de lo local, o de lo particular, y se incorporan en las agendas políticas estatales).

En el ámbito electoral la investigación muestra, de acuerdo con la lógica de competencia electoral que determina aquí la interacción política, cómo la accesibilidad del Estado está modulada por dos factores políticos contingentes: el nivel político-territorial en el que se sitúa la demanda y el carácter más o menos disputado de las elecciones. Los resultados de la investigación muestran que en un sistema de partidos como el español, en el que las condicionantes estructurales determinan un nivel bajo de competencia partidista, las demandas ambientales forman parte de la vida electoral local pero resultan inusuales en la agenda electoral estatal (independientemente del color del partido gobernante). Las cuestiones ambientales sólo han ganado relevancia política **coyunturalmente** durante las elecciones generales más reñidas. Durante el periodo analizado sólo la problemática ambiental del agua fue objeto de discusión electoral, uniéndose a la cuestión nuclear presente en la agenda estatal (de manera más o menos latente) desde la transición. Al mismo **tiempo**, este análisis refuerza la afirmación de que

va desde organizaciones de base (escasamente formalizadas) hacia modelos de organizaciones altamente **profesionalizadas** (semejantes a los grupos de interés). Esta transformación también se vincula al proceso de **institucionalización** de su acceso al proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, los resultados del análisis de la experiencia del movimiento ecologista en España matizan de manera **significativa**, en *primer* lugar, la visión lineal de los procesos tanto de transformación organizativa de los movimientos como de su institucionalización política. En *segundo* lugar, cuestiona el carácter mecánico de la relación entre ambos procesos. El estudio realizado demuestra que a partir de un mínimo desarrollo organizativo supralocal los movimientos pueden llevar a cabo de manera continua y **eficaz** su labor de presión política sin distanciarse necesariamente de modelos organizativos originarios. De hecho, en la medida en la que su acceso al proceso político varía en el tiempo y en función del área de política pública, el éxito del movimiento deja de estar asociado exclusivamente a la presencia de organizaciones profesionalizadas y aparece también vinculado a la capacidad de las organizaciones de establecer redes densas de contactos y mantener contactos con las bases (locales).

En este sentido, el aumento de la **eficacia** política del movimiento ecologista (su incipiente institucionalización como un actor ineludible en el proceso decisorio y formalmente aceptado por las autoridades) está asociada a cambios organizativos diferentes a los previstos en la tesis de la institucionalización dominante. Si bien es cierto que la incidencia política del movimiento ecologista en la década de los noventa no se entiende sin considerar la transformación organizativa que ha experimentado tras su aparición a finales de los setenta; esta transformación no se encamina a medio plazo hacia la constitución de organizaciones **burocratizadas** con un alto grado de competencia interna por recursos **ofrecidos** por el Estado (reconocimiento y subvenciones, por ejemplo) y la sociedad (cuotas de socios fundamentalmente). Por el contrario, el movimiento parece optar por soluciones organizativas que combinan trabajo voluntario y remunerado sobre la base de una red más densa y

herramienta de política ofrece una oportunidad potencial para la generalización de la protesta, su concreción de manera efectiva depende al menos de dos factores: **el** potencial de movilización de la problemática **específica** y **la** estructura e identidad del movimiento ecologista.

2.2. *Los movimientos sociales como agentes de cambio de la política pública y la necesidad de especificar el concepto*

Una segunda implicación analítica de los resultados empíricos de la investigación ha consistido en mostrar la importancia explicativa de la estructura organizativa e identidad de los movimientos sociales. Los modelos organizativos dominantes, **la** estructura de relaciones interorganizativas y la cohesión de la identidad colectiva de los movimientos sociales, influyen decisivamente en la percepción de las oportunidades, así como en la puesta en marcha de estrategias de presión política y los procesos de adaptación organizativa.

La investigación **defiende** la influencia de la identidad colectiva en la **configuración** de rasgos **definitorios** de los **movimientos**, como su estructural territorial, autonomía de los grupos locales, la calidad de los contactos **interorganizativos**, el **perfil** de sus actividades de protesta o las alianzas con actores fuera del movimiento. Estos factores **identitarios** han sido frecuentemente obviados en los estudios políticos de los movimientos debido a la tendencia, por un lado a igualar movimiento y protesta **y**, por otro **lado**, a considerar al movimiento como un actor homogéneo o a identificarlo exclusivamente con determinadas organizaciones.

La perspectiva de análisis del proceso político (y de las oportunidades políticas), siguiendo la teoría de movilización de recursos, tiende a interpretar la ausencia de organizaciones formales (**burocratizadas**) de ámbito estatal, como un indicador de su dependencia de estructuras de movilización locales (de tipo comunitario) y una señal de escasa consolidación del movimiento y su insignificancia política. La consolidación del movimiento (su crecimiento e recursos e influencia política) se considera irremisiblemente condicionada a un proceso de transformación organizati-

necesidad de **redefinir** conceptos como **profesionalización** o **institucionalización**. La profesionalización de las organizaciones ecologistas se ha **identificado** con **eficacia** política y personal remunerado (no sólo en la literatura académica sino también desde otros ámbitos como la Administración, como un argumento para atribuir o restar legitimidad a **las** distintas alternativas de política). La experiencia en España muestra que la **eficacia** política del movimiento ecologista no pasa necesariamente por la remuneración del trabajo o, en otras palabras, que puede contemplar un peso relativamente importante de la aportación del trabajo (técnico) voluntario.

En líneas **generales**, esta visión menos **determinista** de la naturaleza entre los movimientos sociales y el Estado concede más espacio al análisis de los propios movimientos como agentes del cambio político. El análisis de la incidencia de la contienda ambiental en la política pública revela las posibilidades que el análisis de los **movimientos sociales** (y su relación con la protesta social) tiene para el estudio de los factores los procesos de cambio en las políticas **públicas**.

cohesionada de las relaciones entre los grupos. La naturaleza de diferentes culturas organizativas y la evolución de los rasgos **identitarios y relacionales**, **habitualmente** desatendidos en las explicaciones de la consolidación de los movimientos, son fundamentales para entender su evolución en contextos políticos adversos como el de España. En este sentido, el caso español también señala el error que supone analizar (la fuerza de) estos movimientos atendiendo exclusivamente a la presencia de determinado tipo de estructuras organizativas. Indicadores tales como el número de organizaciones formales estatales, socios y presupuestos, no reflejan la complejidad organizativa de los movimientos sociales. Su utilización (exclusiva) resulta especialmente inapropiada para estudiar una realidad del **ecologismo** en España **caracterizada** por el predominio de estructuras informales y de tipo comunitario y la movilización de trabajo voluntario.

En **definitiva**, la evolución organizativa del movimiento ecologista en España, se suma a investigaciones recientes que cuestionan la visión teórica dominante del proceso de **institucionalización** de los movimientos y refuerza las sospechas de que se sustentaba en la generalización empírica de la experiencia de los movimientos sociales en contextos políticos de las **democracias** de norte del Europa.

En **cuanto** a la hipótesis de la **institucionalización** de los movimientos sociales, los datos sugieren la necesidad de matizar su comprensión como un proceso lineal, irreductible e intrínsecamente negativo. La naturaleza del proceso de institucionalización política (entendida tanto en relación a sus efectos organizativos como en la forma de la presión política del movimiento), como la moderación de las demandas, el recurso a cauces formales de participación y el predominio de pautas de colaboración con las autoridades) varía según la estructura e identidad de los movimientos y posee, además, una naturaleza contingente, en función de problemáticas concretas, la evolución de sus demandas en las agendas políticas y la percepción cambiante de los movimientos por parte de las élites. **Igualmente**, la interpretación propuesta de la evolución organizativa del movimiento ecologista en España sugiere la

ANEXO

A. Nota metodológica; el sesgo de selección en la base de datos sobre eventos de protestas ambientales.....	403
A. 1. La naturaleza del sesgo de selección.....	406
A.2 <i>Sistematicidad</i> en el tiempo del sesgo de selección.....	416
B. Hoja de códigos para el análisis de eventos de protesta ambiental.....	427
C. Reglas de codificación	435
C.1 Definiciones <i>fundamentales</i> y selección de eventos.....	435
C.2. La “ <i>filosofía</i> ” de la codificación.....	440
C.3 Codificación de variables específicas: el caso del (N)EP.....	442
C.4. El procedimiento de codificación.....	443
D. Cuestionario de Organizaciones del Movimiento Ecologista , TEA99.....	445
D.1. Listado de las 32 organizaciones encuestas:.....	445
D.2. <i>Preguntas</i>	445
E. Listado de Entrevistadas/os.....	459

A. Nota metodológica: el sesgo de selección en la base de datos sobre eventos de protestas ambientales*

El análisis de eventos de protesta comenzó a ser **utilizado** en los estudios sobre los movimientos sociales hace varias décadas y ha alcanzado un nivel de desarrollo **notable**¹. Sin **embargo**, la atención a la cuestión de su fiabilidad es mucho más reciente. Esta preocupación se centró primero en conocer **la** naturaleza del sesgo de selección (mediante el uso y contraste de los datos con los procedentes de archivos policiales o fuentes **oficiales**, o utilizando una segunda fuente mediática). **Recientemente**, la atención se ha centrado en la cuestión de la **sistematicidad** en el tiempo de **la** naturaleza de dicho sesgo.

En líneas generales, la reflexión metodológica sobre la validez de los estudios de protestas basados en el análisis de noticias ha confirmado sus **ventajas teóricas** y pragmáticas; subrayando, por ejemplo, la **incertidumbre** sobre la mejor calidad de datos obtenidos con métodos y **fuentes alternativas**, cuyo **coste**, por otro **lado** es ciertamente es mayor.

El riesgo de realizar inferencias erróneas a partir de este tipo de datos disminuye cuando el análisis incorpora un conocimiento cualitativo de los **datos**², así como cuando se conocen los componentes principales del sesgo de las muestras y sus posibles **varia-**

* Esta reflexión debe mucho a mi colaboración con Olivier **Fillicule**.

¹ Como se puede comprobar por ejemplo en los resultados de los coloquios **monográficos** internacionales celebrados recientemente; Rucht, **Koopmans** y **Neidhart** 1998, y el **número especial de Mobilization** editado por Rucht y **Koopmans**, en 1999,4(2).

² Comparto el planteamiento de **aquella** corriente en **estadística aplicada** que promueve el **análisis** exploratorio de los **datos**, que **enfatisa** la virtud de **familiarizarse cualitativamente** con los datos y no **sólo** atender a los estadísticos que estos generaran (**Weisberg** 1992). La **introducción** de variables **alfanuméricas** (de texto) describiendo cada evento ha sido muy útil (véase hoja de códigos en este anexo).

ciones en el **tiempo**³. Resulta, por **tanto**, metodológicamente primordial **identificar** en qué medida y forma los datos obtenidos reflejan la realidad **del** referente empírico que se pretende analizar. En esta investigación, esta tarea ha supuesto interrogarse sobre la medida en que El País constituye una **fuentes** de información fidedigna de la protesta ambiental en **España**.

Antes, sin embargo, puede ser conveniente aclarar que la base de datos sobre EP de protesta ambiental no es un instrumento diseñado para analizar el tratamiento mediático de la información ambiental en general, o de **la** cobertura y acceso de actuaciones y opiniones de determinados actores como los ecologistas, en particular⁴. Tampoco es una herramienta concebida para el estudio de las dinámicas de la agenda informativa en su faceta ambiental ni de las estrategias de los distintos actores para ejercer control sobre **ella**, ni del papel que juegan los medios de comunicación como arena de la **protesta**⁵.

En **definitiva**, a **priori** el medio (el **periódico**) aquí no es considerado formalmente como una variable sino como fuente de datos sobre un fenómeno social y político. Ahora bien, esto no supone concebir los medios de comunicación como una lente que filtra la realidad, resaltando o oscureciendo, determinados aspectos de **la** misma de acuerdo a un conjunto estable de criterios de selección.

Por el contrario, los medios de comunicación no actúan como una lente transparente sino también como un espejo en el que los actores de la protesta, y sus opositores (y sus observadores) buscan su reflejo y, a través del cual se comunican entre ellos, con sus opositores, etc. Los medios de comunicación son un referente de primer orden para los promotores de la protesta. Una parte importante de sus esfuerzos para **influir** en el proceso de toma de deci-

³ Además del trabajo de lectura exhaustivo de lectura del periódico, selección y **codificación** sistemáticas, de acuerdo a un procedimiento y criterios explícitos de antemano e invariables (véanse hoja de códigos y reglas de codificación).

⁴ Como se deduce del hecho de que un grupo ecologista figure en la información no es razón para su **codificación**.

⁵ Independientemente de que ocasionalmente los datos permitan realizar observaciones sobre estos temas que contribuyen **al** entendimiento de las dinámicas de **la** protesta ambiental.

siones pasa por **la** activación de **la** opinión pública a través de los medios de comunicación. Como he señalado, en cierta medida la protesta que no es recogida en los medios de comunicación no existe (**Raschke** 1985, citado en **Rucht** 1998). No se puede obviar que la protesta, **el** proceso político y los medios de comunicación constituyen una tríada **indisociable** (Oliver y Maney, 2000)⁶.

El medio de comunicación mantiene, pues, una relación dialéctica con **el** objeto de análisis. La mera publicación de un acto de oposición o disconformidad (piénsese en una alegación) le otorga la cualidad de público y, en ese sentido contribuye a que sea considerado dentro de **la** definición de EP establecida en **la** investigación (véanse **las** reglas de codificación en este anexo).

En **definitiva**, aunque los medios de comunicación de masas no centren **el** interés teórico y empírico de este trabajo, consideraciones relativas a su impacto en la protesta, su papel como arena en la que la misma tiene lugar, etc., aparecen de manera recurrente cuando se plantean cuestiones sobre la fiabilidad de los datos, sobre **la** realidad empírica a la que se refieren, sobre **el** grado en que distintas facetas de la protesta ambiental quedan sobre-expuestas (o **infra-expuesta**) en los medios; y sobre la medida en que las variaciones en los diversos rasgos de la protesta están influidas por fenómenos más o menos ajenos a **la** protesta misma, como la evolución en la estructura organizativa de **la** rúente (el periódico) como aquellos cambios menos tangibles relacionados con las dinámicas de las agendas informativas (o el ciclo de atención de los medios a determinados temas).

Esta nota ofrece algunas reflexiones de carácter analítico sobre la naturaleza del sesgo de selección en la cobertura de El País de informaciones sobre protestas ambientales. Complementa las reflexiones apuntadas en **el** cuerpo de la tesis, especialmente en el

⁶ Tampoco se debe olvidar que los medios de comunicación son a su vez actores del proceso **político**, como indica Page: "*certain media outlets -specially newspapers and magazines, but sometimes also television programs and news-works- do not merely reflect the social and political force around them; instead, they actively work to shape political discourse to their own purposes*" (1996, p.116).

capítulo tercero. Su objetivo es identificar las principales características del sesgo de selección y sus cambios en el **tiempo**, con el propósito de evaluar sus posibles impactos sobre la muestra analizada. Este ejercicio ha resultado de gran utilidad a la hora de interpretar los resultados del análisis de eventos de protesta, y considero que ha resultado esencial para minimizar los errores de inferencia y potenciar las posibilidades de este tipo de **análisis**.

Con este propósito he seguido dos estrategias complementarias. Por un lado, he comparado los datos procedentes de las ediciones autonómicas con los aparecidos en las páginas de la edición estatal de *El País*⁷. Esta comparación presupone que los criterios de selección son similares en ambas ediciones, aunque en nacional se aplican de manera más restrictiva (Hocke 1998 y Fillieule 1996). Las **diferencias** son interpretadas como indicadores del sesgo de selección de la protesta ambiental en *El País*. Por otro lado, las entrevistas con los periodistas de *El País* que se ocupan de estas informaciones se ha revelado como una forma **eficaz** para obtener información y suponen una innovación metodológica en los estudios basados en el análisis de eventos de **protesta**⁸. Ambas estrategias combinadas me han permitido "**cualificar**" la interpretación de los datos corrigiendo o apuntando posibles **sesgos**⁹.

A. 1. La naturaleza del sesgo de selección

La cuestión de la selectividad de los medios ha recibido mayor atención en la literatura especializada. Los estudios han mostrado de manera convincente que la prensa escrita (de ámbito estatal)

⁷ Este análisis compara los más de 700 EP registrados en las páginas de las secciones de España y Sociedad de la edición estatal con 2.300 aproximadamente procedentes de las ediciones autonómicas.

⁸ Entrevisté a dos redactores: Rafael Ruiz e Inmaculada G. Mardones; y (telefónicamente) a un corresponsal local: Marifé Moreno (que ha trabajado para *El País* en León desde mediados de los ochenta).

⁹ Aunque no me permiten "**cuantificar**" dichos sesgos. Existen formas alternativas (o complementarias) de tipo cuantitativo para corregir el sesgo de selección, (véase p. ej. Hug and Wisler 1998).

cubre sólo una pequeña proporción de los **eventos**¹⁰. También muestran que los criterios que rigen esta selección son similares entre periódicos. La forma de la protesta, la ocurrencia de incidentes violentos y el volumen de participantes suelen ser señalados como los atributos de la protesta que influyen en su cobertura periodística. **Igualmente**, tanto los periodistas entrevistados como la literatura especializada subraya la importancia de la presencia de élites políticas (Hocke 1998). La desigual cobertura **territorial**, la **incidencia** de tópicos informativos y la naturaleza de las fuentes **completan los** elementos considerados como principales determinantes del sesgo de selección de El País.

El repertorio de la protesta

Los estudios metodológicos sobre la utilización del análisis de eventos de protesta han **señalado** la tendencia a privilegiar formas "no convencionales" (o, en la terminología de esta tesis, en escenarios sociales), especialmente de las que implican el uso de la fuerza.

Los datos en la Tabla A.27 muestran la incidencia del repertorio en la cobertura de la protesta ambiental en El País. El valor en la columna de la derecha indica la diferencia en la distribución de algunas formas de la protesta en la edición estatal con relación a las ediciones autonómicas durante el periodo de diez años analizado.

Los datos indican efectivamente que el sesgo de selección **beneficia** a las protestas que **tienen** lugar en escenarios sociales y perjudica a las que lo hacen en escenarios institucionales. No obstante, esta generalización precisa de algunas **matizaciones**. En el caso de las protestas en escenarios institucionales, las denuncias (ante la policía ambiental o **las** autoridades competentes), las alegaciones o las reuniones con los responsables **oficiales (lobbying)** muestran menor valor como noticia. Las dos primeras constituyen las formas de acción básicas en la presión ecologista; de lo que se

¹⁰ De acuerdo con diversas encuestas, no suele superar el 10% (Fillieule 1997, McPhail y Schweingruber 1998, Hocke 1998, McCarthy et al. 1998).

deriva que la mayor parte de estas actividades pasan desapercibidas (y también que su eficacia puede ser muy reducida). Los datos también indican que los escritos y peticiones pueden resultar de mayor interés mediático (incluso si no van respaldados por firmas de ciudadanos). Este mayor atractivo se puede deber a la naturaleza del destinatario (objetivo) de dichas peticiones (en muchas ocasiones, líderes políticos y altos responsables de la Administración). En este sentido, se podría explicar el sesgo positivo en el caso de las quejas comunitarias (en **realidad**, una modalidad de denuncia).

Tabla A.27. *El sesgo de selección en la cobertura de protestas ambientales en El País de acuerdo a la forma **adoptada**, 1988-1997*

	Porcentaje en la distribución de EP registrados en local	Porcentaje en la distribución de EP registrados en estatal	Diferencia relativa
Recogida de firmas	4,6	3,9	-17,9
Escritos /peticiones	14	15,6	10,3
Alegaciones	5,1	1	-410,0
Lobbying	3,1	0,9	-244,4
Denuncias	6,1	1,1	-454,5
Quejas comunitarias	2,9	3,5	17,1
Querrelas / contenciosos	3,1	5,7	45,6
Conferencias de prensa	2,3	4,1	43,9
Concentraciones	11,4	10,3	-10,7
Manifestaciones	12,2	16,8	27,4
Bloqueos accesos, carretera , etc.	7,4	10,7	30,8
Ocupaciones	2,2	3,5	37,1
Daños menores a la propiedad	1,5	1,5	0,0
Daños propiedad cuantiosos	0,1	2,6	96,2
Retenciones / secuestros	0	0,8	100,0

Esta **matización** refleja una faceta del sesgo que suele pasarse por alto: los canales de participación institucional también reflejan conflicto. Este es el caso de las actuaciones en los tribunales (que-rellas y contenciosos **administrativos**), que suelen ser valorados como **noticiales** por los medios (circunstancia **que**, como señalé en el capítulo quinto, pueden compensar en parte su falta de **eficacia** intrínseca).

Las conferencias de **prensa**, aparecen un 43% más en las páginas de estatal que en local. Este dato **confirma** que se trata de un instrumento eficaz para conseguir la atención de los medios. Aunque posiblemente el sesgo en esta **ocasión** afecta al emisor del mensaje como principal valor de la noticia: no todas los organizadores de la protesta ambiental pueden recurrir a la misma con las mismas expectativas de éxito. Los organizadores institucionalizados (por ejemplo sindicatos, partidos) y organizaciones ecologistas (estatales), con gabinetes de **comunicación**, pueden optar a esta forma de protesta con expectativas de éxito. Las convocatorias de conferencias de prensa por parte de grupos locales no tienen sentido tanto por los recursos que precisan como por el modo de trabajar de los **medios** en el ámbito local. Como señalé en el capítulo quinto, la **eficacia** de cada forma de protestar varía de acuerdo al habitat en el que se pone en práctica.

Con relación a las protestas en escenarios sociales, los datos **reafirman** la importancia de **la** violencia (o grado de confrontación). De manera más precisa, el valor informativo de la protesta aparece vinculado a la medida en que implica una alteración del orden público. Así, frente a las ocupaciones (normalmente **pacíficas**) y las acciones que suponen **pequeños** daños a la propiedad, los bloqueos (típicamente cortes de accesos y carreteras), **los** daños importantes a la propiedad y a las personas (retenciones) tienen garantizado en mayor medida la cobertura mediática. Los valores de la diferencia relativa de concentraciones y manifestaciones indican la importancia del número de asistentes (suponiendo que las concentraciones suelen **movilizar** a un menor número de personas). La importancia de la violencia y del número de **asisten-**

tes es refrendada por la evidencia adicional que se ofrece a continuación.

La ocurrencia de la violencia

En el caso de violencia como **valor** de la noticia se **confirma** cuando se consideran otros indicadores de la violencia al margen de la forma (inicial) de EP.

Tabla A.28. El sesgo de selección en la cobertura de protestas ambientales en El País, en movilizaciones con incidentes de orden público, 1988-1997

	Porcentaje en la distribución de EP registrados en local	Porcentaje en la distribución de EP registrados en estatal	Diferencia relativa
Fuerza física	2,1	4,9	57,1
Heridos	0,8	3,8	78,9
Arrestos	1,4	4,7	70,2

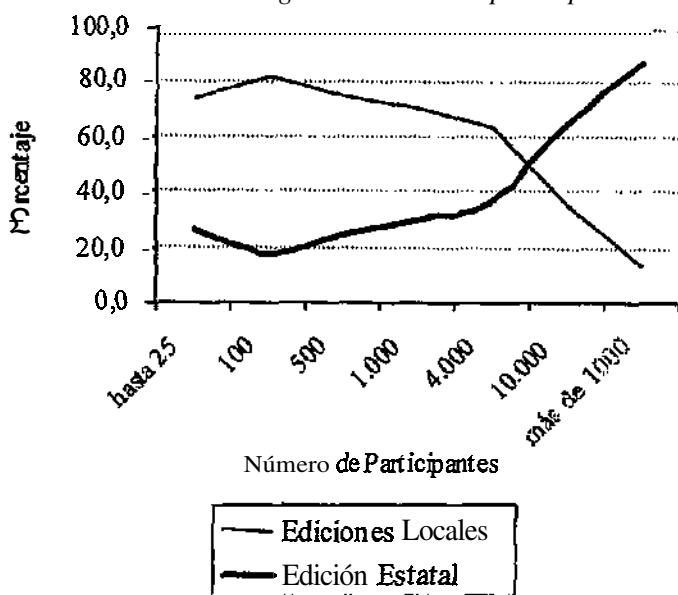
La Tabla A.28 muestra en qué medida el uso de la fuerza física (que suele estar asociado a la actuación de la **policía**), la **realización** de arrestos o la presencia de heridos añade un valor adicional a las noticias sobre protestas. La columna de la derecha indica la diferencia relativa en los porcentajes de EP en los que se producen **enfrentamientos** físicos, heridos y arrestos en las ediciones de estatal y las páginas locales durante todo el periodo de diez años analizado. Los valores en esta columna reflejan claramente el valor añadido que supone que durante una manifestación se produzcan este tipo de incidencias (especialmente heridos) para captar la atención de los medios.

El volumen de participantes

Los datos en el Gráfico A.30 hacen patente el valor informativo del número de asistentes a las **movilizaciones**. Las dos líneas del gráfico representan la proporción en nacional (línea gruesa) y

en local (línea fina) de las movilizaciones de acuerdo con el número de **asistentes**. Como puede observarse según se incrementa el volumen de la movilización aumenta su cobertura en *la edición estatal*.

Gráfico A.30. *Distribución de las movilizaciones en nacional o local según el número de participantes*



Los tópicos de la información ambiental y la ubicación de la noticia ambiental

Los criterios de selección no **sólo** discriminan las protestas por la forma sino también en función de su **contenido**¹¹. Los periódicos prestan más atención a protestas relativas a temas considera-

¹¹ La distinta tendencia de las protestas a aparecer en nacional o local ha sido objeto de análisis en las páginas anteriores y no considero necesario reproducirlo en este anexo.

dos de interés general (dentro de los valores dominantes). La cuestión de cuándo una problemática ambiental es considerada de interés público (para la mayoría de la audiencia) depende en parte de las **dinámicas** de las agendas políticas y los ciclos de atención de los medios que abordo en la siguiente sección sobre la **sistematicidad** del sesgo de **selección**. Desde una perspectiva estática existen una serie de pautas informativas que resultan en una mayor atención a determinados temas ambientales frente otros.

En *primer lugar*, la existencia de tópicos de la información ambiental discrimina unos temas frente a otros. Por distintas razones determinados temas se han **afianzado** como noticias estables que de manera reiterativa reciben atención **del** periódico. En general, como señala J. Fernández, a la hora de **priorizar** "los que deciden los contenidos de los medios no han superado la pereza intelectual hacia los temas **ambientales** (1995, p.29). Esta circunstancia explicaría la mayor presencia en el ámbito informativo estatal de **Doñana** frente a otros parques nacionales o otras zonas húmedas de parecido valor ecológico, cuya conservación resulta igualmente problemática (como la Albufera de Valencia o el Delta del Ebro), o la **marginación** periodística de unas especies en peligro de **extinción** frente a otras (**el** lobo frente al lince), o la atención prestada a los incendios frente por ejemplo a la contaminación de los ríos, etc.

En *segundo* lugar, las pautas establecidas e inercias en la práctica periodística afectan a **la** cobertura de los distintos temas ambientales al determinar la ubicación de las noticias en distintas secciones. En El País, como en el caso de otros periódicos en España, la información ambiental suele ubicarse en **Sociedad**¹², "pero

¹² Los periodistas ambientales consideran que el medio ambiente como noticia ambiental "ha ganado la batalla de **la cotidianeidad**" y (Fernández 1995, p.22; **entrevista** con R. Ruiz). Aunque **persiste** un tono **catastrofista**, aunque este no **serie** un sesgo diferenciador de otras noticias. Su principal rasgo distintivo y que reflejaría su estatus de información menor en los periódicos es la limitada posibilidad de **hacer** un seguimiento de los eventos y temas relacionados con el medio ambiente. Aunque Ruiz señaló en la entrevista que a noticia ambiental compite cada día y "en igualdad de condiciones" con otros temas (educación, salud, etc.).

no se trata de un coto cerrado. Situar **allá** o acá una **noticia** tan sólo **depende**, a veces, de los caprichos de un director o de la apuesta personal de un periodista. Hay periódicos que incluyen en **las** páginas de nacional informaciones ambientales cuando éstas adquieren especial relieve o por el mero hecho de ampliar **el** espectro de lo que **habitualmente** se consideran temas políticos" (Fernández 1995, p.20). Es **decir**, el criterio de emplazamiento no está claramente establecido. En el caso de **El País**, los temas nucleares o los **incendios**, por ejemplo, tienden a aparecer en la sección de España (política). Del mismo modo, cuando una cuestión adquiere relevancia política (entra en la agenda de los partidos) tiende a desplazarse de Sociedad a España. Este cambio implica **el** reemplazo del redactor ambiental **y**, consecuentemente un cambio en el **estilo**, **fuentes**, etc. De acuerdo con **Ruiz**, la politización de un tema supone frecuentemente una pérdida de la dimensión ambiental de la historia y la **marginación** de los ecologistas (como fuentes y como protagonistas). Mientras que dentro de la sección de **Sociedad**, la relevancia de la noticia ambiental suele ser juzgada con el mismo rasero aplicado a otros temas, en la sección política suele ser subordinada (entrevista con Rafael **Ruiz**, véase también **Anderson 1994**)¹³.

Esto se debe fundamentalmente al carácter anónimo de los portavoces del interés ambiental (**la** escasa visibilidad de **los** partidos verdes, escaso conocimiento e interés de los líderes políticos, etc.) y la preponderancia en las informaciones políticas de las personalidades (el quién) sobre los contenidos (el **qué**)¹⁴.

¹³ De hecho, en alguna ocasión, las dos secciones han adoptado posiciones diferentes ante un mismo tema. Este fue **el** caso de la política hidrológica a mediados de **los** noventa, cuando como explico en el capítulo cuarto la problemática del agua se convirtió en una cuestión política de primer orden: "mientras que en la sección de España, de acuerdo con la línea editorial del periódico se apoyaba la política gubernamental, los grupos ecologistas y los expertos recibían amplia cobertura en las páginas de Sociedad". Ruiz señaló esta cuestión como la única en **la** que sintió cierta presión en su **trabajo** (Entrevista con R. Ruiz).

¹⁴ Las citas a distintos actores en **la** cobertura de la Cumbre de Río de 1992 por la prensa española ilustra la **marginalización** de actores sociales (movimiento) cuando el medio ambiente adquiere relevancia política: por ejemplo, en **El**

Fuentes

Las principales fuentes de información ambiental son la Administración y los grupos ecologistas. Como en otro tipo de **informaciones**, las fuentes institucionales resultan preponderantes. Su actividad se ha acrecentado según ha crecido la propia administración ambiental. Los grupos **ecologistas**, por su **parte**, constituyen una fuente accesible e inagotable de información **habitualmente** considerada como fidedigna y útil por los periodistas (véase en este sentido **MORI 1995**).

"si hablamos de medio ambiente, el primer sitio al que solemos acudir son **las** asociaciones ecologistas, o son ellas **las** que acuden a nosotros (...) no solo informan sino que, durante muchos años y aún hoy, han cumplido una inestimable labor educativa que muy recientemente han empezado a asumir otras instituciones. Toda una generación de periodistas ambientales y aún de gestores de la administración deben mucho de su formación al movimiento ecologista". (J.M. **Montero**, 1996)

En línea con la consolidación organizativa del movimiento ecologista, los grupos han aumentado su capacidad de producir información y, aunque en menor medida, de controlar su tratamiento en los medios. De acuerdo con la encuesta TEA99 y las entrevistas realizadas, en la actualidad las organizaciones ecologistas estatales emiten comunicados de prensa diariamente:

"las más importantes disponen de gabinetes de prensa que se muestran asombrosamente eficaces para difundir sus mensajes por medio de **comunicados** formalizados. Pero no sólo dan noticias sino que sirven también de apoyo fundamental al periodista para **explicar**, comentar y orientar otras informaciones de procedencia diversa" (Fernández 1995, p. 52)

Aunque existen diferencias en su actividad mediática. Organizaciones profesionalizadas, como Greenpeace y WWF-ADENA, recurren con mayor **frecuencia** a las conferencias de prensa que otras organizaciones estatales como Ecologistas en Acción. La

dimensión **internacional** de las primeras **les confiere** un valor **añadido** para los periodistas a la hora de informar sobre eventos internacionales o cuestiones ambientales globales. Por la calidad del material que **ofrecen** a los medios y otras razones diversas (como el atractivo planteamiento de las campañas de Greenpeace y su maestría en la producción del **"eco-happening"**, o el **mayoritario** apoyo del público a las campañas de WWF-ADENA), estas dos organizaciones son muy apreciadas por los periodistas (entrevista con R. Ruiz), **Aunque**, a la hora de recabar información **los periodistas** saben qué persona en qué organización es la fuente idónea en cada caso concreto.

En **general**, estos resultados son coherentes con **los** obtenidos en análisis equivalentes realizados sobre periódicos similares. En **definitiva**, la naturaleza del sesgo de selección de El País parece en sus rasgos más determinantes al resto de los periódicos de ámbito nacional. A continuación sintetizo cuatro componentes de este sesgo así como **algunas** de sus implicaciones más inmediatas a tener en cuenta para evitar interpretaciones incorrectas.

(a) Una **sobrerrepresentación** de las protestas que reflejan un alto nivel de conflicto o intensidad, especialmente las que suponen una amplia movilización o implican problemas de orden público. Las implicaciones de esta faceta del sesgo son obvias: las movilizaciones y **aquellas** estrategias de protesta violentas quedan reproducidas en los medios en proporción superior a otras formas del repertorio de **protesta**. Desde una perspectiva analítica este sesgo puede ser considerado **conveniente**, puesto que el medio **ofrece** un **zoom** para el examen de este tipo de estrategias menos **frecuentes**, siempre que la **interpretación** no olvide su **sobredimensionamiento**.

(b) Una **sobrerrepresentación** de temas de "Nacional" y tópicos informativos. Lo típico y no sólo lo típico gozan a menudo de la preferencia de los redactores. Las implicaciones fundamentales se centran en la **recurrencia** informativa de determinados casos de **conflicto**. El hecho de que la muestra analizada incluya EP registrados en local no sólo permite evitar errores de inferencia **vincu-**

lados a la existencia de estos tópicos y temas de nacional, sino que también rastrear la naturaleza del proceso de generalización de las demandas.

(c) Mayor cobertura de informaciones y actuaciones ligadas a determinados actores y fuentes. El acceso y cobertura de las distintas fuentes (y actores) varía según la identidad de las mismas. Las fuentes institucionales (incluidos los partidos y los sindicatos) gozan de cobertura y acceso frente a otras fuentes como los organizadores de las protestas; y, dentro de éstos, organizaciones como Greenpeace o WWF reciben más atención o acceden más fácilmente, especialmente a las páginas de las ediciones nacionales.

(d) Por último, una desigual cobertura geográfica. Este sesgo es producto de la desigual presencia organizativa del periódico y/o desigual flujo de información entre redacciones/reporteros locales. Limita por ejemplo la utilización de nuestros datos para la comparación territorial (las garantías de comparaciones aumentan cuando se refieren a CCAA con ediciones propias)¹⁵.

A.2 *Sistematicidad en el tiempo del sesgo de selección*

El análisis de eventos de protesta asume que el sesgo de selección de la fuente, en este caso El País, se mantiene constante en el tiempo, es decir, que e) tratamiento de este tipo de noticias ha sido el mismo durante el decenio analizado y que las variaciones temporales en el número de informaciones publicada son atribuibles a cambios reales en los niveles de conflicto ambiental y no a modificaciones en la estructura del periódico que pueden haber alterado el espacio y la ubicación de este tipo de noticias. Pese a que la importancia de este presupuesto apenas ha recibido atención en este tipo de análisis (véase, por ejemplo, Kriesi et al 1995).

¹⁵ La incidencia de este sesgo ha sido subordinada debido a la ausencia de comparación entre la protesta en diversas CCAA o localidades. En otro lugar he realizado una aproximación preliminar a la incidencia de este sesgo territorial en la base de datos (Jiménez, en preparación).

En líneas generales, es posible distinguir dos conjuntos de factores o fuentes que a **priori** pueden haber introducido cambios en las pautas de cobertura de **la** protesta ambiental en El País (y, en 3a prensa en general). *Por un lado*, presto atención a factores de **tipo interno**, relacionados con cambios en la estructura y redacción de **El País**. *Por otro lado*, distingo factores externos, relacionados con **la evolución** de la información ambiental como disciplina periódica y las dinámicas que **siguen** las agendas informativas y políticas.

A.2.1. Factores infernos. La influencia de la evolución de El País en la información ambiental

En cierta medida, la evolución de **la** información ambiental **refleja** **la** evolución de los fenómenos que constituyen su objeto de información, tales como la política **ambiental**, la situación del medio ambiente o **los** rasgos del **movimiento** ecologista. De **hecho**, la evolución de este último parece especialmente relevante para entender **los primeros** pasos del **periodismo** ambiental a finales de los **setenta**. La información **ambiental** nació como una forma **marginal** de activismo **ambiental**, fin que en España aparecía ligado al de la **democratización**. Durante **la** **transición**, **los** nuevos medios de comunicación eran muy receptivos a este tipo de **periodistas-activistas**.

"En los setenta, **los periodistas ecologistas** en **Cataluña** servían también para criticar a las instituciones y grupos **económicos** del franquismo. A nuestros jefes de izquierda les iba bien este radicalismo. Durante los **ochenta**, sin embargo, cuando el **PSOE** y Convergencia llegan al poder en sus respectivos **ámbitos**, **fuimos desplazados** de los medios de comunicación porque nuestra posición crítica y combativa no **interesaba**. Fuimos sustituidos por profesionales más objetivos" (Santiago Vilanova, citado en Fernández 1997, énfasis mío).

Los cambios en el contexto político a partir de **1982** y la fase de desmovilización estructural (**descritos** en el capítulo segundo) significaron también una reducción del espacio disponible en los medios para los temas ambientales (según quedaba clara su exclusión de la agenda política, como indiqué en el capítulo segundo).

Esto explicaría que El País publicara alrededor de 1.300 noticias sobre medio ambiente en 1983 y sólo 360 en 1985 (Fernández 1997)¹⁶.

No obstante, al inicio de los noventa, según el medio ambiente gana espacio en la agenda política y el movimiento ecologista establece una estructura organizativa mínima, también se produce la consolidación del medio ambiente en la agenda informativa. Esta transformación produce también un cambio en el perfil del periodista ambiental, quien se profesionaliza y desprende de su componente de activista.

Con frecuencia, en cierta manera también vinculado a los factores del contexto político que influyen en la cobertura de la información ambiental, se ha subrayado la presión de los intereses económicos pueden ejercer en el tratamiento de determinados temas (especialmente aquellos que afectan potencialmente a grandes consumidores de publicidad en los medios como el sector de la energía). En la década de los ochenta un periodista ambiental señalaba este tipo de presión como una de las explicaciones posibles de la escasa atención que los medios en España dedican al medio ambiente (Tortosa 1987, p.6). Sin embargo, en la década de los noventa esta interferencia no parece ser percibida por los redactores de El País y otros periodistas especializados:

"Ha habido algún caso pero, hasta dónde conozco, me atrevo a decir que la información ambiental de estos últimos años no ha estado esencialmente mediatizada por intereses o presiones de organismos, empresas o particulares, debido quizá a la creencia de que su impacto social es más bien escaso" (Fernández 1997, p.25).

Sin embargo, esta presión puede tener una dimensión estructural, a medida que las empresas de información forman emporios multimedia en los que participan accionariados con intereses económicos en otros sectores:

¹⁶ El hecho de que esta menor sensibilidad no se refleje en los datos sobre EP -Gráfico 3.3- es un indicador más de que no existe una relación proporcional entre espacio para noticias sobre medio ambiente y codificación de EP.

"Hay periódicos que ya no **pueden** *tratar* sin más un **problema bancario** porque su empresa tiene intereses en él. **Y**, por intermedio de la **banca** o también directamente, también pueden ser jueces y parte en asuntos de **la industria** nuclear, del **transporte**, del automóvil, y de la industria petroquímica, etc." (Javier Ortiz en APIA 1998, p.53)

En cualquier caso, mientras que **la politización** (la instrumentalización de los temas y conflictos ambientales por motivos electorales) parece ser un factor que incide en **la** cantidad y calidad de la cobertura **informativa**, la influencia directa de **los** intereses económicos no es fácilmente apreciable en el ámbito estatal. La situación puede ser **algo** diferente en el **ámbito** local. Los representantes del movimiento ecologista entrevistados han señalado la **amplia receptividad** de la que disfrutaban en los **medios** locales (especialmente en la prensa y radio). Sin **embargo**, **la** mayoría también señalan la mayor sensibilidad de **la** cobertura **a posibles** implicaciones económicas de sus demandas (ya sea como accionistas o clientes de espacios publicitarios).

En líneas **generales**, durante el periodo que centra **la** mayor parte del análisis de eventos de protesta en esta investigación, se puede **afirmar** que el medio **ambiente** parece haber **consolidado** su espacio cotidiano (diario). Esta situación posiblemente ha dado lugar a un incremento en la producción de noticias ambientales. **La** Cumbre de la Tierra en 1992 y el (tímido) avance en la política ambiental a mediados de los noventa suelen ser señalados como **el** punto de inicio de esta **tendencia**:

"Ahora que la mayoría de los científicos, los políticos y otras gentes de buen vivir y parecer han **comenzado** a hacerse eco de estas cuestiones, y después de la Cumbre de Río o del impresionante fenómeno **oenegé**, todo ha cambiado considerablemente para mejor. Los **periodistas ambientales** seguimos siendo poco importantes y **sin** movernos por los pasillos del **poder**, pero hemos alcanzado el respeto de todos porque los hechos van demostrando día a día que **la apuesta** estaba **justificada**" (Fernández, 1995, p.16).

En 1997, dos años después de su constitución, La **Asociación** de Periodistas de Información Ambiental tenía casi 100 miembros (El País, 26 de noviembre). No obstante, parece que **el** proceso de

especialización ha sido limitado debido a las condiciones de precarización de la profesión y la tendencia a emplear a periodistas. (Fernández 1997).

*La información ambiental en El País: la **importancia** del redactor*

El País es el periódico de ámbito estatal de más amplia difusión y mayor prestigio. Aunque ha sido criticado por su apoyo a los gobiernos socialistas, constituye el principal punto de referencia de la prensa escrita. Con una orientación **liberal**, de **centro-izquierda**, El País inició su publicación en 1976. Con relación a la **información** ambiental fue posiblemente el primer periódico en introducir el encabezamiento "Ecología" (dentro de la sección de Sociedad) imitando al francés Le Monde (Fernández 1995, p.114). El temprano interés del periódico por los temas ambientales puede ser atribuido al trabajo de **B. Varillas**, pionero del periodismo **ambiental** y **activista** del movimiento ecologista, así como al mencionado contexto favorable durante la transición y mientras que el PSOE **estuvo** en la oposición.

Aparte de la consolidación de la información ambiental dentro de la sección de **Sociedad**, el principal factor incidiendo en su tratamiento ha sido el **perfil** del periodista responsable del tema (como se traduce de las entrevistas con los redactores de El País, y como ha sido **enfatizado** por Fernández). No **sólo cambia el** estilo, sino también **manifiestan** distinta tendencia a utilizar distintas **fuentes**. Durante la década estudiada al menos tres redactores se han ocupado de la información ambiental:

1988 1991	<i>Tasio Caminas</i> adoptó una posición más " profesional o objetiva ", sin el compromiso personal que caracterizó el trabajo de Varillas (y sin mantener la cercana relación con el movimiento ecologista). Su estilo abundaba más en los aspectos científicos de las noticias de medio ambiente (Entrevista con R. Ruiz).
-----------	--

1992-1996	<i>Rafael Ruiz</i> , miembro de la Asociación de Periodistas de Información Ambiental, puede ser considerado como un periodista especializado en medio ambiente , interesado profesional y personalmente por determinados temas ambientales.
1997	<i>Inmaculada G. Mardones</i> . Periodista que proviene de la redacción de España (política) , su perfil responde más al clásico redactor de temas políticos y sin mostrar un interés especial por el medio ambiente.

Como he señalado, las principales fuentes son la Administración y los grupos ecologistas. Aunque parece haber existido algunos cambios en el tiempo en función del perfil de redactor responsable de la información ambiental. En 1994 la SEMAV adoptó una **política de transparencia informativa** que extendió su papel como fuente de información. La **creación** del MIMAN en 1996 y la personalidad de su primera responsable (Isabel Tocino) **mantuvo esta** tendencia hasta el final del decenio analizado.

La relación entre las organizaciones ecologistas y los periodistas está también **mediada** por el estilo y preferencias de los periodistas. Por ejemplo, el gusto por las noticias más analíticas (tipo reportajes con más **detalle informativo**) en las que se da cabida a distintos actores (y fundamentalmente a los ecologistas) de Ruiz contrasta con el estilo más tradicional de **Mardones**, centrado en la dimensión política de la **noticia** y menos en el contenido ambiental de la misma y con clara tendencia a privilegiar las fuentes institucionales. El mejor conocimiento (y simpatía) **del** primero por el movimiento pudo suponer un mayor nivel de cobertura de las actividades y opiniones **del** movimiento a **mediados** de los **noventa**.

La estructura del periódico

Estos cambios también afectan de manera directa a la estructura del periódico (en un proceso constante de expansión). La principal **cautela** o precaución a tener presente es la relativa a las implicaciones que el crecimiento en volumen del periódico durante el tiempo analizado las implicaciones de **este** hecho en el aumento

del espacio potencial para noticias sobre medio ambiente y sobre protestas ambientales. No obstante, como señaló a continuación no está claro en que medida el crecimiento físico de El País ha podido suponer un mayor espacio para noticias sobre la protesta ambiental.

En **resumen**, pese al corto periodo de tiempo en el que se centra (prácticamente) el análisis de la **protesta**, El País como estructura organizativa ha experimentado una serie de cambios, que ha afectado a la redacción (en las páginas de sociedad ha habido tres redactores con estilos diferentes encargados de la información ambiental). Como expuse en el capítulo tercero esta situación ha sido relacionada con el aumento de noticias-sumario en la edición estatal durante la etapa de Ruiz. Para evitar el sesgo temporal que puede **significar** este cambio en el tratamiento de la protesta ambiental, los EP procedentes de estas noticias han quedado excluidas del análisis (véase el capítulo tercero).

A.2.2 La evolución de las agendas informativas y políticas

La presunción de sistematicidad del sesgo de selección se **enfrenta** además a un factor, de más difícil aprehensión, vinculado al impacto temporal de las dinámicas de la agenda informativa en la cobertura de la protesta ambiental. Con relación a este tema surgen dos consideraciones: el proceso de **institucionalización** de la información ambiental (en parte, comentado en la sección sobre la evolución de la información ambiental en El País) agenda ambiental y los ciclos de atención de los medios a distintos temas.

La institucionalización de la información ambiental

Como he **mencionado**, el periodo analizado (1988-1997) coincide con el inicio del proceso de institucionalización del medio ambiente la información en la agenda informativa y la profesionalización del periodismo ambiental. Sin embargo resulta difícil discernir la influencia de estos procesos en las pautas dominantes en la cobertura de EP.

Es razonable argumentar que el proceso de consolidación de la información ambiental ha podido suponer un aumento en el espa-

cio dedicado a las noticias ambientales. Sin embargo, los estudios sobre el tratamiento de la información ambiental han **señalado** que las prácticas y formas de entender el medio ambiente dominantes han permanecido inalteradas. **Incluso** en un escenario (por confirmar) de mayor espacio mediático para los temas **ambientales**¹⁷, no estarían claras sus implicaciones en las pautas de cobertura de la protesta. Tampoco puede ser asociado a un cambio en las prácticas periodísticas —**que** determinan la forma en la que se construyen las noticias sobre el medio ambiente, ni en la estructura de poder que determina el acceso de los movimientos a los medios (Gamson y Modigliani 1989, Dunwoody y Griffin 1993, Lacey y Longman 1993). En **definitiva**, durante el decenio analizado es posible argumentar que la atención de los medios sigue estando afectada por los mismos criterios de selección señalados en el apartado anterior, con una clara orientación a la faceta **sensacionalista** de la noticia ambiental y el sesgo a favor de los actores **institucionales**.

Además, en línea con los resultados de esta investigación sobre la evolución organizativa del movimiento ecologista, el acceso y cobertura de los grupos ecologistas no se ajusta a una pauta única (y varía entre distintos contextos y países). Mientras que algunas organizaciones (con recursos **suficientes**) diseñan estrategias de presión basadas en su acceso a los medios, muchas otras (que mantienen una estructura de tipo **comunitario**), dependen de los escenarios sociales para obtener esta cobertura. Pero **realizada** esta observación, también es importante **señalar** que en los cambios de la relación de los movimientos con los medios (**modificando** sus tácticas de presión y repertorios de protesta) reflejaría un cambio real en el terreno de la protesta vinculado a un cambio en el contexto político y **mediático**, y no una modificación en los criterios de selección de los medios.

Resulta difícil, **pues**, establecer una relación causal nítida entre una supuesta **institucionalización** de la agenda de la información

¹⁷ Y todo indica que tal extensión no debe ser como mucho exagerada: en una encuesta basada en una muestra de 25 periodistas ambientales **europeos**, un 88% consideraron escasa la información **ambiental** que ofrecen **los** medios. En España el espacio promedio dedicado por los periódicos españoles es del 2%.

ambiental y cualquier cambio cualitativo o cuantitativo en el tratamiento informativo de la protesta ambiental durante el periodo analizado. Sin embargo, esta cobertura sí se puede haber visto **potencialmente** afectada por las variaciones en los niveles de atención pública al medio ambiente como problema social y político¹⁸.

La influencia de los ciclos de atención mediática

Sin embargo, como señaló Downs en su artículo clásico sobre los ciclos de atención de los medios (1972), el carácter **multidimensional** de la problemática ambiental (**multisectorial** en esta investigación) actúa como un factor que **evita/reduce** el impacto de las subidas y bajadas en los niveles de atención del público. Puede argumentarse que es **precisamente** su naturaleza **multidimensional** lo que explica la persistencia de la protesta ambiental (y la resistencia de los movimientos **ecologistas** a su **institucionalización**). En este **sentido**, la influencia de los ciclos de atención de los medios debe ser tomada en cuenta no tanto en relación con conjunto de la protesta sino en relación a problemáticas ambientales **específicas** (como mostré en el capítulo cuarto en **relación** con el tema del agua).

Pero, la extensión y forma en la que determinados problemas **sociales** son seleccionados y tratados por los medios no sigue una evolución natural lineal como la que sugiere el modelo de Downs (Hilgartner y Bosk 1988), sino que la atención oscila como resultado, entre otros factores, de la competición de distintos temas, no sólo **medioambientales**, por espacio en los medios así como de las luchas entre distintos actores por **imponer** sus **definiciones** de los problemas. En este sentido, al **considerar** el impacto de las dinámicas de las agendas informativas en la selección de noticias, al menos dos cuestiones deben recibir atención. En primer lugar, hay que considerar cómo influyen estas **dinámicas** en la **relación** (interactiva) entre la producción (real) de protestas y protestas **refle-**

¹⁸ (Hilgartner y Bosk 1988). Downs vinculó este declive gradual del interés de los medios y del público al proceso **igualmente** gradual por el que los ciudadanos se dan cuenta del coste de resolver el problema (1972, p.49); en este sentido ver también Lacey y Longman 1993.

jadas en los medios. Y, en *segundo lugar*, cuál es el impacto de otros eventos (no vinculados directamente al tema ambiental) en la cobertura de la protesta ambiental.

Como ya he **señalado**, un aumento en la atención de los medios a determinado cuestión ambiental no implica necesariamente una mayor cobertura de protestas vinculadas al mismo. En ocasiones, los promotores de la protesta quedan relegados como fuente de **información** al ganar **protagonismo** líderes políticos (**Lacey y Longman 1993, p.207**). En **otras**, esta mayor atención puede actuar como un desincentivo para la protesta (**al** dejar de ser necesaria para introducir sus demandas en el proceso de toma de decisiones). En este **sentido**, resulta sorprendente que pese a que Ruiz señalara como efecto de la cumbre una mayor atención **al** medio ambiente por parte de El País entre 1992 y 1994, estos años no corresponden con los de mayor crecimiento en **el nivel** de la protesta. Por el **contrario**, en la edición estatal contrariamente coincide con los **años** con un menor número de EP registrados.

A medida que la atención (y el espacio) se centra en actores institucionales y líderes de los partidos y margina a los de carácter social. En los casos en los que **el** tema pasa a ser tratado en otra sección (por ejemplo de "Sociedad" a "España", o de **la** edición autonómica a la **estatal**), también aumentan las posibilidades de que el movimiento ecologista (y otros actores sociales) sea reemplazado como fuente informativa. En este sentido, la politización de una problemática puede **significar** una reducción de la cobertura de **la** protesta. Igualmente, es posible **concebir** un impacto positivo de la politización de determinado conflicto en la protesta (y en su forma). En ocasiones puede modificar favorablemente la relación **coste-beneficio** de las distintas formas de presión política, y rendir innecesario la organización de movilizaciones masivas para ganar cobertura. En estos casos, la **reducción** y, especialmente, el cambio en el repertorio de la protesta puede estar asociado a una mayor atención de los medios a determinada problemática ambiental como consecuencia de su politización.

Una última consecuencia de los ciclos de atención de los medios sobre la cobertura de protestas esta relacionada con la **inci-**

dencia de determinados eventos que, aunque en principio no tengan nada que ver con la protesta ambiental, pueden modificar su cobertura al desviar la atención de los medios. Durante el decenio **analizado**, la guerra del Golfo Pérsico (1991) o la depresión económica de los años posteriores significaron **potencialmente** una desviación de la atención de los medios y **del** público a la protesta ambiental. Pero, de nuevo este no tiene que ser necesariamente el **caso**¹⁹. Ambos ejemplos, el conflicto de Irak y la crisis económica pueden ser interpretados condicionantes que no sólo redujeron la atención de los medios a la protesta ambiental sino también la propia producción real de protestas. La capacidad de movilización en una sociedad es limitada y los recursos pueden desplazarse de un tema a otro al igual que lo hace la atención de **los** medios. Sin **embargo**, la **guerra**, al menos en el caso de España también implicó un cambio en la agenda de determinados sectores de la sociedad civil española, entre ellas y de manera destacada las organizaciones **ecologistas**, para oponerse a la guerra, reduciendo los recursos dedicados a campañas de naturaleza estrictamente **ambiental** (véase Alonso 1991 et al.). Del mismo modo, la crisis económica pudo suponer igualmente una reducción del volumen de inversión en proyectos **ambientalmente** perjudiciales susceptible de generar oposición social. En **definitiva**, la politización de una problemática ambiental está íntimamente asociada a la naturaleza y evolución de la protesta. Sin embargo, la naturaleza de esta relación no es claramente discernible. De acuerdo, con la reflexión apuntada en estas páginas, este impacto es complejo y no debe considerarse **como** unívoco.

¹⁹ Este tipo de interpretaciones **tiende**, erróneamente desde la perspectiva de esta **investigación**, a concebir los temas ambientales como problemas asociados a los países ricos, que **sólo** son de interés durante **los** buenos tiempos.

B. Hoja de códigos para el análisis de eventos de protesta ambiental

(Esta hoja se complementa con las reglas de codificación)

B.1. Unidad de análisis: el evento de protesta sobre temas ambientales

Definición de evento de protesta: una acción colectiva pública de actores no estatales con el propósito expreso de mostrar desacuerdo y (al mismo tiempo) realizar una demanda política o social

Unidad de análisis:

La protesta ambiental: eventos de protesta en los que explícitamente y como motivo fundamental se muestra una preocupación por el medio ambiente. (ver la variable DEMANDA)

B.2 Lisis de variables y valores (códigos)

Originalmente se computaron las siguientes 48 variables. Las variables aparecen en mayúsculas; los rectángulos indican valores numéricos, las líneas información alfanumérica (texto o letras).

1. Número de evento de protesta

NEP D DD DD DD

Los 8 dígitos componen el año, mes, día del comienzo de la protesta y el número de EP en los casos en los que se registren más de uno al día

2-4. Fecha de (comienzo) del evento de protesta

AÑO DD MES DD DÍA DD

(Se han desarrollado reglas para codificar el mes y el día cuando no están claros en la información)

5-6. Fecha de la noticia en la que se publica la información sobre el evento de protesta

NOTICIA1 NOTICIA2 DD DD DD

428 / *Protesta social y políticas públicas*

Los seis **dígitos** se componen del año, mes y día. He codificado hasta dos noticias sobre un mismo evento. Si hay más se incluyen en la **OBSERVACIONES**

7-8. Edición **en** la que aparece publicada la noticia

SECCION1 -D SECCION2 D
(p. ej., 1 edición **estatal**; 2 Andalucía, etc.)

9. Sumario

SUMARIO D
(1= procede de una noticia sumario)

10. Título de la protesta

TITULO _____(Breve descripción del evento, especificando actores, temas, objetivo, etc.)

11. Lugar (principal) donde tiene lugar la protesta

LOCALIDAD__(Municipio y Provincia donde tiene lugar la protesta)

12. Código de la localidad

COLUGAR D D D D D (He utilizado el código postal)

13. Nivel de movilización (de *local* a *internacional*)

NIVEL D
(p. ej., 1 local; 2 provincial; 3 autonómico; 4 estatal; 5 Unión Europea, etc.)

14-15 . Demanda(s) de la protesta

DEMANDA1 D D D DEMANDA 2 D D D
(Se codifican hasta dos demandas por EP; si hay más, se incluyen **en observaciones**)

Códigos de la demanda realizada:

- 10 **Protec.** fauna salvaje
- 20 Protec. flora autóctona
- 30 Protec. espacios **naturales** y paisaje
 - 31 **Litoral**
 - 32 Humedales
 - 33 Vías pecuarias
 - 34 Zonas verdes
 - 35 Urbanismo
- 40 Protec. **bosques (silvicultura sustentable)**
 - 41 **Incendios**
 - 42 Eucalipto
- 50 **Protec. bosque tropical**
- 60 **Agricultura ecológica**
- 70 **Protec. caza**
- 80 Protec. pesca
- 90 **Oposic. extracción** recursos
 - 91 **Agua** (reparto)
- 100 **Eco-turismo (rural)**
- 110 **Producción industrial** limpia
- 120 Impacto **ambiental** armas/ejércitos
 - 121 Armas nucleares
- 130 **Oposic. instalaciones**, infraestructuras transporte, etc.
 - 13.2 Instalaciones industriales
 - 13.2 **Urbanizaciones**
 - 13.4 Otras **edificaciones**
 - 13.4 Carreteras
 - 13.5 Vías **férreas**
 - 13.6 Aeropuertos
 - 13.7 Puertos
 - 13.8 Tráfico
 - 13.9 **Embalses** y trasvases
- 140 **Oposic.** vertidos, **infraestructuras**/ transporte de residuos
 - 14.1 Radioactivos
 - 14.2 Tóxicos y peligrosos (industriales)
 - 14.3 Domésticos
 - 14.4 **otros**
- 150 **Oposic. producción/uso/instalaciones/ de energía**
 - 15.1 Nuclear
 - 15.2 Gas
 - 15.3 Petróleo
 - 15.4 Carbón
 - 15.5 Hidroeléctrica
 - 15.6 **Eólica**
- 160 Promoción **energías** limpias
- 170 Derechos animales
- 180 Educación ambiental
- 190 **Tecnologías** alternativas
- 200 Salud
 - 200 Salubridad
 - 201 Radioactividad
 - 202 **Electromagnetismo**
- 210 Alimentación Natural
- 220 **Oposic. contaminación**
 - 22.1 Suelo
 - 22.2 Mares
 - 22.3 Aguas interiores
 - 22.4 Aire
 - 22.5 otra
- 230 **Oposic. ruido**
- 990 Otras

16. **Ámbito territorial de la problemática**

AMBPROB D

(p. ej., 1 local; 2 provincial; 3 autonómico; 4 estatal; 5 Unión Europea, etc.)

17-20. **Forma(s) de la protesta**

FORMA1 DD FORMA2 DD FORMA3 DD FORMA4 D D

He codificado hasta **cuatro** formas de un mismo evento de acuerdo a su secuencia temporal

Códigos de la forma adoptada:

Peticiones, cartas públicas.....	I
Firmas.....	2
ILP	3
Referéndum oficial.....	4
Referéndum informales.....	5
Mociones, preguntas en asambleas.....	6
Alegaciones.....	7
Recursos administrativos.....	8
Denuncias (autoridades competentes, policía).....	9
Denuncias ante juzgado.....	10
Querellas, contenciosos, etc.....	11
Denuncias Defensor.....	12
Queja UE	13
Audiencias , recibimientos autoridades.....	14
Lobby.....	15
Participación orgánica.....	16
Conferencias de prensa.....	17
Reparto octavillas/ pegada de carteles.....	18
Pancartas, graffiti , carteles ilegales.....	19
Protestas no-verbales (vigilia, apagones...).....	20
Eventos culturales (conciertos, teatro...).....	21
Acciones ejemplarizantes no comerciales.....	22
Asambleas/ reuniones (interior).....	23
Creación grupo/ plataforma	24
Concentraciones (en la calle).....	25
Manifestaciones.....	26
Boicots (comerciales).....	27
Disrupción de un evento.....	28
Bloqueos , cortes de carretera, encadenamientos.....	29

Huelgas.....	30
Huelgas de hambre.....	31
Ocupaciones.....	32
Robo.....	33
Pequeños daños a la propiedad.....	34
Ataques a la propiedad (incendios/explosiones).....	35
Ataques físico.....	36
Heridas.....	37
Amenazas por escrito.....	38
Homicidios/ asesinatos.....	39
Retenciones/ secuestros.....	40
Otra.....	99

21. Carácter innovador de la forma de la protesta

INNOVA D

(1 sí; 2 no)

22-25. Número de participantes en la protesta de acuerdo a FORMA 1-4

NUMERO1 D D D D D D NUMERO2 D D D D D D

NUMERO3 D D D D D D NUMERO4 D D D D D D

(Sólo en caso de formas que implican movilización e activistas/ciudadanos)

26-27. Perfil Social de los participantes en las protestas

SOCIAL1 D D

SOCIAL2 D D

(Se han codificado hasta dos grupos sociales. Si se mencionan más se incluyen en observaciones)

Códigos de las características Sociales de los participantes:

Empleados (cuello blanco).....	1
Trabajadores.....	2
Desempleados.....	3
Agricultores.....	4
Pescadores.....	5
Jubilados.....	6

432 / Protesta social y políticas públicas

Mujeres	7
Jóvenes (estudiantes)	8
Profesionales	9
Intelectuales/artistas	10
Artesanos	11
Otros	99

28. Protagonismo ecologistas vs. afectados directos

PROTAS D

Códigos:

Activistas ecologistas	1
Afectados directos	2
Ambos	3
Otros	4

29-38. Nombres y códigos de las organizaciones promotores de la protesta

ORGNOME1 _____

(Se codifican hasta cinco promotores de un mismo evento; si figuran **más**, se **incluyen** en observaciones. El primer **número** del código permite distinguir tipos de **organizaciones**)

Códigos para el primer **dígito** de ORGCODI:

ORGCODI1 ☐ D D D

- 1 Partido
- 2 Sindicato
- 3 Grupo interés económico
- 4 Organización **ecologista**
- 5 Coordinadora Ecologista
- 6 Plataforma ciudadana
- 7 Asociaciones de Vecinos
- 9. Otros

ORGNOME2 _____

ORGCODI2 D D G D

ORGNOME3 _____

ORGCODI3 D D D D

ORGNOME4 _____

ORGCODE4 D D D D

ORGNOME5 _____

ORGCODI5 D D D D

39. Número de organizaciones/promotores contabilizados

ORGCONTA D D D

40. Caso de Conflicto

CASOCODI D D D D

41-44. Tipo de actores-objetivo de la protesta y ámbito territorial

TARGET1 D D

TARGET2 D D

(Se **codifican** hasta dos **objetivos** de un mismo evento; si figuran más, se incluyen en observaciones)

Códigos para tipo de objetivos:

Administración	1
Gobierno	2
Asambleasrepresentantes	3
Partidos	4
Sindicatos	5
Empresas	6
Otras asociaciones	7
Personas privadas	8
Otras	99

TARGNIV1 D

TARGNIV2 D

Códigos para nivel territorial de los objetivos:

(p. ej., 1 local; 2 *provincial*; 3 *autonómico*; 4 *estatal*; 5 Unión Europea, etc.)

45. Ocurrencia de violencia física

FORCE ☐ 1 por la policía 2 por los manifestantes 3 por ambos

46. Ocurrencia de heridos

HERIDOS ☐ 1 por la policía 2 por los manifestantes 3 por ambos

47. Ocurrencia de detenciones /arrestos

ARREST D 1 Sí, 2 No

48.OBSERVACIONES _____

C. Reglas de codificación*

Estas páginas exponen las reglas y filosofía de la codificación de la protesta ambiental seguida en la construcción de la base de protestas ambientales analizada en los capítulos anteriores. Amplia y complementa las reglas y criterios ya **explicitados** en el cuerpo de la tesis. Estas reglas se plantearon antes de iniciar **el** proceso de codificación y quedaron fijadas definitivamente tras un estudio piloto realizado sobre **las** ediciones de **tres** meses (en tres años diferentes) de El País.

C.1 *Definiciones fundamentales y selección de eventos*

C.1.1 *La unidad centra de codificación y análisis*

El Evento de Protesta (EP) es la unidad central de codificación y **análisis**. Como expuse en el capítulo tercero un EP un evento de protesta ambiental, EP, es entendido como una acción colectiva pública (deliberadamente **elegida**, organizada y puesta en marcha de manera estratégica) por parte de **actores** no **estatales** con el propósito expreso de mostrar desacuerdo y (al mismo tiempo) realizar una demanda política con relación a la protección y mejora del medio **ambiente**¹

Los principales elementos de esta definición se entienden de la manera siguiente:

En primer lugar, la protesta debe tener un *carácter de acción* o de requerimiento a otros para que actúen (**p. ej.**, en el caso de peticiones públicas o alegaciones). Esto implica que en la mayoría de las ocasiones protestas de carácter puramente verbal quedan fuera

* Este "libro de códigos" se completa con la hoja de códigos también anexada. Esta basado en gran medida en el **utilizado** en la Investigación TEA (1998), elaborado por D. Rucht (versión **definitiva**, Rucht 1999).

¹ Definición basada en Rucht (1999); Rucht et al. (1998)

de la definición de EP (p. **ej.**, la emisión de un comunicado de prensa). El hecho de que los protagonistas del supuesto evento o los periodistas utilicen la palabra de protesta (o denuncia o manifestación, etc.) por sí solo tampoco **justifica** su **codificación** como EP.

En *segundo* lugar, dicha acción debe estar ligada a *demandas políticas (y/o sociales)*. Esto puede ocurrir en un sentido negativo (expresando insatisfacción con determinada situación o desacuerdo con determinada acción o inacción de autoridades o actores privados); pero también en un sentido positivo (mediante propuestas alternativas).

En el caso de las denuncias y acciones ante **los tribunales**, por ejemplo debe quedar **explicito** (evidente) que la motivación va más allá de la **consecución/mantenimiento** de determinadas ventajas y que se plantea una cuestión de tipo político/social.

Eventos de tipo cultural o recreativo, así como eventos de tipo informativo o **divulgativo** (**seminarios**, paneles de discusión, etc.) no son considerados a **priori** EP, incluso cuando están conectados a campañas más amplias, salvo en el caso de que esta se haga **explicito** (p. **ej.**, "jornada contra la tala **del** bosque **X**")².

En *tercer* lugar, la protesta debe tener un carácter público, es decir debe ocurrir en un espacio público o debe estar dirigida a una persona o entidad de interés público (es el caso de las alegaciones, denuncias, **peticiones**, etc.).

En *cuarto* lugar, los promotores/protagonistas deben ser *actores colectivos no-estatales*. Como regla se considera que existe una colectividad cuando determinada acción de protesta es llevada a cabo por un mínimo de tres personas. Cuando **la** noticia no ofrece información a este respecto entra el juego el juicio del investigador (en función del resto de la información y de su conocimiento de la realidad investigada). Por ejemplo, en muchas ocasiones

² Por ejemplo, una jornadas organizadas por una **organización** ecologista sobre la reforma de delito ecológico es considerada una protesta en el caso de que se produzcan una resolución con objeto de hacerla pública o remitirla a las autoridades.

una sola persona puede estar actuando en nombre de una organización (su acción se consideraría colectiva). Pero las acciones de personas **individuales** que no representan a ningún **colectivo** no son consideradas EP.

Por "no estatal" no me refiero aquí **al** ámbito territorial del actor, sino a su naturaleza independiente de **la** estructura administrativa, política y económica del Estado. En este sentido, los partidos políticos no son considerados como actores estatales, pero sí lo son los grupos políticos que forman en las asambleas representativas. Las protestas en las que los promotores deliberadamente esconden su entidad son consideradas EP cuando adoptan formas ilegales.

C.1.2. ¿Uno o varios eventos de protesta?

El EP está también **definido** por **la** asociación de lugar (o espacio), de tiempo (o duración), **forma**, demanda y agencia (o promotor/ organizador). Un EP puede ligar en un lugar o momento distintas **demandas**, promotores diversos y formas distintas. Su duración es variable y puede ser de minutos a semanas (piénsese en una huelga o una ocupación) o meses (demanda ante **los** tribunales).

Como regla de partida se consideran diferentes lugares y, por tanto diferentes EP, cuando se superan los bordes municipales (los de distrito en el caso de las grandes ciudades). Así las concentraciones motivadas por una misma **demanda/campaña** que ocurren de manera simultánea en distintas localidades son consideradas EP distintos (incluso si se trata de **la** misma organización promotora; pero véanse las reglas de **codificación** de noticias sumario). Sin embargo, en determinadas ocasiones esta regla no se aplica: las marchas que atraviesan distintos lugares son consideradas por ejemplo un único EP.

La **clasificación** de una protesta como un EP depende de continuidad (al menos simbólica) del incidente, para cuyo desarrollo no es significativo si se producen breves interrupciones o cambios en los protagonistas (piénsese p. **ej.**, en una ocupación).

Protestas sucesivas pero separadas por un intervalo temporal significativo (12 horas, una noche, etc.) son codificadas como EP diferentes (p. ej., concentraciones **diarias** de vecinos en protesta por el **ruido**). La finalización de un EP suele ser indicada **explícita** o implícitamente (retirada de los **manifestantes**, conclusión por parte de los **organizadores**, etc.).

C.1.3. Protesta ambiental

Un EP ambiental es aquel en el que existe una demanda explícita y central relacionada con el medio ambiente. La definición de una demanda como ambiental descansa en la atribución del valor ambiental (intrínseco o instrumental) por parte de los promotores de la protesta. Dentro de "ambiental" se consideran un amplio abanico de problemáticas (véase variable DEMANDA en la hoja de códigos).

C.1.4. Delimitación geográfica

Por regla general se **codifican** como EP sólo las protestas que ocurren dentro del territorio del Estado **español**, independientemente de la nacionalidad de los promotores, participantes o destinatarios de la protesta. Sin embargo, protestas que ocurren en el extranjero pero implican presencia o actividad de activistas/organizaciones españolas han sido codificadas (por ejemplo, protestas **organizadas**/protagonizadas por españoles en **Gibraltar**). Cuando se trata de acciones coordinadas con organizadores y/o con participantes procedentes de otros países (p. ej. manifestación en Bruselas) sólo se **codifican** las acciones de los procedentes de España.

C.1.5. Periodo temporal analizado

Se **codifican** las protestas que hayan tenido lugar entre el 1 de enero de 1988 y el 31 de diciembre de 1997. Se ha **revisado** El

País de los primeros diez días de 1998 para reducir la incidencia del sesgo **retrospectivo**³

C.1.6. La protesta en El País

La muestra está integrada por EP recogidos en informaciones públicas en páginas de Sociedad y España de la edición estatal de El País y varios cuadernillos de ámbito **regional**, de todas los días (con publicación) del periodo temporal analizado. Las ediciones regionales cubiertas son las de **Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana**, y el cuadernillo "Ciudades". El resto de las secciones quedaron excluidas tras comprobar en el estudio piloto la escasa aparición de EP.

Dentro de estas secciones la **identificación** de EP ha sido realizada en todo tipo de formato de noticias (fotos, **noticias**, reportajes, entrevistas, etc.).

Los anuncios de protesta son utilizados como información adicional en los casos en los que otra noticia confirme la celebración efectiva de la misma. Cuando no existe esta **confirmación** no son considerados como un EP.

Los reportajes relacionados a un mismo PE se **complementar** entre sí y han sido archivados juntos (véase archivo) (aunque en la hoja de códigos sólo se introducen de manera estándar dos referencias). De la misma manera cuando una misma noticia se **refiere** a varios EP se archivó una copia de **la noticia** (salvo en el caso de noticias sumario).

C.1.7. Unidad secundaria de codificación: los casos de conflicto

Todos los EP relacionados con un mismo conflicto han sido agrupados en casos de conflicto, CA. El análisis de eventos de protesta en la **investigación** se ha centrado en su número (en contraste con el número de EP) con relación al año o tema de la demanda. Como quiera que los casos de conflicto se pueden alargar

³ Este sesgo alude a noticias sobre PE que aparecen después (incluso años) de que tuvieran lugar. En este caso dado **el** tamaño de **la** muestra no supone un problema grave.

bastante en el tiempo a efectos de su evolución temporal se contabilizan cada seis meses. Es decir que un conflicto con protestas registradas entre enero de 1990 y mayo de 1991 contabilizará dos veces en 1990 y una en 1991.

C.2. La "filosofía" de la codificación

(juicios del investigador e información incompleta)

C.2.1 Un criterio conservador (e información mínima)

El criterio seguido en la codificación ha sido conservador en el sentido de que sólo la información explícita en la noticia ha sido **codificada**. Salvo en los siguientes dos supuestos:

el investigador conoce por su conocimiento del objeto de estudio o la lectura de otras noticias posee información fidedigna de tipo complementario (por **ejemplo**, en el caso de vincular el nombre de un activista a una organización)

determinada información no aparece por su carácter trivial y por lo tanto no específicamente **mencionada**, pero se deduce lógicamente de **la** información implícita

Siguiendo este **criterio** conservador no se han codificado protestas sin información sobre el año, el lugar donde se **produjeron**, su demanda y la forma adoptada.

C.2.3 Codificación de información imprecisa

La información imprecisa se puede referir a dos planos distintos: la identificación de un EP (discutida más adelante) o información sobre el valor de determinada variable. En relación con esta última:

Indicaciones imprecisas sobre cantidades (**p. ej.**, "muchos" o "varios" para el caso de asistentes a una manifestación) tienen que ser traducidas a números. El criterio seguido ha sido el siguiente

Varios, algunos (grupos, días, participantes, etc.) se traduce en 4

Más (o menos) de X se traduce en $X + (o -) 10\%$ de X

Muchos, pocos, la mayoría de pueden a veces estimarse por encima dependiendo del contexto (y conocimiento de casos similares). Sin embargo, ante la duda la práctica consiste en no contestar.

C.2.4EPennoticias-sumario

Las "**noticias-sumario**", NS son aquellas en las que⁴

- (a) se informa que determinado "promotor" ha organizado un gran número de distintos actos de protesta durante un espacio temporal (por ejemplo, "la coordinadora **anti-vertedero** viene celebrado concentraciones en la plaza del ayuntamiento cada domingo durante los últimos dos años"),
- (b) se informa sobre la organización por parte de diferentes grupos actuando en distintas localidades de protestas sobre un mismo tema durante en la misma fecha (aproximadamente)

Reglas de **codificación** de protestas aparecidas en NS:

En el primer caso (a) se **codifica** un EP cada sábado durante los últimos 12 meses (aunque la noticia señale que las protestas se produjeron durante más de un año). En el segundo caso (b) se pueden dar dos circunstancias. Primero que el número de localidades no esté determinado, aunque se mencionen algunas. En este caso, se **codifica** un EP para cada una de las localidades mencionadas, más un EP adicional. Segundo, puede que se precise el número de localidades pero no se dé el nombre; por ejemplo si se informa sobre la manifestación de "100,000 personas en 17 **capitales** de provincia, siendo las manifestaciones más concurridas las de Madrid y Barcelona con 20.000 personas en cada una"; en este

⁴ Existen otras formas posibles de NS. Aquí me refiero a las detectadas en la lectura de **El País** durante el periodo indicado.

caso se **codifican** 17 EP, asignando a las 15 capitales de provincia restantes 60.000/15 participantes.

EP procedentes de NS son identificados en la variable SUMARIO.

*C.3 Codificación de variables específicas: el caso **del (N)EP***

Esta sección ilustra los criterios más importantes en la **codificación** de variables analizadas. Me centro en la variable **NEP** que posiblemente es la que plantea más interrogantes cuya solución resulta menos evidente.

NEP (Número de Evento de Protesta)

Cada protesta tiene un número de ocho dígitos **distinto**, compuesto por ía fecha (de inicio **del** evento: año/mes/día) y, número de EP registrado ese día (de 01 a 09).

*Cuando el inicio del EP no está claro sobre **la** base de la información que ofrecen **la(s)** noticia(s) se sigue **las** siguientes reglas:

- (1) cuando el día del inicio no está claramente determinado se codifica la fecha más temprana sobre la que existe certeza de que se estaba ya produciendo,
- (2) Cuando la noticia informa sobre un EP sin mencionar el **día**, y se puede deducir que ocurrió en el día anterior a la publicación de la **misma**, se codifica con esa fecha. Cuando de la noticia se desprende que no tuvieron lugar el día anterior y no se pueden situar en ningún momento concreto, **no se codifican**.

*En ausencia de elementos adicionales, la orientación es la siguiente:

"Fin de semana" se traduce en domingo

"Hace unos días/semanas/meses" se traduce en tres **días/semanas/meses antes** de la fecha de **publicación** de la noticia

"Recientemente" o "no hace muchos días" se traduce como siete días antes de la fecha de la publicación

*Para **formulaciones del tipo**, a **principios/mediados/finales** de mes se crea un PEN artificial utilizando los siguientes dos dígitos 41/42/43 **respectivamente**, en **el lugar** correspondiente a día del mes (la **codificación** de estos casos debe prestar especial atención para no incurrir en duplicaciones)

***Cuando** sólo se conoce el **año** (por ejemplo, 1988), el NEP se **codifica** como sigue: 88 00 00 01 (02,03, etc.)

***Cuando** además del año (por **ejemplo**, 1988) **también** se indica la estación (aunque sin precisar el **mes**, el NEP asignado se ajusta al siguiente criterio:

invierno: 88 01 00 01 (02,03, etc.)

primavera: 88 02 00 01 (02,03, etc.)

verano: 88 03 00 01 (02,03, etc.)

otoño: 88 04 00 01 (02,03, etc.)

C.4. *El procedimiento de codificación*

En el proceso de **codificación** se ajusta a los siguientes cuatro pasos;

1. Selección **de noticias**

Lectura de las secciones del El País incluidas en análisis con **el** objeto de **identificar posibles** protestas, fotocopiando y agrupando noticias con información aparentemente ligada a un mismo evento de protesta (y, en la medida de lo **posible**, a un mismo caso de conflicto)

2. **Identificación (y descarte)**

Lectura detallada de las noticias seleccionadas, identificando información de protestas que se ajustan a la definición de EP (y con la información mínima). Se realizó en tandas de diez días. Las noticias descartadas se conservan hasta el final **del** proceso de **codificación** a la espera de que aparezca información adicional en el futuro

3. Codificación

Se realizó directamente sobre el programa SPPS utilizando la **aplicación data-entry**, y, preferentemente, por orden cronológico.

4. Archivo

Cada noticia (o noticias) relativas a un EP fue identificada (con el valor de **la variable NEP**) y archivada. De **tal** manera que ante cualquier duda o fácil revisar la información **codificada sin** necesidad de volver a la fuente. También puede facilitar la codificación de nuevas variables no incluidas en el cuestionario original.

D. Cuestionario de Organizaciones del Movimiento Ecologista, TEA99

D.1. Listado de las 32 organizaciones encuestas:

WWF-ADENA*, ALA, Amics de la Natura-EeA, Amigos de la Tierra, ANA, ANAT-LANE, ANDA, ÁNSAR, Arco Iris, ASCAN, Asociación VIDA SANA, ATEA, CIDN*, COAGRET, CODA-Ecologistas en Acción, Coordinadora Ecoloxista d'Asturies, Coordinadora Ecoloxista de Vigo, Ecologistas en Acción Astorga y León, Ecologistas en Acción-Acmaden, Ecologistas en Acción-La Rioja, Ecologistas en Acción-Otus, Federación Ecoloxista Galega (FEG), Fondo Patrimonio Natural Europeo, GADEN, Gredos Verde, Greenpeace, Itaca-Amigos de la Tierra, Colla Ecoloxista La Carrasca, SEO/Birdlife, Turón, Xoriguer. (*datos adaptados de otro cuestionario).

D.2. Preguntas

1. ¿Cuál es el nombre de vuestro grupo/organización?
2. ¿En qué año se fundó? 19__
3. ¿Está vuestra organización integrada por distintos grupos? (es decir sois una coordinadora o realizáis labores de coordinación entre distintas organizaciones?)

Sí D

No D

4. Si sois una organización con socios/miembros formales, por favor asegúrate de que tus respuestas a lo largo del cuestionario se

refieren consistentemente a un único nivel o ámbito organizativo. (Señala solamente uno).

- D Organización estatal
- D Organización Autonómica
- D Organización provincial
- D Organización comarcal/local

4a. Si vuestra organización tiene distintos niveles de organización, por favor indica el número de

organizaciones autonómicas _____
organizaciones provinciales _____
organizaciones locales _____

5. Si sois una grupo o red de grupos "informal", (sin socios/miembros formales), por favor asegúrate de que tus respuestas a lo largo del cuestionario se refieren consistentemente a un único nivel o ámbito organizativo. (Señala solamente uno).

- $\overline{D}$ Ámbito Estatal
- $\overline{U}$ Ámbito Autonómico
- $\overline{U}$ Ámbito Provincial
- $\overline{U}$ Ámbito comarcal/local

5a. Si vuestra organización es una red informal de grupos, por favor indica el número de

grupos autonómicos _____
grupos provinciales _____
grupos locales _____

Nota: Por razones de comodidad, en el resto del cuestionario usamos el termino grupo, independientemente de que la vuestra sea una organización más o menos formal, una coordinadora, una red informal de grupos, etc. Por el mismo motivo utilizamos el termino "ecologista" de una manera amplia para referimos a todos los grupos que se dedican a la protección y mejora del medio ambiente siendo

conscientes de la diversidad de planteamientos existente entre los distintos grupos.

6. Perteneceís a otros grupos (coordinadoras, redes, alianzas nacionales o internacionales, etc.)

U No D Sí (Por favor, especifica a cuáles)

7. Por favor, indica la zona (o zonas) del Estado en las que estáis más representados. Utiliza preferentemente un criterio **territorial-administrativo** (es **decir**, por provincias o CC.AA) **matizando**, si así lo deseas, con otros criterios que juzgues convenientes (geográfico, medio social (urbano, rural), tipo de ecosistema (litoral, montaña, etc.); (por ejemplo: "*en todas las CC.AA salvo Euskadi y Murcia y especialmente en zonas urbanas*").

8. ¿Cuáles son los que temas a los que os dedicáis preferentemente? (Por favor, señala con una cruz uno o varias de los siguientes temas)

D Especies Animales

D Especies vegetales autóctonas

D Protección del paisaje y medio ambiente rural

☐ Política forestal

D Selva amazónica

☐ Agricultura y ganadería

G Caza

D Pesca

D Extracción de recursos

G Turismo rural/Ecoturismo

D Producción industrial

D Armas/militarismo

G Construcción, Transportes y Comunicación

D Instalaciones industriales

D Viviendas

D Otras edificaciones

U Carreteras

Q Trenes (Alta Velocidad)

D Aeropuertos

D Puertos

G Tráfico

G Otros

D Vertidos/Tratamiento/Transporte de Residuos

D Nucleares/radiactivos

D Peligrosos (industriales)

D Sólidos y urbanos

D Otros

D Energía

Q Nuclear

Q Térmica (carbón, gas, petróleo)

Q Hidroeléctrica

Q Solar, eólica, biogas.

D Derechos de los Animales

D Educación Ambiental

☐ Investigación y Tecnología

D Biotecnología

D Otros

D Salud

☐ Alimentación

☐ Contaminación

G del suelo

D de los océanos y mares

D de las aguas interiores (lagos y ríos, subterráneas)

D del aire

D otras

D Ruido

D Otros (indícalos, por favor)_____

9. Por **favor**, indica la frecuencia con la que habéis llevado a cabo durante los últimos doce meses las siguientes actividades

Actividades	Nunca	1-3	4-6	7-9	10-15	16 +
Escritos a Autoridades						
Recogida firmas						
Referéndum						
Conferencia de prensa						
Envío de comunicados prensa						
Reparto de octavillas						
Informes científicos						
Lobbying (reuniones con responsables administra/políticos)						
Gestión/Implementación programas						
Eventos culturales de protesta						
Acciones " ejemplarizantes " (limpieza bosque, etc.)						
Reuniones, <i>Asambleas</i> de protesta						
Concentraciones						
Manifestaciones						
Acciones protesta no verbales (vigilias ; apagones)						
Consultas/alegaciones a procedimiento de EIA						
Alegaciones en otros trámites de información pública o similares						
Recursos administrativos						
Contenciosos administrativos						
Denuncia ante SEPRONA o autoridades ambientales						
Notificaciones ante fiscalía						
Personarse en causas abiertas						
Iniciar querellas						
Boicoteos comerciales (o similar)						
Boicoteos de eventos						
Bloqueos, cortes de accesos						
Huelgas						
Huelgas de hambre						
Ocupaciones						
Otras						

10. Aún sabiendo la **dificultad** para ser muy **preciso**, ¿podrías indicar para cada una de las siguientes actividades si tienen **mayor**, **igual** o **menor** peso que, **digamos**, cinco años atrás?

Actividades	Igual	Más	Menos
Escritos a autoridades			
Recogida firmas			
Referéndum			
Conferencia de prensa			
Envío de comunicados prensa			
Reparto de octavillas			
Informes científicos			
Lobbying (reuniones con responsables administrativa/políticos)			
Gestión/Implementación programas			
Eventos culturales de protesta			
Acciones "ejemplarizantes" (limpieza bosque , etc.)			
Reuniones, Asambleas de protesta			
Concentraciones			
Manifestaciones			
Acciones protesta no verbales (vigilias; apagones)			
Consultas/alegaciones a procedimiento de EIA			
Alegaciones en otros trámites de información pública o similares			
Recursos administrativos			
Contenciosos administrativos			
Denuncia ante SÉPRONÁ o autoridades ambientales			
Notificaciones ante fiscalía			
Personarse en causas abiertas			
Iniciar querellas			
Boicoteos comerciales (o similar)			
Boicoteos de eventos			
Bloqueos, corte de accesos			
Huelgas			
Huelgas de hambre			
Ocupaciones			

11. Algunos grupos tienen socios formales, mientras que otros establecen relación con sus socios más informal. En la tabla que sigue, de acuerdo a el tipo de **afiliación** dominante en vuestro grupo, nos gustaría que nos proporcionaras el número de **socios**, estimando también el número o porcentaje de los realmente activos. (Indica, debajo los socios son grupos o personas)

Año	Afiliación formal		Afiliación Informal
	Total	Activos	
1988			
1989			
1990			
1991			
1992			
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			

Tipo de miembros (personas, grupos, etc.)

12. Para el mismo periodo, ¿podrías indicar el presupuesto anual y el número de personas empleadas (**liberados**)?

Año	Presupuesto	Número de Empleados (Liberados) (ver abajo)			
		a	b	c	d
1988					
1989					
1990					
1991					
1992					
1993					
1994					
1995					
1996					
1997					

Por **favor**, asigna a cada empleado una única categoría,
 a tiempo completo
 b tiempo parcial (menos de 30 horas semanales)
 c programas públicos de promoción de empleo
 d. Otros (**especificar**)_____

13. ¿Cuáles fueron las principales fuentes de ingresos en el presupuesto del año pasado (1997)? (Por **favor**, estima los porcentajes).

	Porcentaje
Socios (cuotas/contribuciones) _____	
Donaciones _____	
Subvenciones (estatal/CC.AA.,local) _____	
Subvenciones de la Unión Europea _____	
Compañías Privadas _____	
Fundaciones Privadas _____	
Ventas (merchandising) _____	
Otros _____	
	Suma = 100 %

14. A continuación aparecen listadas una serie de grupos ecologistas de ámbito **autonómico**, estatal e **internacional**, ¿Con qué frecuencia habéis intercambiado con ellas información y/o prestado ayuda en el transcurso de los últimos doce meses (aproximadamente)

454 / *Protesta social y políticas públicas*

	Muchas veces	Alguna vez	Rara vez	Nunca
Friends of Earth-International	G	O	D	D
WWF-Internacional	D	☐	G	D
Greenpeace-Internacional	D	G	☐	☐
European Environ. Bureau(OEMA)	G	☐	D	☐
Climate Action Network	☐	D	D	☐
ANPED	D	D	D	D
Otras internacionales (especificar)				
_____	G	☐	D	☐
_____	D	☐	☐	☐
Amigos de la Tierra	D	D	☐	O
Greenpeace-España	☐	☐	Q	D
WWF-ADENA	☐	☐	D	D
CODA	☐	D	D	G
Ecologistas en Acción	D	D	Q	D
CIDN(Consejo Ibérico)	D	D	☐	☐
SEO	☐	G	D	☐
FPNE	Q	G	☐	☐
AEDENAT	D	☐	☐	D
CAME	G	☐	D	D
Red Estatal Ciudadanos contra Incineración	G	Q	O	ü
COAGRET	D	O	D	G

(Añade otros grupos de ámbito estatal y/o autonómico que echas en falta en la lista):

_____	☐	D	☐	☐
_____	☐	D	☐	D
_____	☐	D	D	☐

15. ¿Con qué frecuencia habéis colaborado en campañas con estos grupos o redes durante los últimos doce meses?

	Muchas veces	Alguna vez	Rara vez	Nunca
Friends of Earth-International	☐	D	Q	☐
WWF-Internacional	☐	D	☐	☐
Greenpeace-Internacional	D	D	D	D
European Environm. Bureau(OEMA)	D	D	D	G
Climate Action Network	D	D	☐	☐
ANPED	D	D	☐	☐
Otras internacionales (especificar)	Ü	D	a	G
	D	D	a	Ü
Amigos de la Tierra	D	O	D	G
Greenpeace-España	☐	D	D	D
WWF-ADENA	D	D	G	Ü
CODA	D	D	D	D
Ecologistas en Acción	D	G	O	☐
CIDN(Consejo Ibérico)	D	O	D	☐
SEO	O	D	D	O
FPNE	a	a	D	a
AEDENAT	D	D	D	☐
CAME	D	D	☐	D
Red Estatal Ciudadanos contra Incineración	D	D	Q	D
COAGRET	G	☐	G	☐

(Añade otros grupos de ámbito estatal y/o autonómico con los que habéis colaborado bastante y no están listados):

	D	D	O	G
	G	☐	D	G

16. En el caso de ser un grupo de ámbito estatal:

¿Es alguno de los componentes de la junta directiva (o equivalente) miembro de la junta directiva (o equivalente) de otro grupo? En caso afirmativo identifica las organizaciones en cuestión.

17. En el caso de ser un grupo de ámbito subestatal:
Te consta si: entre los miembros más **activos**, alguno participa de manera activa también en alguna otra organización?. En caso afirmativo, identifica, por favor las organizaciones en cuestión.

	A nivel de comisión estatal	o en alguna sección grupo local
Amigos de la Tierra	D	D
WWF-Adena	☐	☐
Greenpeace	D	D
CODA	D	D
Ecologistas en Acción	☐	☐
Aedenat	D	G
CAME	a	☐
SEO	☐	D
CIDN	a	☐
Otros _____	a	D
_____	G	n
_____	G	G

miembro de grupos
autonómicos

- ☐ _____
☐ _____
☐ _____
☐ _____
☐ _____
☐ _____
☐ _____

miembro de grupos internacionales
/locales(especificar)

- ☐ European Environmental Bureau
☐ Friends of the Earth International
☐ World Wide Fund for Nature
☐ Greenpeace International
☐ Climate Action Network
☐ (otros) _____
☐ _____

18. De entre las siguiente organizaciones, indica, por favor, aquellas con las que habéis mantenidos intercambio regular de información/colaboración

☐ U Amnistía Internacional

- ☐ Otros grupos de Derechos Humanos (especifica) _____
- ☐ Grupos **anti-racistas** (especifica) _____
- ☐ Grupos de **solidaridad/cooperación al desarrollo**(especifica) _____
- ☐ Asociaciones de **vecinos**(especifica) _____
- ☐ **Pacifistas**(especifica) _____
- ☐ Derechos de la **mujer**(especifica) _____
- ☐ **Gay/Lesbianas**(especifica) _____
- ☐ Organismos **públicos**(especifica) _____
- ☐ **Sindicatos**(especifica) _____
- ☐ **Organizaciones** de Empresarios o **compañías**(especifica) _____
- ☐ Instituciones de Investigación (**Institutos/Dptos.universitarios**) (especifica) _____
- ☐ Colectivos profesionales/científicos (**especifica**) _____
- ☐ Los Verdes/Grupo Verde (especifica) _____
- D IU**
- D PSOE**
- D PP**
- ☐ Nacionalistas de **Izquierdas**(especifica) _____
- ☐ Nacionalistas **Conservadores**(especifica) _____
- ☐ otros partidos (especifica) _____
- ☐ Asociaciones de salud y **Bienestar**(especifica) _____
- ☐ Grupos deportivos y de **Ocio**(especifica) _____

- ☐ Asociaciones Culturales(específica) _____
- ☐ Asociaciones religiosas(específica) _____
- ☐ otras _____

19. En tu opinión, ¿cuáles son los grupos, en el campo del medio ambiente o en otros campos, con los que **habitualmente** cooperáis?
(De mayor a menor importancia)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

20. En caso de necesitar alguna otra información podemos contactar con

Nombre: _____

Tel. _____

Sí tenéis alguna cuestión, por favor contactar con

Manuel Jiménez

Tel. 91 4354240 (Ext.272)

CEACS

Castelló 77, 28006 Madrid

(manuel@ceacs.march.es)

Gracias por vuestra colaboración

£. Listado de Entrevistadas/os

Nombre (por orden alfabético)	Entidad/Cargo*	Lugar y fecha de la entrevista
<i>Representantes del movimiento ecologista:</i>		
Álvarez, Ernesto	GREFA (Presidente)	Madrid, 3 junio 1996
Calero, José Manuel	SILVEMA (Secretario General)	Málaga, 5 noviembre 1996
Canals, Purificación	DEPANA (Presidenta)	Barcelona, 17 julio 1996
Castaño, César	CEPA (Secretario General)	Sevilla, 21 enero 1997
Chus	Cárcava (Presidente)	Getafe , 23 junio 1996
Cunill, Manel	ADENC (Presidente)	Sabadell, 15 julio 1996
del Castillo, Alfonso (y otros)	AGADEN (Cádiz)	Cádiz , 17 y 22 enero 1997
Galán, Pepe	FEPGr (comisión jurídica)	Granada , 16 enero 1997
García Rey, Pepe	CEPA (comisión contaminación)	Sevilla , 26 junio 1997
García, José Luis	Ecologistas en Acción	Madrid, 8,23 junio 1999
Gómez, Aurora	CIDN (responsable en Madrid)	Madrid , 5 febrero 1997
López-Marijúan, Daniel	FEPG (responsable de residuos)	Cádiz, 8 mayo 1997
López-Uralde, Juantxo	Greenpeace	Madrid, 3 febrero 1997
Martínez-Camarero, Carlos	Ecologistas en Acción (comisión jurídica)	Madrid, 17 febrero 1998
Moner, Joseph	CEPA_Bcelona (Presidente)	Molins de Rei, 24,30 julio 1996
Muñiz, Miguel	Acció Ecologista	Barcelona, 21 noviembre 1996
Oberhuber, Theo	Ecologistas en Acción (antiguo Secretario General de CODA)	Madrid, (varios días) julio 1999
Pardo, Enric	ANG (Secretario General)	Girona , 25 julio 1996
Rivera, Pepe	GEM (Presidente)	Almería, 8 noviembre 1996
Robert, Marc	GEVEN (Presidente)	El Vendrell , Tarragona, 29 julio de 1996
Saavedra, Delí	IAEDEN (Presidente)	Girona, 22 julio 1996
Sánchez, Alejandro	SEO/Birdlife (director ejecutivo)	Madrid, 10 diciembre 1998
Segovia, Carlos	ANDALUS (Presidente)	Sevilla, 20,21 enero 1997
Soler, eduardo	GEPEC (Presidente)	Tarragona, 30 julio 1996

Nombre (por orden alfabético)	Entidad/Cargo*	Lugar y fecha de la entrevista
Vallecillo , Carlos	WWF-ADENA (Responsable de Comunicación y Campañas)	Madrid, 5 febrero 1997
Vázquez, Joan	IAPDEN (Secretario General)	Lleida, 24 julio 1996
Yllescas , Lola	FEPG (Coordinadora)	Cádiz, 24 enero 1997
<i>Otras entrevistas:</i>		
Fuentes-Bodelón , Fernando	Jefe del Secretariado de la CIMA (1972-1985)	Madrid, 3 septiembre 1997
Jiménez-Buixa , María José	Jefa de Área de la Subdirección General de Asuntos Jurídicos de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos exteriores	Madrid, 13 enero 1998
Lara , Horacio	Secretario grupo de IU en el Parlamento Andaluz	Sevilla , 2 junio 1997
Lara , Ladislao	Viceconsejero de Medio Ambiente del ente preautonómico de la Junta de Andalucía (1979)	Sevilla, 3 julio 1997
Mardones , Inmaculada	Redactora de El País	Madrid, 17 febrero 1999
Ruiz, Rafael	Redactor de El País	Madrid , 17 febrero 1999
Tapías , Francisco	Director General de Calidad Ambiental, Consejería de Medio Ambiente de Andalucía (en la DGMA del MOPU a finales de los ochenta)	Sevilla, 25 de junio 1997
* Cargo por el que fue entrevistado/a		

REFERENCIAS

- Adell, R. 2000. "Los Movimientos Sociales en los Noventa: Volumen y Actores de la Movilización", en **Grau**, E. y P. **Ibarra**. Anuario Movimientos Sociales. Una mirada sobre la Red. Barcelona: Icaria
- Adell, R. 1998. "El Estudio de la Movilización como Indicador de Participación **Sociopolítica**", trabajo presentado en el *VI Congreso Español de Sociología*, A Coruña.
- Adell, R. 1997. "**Manifestations et Transition Démocratique en Espagne**", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 27: 203-222,
- Adell, R. 1989. *Transición Política en la Calle: Manifestaciones Políticas de Grupos y Masas: Madrid, 1976-1987*. Colección Tesis doctorales de la Universidad Complutense de Madrid, nº 283/89. Madrid : Universidad Complutense de Madrid.
- AEDENAT-Stichting Natuur en Milieu. 1996. *El Derecho de Acceso a la Información sobre Medio Ambiente*. Guía Práctica. Madrid: Aedenat.
- AEDENAT 1988. "Situación Actual del Movimiento **Ecologista**", *De Juventud*, 28-12: 81-97.
- Aguilar, P. 1997. "**Collective Memory of the Spanish Civil War: the Case of the Political Amnesty in the Spanish Transition of Democracy**", *Democratization* 4 (4): 88-109.
- Aguilar, P. 1996. *Memoria y Olvido de la Guerra Civil Española*. Madrid: Alianza.
- Aguilar, S. 1998. "Las Políticas de Medio Ambiente: entre la Complejidad Técnica y la Relevancia Social", en **Gomà**, R. y J. Subirats (Eds.) *Políticas Públicas en España*. Madrid: Ariel.

- Aguilar, S. 1997. *El Reto del Medio Ambiente*. Madrid: Alianza Editorial
- Aguilar S., N. Font y J. Subirats (Eds.) 1999. *Política Ambiental en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aguilar S. y M. Jiménez. 1999. "Las Marismas del Odiel" en Aguilar et al. (Eds.) *Política Ambiental en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aguilar S. y J. Subirats. 1998. "The Conflicts Engendered by Waste Facilities Siting: Lessons to Be Learned from a Spanish Case", en Dente, B., P. Fareri y J. Ligteringen, *The Waste and the Backyard. The Creation of Waste Facilities: Success Stories in Six European Countries*. Dordrech: Kluwer Academic Publishers.
- Alaides, 2000. "Apuntes para una Historia del Ecologismo", *El Ecologista*, 21:52-55.
- Alonso, A., N. Barceló y J.M. Bustamante. 1991. "La Reacción de los Movimientos Sociales a la Crisis y a la Guerra del Golfo Pérsico", *Anuario Centro de Investigaciones por la Paz, CIP 1990-1991*. Barcelona: CIP; Icaria.
- Alonso, E. 1989. "La Participación de Individuos en la Toma de Decisiones relativas al Medio Ambiente en España. Aspectos Constitucionales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 61: 49-65.
- Álvarez, C. 1993. Aspectos Jurídicos del Procedimiento de EIA, en VVAA, *Jornadas sobre Procedimientos Jurídicos y Medio Ambiente*. Madrid: CODA.
- Álvarez, J. 1995. "Movimientos Sociales en España: del Modelo Tradicional a la Modernidad Post-franquista". Madrid : Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Allende, J. 1993. "Mitos y Realidad en los Estudios de Impacto Ambiental, *Alfoz*, 96: 68-72.
- Allende, J. 1988 "Política de Ordenación del Territorio y Políticas Sectoriales. El Caso de la Comunidad Autónoma Vasca", en HVEE/TVAP *Actas del Congreso sobre Ordenación del Terri-*

- torio y Medio Ambiente*, celebrado en el seno del II Congreso Mundical Vasco, Vitoria.Gasteiz, 28-30 septiembre.
- Anderson, A. 1994. "Source-Media Relations: the Production of the Environmental Agenda" en Hansen, A. (Ed.) *The Mass Media and Environmental Issues*. Leicester: Leicester University Press.
- APIA, 1998. // Congreso Nacional de Periodismo *Ambiental*. Madrid: Asociación de Periodistas de Información Ambiental.
- Archipiélago. 1991. "Veinte Años de Ecologismo Radical. Conversación con Mario Gavina (1981)", *Archipiélago*, 8:33-55.
- Arenas Muñoz, J.A. 2000. *Diccionario Técnico y Jurídico del Medio Ambiente*. Madrid McGraw Hill.
- Barcena, I., P. Ibarra y M. Zubiaga. 1995. *Nacionalismo y Ecología. Conflicto e Institucionalización en el Movimiento Ecológico Vasco*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Barcena, I., P. Ibarra y M. Zubiaga 1998. "Movimientos Sociales y Democracia en Euskadi. Insumisión y Ecologismo", en Ibarra, P. y B. Tejerían (Eds.) *Los Movimientos Sociales. Transformaciones Políticas y Cambio Cultural*. Madrid: Editorial Trotta.
- Barnes, S.H. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, California: Sage.
- Barreiro, B. 2000. *Democracia y Conflicto Moral: la Política del Aborto en España e Italia*. Madrid: Istmo.
- Beck, U. 1995. *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Benedicto, J. 1997. "Las Bases Culturales de la Ciudadanía Democrática en España", en Castillo, P. e I. Crespo (Eds.) *Cultura Política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bigas, J. 1992, "El Ecologismo en el Estado Español", *Ecología Política*, 3:91-98
- Böerzel, T. 2000. "Why there Is no 'Southern Problem'. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union", *Journal of European Policy*, 7(1):141-162

- Böerzel, T. 1999. "Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 573-596.
- Böerzel, T. 1998. "The Greening of a Polity? The Europeanisation of Environmental Policy-Making in Spain", *South European Society and Politics*, 3(1): 65-92.
- Böerzel T. y T. Risse. 2000. "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change". *European Integration Online Papers*, EIoP, 4(15); <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Borgatti, S.P., M.G. Everett y L.C. Freeman. 1999. *Ucinet 5 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Natick: Analytic Technologies.
- Botetzagias, I. 2001. "'Wining' the Battles, Loosing the War? The impact of European Integration for the Greek environmental Movement" Manuscrito.
- Brand, K-W. 1999. "Dialectics of Institutionalization: The Transformation of the Environmental Movement in Germany", *Environmental Politics* 8(1): 35-58.
- Brundtland, G. H. 1988. *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza.
- Burstein, P. 1991. "Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes", *Annual Review of Sociology*, 17: 327-350.
- Burstein, P., R.L. Einwohner y J.a. Hollander, 1995. "The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective", en Jenkins, J.C. y B. (Eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Cabal, E. 1996. *Historia de los Verdes*. Madrid: Mándala.
- Cable, S. y C. Cable. 1995. *Environmental Problems, Grassroots Solutions: The Politics of Grassroots Environmental Conflict*. New York : St. Martin's Press.
- Camps, F. 1997. *Iniciativa Legislativa Popular*. Barcelona: Editorial Mediterrània

- Casado de Otaola, S. 1997. *Los Primeros Pasos de la Ecología en España*. Madrid: MAPA.
- Casellas, J. 1996. *Crisi Social y Movimient Civic, La Conca de Barbera i l'Alt Camp contra el Pla de Residus*. Valls; Montblanc (Tarragona): Institut de Estudis Vallencs; Centre d'Estudis de la Conca de Barbera.
- Casquette, J. 1996, "Ecologismo", en Mardones, J.M. (Dir.) *JO Palabras clave sobre Movimientos Sociales*, Estella; Navarra: Editorial Verbo Divino.
- Castañer, X. 1998. "La Política Industrial. Ajustes, Nuevas Políticas Horizontales y Privatización: 1975-1996, en Gomá, R. y J. Subirats (eds.), *Políticas Públicas en España*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Castells, M. 1986. *La Ciudad y las Masas: Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Castro, L. 1994. "La Izquierda y la Tentación de las Armas", en Roca, J.M (Ed.) *El Proyecto Radical. Auge y Declive de la Izquierda Revolucionaria en España*. Madrid: Los Libros de Catarata.
- Castro, G. 1999. "El Ruido" en Ecologistas en Acción, *El Medio Ambiente en Madrid. Análisis y Alternativas* Ecologistas. Madrid: Ecologistas en Acción.
- CCOO. 1996. *Primera Jornadas Confederales Sindicalismo y Medio Ambiente*, Madrid, 13, 14 y 15 de marzo de 1995. Madrid: Confederación Sindical de CC.OO., Departamento Confederado de Ecología y Medio Ambiente.
- CCOO. 1993. *La Problemática de los Residuos Tóxicos y Peligrosos*. Madrid: CC.OO- Departamento Confederado de Ecología y Medio Ambiente.
- CEIA 1999. "Un nuevo Modelo de Comunicación Ambiental para Europa: del Consumo al Uso de la Información", *Informe Expert Corner elaborado* para La Agencia Europea de Medio Ambiente por el Centro de Estudios de Información Ambiental (traducción del original en inglés) (<http://www.ictnet.es/terrabit>).

- CEIA 1997. "Dossier, 1992: La Cumbre de la Tierra. 1997: Fórum Río+5". Barcelona: Centro de Estudios de Información Ambiental (<http://www.ictnet.es/terrabit>).
- CEOE. 1994. "Observaciones a las Líneas Básicas del Plan Nacional de Residuos Peligrosos", Documento elaborado por la Comisión de Medio Ambiente de la CEOE.
- Chulia, E. 1995. "La Conciencia Ambiental de los Españoles en los Noventa", *ASP Research Paper* 12(a)/1995.
- Cobb, R.W. y C.D. Eider. 1972. *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building*. Boston : Allyn and Bacon.
- CODA. 1995. "El Plan Nacional de Residuos Peligrosos". Manuscrito.
- CODA 1994. "Consideraciones al Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional". *Manuscrito*.
- CODA. 1993. Encuesta CODA. Resultados y Conclusiones Provisionales. *Documento interno*.
- Collier, R.B y D. Collier 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Colomer, J. M. 1999, 'Las Instituciones de la Crispación Política', *Claves*, 74: 44-47.
- Costa, P. 1985b., AEORMA, ía Asociación Pionera del Ecologismo Político y Antinuclear", *Quercus*, 20:20-23.
- Costa, P. 1985a, *Hacia la Destrucción Ecológica de España*, Madrid: Grijalbo.
- Costa, P. 1978. *Energía, el Fraude y el Debate*. Barcelona: La Gaya Ciencia.
- Crenson, M.A. 1971. *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Criado, H. 2000. "La lógica de la Movilización electoral en España: el Gasto en Campañas Electorales". *Manuscrito*.

- Crozier, M. 1975. *The Crisis of Democracy: Repon on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York: New York University Press.
- da Cruz, H. 1985. "Amigos de la Tierra: el Bautizo Internacional de los Ecologistas Hispanos", *Quercus*, 20:29-31.
- Dalton, R.J. 1994. *The Green Rainbow. Environmental Groups in Western Europe*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dalton, R.J. 1995. "Strategies of Partisan Influence: West European Environmental Movements" en Jenkins, J.C. y B. Klandermans 1995 (Eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dawson, J.I. 2000. "The Two Faces of Environmental Justice: Lessons from the Eco-Nationalist Phenomenon, *Environmental Politics*, 9(2): 22-60.
- de la Fuente, I. 1984. "El pacifismo Español Levanta el Vuelo", *Tiempo de Paz*, 1: 50-59.
- de la Torre, M. y C. Kimber, 1997, "Access to Environmental Information in Spain" *European Environmental Law Review*, February: 53-62.
- de los Ríos, A. 1988. *Política Energética Española de 1973 a 1984*, Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid
- de Pablos, J.M. 1985, "AEDEN, el Motor del Ecologismo durante la Transición Democrática", *Quercus*, 20:23-28.
- Defensor del Pueblo. 1999. *Informe Anual 1998 y Debates en las Cortes Generales*. Madrid: Cortes Generales, Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo.
- Dekker, K., M. Diani, A. Jamison y L. Kuande. 1998. "Representing the Public: New Roles for Environmental Organizations", en Jamison, A. (Ed.) *Technology Metes the Public. Pesto Papers 2*. Aalborg: Aalborg University Press.
- della Porta, D. y H. Reiter 1998. "The Policing of Mass Demonstration in Western Democracies" en *Idem* (Eds.) *Policing*

- Protest, The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- della Porta, D. y M. Diani. 1999. *Social Movements. An Introduction*. London: Blackwell Publishers.
- Diani, M. 2001. "Social Movement Organisations vs. Interest Groups: A Relational View", trabajo presentado en la *1ª Conferencia General del ECPR, Canterbury*, 6-8 de septiembre de 2001.
- Diani, M. 2000a, "Formal Environmental Organizations in Environmental Protest in Italy 1988-1997", trabajo presentado el *ECPR Annual Sessions, Copenhagen*, 14-20 de abril.
- Diani, M. 2000b. "Networks and Social Movements: from Metaphor to Theory?", trabajo presentado en la conferencia "*Social Movements Analysis: The Network Perspective*", Ross Priory, Loch Lomond, 23-25 June 2000.
- Diani, M. 1997, "Social Movements and Social Capital: a Network Perspective on Movement Outcomes", *Mobilization*, 2(2): 129-147.
- Diani, M. 1996. "Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy", *American Sociological Review*, 61(6): 1053-1069.
- Diani, M. 1995. *Green Networks. A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Diani, M. 1992a. "The Concept of Social Movement, *The Sociological Review*, 40: 1-25.
- Diani, M. 1992b. "Analysing Social Movement Networks", en Diani, M y R. Eyerman, *Studying Collective Action*. London: Sage Publications Ltd.
- Diani, M. y Donati, P. 1999, "Organisational Change in Western European Environmental Groups: A Framework for Analysis", *Environmental Politics*, 8 (1): 13-34.
- Dirección General de Política Interior. 1996. *Manifestaciones 1978-1994*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior. (datos proporcionados en papel)

- Dobson, A. 1997. *Pensamiento Político Verde*, Madrid: Paidós.
- Doherty, B. 1997. "Tactical Innovation and Protest Repertoirre in the Radical Ecology Movement in Britain", trabajo presentado en *European Sociological Association Conference*, Essex University, 27-30 agosto.
- Doherty, D., M. Paterson, A Plows y D. Wall. 2001. "Constructing the Fuel Protests: New Populist Movements in British Politics". *Manuscrito*.
- Donati, P. 1996. "Building a Building a Unified Movement: Resource Mobilization, Media Work, and Organizational Transformation in the Italian Environmentalist Movement", *Research-in-Social-Movements,-Conflicts-and-Change*, 19: 125-157.
- Donati, P. 2000. The Industrial Class In Post-Industrial Age: Corporate Political Strategies in the Environmental Issue 1985-1995. Tesis Doctoral. *European UnivesityInstitute*, Florence.
- Downs, A. 1972 "Up and Down with Ecology. The Issue Attention Cicle", *Public Interest* 28: 45-51.
- Downs, G.W. 2000. "Constructing Effective Environmental Regimes", *Annual Review of Political Science*, 3: 25-42.
- Dawson, J.I. 2000. "The Two Faces of Environmental Justice: Lessons from the Eco-Nationalist Phenomenon, *Environmental Poliifics*, 9(2): 22-60.
- Dudley, G. y J. Richardson, 1996. "Why does Policy Change over Time?", *Journal of European Public Policy*, 3(1): 63-83.
- Duerst-Lahti, G. 1989. "The US Government's Role in Building The Women's Movement, *Political Science Quarterly* 104 (2): 249-268.
- Dundwoody, S. y R.J. Griffin. 1993. "Journalistic Strategies for Reporting Long-term Environmental Issues: a Case Study of three Superfund Sites", en Hasen, A. (Ed.) *The Mass Media and Environmental Issues*. Leicester: Leicester University Press.
- Durán, M.A. y M. Gallego 1986. "The Women's Movement and the New Spanish Democracy", en Dahlerup, D. (Ed.) *The New*

- Women's Movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA*. London; Beverly Hills, Calif.: Sage, 1986.
- Duyvendak, J.W. 1995. *The Power of Politics: New Social Movements in France*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Ecologistas en Acción 2001. Conclusiones sobre la Protección Penal del Medio ambiente 17-18 febrero, en <http://www.ecologistasenaccion.org>.
- Ecologistas en Acción. 2000. "Estrategias de Acción". *Documento interno*.
- Ecologistas en Acción (Comisión de Jardines y Parques). 1999. "La jardinería en Madrid", en VVAA, *Medio Ambiente en Madrid. Análisis y Alternativas Ecologistas*. Madrid: Ecologistas en Acción.
- Eder, K. 1999. "La Institucionalización de la Acción Colectiva. ¿Hacia una Nueva Problemática Teórica en el Análisis de los Movimientos Sociales?", en Ibarra, P. Y B. Tejerán (Eds.) *Los Movimientos Sociales*, Madrid: Editorial Trotta.
- ENRESA. 1998. *Actitudes de los Españoles hacia el Medio Ambiente (1997-1998)*. Madrid: ENRESA.
- Escario, P., I. Alberdi y A.I. López. 1996. *Lo Personal es Político: el Movimiento Feminista en la Transición*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Escobar, G. 1994. "Evaluación de Impacto Ambiental en España: Resultados Prácticos". *CyTET*, II(102): 585-595.
- Estevan, A. y A. Sanz 1996. *Hacia la Reconversión Ecológica del Transporte en España*. Bilbao: Bakeaz, Centro de Documentación y Estudios para la Paz.
- Fernández, J. 1999. *El Ecologismo Español*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández, J. 1997 "Ecología y Medios de Comunicación: una Marginación Simbiótica", *Revista de Occidente*, 194-95:115-127.
- Fernández, J. 1995, *Periodismo Ambiental en España*, Madrid: MOPTMA.

- Fernández, J.R. 1998. "La Reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología en España: un Método para Señalar a los Principales Actores", comunicación presentada en el *VI Congreso Español de Sociología*, 24-26 de septiembre.
- Fernández, I. y J. Sanroma. 2000. "La Aplicación del Derecho Ambiental en España", Apéndice en AAVV. *La Situación del Mundo: Informe Anual del Worldwatch Institute sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Barcelona: Icaria.
- Fernández, R. 2000, "Transporte versus Sostenibilidad" Biblioteca Ciudades para un mundo más sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>.
- Fillieule, O. 1997. "Plus ça Change, Moins ça Change: Demonstrations in France, During the Nineteen-eighties". *EUI Working Paper*, RSC No. 97/18. Florence : European University Institute.
- Fillieule, O. 1996. "Pólice Records and the National Press in France: Issues in the Methodology of Data-Collections from Newspapers, *EUI Working Papers*, RSC No. 96/25. Florence: European University Institute.
- Fillieule O. y Jiménez, M. (en preparación). "On Methodology" en Rootes, C. (Ed.) *Environmental Protests in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Flam, H. 1994. "A Theoretical Framework for the Study of Encounters between the State and Antinuclear Movements", en Idem (Ed.) *States and Anti-nuclear Movements*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Friedman D. y D. McAdam, 1992 "Collective Identity and Activism. Networks, Choices and the Life of a Social Movement", en Morris, A y C. Mclurg Mueller (Eds.) *Froniiers in Social Movement Theory*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Font, J. (Coord.) 2001, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel
- Font, N. 2001. "La Europeización de la Política Ambiental Desafíos e Inercias", en Closa, C. (Ed.) *La Europeización del Sistema Político Estatal*. Madrid: Istmo.

- Font, N. 2000. "La Política Medioambiental", en Morata, F. (Ed.) *Políticas Públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Font, N. 1996b. La Europeización de la Política Ambiental en España. Un Estudio de **Implementación** de la Directiva de Impacto Ambiental. *Tesis Doctoral Inédita*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Font, N. 1996a, 'The Europeanisation of Spanish Environmental Policy: Marginal Adaptations to Innovative Agendas', paper presented at the *8eme Colloque International de la Revue "Politiques et Management Public"*, Paris.
- Font, N. y J. Subirats (Eds.) 2000, *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona: Icaria.
- Freeman L.C. 1979. "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification", *Social Networks*, 1: 215-239.
- Fundación Entorno. 2000. "Hábitos de Consumo y Medio Ambiente en España. Avance de Conclusiones", www.fundacion-entorno.org.
- Fundación Entorno. 1998. *Libro Blanco de la Gestión Medioambiental en la Industria Española*. Madrid : Ediciones Mundi-Prensa.
- Gallego-Díaz, S. y B. de la Cuadra. 1989. *Crónica Secreta de la Constitución*. Madrid: Tecnos
- Gamson, W.A. 1998. "Social Movement and Cultural Change" en Giugni, M.G., D. McAdam y C. Tilly (eds.) 1998, *From Contention to Democracy*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Gamson, W.A. 1992, *Talking Politics*. Cambridge (Inglaterra); New York, (Estados Unidos): Cambridge University Press.
- Gamson, W.A. 1987., "Introduction" en Zald, M. N. y J. McCarthy, (Eds.), *Social Movements in an Organisational Society. Collected Essays*, New Brunswick, NJ: Transaction.
- Gamson, W.A y A. Modigliani. 1989. "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: a constructionist Approach", *American Journal of Sociology* 95(1): 1-37.

- García, X., J. Reixac y S. Vilanova, 1979. *Combat Ecologista a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- García, M.A. 1985, "Primeras Reuniones de los Conservacionistas: Pamplona 1973 y Oviedo 1974", *Quercus*, 20: 16-19.
- Gavina, M. 1984, "Ecología y Política: Encuesta a Mario Gavina", *Tiempo de Paz*, 4: 100-101.
- Gaviria, M. 1980, "Modelos de Crecimiento, Movimientos Ecológicos y Partidos Políticos" *CEUMT*, 22(1): 23-28.
- Gerhards I y D. Rucht. 1992. "Mesomobilization: Organizing and Framing in two Protest Campaigns in West Germany", *American Journal of Sociology*, 98(3) 555-595.
- Gil, M. "La Subversión Ecológica. Entrevista con Mario Gaviria", *Transición*, 6(3): 10-14.
- Giugni, M.G. 1998. "What it Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements, *Annual Review of Sociology*, 98: 371-93.
- Giugni, M.G., D. McAdam y C. Tilly (Eds.) 1998, *From Contention to Democracy*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Giugni, M.G., D. McAdam y C. Tilly (Eds.). 1999, *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Goma, R. y J. Subirats (Coords.). 1998. *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Goldstone, J.A. 1998. "Social Movements or Revolutions? On the Evolution and Outcomes of Collective Action" en Giugni, M.G., D. McAdam y C. Tilly (Eds.) *From Contention to Democracy*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Gomáriz, E. 1984. "OTAN: Por un Debate Clarificador", *Tiempo de Paz* (2): 78-85.
- Gomáriz, E. 1987. "El Movimiento por la Paz en España", *Revista Internacional de Sociología*, 45 (3): 549-565.

- Gómez, C. y F.J. Noya y A. Paniagua. 1999. *Actitudes y Comportamientos hacia el Medio Ambiente en España*. Madrid : CIS.
- Gómez, C. y A. Paniagua 1996. "Caracterización Sociodemográfica de la Sensibilidad Ambiental en España", *ICE*, 751: 128-147.
- Grant, J. y W. Maloney. 1997. *The Protest Business? Mobilizing Campaign Groups*, Manchester: Manchester University Press.
- Grau, M. 2000. The Effects of Institutions and Political Parties upon Federalism: The Channelling and Integration of the Comunidades Autónomas within the Central-level Policy Processes in Spain, 1983-1996. *Tesis Doctora Inédita*. European University Institute, Florence.
- Greenpeace 1994. Incineración de Basuras: Razones para un No. *Informe*.
- Gunther, R. "Spain. The Very Model of Modern Élite Settlement", en Higley, J. y R. Gunther (Eds.), *Élites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Gunther, R., J. R. Montero y J. I. Wert. 1999. "The Media and Politics in Spain: From Dictatorship to Democracy", *ICPS Working Papers* 176.
- Gusfield, J.R. 1981. *The Culture of Public Problems*. Chicago: Chicago University Press.
- Habermas, J. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston, Mass.: Beacon,
- Hall, P. y R. Taylor. 1996. "Political Science and the three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44(5): 936-957.
- Hall, P. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, P. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polity Press.
- Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162:1243-1248.

- Hayes, G. 2000. "Exeunt Chased by Bear: Structure, Action and the Environmental Opposition to the Somport Tunnel", *Environmental Politics*, 9(2): 126-148.
- Hernes, H.M. 1988. "Scandinavian Citizenship", *Acta Sociológica*, 31(3): 199-215.
- Heywood, P. 1998. "Power Difussion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process", *West European Politics*, 21(4): 103-123.
- Highley, J. y M.G. Burton. 1989. "The Élite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns", *American Sociological Review*, 54: 17-32.
- Hilgartner, S. y CX Bosk 1988. "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model", *American Journal of Sociology* 94:(1): 53-78
- Hyvärinen, M. 1997. "The Merging the Contexto into Collective Action" en Edmondson, R. (Ed.). *The Political Context of Collective Action. Power, Argumentation and Democracy*. London: Routledge.
- Hill, A. 1997. "Environmental Conflict: A Values-Oriented Approach", en Gleditsch, N.P. (Ed.) *Conflict and the Environment*. Dordrecht; Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hocke, P. 1998. "Determining the Selection Bias in Local and National Newspaper Reprots on Protests Events" en Rucht, D., R. Koopmans y F.Neidhardt (Eds.) *Acts of Dissent*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Hug, S. y D. Wisler (1998), "Correcting for the Selection Bias in Social Movement Research", *Mobilization*, 3(2): 141-161.
- Ibarra P. y A. Rivas 1996, Environmental Public Discourse in the Basque Country. The Conflict of the Leizaran Motorway, *Comparative Social Research*, 2: 139-151.
- Ikemerry, J.G. 1988. "Conclusión: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy", in Ikenberry, J.G., D.A. Lake y M. Mastanduno (Eds.) *The State and American Foreign Policy*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press.

- IM, 1997. *Memoria del Instituto de la Mujer 1996*. Madrid : Instituto de la Mujer.
- fcng, D. y S. Tarrow. 2000. "Political Contention in a Europeanising Polity, *West European Politics*, 23(4): 73-93.
- Inglehart, R. 1991 *El Cambio Cultural en las Sociedades Industrializadas Avanzadas*, Madrid: CIS.
- Jaime-Jiménez, O. y F. Reinares 1998. "The Policing of Mass Demonstration in Spain: from Dictatorship to Democracy", en della Porta, D. y Herbert Reiter. *Policing Protest. The control of Mas Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Jaime-Jiménez, O. 1998. "Policía y Terrorismo en España (1976-1996)", *Ciencia Policial* 43: 85-102.
- Jamison, A., R. Eyerman y J. Cramer. 1990. *The Making of the New Environmental Consciousness : A Comparative Study of the Environmental Movements in Sweden, Denmark and The Netherlands*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Jánicke, M., H. Weidner y H. Jorgens (Eds.), *National Environmental Policies. A comparative Study of Capacity-Building*. Berlin: Springer.
- Jánicke, M y H. Weidner. 1995. *Successful Environmental Policy : A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin: Sigma.
- Jenkins, J.C. 1995. "Social Movements, Political Representantion, and the State: An Agenda and Comparitive Framework", en Jenkins, J.C. y B. Klandermans (Eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Jenkins, J.C. 1983. "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements". *American Review of Sociology*, 9: 527-533.
- Jenkins, J. C. y B. Klandermans 1995. "The Politics of Social Protest" en Idem (Eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Jenkins-Smith, H. C. y Sabatier, P. A. 1993. "The Study of Public Policy Processes", en Sabatier, P.A. y H.C Jenkins-Smith (Eds.) *Policy Change and Learning. And Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Jiménez, M. (en preparación) "Spain: Environmental Protests in an Emerging Policy Domain", en Rootes, C, (Ed.) *Environmental Protests in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, M. 2001. "Sustainable Development and the Participation of Environmental NGOs in Spanish Environmental Policy: The Case of Industrial Waste Policy", en Eder, K. y M. Kousis (Eds.) *Environmental Politics in Southern Europe: Actors, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jiménez, M. 1999a. "Consolidation Through Institutionalisation? Dilemmas of the Spanish Environmental Movements in 1990s", *Environmental Politics*, 8 (1):149-171.
- Jiménez, M. 1999b, "Struggling for the Environment: A Profile of Recent Environmental Protests in Spain", *Estudio/Working Paper* 143, November. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Johnston, H., E. Laraña y J.R. Gusfield. 1994. "Identities, Grievances, and New social Movements" en Laraña, E., H. Johnston y J. R. Gusfield (eds.) *New Social Movements: from Ideology to Identity*. Philadelphia : Temple University Press.
- Kaase, Max. 1992. "Direct Political Participation in the EC Countries in the Late Eighties", en Gundelach, Peter y Karen Siune (Eds.), *From Voters to Participants*. Aarhus, Dinamarca: Política.
- Karl, T. L. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23 (1): 1-21.
- Key, V. O. 1955, "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, 17: 3-18.

- Kitschelt, H.P. 1986, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, 16(1): 58-85.
- Kitschelt, H.P. 1993, "Social Movements, Political Parties and Democratic Theory", *The Annals*, 528: 13-29.
- Klandermans, B. 1988. "The Formation and Mobilization of Consensus", en Klandermans, B, H. Kriesi y S. Tarrow (Eds.) *From Structure to Action*, Greenwich, CT.: JAI Press.
- Klandermans, B. 1997. *The Social Psychology of Protest*. Oxford: Blackwell.
- Klandermans, B. y D. Oegema. 1987. "Potentials, Networks, Motivations, and Barriers: Steps towards Participation in social Movements. *American Sociological Review*, 52: 419-31.
- Klingemann, H-D. y D. Fuchs 1995. *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.
- Koopmans, R. 1998. "The Use of Protest Event Data in Comparative Research: Cross-National Comparability, Sampling Methods and Robustness", en Rucht, D., R. Koopmans y F. Neidhardt (Eds.). *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*, Berlin: Edition Sigma.
- Koopmans, R. y D. Rucht (en preparación). "Protest Event Analysis" en Klandermans, Bert y Suzanne Staggenborg (Eds.), *Methods in Social Movement Research*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Koopmans, R. y P. Statham. 1999. "Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches", *Mobilization*, 4(1): 40-51.
- Kousis, M., D. della Porta y M. Jiménez, 2001. "Southern European Environmental Activism: Challenging the 'Laggards' Label", trabajo presentado en la 1ª Conferencia General del ECPR, Canterbury, 6-8 de septiembre.
- Krackhardt, D., J Blythe y C. McGrath. 1994. "KrackPlot 3.0: An Improved Network Drawing Program.", *Connections*, 17(2):53-54.

- Kriesi, H. 1996. "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context", en McAdam, A. J. D. McCarthy y M. N. Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Kriesi, H. 1995, "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on their Mobilization", en Jenkins, J. Craig y B. Klandermans (Eds), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kriesi, H. 1989. 'The Political Opportunity Structure of the Dutch Peace Movement', *West European Politics*, 12 (3): 295-312.
- Kriesi, H., R. Koopmans, J.W. Duyvendak y M. Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- La Spina, A. Y G. Sciortino. 1993. "Common Agenda, Southern Rules. European Integration and Environmental Change in Mediterranean States", en Liefferink, J.D., P.D. Lowe y A.P.J. Moll (Eds.) *European Integration and Environmental Policy*. London; Belhaven Press.
- Lacey, C. y D. Longman 1993. "The UK Press and Public Access to the Environment and Development Debate", *Sociological Review*, 41 (2): 207-243.
- Lafferty, W.M. 1999. *Implementing LA21 in Europe: New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (ProSus).
- Laíz, Consuelo (1995), *La Lucha final. Los Partidos de la Izquierda Radical durante la Transición Española*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Lancaster, T. D. 1989. *Policy Stability and Democratic Change. Energy in Spain's Transition*, University Park and London: the Pennsylvania State University Press.
- Laraña, E. 1999. *La Construcción de los Movimientos Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

- Lasb, S., B. Szerszynski y B. Wynne (Eds.) 1996. *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Lemkow, L. 1984. *La Protesta Antinuclear*. Madrid: Mezquita.
- Lichterman, P. 1996. *The Search for Political Community. American Activists Reinventing Commitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. J. y J. R. Montero. 1999. "The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges. *Estudios/Working papers*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales; 1999/138. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Lo, Clarence Y. H. (1992), 'Communities of Challengers in Social Movement Theory' en Morris, A. D. y C. McClurg Mueller (Eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven y London: Yale University Press.
- Lowe, P. Y J. Goyder (1983) *Environmental Groups in Politics*, London: George Allen & Unwin.
- Lowi, T. J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political theory", *World Politics*, 16: 677-715.
- Maguire, D. 1995. "Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?", en Jenkins, J.C. y B. Klandermans (Eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maravall, J.M. 1985, *La Política de la Transición*. Madrid: Taurus (reimpresión de la 2ª edición de 1984).
- Martín, S. y J. García. 1996. "El Plan Nacional de Regadíos", *GAIA*, 10: 36-39.
- Martínez, L. 1994., "Nuevas Asociaciones por el Medio Ambiente. Solidaridad Internacional e Intergeneracional, *Documentación Social*, 94:124-140.
- Martínez, J. 1997. *La Nueva Cultura del Agua*. Bilbao: Bakeaz

- McAdam, D. 1994. "Culture and Social Movements" en Larafía, E. et al. (Eds.) *New Social Movements: From Ideology to Identity*. Philadelphia: Temple University Press.
- McAdam, D. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, D., J. D. McCarthy y M. Zald (Eds.). 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D., C. Tilly y S. Tarrow. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy J. D. y Mark Wolfson (1996). "Resource Mobilization by Local Social Movement Organizations: Agency, Strategy, and Organization in the Movement Against Drinking and Driving", *American Sociological Review*, 61(6): 1070-1088.
- McCarthy, J. D., C. McPhail, J. Smith y L.J. Crishock. 1998. "Electronic and Print Media Representations of Washington, D.C. Demonstrations, 1982 and 1991: A Demography of Description Bias", en Rucht, D., R. Koopmans y F. Neidhardt (Eds.). *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*. Berlin: Edition Sigma.
- McCarthy J. y Zald, M. N. 1977 "Resource Mobilisation and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology*, 82(6): 1212-1241.
- McDonough, P, S. Barnes y A López 1984, "Authority and Association: Spanish Democracy in Comparative Perspective", *The Journal Of Politics*, 45: 652-688.
- McPhail, C. y D. Schweingruber. 1998. "Unpacking Protest Events: A Description Bias Analysis of Media Records with Systematic Direct Observations of Collective Action" en Rucht, D., R. Koopmans y F. Neidhardt (Eds.) 1998. *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*. Berlin: Edition Sigma.

- Mendrinou, M. 1996. "Non-compliance and the European Commissions' Role in Integration", *Journal of European Policy* 3(1):1-22.
- Meny Y. y J.C. Thoenig, 1992. *Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, D. y S. Tarrow (Eds.). 1998. *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Michels, R. 1962 (1911). *Political Parties: a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Collier Books.
- MIMAN 1997. *Medio Ambiente en España, 1996*, Madrid: Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Industria y Energía. 1978. Plan Energético Nacional 1978-1987. Madrid: Ministerio de Industria y Energía, Servicio de Publicaciones.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 1991. *Plan Energético Nacional 1991-2000*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Centro de Publicaciones.
- Minkoff, D.C. 1997. "Producing Social Capital. National Social Movements and Civil Society", *American Behavioral Scientist*, 40(5): 606-619.
- Minkoff, D.C. 1994. "The Institutional Structuring of Organized Social Action, 1955-1985, *Research in social Movements, Conflicts and Change*, 17: 135-171.
- Mitchell, T. 1991. 'The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics', *American Political Science Review*, 85(1):77-98
- Montero, J.M. 1996, "Fuentes de Información Ambiental", n Jornadas Sobre Medios de Comunicación y los Retos Sociales del Año 2000, Córdoba 21-23 de junio.

- Montero J. R. y R. Gunther. 1994, "Sistemas 'cerrados' y Listas 'Abiertas': sobre Algunas Propuestas de Reforma del Sistema Electoral en España" en *VVAA. Reforma del Régimen electoral: Debate Celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 31 de enero.
- Montero, J.R. y M. Torcal (1994), 'Valued Change, Generational Replacement and Politics in Spain', *Estudio/Working Paper 1994/56*, Madrid: Instituto Juan March.
- Montero, J. R. 1981 "Partidos y Participación Política: Algunas Notas sobre la Afiliación Política en la Etapa Inicial de la Transición Española", *Revista de Estudios Políticos*, 23: 33-72.
- Morán, M.L. 1997. "Élites y Cultura Política en la España Democrática", en Castillo, P. e I. Crespo (Eds.) *Cultura Política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F. 2000 (Ed.) *Políticas Públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- MORI 1995. *Átitudes Towards WWF. An International Survey of Environmental Journalists. Final Interpretative Report* (Research Study conducted for WWF-International).
- Mota, F. 1999, "La Realidad Asociativa en España", en Subirats, J. (Ed.), *¿Existe Sociedad Civil en España. Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- MOPT 1985. *Medio Ambiente en España, 1984*. Madrid: Dirección General de Medio Ambiente, MOPT.
- Naredo, J. 1996. "Sobre el Origen, Uso y Contenido del Término Sostenible", Biblioteca Ciudades para un Mundo más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>.
- Navarro C. J. 2001. "Límites y Contingencia de la Democracia Asociativa. Gobierno Municipal y Asociaciones Cívicas en Italia y España (1960-1995)", en Font, J. (Coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel
- Nieto, J. y J. Riechmann. 1996. "Papel de los sindicatos en el medio ambiente. Ponencia presentada al III Congreso Nacional de Medio Ambiente, Madrid, del 25 al 29 de noviembre de

1996. Madrid: CCOO, Secretaría Confederal de Medio Ambiente y Salud Laboral.
- Oberschall, A. 1973. *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Offe, C. 1988. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.
- Oliver, P.E. y G. M. Maney 2000. Political Proceses and Local Newspaper. Coverage of Protest Events: From Selection Bias to Triadic Interactions, *American Journal of Sociology*, 106 (2): 463-505.
- Oliver, P. y H. Jonhston 2000. "What a Good Idea! Ideologies and Frames in Social Movement Research". *Mobilization*, 5 (1): 37-54.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press,
- Osorio. 1995. "Conferencia de Clausura de Jomadas sobre las Costas Españolas", Málaga 8 de marzo. *Manuscrito*.
- Oxhorn, P. 1995. *Organizing Civil Society: the Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press,
- Page, B. I. 1996. *Who Deliberates?: Mass Media in Modern Democracy*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Palau, D. 1988 "Historia del Feminismo Español", *Integral*, 99:18-23.
- Panebianco, A. 1990. *Modelos de Partido: Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pardo, M. 1994. "El Impacto Social en las Evaluaciones de Impacto Ambiental: su Conceptualización y Práctica", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66: 141-170.
- Pardo, R. 1988. "El Feminismo en España: Breve Resumen", en Folguera, P. (Ed.) *Feminismo en España : Dos Siglos de Historia*. Madrid : Editorial Pablo Iglesias.

- Parrado, S. 1996. *Élites de la Administración Estatal 1982-1991: Estudio General y Pautas de Reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Pastor, J. 1999. "El 'Déficit Social' de la Participación Política no Electoral. Iniciativas Ciudadanas y Movimientos Sociales". *Documentación Social*, 114: 125-141.
- Pastor, J. 1998. "La Evolución de los Nuevos Movimientos Sociales en el Estado Español" en Ibarra, P. y B. Tejerina (Eds.) *Los Movimientos Sociales. Transformaciones Políticas y Cambio Cultural*. Madrid: Editorial Trotta.
- Pastor, X. 1985, "Los Intentos Federativos del Ecologismo Vistos desde la Flota Isleña del GOB", *Quercus*, 20: 34.
- Pastor, X. 1997, "La Sociedad Organizada en Defensa del Medio Ambiente", *Revista de Occidente*, 194-95: 128-142.
- Pérez-Díaz, V., J. Mezo y B. Álvarez-Miranda. 1996. *Política y Economía del Agua en España: Criterios, Alternativas y Proceso de Aprendizaje*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Pérez, N. 1994. *Regulación Constitucional del Referéndum*. Jaén: Universidad de Jaén, Secretariado de Publicaciones.
- Peters, G. B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London; New York: Pinter.
- Pierson, P. 1993, "When Effect Become Cause. Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45 (4): 595-628
- Pierson, P. 2000. "Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94(2): 251-265
- Piulats, O. 1992, "Teoría y Praxis de la Política Verde en el Estado Español", *Ecología Política*, 3:65-78.
- Piven, F.F. y R.A. Cloward. 1995. "Movements and Dissensus Politics", en Darnovsky, M, B. Epstein and R. Flacks (Eds.) *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple University Press.
- Prevost, G. 1993. "The Spanish Peace Movement in a European Context", *West European Politics*, 16: 144-164

- Presidencia del Gobierno. 1977. *Medio ambiente en España 1977*. Madrid: Subsecretaría de Planificación, Presidencia del Gobierno .
- Pridham, G. 1994. "National Environmental Policy-making in the European Framework: Spain, Greece and Italy in Comparison", en Baker, et al. (Eds.) *Protecting the Periphery*. Essex: Frank Cass and Co.
- Pridham, G. 1996. "Environmental Policies and Problems of European Legislation in Southern Europe". *South European Politics and Society* 1(1): 47-73.
- Pridham, G. y D. Kostadakopulos. 1997. "Sustainable Development in Mediterranean Europe?. Interactions between European National and Sub-national Levels", en Baker et al. (Eds.) *The Politics of Sustainable Development*. London: Routledge.
- PSOE. 1982. *Programa Electoral Partido Socialista Obrero Español: por el cambio*. (Elecciones generales 1982).
- PSOE. 1979. *Resolución Política del Congreso Extraordinario*, Madrid 28-29 septiembre 1979.
- Radaelli, C.M. 2000. "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration online Papers*, 4(8); <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Rawcliffe, P. 1998. *Environmental Pressure Groups in Transition*. Manchester; New York: Manchester University Press.
- Ringius, L. 2001. *Radioactive Waste Disposal at Sea: Public Ideas, Transnational Policy Entrepreneurs and Environmental Regimes*. Cambridge MA: MIT Press.
- Roberston, R. 1997. "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", en Feartherstone, S. Lash y R. Robertson (Eds.) *Global Modernities*. London: Sage.
- Rochon, W.A. y D.A. Mazmanian. 1993. "Social Movements and the Policy Process", *The Annals*, 528: 75-87.
- Rochon, T.R. 1988. *Mobilizing for Peace: the Antinuclear Movements in Western Europe*. London: Adamantine.

- Roe, E. 1994. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press.
- Rootes, C.A. (Ed.) (en preparación). *Environmental Protests in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Rootes, C.A. 1999a. "Reaction, Rejection or Renewal? Reflections on the Resurgence of Environmental Protests in Britain" Paper presented at the *ECPR Joint Sessions, Mannheim, March 26-31*.
- Rootes, C.A. 1999b. "Environmental Movements: From Local to Global", *Environmental Politics*, 8 (1) 1-12.
- Rootes, C.A. 1997. "Shaping Collective Action: Structure, Contingency and Knowledge", en Edmondson, R. (Ed.). *The Political Context of Collective Action. Power, Argumentation and Democracy*. London: Routledge
- Rucht, D. 1999. "Linking Organization and Mobilization. Michels' 'Iron Law of Oligarchy' Reconsidered", *Mobilization* 4 (2): 151-169.
- Rucht, D. 1996. "The Impact of National Contexts on Social Movements Structures: A Cross-Movement and Cross-National Comparison", en McAdam, D., J. D. McCarthy y M. N. Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Rucht, D. 1990. "The Strategies and Action Repertoires of New Movements," en Dalton, R.J. y M. Küchler (Eds.) *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*. Cambridge: Polity Press.
- Rucht, D. 1989. "Environmental Movement Organizations in West Germany and France: Structure and International Relations, en Klandermans, B. (Ed.) *International Social Movement Research*, 2; 61-94.
- Rucht, D. 1988. "Themes, Logics and Arenas of Social Movements" A structural Approach", *International Social Movement Research*, 1: 305-328.

- Rucht, D. y T. Ohlemacher 1992. "Protest Event Data: Collection, Uses and Perspectives", en Diani, M. y R. Eyerman, *Studying Collective Action*. London: Sage Publications Ltd.
- Rucht, D., R. Koopmans y F. Neidhardt (Eds.) 1998. *Acts of Dissent. New Developments in the Study of Protest*. Berlin: Edition Sigma.
- Rucht, D. y J. Roose. 1999 "The Germán Environmental Movement at a Crossroads?" *Environmental Politics*, 8(1): 59-80.
- Ruiz, E. 1993. *El Derecho al Medio Ambiente como Derecho de Participación*. Zarautz: Arartako.
- Ruiz de Olabuénaga, J.I. 2000. *El Sector no Lucrativo en España*. Madrid : Fundación BBV..
- Sáez, J. 1985. "Retazos de las Memorias de un Viejo Defensor de la Naturaleza", *Queráis*, 20: 37-40.
- Saénz, C. 1991. "Reflexiones sobre el Movimiento Ecologista y sus Relaciones con el Primer Gobierno Socialista". *Sistema*, 104-5: 155-162.
- Saénz, C. 1985. "Ecología y Política: Encuesta a Concepción Saénz", *Tiempo de Paz*, 4: 106-107.
- Sampedro, V. 1997. *Debates sin Mordaza: Desobediencia Civil y Servicio Militar, 1970-1996*. Madrid: Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Constitucionales.
- Sanchis, F. 1996. "Spain", en Hallo, R. (Ed.), *Access to Environmental Information in Europe*. London: Kluwer
- Santamarta, J. 1998. "Turismo y Medio Ambiente" *GAIA*, 14: 48-51.
- Sanz, L., R. Fernández Carro y C. E. García. 1999, Centralidad y Cohesión en las Redes de Colaboración Empresarial en la I+D Subsidiada, *Papeles de Economía Española*, 81: 219-241.
- Schattschneider, E.E. 1964, *The Semisovereign people: a Realist's View of Democracy in America*. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Scott, J. 1991. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage.

- SEMAV 1995. *Memoria del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Año 1994*. Madrid: MOPTMA.
- Sempere, J. y J. Riechmann, 2000, *Sociología y Medio Ambiente*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Skocpol, T. 1996, "Unrevelling From Above", *The American Prospect*, 25: 20-25, <http://epn.org/prospect/25/25-cnt2.html>.
- Smith, M. J. 1993. *Pressure, Power and Policy*, Hemel Hempstead, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Snow, D. A. y R. D. Benford. 1992. "Master Frames and Cycles of Protest" en Mueller, A. y C.M. Mueller (Eds.) *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Conn : Yale University Press.
- Snow, D. A. y R. D. Benford. 1988. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization", *International Social Movement Research*, 1:197-217.
- Snow, D., R. D. Benford Jr., S. K. Worden y R.D. Benford. 1986. "Frame Alignment Process, Micromobilization, and Movement Participation", *American Review of Sociology*, 51: 464-481.
- Subirats, J. (Ed.) 1999. *¿Existe Sociedad Civil en España?. Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Subirats, J. y R. Goma. 1998a. 'Democratización, Dimensiones de Conflicto y Políticas Públicas en España', en Gomà, R. y J. Subirats (Eds.). *Políticas Públicas en España*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Subirats, J. y R. Goma. 1998b. "La dimensión de estilo de las políticas públicas" entramados institucionales y redes de actores", en Gomà, R. y J. Subirats (Eds.) *Políticas Públicas en España*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Tarrow, S. 1998a. *Power in Movement*. Cambridge/New York: Cambridge University Press (2ª edición).
- Tarrow, S. 1998b. "Studying Contentious Politics: From Event-ful History to Cycles of Collective Action", en Rucht, D., R. Koopmans y F. Neidhardt (Eds.) *Acts of Dissent*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.

- Tarrow, S. 1996a. "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review*, 90(2): 389-397.
- Tarrow, S. 1996b. "Social Movements in Contentious Politics: A Review Article" *American Political Science Review*, 90(4): 874- 883.
- Tarrow 1996c. States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements", en McAdam, D., J. D. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. 1995a. "The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective"; *West European Politics*, 18(2): 223-251.
- Tarrow, S. 1995b "Cycles of Collective Action: Between Moments of Madness and the Repertoire of Contention", en Traugott, M. (Ed.) *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Tarrow, S. 1995c, "Mass Mobilization and Regime Change: Pacts, Reform, and Popular Power in Italy (1918-1922) and Spain (1975-1978)", en Gunther, R., P. N. Diamandouros y H-J. Puhle (Eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tarrow, S. 1988 "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology*, 14: 421-440.
- Thelen, K., S. Steinmo, 1992 "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en Thelen, K., S. Steinmo y F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

- Tilly, C. 1999. "From Interactions to Outcomes in Social Movements", en Giugni, M. et al. (Eds.), *How Social Movements Matter*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Tilly, C. 1994. "Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances", *Berkeley Journal of Sociology*, 38: 1-30.
- Tilly 1995. "Contentious Repertoires in Britain, 1758-1834", en Traugott, M. (Ed.) *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Tilly, C. 1986. *The Contentious French*. Cambridge, Mass.; Belknap Press of Harvard University Press.
- Tilly, C. 1984 "Social Movements and National Politics" en Bright, C. y S. Harding (Eds.) *Statemaking and Social Movements: Essays in History and Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tilly, C. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub.Co.
- Torcal, M. y J. R. Montero. 1999. "Facets of Social Capital in New Democracies: the Formation and Consequences of Social Capital in Spain", en van Deth et. al (Eds.) *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge.
- Tortosa, J. 1987. "Medio Ambiente y Medios de Comunicación", *ABACO*, 3:6-11.
- Valiente, C. 1994. "Feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994". *Estudios/Working Papers*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 58. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Van Biezen, Ingrid. 1998 "Building Party Organisations and the Relevance of Past Models: The Communist and Socialist Parties in Spain and Portugal", *West European Politics*, 21(2): 33-62.
- Van der Heijden, H-A. 1997. "Political Opportunity Structure and the Institutionalisation of the Environmental Movement", *Environmental Politics*, 6 (4): 25-50.

- Varillas, B. 1997, "El Movimiento Asociativo Ecologista", *Temas para el Debate*, 27:44-49.
- Varillas, B. 1996, "Hacia una Nueva Política de Conservación", en **VVAA**, *Medio Natural, Desarrollo Sostenible y Participación Social y Juvenil*. Madrid: **Quercus**.
- Varillas, B. 1989 "El Papel de las Organizaciones no Gubernamentales en la Conservación de la Naturaleza" en **VVAA**, *Reflexiones sobre el Medio Ambiente*, Madrid: Fundación **Friedrich Ebert**.
- Varillas, B. 1987. "Evolución del Movimiento Asociativo de Defensa de la Naturaleza", *De Juventud*, 26:35-45.
- Varillas, B. 1985. "Apuntes para una Historia de la Lucha en Defensa de la Naturaleza", *Quercus*, 20:6-15
- Varillas, B. 1983. "Aproximación al Movimiento Ecologista Español", *De Juventud*, 10(3-6):33-51.
- Varillas, B. Y H. da Cruz, 1981, *Para una Historia del Movimiento Ecologista en España*, Madrid: **Miraguano**.
- Vega, P. 1993. "El Plan Director de Infraestructuras: un Impedimento para la Movilidad Sostenible", *Ciudad y Territorio*, 1 (97): 375-384.
- Villasante T, y Alberich T. 1993. "Experiencias de Participación Ciudadana en Municipios: análisis y propuestas", *Alfoz* (104-105): 87-96.
- Vogel, D. 1993. "Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking", en Weaver R.K. y B.A. Rockman (Eds.) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in United States and Abroad*. Washington, D.C.: The **Brooking Institution**.
- VV.AA. 1991. "Algunas Reflexiones sobre la Campaña Vivir sin Nucleares", *Mientras Tanto*, 46: 23-50.
- Weale, A.. 1992. *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester **University Press**.
- Weisberg, H.F. 1992. *Central Tendency and Variability*. Newbury Park, Calif: **Sage Publications**.

- Woischnik, Alwine. 1986. "Movimiento Ecologista Español", *Revista Iberoamericana de Augestion y Acción Comunal*, 7: 35-72.
- Yoldi 1989. "Oposición Popular a la Autovía Irurtzun-Andoain", *Integral* 119: 539-542.
- Zald, M.N. 1996. "Culture, Ideology and Strategic Framing" en McAdam, et al. (Eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zald, M.N. y J. McCarthy. 1987 (Eds.), *Social Movements in an Organisational Society. Collected Essays*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Zald, M.N. y J. McCarthy. 1980 "Social Movements Industries: Competition and Cooperation among Movements Organizations, en Kriesber, L. (Ed.) *Research in Social Movements, Conflict and Change*. Greenwich, CT.: JAI Press.