

EUROPA Y EL DESAFIO ECOLOGISTA

— Por Konrad von Moltke —

Director del Instituto de Política Europea de Medio Ambiente, centro no lucrativo orientado al análisis crítico de estrategias y alternativas relacionadas con los problemas del medio ambiente en Europa. Es asimismo autor de libros sobre historia medieval, educación comparada y estudios americanos.



El período 1970-80 ha sido para muchos la «década ecologista». A la vista de los muchos cambios habidos en la política internacional, especialmente en los campos de la economía y la energía, esto podría parecer una exageración, pero creo que si sometemos a escrutinio esta generalización, comprobamos que sigue siendo válida, no sólo porque la crisis múltiple de energía contribuyó también al rápido florecimiento de la conciencia ecologista, sino especialmente porque la política ecológica ha sido el área en que los últimos diez años han producido avances más importantes. No podemos hacernos la ilusión de haber encontrado una solución a nuestros problemas energéticos que, sin duda, aún nos tienen que dar malos ratos, pero podemos decir que hemos dado los primeros pasos, de vital importancia, hacia la solución del cúmulo de cuestiones que, agrupadas, constituyen la «política ecológica». De hecho, estoy convencido de que el único camino que lleva a la solución de los problemas energéticos pasa antes por la solución de los problemas ecológicos.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo» el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología y la Energía. El tema desarrollado actualmente es el de Europa. ►

En casi todos los países de Europa se ha promulgado una legislación destinada a luchar contra la polución atmosférica y la contaminación del agua, a solucionar la eliminación o reciclado de basuras y los peligros producidos por la mayor o menor vida activa de las sustancias nocivas, y a proteger la naturaleza y la vida de la fauna y flora naturales. Según los casos, esto se ha hecho o bien revisando leyes existentes o creando otras enteramente nuevas. Más recientemente se han desarrollado iniciativas para combatir el ruido y la degradación del suelo y, en los próximos años, podemos prever avances en relación con la evaluación del impacto que sufre el medio ambiente a causa de las actividades humanas y con la integración de la política ecológica dentro de la planificación agraria y quizá de la urbana. Esta lista constituye por sí misma una prueba fehaciente de la importancia de los acontecimientos que se han producido. De hecho, hemos sido testigos del establecimiento de una nueva era, en este campo.

Quisiera subrayar la importancia de todo lo dicho, desde dos puntos de vista:

— Hace diez años, el término «medio ambiente» definía un concepto amorfo y sentimental que mucha gente utilizaba sin ton ni son. A nadie se le ocurría que pudiera tener importancia por sí mismo; para la mayoría,

En números anteriores se han publicado *Génesis histórica del europeísmo*, por Antonio Truyol Serra, Catedrático de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense; *Balance y perspectivas del Mercado Común*, por Matías Rodríguez Inciarte, Técnico Comercial del Estado; *Portugal y la Comunidad Económica Europea*, por José da Silva Lopes, ex-ministro de Finanzas de Portugal; *Reflexiones sobre política europea*, por Thierry de Montbrial, Director del Instituto Francés de Relaciones Exteriores; *Reflexiones políticas sobre defensa y seguridad de Europa*, por Javier Rupérez, Embajador jefe de la Delegación Española en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa; *La defensa y la seguridad europeas*, por Fernando Morán, Diplomático y escritor; *El triángulo euroatlántico*, por James O. Goldsborough, miembro del Consejo para las Relaciones Exteriores de Nueva York; *Los grupos políticos en el Parlamento Europeo*, por Jacques Georgel, Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de Rennes; *Europa y el sistema internacional*, por Ian Smart, ex-director adjunto del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos; *América Latina, Europa y el Nuevo Orden Económico Internacional*, por Felipe Herrera, Presidente del Banco Internacional de Desarrollo; y *Europa: una economía en la encrucijada*, por José Luis Samperdo, Catedrático de Estructura Económica.

era sólo un aditamento de la política agrícola, económica o de transportes. Aún podemos encontrar indicios de ello en algunos de los arreglos administrativos que se conservan en diversos países de Europa, en los que la política ecológica corre a cargo de diversos ministerios, desde el del Interior, como sucede en Alemania, hasta el de Obras Públicas, como sucede en España. (Es interesante constatar que en Francia y el Reino Unido, los ministerios responsables antiguamente de las obras públicas se han unificado para formar nuevos «ministerios para el medio ambiente».)

— La creación de un área de actuación política completamente nueva no es algo que pase todos los días. Si analizamos el desarrollo de la cultura administrativa de los países europeos, es sorprendente lo escasas que son las cuestiones que han adquirido suficiente importancia pública como para dedicarles estructuras especiales, legislativas o administrativas. Las preocupaciones tradicionales de los gobiernos se centran en los temas de las relaciones internacionales (incluyendo las guerras), la religión, la educación y la cultura, las finanzas y las obras públicas. Como todos sabemos, hasta el siglo XVIII no empezó a prestarse atención sistemática a la política económica. En el XIX, se añadieron a la lista la sanidad pública y los asuntos sociales. Entre las dos guerras mundiales se añadió el nivel de empleo (trabajo) y, después de la segunda, la vivienda y la investigación. En cada uno de estos casos se reconoció que existía por parte del público un interés a largo plazo, que requería un enfoque especial. Pienso que esto es lo mismo que podemos afirmar hoy en día de la política ecológica, lo cual en sí mismo ya constituye un acontecimiento significativo.

Esta es la hipótesis básica de este ensayo, en el cual quisiera comentar ciertos aspectos internacionales de la política ecológica, específicamente en su contexto europeo, y estudiar lo que nos reservan los años venideros y lo que todo ello significa en términos de análisis político.

La política ecológica se preocupa de la protección y

la administración racionales de los recursos naturales, de los que dependen nuestra actividad económica y nuestras vidas.

El consumo de recursos, en el sentido más amplio de la expresión, es en sí una condición básica de la vida. La política ecológica tiene como propósito el mantenimiento de las condiciones básicas necesarias para este consumo, que pone en peligro de destrucción los elementos fundamentales en que se basa nuestra existencia. La política ecológica bien entendida no es ni más ni menos que una base para la administración racional de los recursos. Ahora bien, cuando hablamos de recursos, la mente tiende a centrarse sobre la energía y los minerales y a olvidar que los elementos básicos de la vida son el aire y el agua, seguidos de cerca por el suelo y sus productos.

Apenas quedan ya productos que podamos considerar exclusivamente nacionales. No sólo el aire y el agua están sujetos a desplazamientos internacionales, sino que la mayoría de los demás recursos necesarios para nuestras sociedades industrializadas son objeto de comercio internacional y, por lo tanto, han de administrarse y conservarse con un esfuerzo internacional conjuntado. La política ecológica es, pues, la primera área de actividad política que ha de tratarse desde un principio a nivel internacional. No es una cuestión de elección sino de necesidad, pura y simple.

Al mismo tiempo, sigue siendo cierto que los fenómenos ecológicos tienen un origen regional o local. La tensión producida por la necesidad de actuar regional y localmente, pero dentro de un contexto internacional, plantea problemas formidables.

Desgraciadamente, nuestro sistema internacional no está pensado para afrontar este tipo de problemas. Se basa en el principio de las relaciones entre estados soberanos, que son los únicos actores en este sistema. Así pues, una de las dificultades clave de la política ecológica es la necesidad de desarrollar nuevos métodos para enfrentarnos internacionalmente a las cuestiones impor-

tantes, sin perder de vista en ningún momento las condiciones locales.

A este respecto, la Comunidad Europea constituye una innovación especialmente importante. Es el único organismo internacional capaz de legislar, es decir, que puede crear nuevas leyes. Los trabajos de la Comunidad en relación con la ecología sólo han despertado atención cuando ha habido dificultades, como ha sucedido con el Reino Unido en relación con los principios reguladores de la política de conservación del agua. Los notables avances experimentados han pasado desapercibidos con frecuencia. Lo más sorprendente es que la Comunidad ha aplicado el sistema de las «directrices» a su política ecológica con un cierto éxito.

Las directrices de la Comunidad definen con vigencia legal y, a veces, con gran detalle los objetivos de una línea política determinada y los resultados que pretende conseguir, pero deja a los países miembros la elección de los medios adecuados para ello. Es cierto que el órgano legislativo más importante de la Comunidad, el Consejo, está integrado por los ministros de asuntos exteriores de los países miembros, pero éstos no representan a sus gobiernos, sino que son, simplemente, miembros de una institución comunitaria. La distinción es importante no sólo porque permite aplicar presiones de forma bastante directa a los miembros del Consejo, sino porque las decisiones de este órgano tienen fuerza de ley, sin necesidad de ratificación a nivel nacional. En este sentido, la Comunidad tiene capacidad legislativa.

Este proceso legislativo a nivel comunitario ha conducido a su vez a la cooperación de las diversas políticas ecológicas nacionales. En la mayor parte de los casos, un estado miembro toma la iniciativa en un área concreta, lo cual da lugar a una acción comunitaria que obliga a los demás países a actuar de forma compatible con el primero. En la mayoría de los casos, los países que actúan primero tienen luego que adaptar su propia legislación para coordinarla con las disposiciones de la Comunidad. Así, Francia tomó la iniciativa en cuanto al control de las sustancias tóxicas y a la evaluación

de su impacto sobre el equilibrio ecológico; Alemania fue la primera en preocuparse por el contenido en azufre del fuel-oil para la calefacción y el plomo de la gasolina, y Holanda fue la pionera del control de la calidad del aire y del ruido.

Esta concatenación ha hecho en más de una ocasión que la legislación aprobada en un país sirviera de base para las de los países restantes. Sin lugar a dudas, esto es lo que ha sucedido con la legislación de control de sustancias tóxicas, de la que Francia se preocupó mucho antes que los demás países comunitarios; y creo que es correcto afirmar que Alemania, por ejemplo, hubiera tardado mucho más en adoptar medidas a este respecto (y las medidas adoptadas hubieran sido distintas) de no ser por sus relaciones con la Comunidad.

Así pues, la política ecológica se está expandiendo a nivel europeo, al menos en ciertas áreas vitales. Otras relaciones similares están comenzando a desarrollarse en torno a la OCDE y, en menor grado, al Consejo de Europa.

Para comprender la política ecológica belga, por ejemplo, es necesario conocer la de otros países de la Comunidad (incluyendo la de Italia, por las parecidas reservas impuestas por las relaciones entre el gobierno nacional y las distintas regiones). Para comprender la política económica del Reino Unido es preciso conocer las de Francia, Holanda y Alemania, según cual sea el tema concreto de que se trate, y así sucesivamente. Hemos entrado así en una nueva fase del desarrollo político internacional, en la que el conocimiento de las características de otros países no sólo es importante como norma de comparación o como medio de ver los problemas propios bajo una nueva luz, sino que se convierte en un asunto de interés vital y directo.

Ya he mencionado varias veces el concepto de «estudios de normativas políticas» (*policy studies*). Quisiera ahora añadir unas palabras acerca de este concepto que, como suele suceder, no tiene aún una traducción válida a ninguno de los idiomas continentales. El concepto de «estudios de normativas políticas» se originó en Estados

Unidos, a finales de la década 1960-1970. Si entendemos «normativa política» como un esfuerzo concertado para conseguir un objetivo concreto por medios explícitamente definidos, entonces los «estudios de normativas políticas» no son sólo el análisis de este proceso, sino también una forma de aportarle información y ayuda e incluso de guiarlo. Esto suscita, evidentemente, ciertos problemas concernientes a la relación entre investigación y práctica, cuyas soluciones están sujetas a sistemas muy diversos de autoridad y responsabilidad.

El concepto de «estudios de normativa política» implica una relación muy directa del investigador con el proceso decisorio. Por utilizar un término antropológico, se convierte en «participante-observador». Esto tiene como finalidad proporcionar mejor información al investigador y responsable de la decisión; por otro lado, se da por supuesto que las investigaciones expuestas a un patrón crítico, basado en situaciones decisorias reales, tendrán siempre unas cualidades específicas de incisividad y visión práctica que no tienen las investigaciones realizadas en un contexto analítico e hipotético.

Resulta claro que los estudios de normativas políticas deben seguir el contexto general de los sistemas políticos. Igualmente se adivina que la definición de las normativas políticas requiere un fundamento de debates y análisis continuos, realizados al mismo nivel en que se formule la normativa política en cuestión. Esto se hace muy difícil cuando entramos en el terreno internacional, especialmente en lo tocante a política ecológica europea. La barrera del idioma se deja sentir y, por otro lado, aún sigue siendo verdad que en cada país de Europa se sabe muy poco sobre los demás. ¿Cuántos europeos no alemanes existen capaces, como Alfred Gosser, de dar opiniones constructivas sobre Alemania a los mismos alemanes? ¿Por qué tenemos que circunscribirnos a hablar cada uno de su propio país?

Los problemas organizativos que presentan los estudios de normativas políticas son inmensos. La Comunidad Europea ha intentado varias veces crear instituciones internacionales de investigación, pero estos intentos

sólo han tenido éxito en un caso: el del ISPRA, porque los temas en cuestión requerían organismos de gran envergadura, con estructuras pesadas. Los intentos de crear instituciones más pequeñas y más flexibles (en Florencia y creo que también en Berlín y Dublín), no se puede decir que hayan tenido éxito si aplicamos un modelo razonable de costos y beneficios. El problema estriba en que el mecanismo de cooperación inter-gubernamental no tiene suficiente agilidad para enfrentarse a este tipo de situaciones.

Los lectores especialmente interesados conocerán los documentos de creación de la Dublin Foundation, el Instituto de Berlín o el de Florencia. Los detalles que tienen estos documentos (incluyendo la inmunidad diplomática del personal, con todo lo que ello implica) nos dan una idea de lo difícil que resulta para los gobiernos actuar a través de estructuras internacionales. Por otro lado, los principios básicos de las finanzas públicas hacen muy difícil destinar regularmente fondos públicos a instituciones no gubernamentales y situadas fuera del país. Tengo la impresión de que este área constituye terreno abonado para la iniciativa privada, que es realmente necesaria.

Ya he hablado de mi convicción de que la política ecológica es el núcleo del desarrollo de un tema que ha preocupado a la opinión pública mucho tiempo y que podría definirse como una «política de recursos», aunque interpretando el concepto en su acepción más amplia. Para concluir, quisiera mencionar algunos de los temas más importantes que han de manejarse en este área en los años venideros y que, sin duda, constituirán un importante foco de estudios de normativas políticas.

Si quisiera resumir en una sola palabra lo que diferencia a la política ecológica actual de la futura política de recursos, esa palabra tendría que ser «concatenación». Es típico de las áreas nuevas de acción administrativa que responden a necesidades urgentes el desarrollarse en un aislamiento mayor de lo necesario y con una rapidez que dificulta su puesta en práctica. Así, una caracteris-

tica sorprendente del actual estado de las normativas ecológicas es la separación que existe entre legislación y puesta en práctica y la falta de nexos funcionales efectivos entre la ecología y otras áreas de actividad administrativa. En consecuencia, el reto de los años venideros consistirá en hacer funcionar los instrumentos actuales de acción ecológica, por un lado, y en relacionar la política ecológica con las áreas adyacentes de interés público, por otro.

A este respecto, el área más prometedora es, sin duda, la de las relaciones entre política ecológica y política económica. Nadie se ha opuesto con más vigor a las medidas de protección del medio ambiente que los que están motivados por razones económicas. Sin duda alguna, las actuales dificultades económicas darán lugar a un examen más riguroso de las consecuencias económicas de las normativas ecológicas. Aún hay mucho que hacer a este respecto, pero estoy convencido de que los resultados vendrán a demostrar que la política ecológica ha fortalecido más que debilitado nuestras economías en los últimos años.

Esta afirmación quizá sorprenda a quienes no hayan seguido el debate; pero, no teniendo espacio para analizarla con el detalle que sería de desear, permítaseme mencionar sólo unos cuantos hechos básicos.

— Hasta la fecha, todos los análisis, incluyendo los realizados por la industria, indican que el efecto neto de las medidas de protección ambiental sobre el mercado laboral ha sido neutro a plazo medio y positivo a largo plazo.

— Por fin comienza a aceptarse el hecho de que el desarrollo económico, considerado de acuerdo con los sistemas de medición tradicionales, no va necesariamente acompañado de un aumento de la demanda de energía. Las proyecciones, en cuanto a demanda energética, de las comunidades «ecologistas» han demostrado ser alternativas serias y no puras especulaciones. Este hecho habrá de considerarse con gran atención en los próximos años.

— De las consideraciones ambientales se deduce cada día con más claridad que podrían utilizarse los recursos de una forma más económica y que prácticamente todos los materiales de deshecho pueden convertirse en materias primas. Este hecho puede ser un factor decisivo en la resolución de la crisis de escasez de múltiples recursos a la que nos enfrentamos. Pienso que hay razones suficientes para afirmar que la capacidad para utilizar, eficazmente, los recursos disponibles se ha convertido en uno de los elementos clave de la competitividad. Tengamos en cuenta, entre otras cosas, las estrictas limitaciones impuestas en todas partes al vertido de basuras. En muchos campos de la industria, la capacidad para desenvolverse dentro de las limitaciones impuestas por la ecología se está convirtiendo en uno de los signos inequívocos que caracterizan a las empresas innovadoras y competitivas, con un futuro viable por delante. El corolario que se desprende de este hecho es que la incapacidad para adaptarse a las exigencias ecológicas es un signo de inadecuación de la gestión más que de exceso de condicionamientos.

Quizá estas breves observaciones sirvan para explicar por qué estoy convencido de que la «política ecológica» de la década pasada servirá de introducción a la «política de recursos» de la que empieza y por qué este área de actividad tiene un futuro prometedor. Y quizá sirvan para ilustrar también por qué la política ecológica se está convirtiendo en una preocupación europea y trasciende incluso los límites de la Comunidad, a la que he prestado una atención especial por razones prácticas.

Aún existen asociaciones importantes que realizar: con la política agrícola, con la de transportes y con la de planificación urbana, por citar sólo algunas. Estas asociaciones harán de la ecología foco de interés público en los próximos años, aunque es cierto que las etapas más fáciles del proceso ya han sido cubiertas. Los responsables de la política ecológica tendrán que aprender inevitablemente a enfrentarse a estas asociaciones necesarias y a las exigencias que implican, en cuanto a diversidad de enfoques.