

La protesta social como estrategia de participación: ¿lecciones de nueva gobernanza?

Manuel Jiménez Sánchez

Introducción

En la primera mitad de la década pasada los temas ambientales comienzan a ganar espacio en la opinión pública española y en la agenda política. El conflicto social y el enfrentamiento político alrededor de problemáticas ambientales como el reparto del agua, la realización de infraestructuras de comunicación, o la gestión de las basuras doméstica y los residuos industriales provocaron la apertura de los procesos de toma de decisión a los distintos intereses sociales implicados, como medio de alcanzar consenso social y acuerdo político que permitieran avanzar en su solución.

Gracias a su creciente capacidad de movilización las organizaciones ecologistas jugaron un papel crucial en la incorporación de la variable ambiental en el proceso de toma de decisiones. A nivel local, consiguieron reconducir el rechazo de los ciudadanos ante proyectos de construcción de diferentes infraestructuras (lo que se denomina rechazo NIMBY) hacia debates más amplios relativos al contenido de las políticas, además de estimular niveles de participación de los ciudadanos en la política de sus localidades sin precedentes en muchos casos. La generalización de los conflictos al ámbito estatal provocó la modificación de la estrategia de confrontación de las autoridades a favor de la negociación y la búsqueda de soluciones de consenso. De su presentación como radicales y agitadores se dio paso a las mesas de negociación y a su inclusión en comisiones de expertos y organismos asesores. Esta nueva situación coincide con un giro en el discurso oficial en materia de medio ambiente que incorpora el vocabulario del desarrollo sostenible como concepto central de la política ambiental a integrar en el resto de las políticas sectoriales.

El objetivo de este trabajo es la evaluación de la naturaleza de estos cambios en la orientación de la política ambiental en España, principalmente en lo concerniente a la inclusión de grupos ecologistas en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, nos interesa examinar, desde la perspectiva de la inclusión del interés público ambiental en el proceso decisorio, en qué medida el ámbito de la política ambiental evoluciona hacia un nuevo modelo de gobernanza. En la primera sección la participación ecologista es descrita de acuerdo a tres etapas en las que, con fines analíticos, se puede dividir el desarrollo de la política ambiental. En la siguiente sección se aborda el caso de la política ambiental española, la evolución de la participación ecologista y su papel en el proceso de cambio (y continuidad) de la misma, argumento que es ilustrado en la tercera sección mediante el caso de la política de residuos industriales. El trabajo finaliza con una valoración preliminar acerca de la profundidad y significado de estos cambios.

1. Paradigmas de política ambiental y participación de organizaciones medioambientales

Con el propósito de analizar la relación entre la naturaleza de la política ambiental y la participación de las organizaciones ecologistas, el desarrollo histórico de la política ambiental se puede dividir en tres etapas según el tipo de respuesta del Estado a los problemas del medio ambiente. Cada una de estas respuestas puede considerarse como expresión de distintos paradigmas, o conjunto de creencias, que definen (o no) el medio ambiente como problema político, identifican los objetivos de la intervención pública y los medios para su consecución (la configuración institucional y organizativa del proceso de

toma de decisiones y la utilización de un conjunto determinado de instrumentos de política pública).¹

Estos paradigmas que rigen las consideraciones ambientales de la política pública incorporan presupuestos relativos a la conveniencia y utilidad de la participación de organizaciones que defienden el medio ambiente en el proceso de elaboración y toma de decisiones. Igualmente podemos asumir que dichas valoraciones tienen su reflejo en la configuración institucional y organizativa de la política ambiental. En este sentido, cada etapa en la evolución de la política ambiental puede ser examinada a partir del conjunto de recursos e incentivos que ofrecen para la participación de los distintos grupos ecologistas como parte de las reglas de juego de la política. En algunos casos, la presencia de ecologistas en la red de actores que participan el proceso decisorio puede ser entendida como indeseable. En consecuencia, las autoridades considerarán la presión ecologista como un obstáculo para la consecución eficaz de sus objetivos, negarán, por ejemplo, su legitimidad y cuestionarán el fundamento científico de su crítica o la viabilidad política de sus propuestas. De esta manera, adoptarán una estrategia de exclusión, bloqueando su acceso a los canales (convencionales) para la participación de los ciudadanos previstos en los ordenamientos jurídico-administrativos de los sistemas democráticos, y/o recurrirán a medidas represivas (acciones judiciales/policiales).

En el extremo paradigmático opuesto, la presión de los ecologistas puede ser entendida como una aportación (o *input*) deseable y eficaz para la consecución de los objetivos ambientales fijados². En consecuencia, frente a la estrategia excluyente y represora del supuesto anterior, las autoridades públicas se inclinarán por una estrategia “facilitadora”. Así, los representantes ecologistas serán incorporados al proceso de elaboración y decisión de la política a través de los mecanismos de participación pública ya existentes, así como a través de instrumentos diseñados específicamente para fomentar esta participación.

De esta manera, la evolución a través de distintos paradigmas de la política ambiental está vinculada a cambios en las dinámicas que configuran las oportunidades políticas para el acceso (a la *polity*), el tipo de interacciones con los actores estatales y la influencia de los grupos ecologistas. En la siguiente tabla se sintetizan los rasgos principales de la participación ecologista en tres etapas o paradigmas de la política ambiental.

[Tabla aquí aprox.]

La **primera etapa (de la no-respuesta)** descrita en la tabla resume una situación en la que el medio ambiente no está presente en la agenda del Estado (aunque sí puede haber emergido a la esfera política); no existe un conjunto comprensivo de actuaciones en esta materia o de respuesta específica del Estado a los problemas del medio ambiente. Esta podría corresponder a la situación predominante en los países industrializados hasta la progresiva incorporación del medio ambiente en la agenda política en los setenta. El medio natural es considerado en función de su utilidad al sistema económico (Baker, 1997). La intervención estatal se manifiesta en forma de medidas higiénico-sanitarias en aquellas zonas (industrializadas) donde los impactos negativos de la producción económica toma forma de accidentes o conduce a situaciones de emergencia ambiental. El nexo causal entre la naturaleza de la producción económica y estos “incidentes” no se identifican claramente, como tampoco se traza su conexión última con determinadas opciones de políticas. Los “desastres ecológicos” son considerados como fatalidades imprevisibles, o como consecuencias del riesgo inherente al funcionamiento del

¹ En palabras de Hall (1993) “*policy makers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of the policy and the kind of instruments that can be used to attain them but also the very nature of the problems they are meant to be addressing*”(1993, p.279).

² Estaríamos pues dentro de la forma de entender también la gobernanza moderna.

sistema de producción a superar con el progreso técnico en la reducción del azar. Es decir, la solución a su impacto negativo se halla en la capacidad del sistema económico mismo para innovar y reducirlos (Baker, 1997).

En este contexto, la política ambiental se circunscribe a la regulación de límites de emisión de las principales sustancias contaminante, y a acciones puntuales (de tipo reactivo) tales como la introducción de planes especiales de control de emisiones en zonas de gran concentración industrial, siguiendo estrategias de dilución en el medio y de desplazamiento de la contaminación a otras zonas. Estas medidas son llevadas a cabo por departamentos insertos en los organigramas de distintos ministerios sectoriales (industria, sanidad, agricultura) donde el criterio medioambiental está subordinado a intereses productivistas.

La no-respuesta a los problemas ambientales implica el rechazo de las demandas de los (incipientes) movimientos ecologistas. La ausencia de legislación básica en la que se defina el medio ambiente como un bien público dificulta el reconocimiento de la legitimidad expresa de las organizaciones para hacer uso de los mecanismos institucionalizados de participación de los ciudadanos (procedimiento administrativo y revisión judicial de actuaciones administrativas, petición de información, etc.). Además, las deficiencias de las normas administrativas y judiciales en materia ambiental debilitan el fundamento legal de las demandas de los ecologistas y reduce la eficacia de llevar sus denuncias a los tribunales de justicia.

En estas circunstancias, el acceso de los grupos ecologistas a la arena política es puntual y localizado en las fases finales de la política pública (cuando es más probable que se haga visible las consecuencias de la actuación estatal y, según que casos, que surja el rechazo ciudadano). En este contexto las oportunidades para influir en las decisiones con consecuencias ambientales son escasas y dependen, en gran parte, de su capacidad para movilizar la opinión pública con relación a los casos más críticos. Conflicto (y represión) es la pauta predominante en la interacción con los actores estatales. Podemos esperar que en esta etapa, el movimiento ecologista tenga un claro componente local y una estructura organizativa caracterizada por el carácter voluntario (no profesional) del trabajo de sus activistas, así como por la precariedad de las relaciones entre distintos grupos, tanto ecologistas como otras organizaciones y sectores (organizaciones vecinales, sindicales, comunidades científicas, agrupaciones de profesionales, etc.).

En los años setenta, la visibilidad de la degradación ambiental, la experiencia del fracaso de las estrategias de dilución en el medio, el progreso científico y la extensión de la preocupación por el medio ambiente a amplios sectores de la población, entre otros factores, condujeron a la progresiva introducción del medio ambiente en la agenda política de los países industrializados. En este referente temporal podemos, de manera indicativa, situar el paso a una **segunda etapa (de respuesta sectorial)** de la política ambiental. Ésta podría ser caracterizada por el reconocimiento del nexo causal entre la degradación ambiental y la producción económica. Los problemas ambientales son definidos como efectos perversos (no deseados) de la actividad económica. Las medidas para su remedio parten de un *trade-off* entre la protección ambiental y la reducción del coste de la producción económica (Weale, 1992). El discurso dominante establece el desarrollo económico como requisito previo a la protección ambiental Baker (1997); visión que se hace más explícita en el caso de países inmersos en procesos de rápidos desarrollo económico. La respuesta a los problemas ambientales tiene como objetivo resolver las externalidades del crecimiento económico mediante una aproximación tradicional de política sectorial, sin abandonar la prioridad de los objetivos de crecimiento económico (Jänicke 1996).

Como señala Paehlke (1990) la incorporación del medio ambiente en la agenda política no implica

ninguna innovación en la estructura administrativa compartimentada, cerrada, centralizada y tecnocrática del Estado, sino simplemente la configuración de una nueva área de política pública. Al frente se suelen situar organismos de alto rango administrativo pero con poder limitado para coordinar las actuaciones del resto de los departamentos sectoriales, así como con poca autonomía política para influir en los contenidos de otras políticas sectoriales. La solución a los problemas medioambientales se orienta a la extensión (incrementalismo) de la regulación (legislación estableciendo límites o estándares relativos a distintos medios y sus correspondientes sanciones) (Weale 1992) en combinación con planes de gestión para determinados problemas como el abastecimiento de agua, la contaminación de suelos, etc. Estos planes se orientan a satisfacer demandas crecientes (de agua, de medidas para descontaminar, etc.) más que a dirigir los procesos de producción hacia una economía sustentable. En el caso de la contaminación de origen industrial son típicas en esta fase la generalización de soluciones de final de tubería y la gestión de las cantidades crecientes de residuos controlados.

En cuanto a la concepción de la participación ecologista, la incorporación del medio ambiente en la agenda estatal suele llevar pareja el reconocimiento expreso de la legitimidad de las organizaciones que defienden el interés medioambiental. En los mejores casos, este reconocimiento puede quedar plasmado en leyes generales de medio ambiente o, en su defecto, progresivamente incorporado en distintas legislaciones sectoriales (como en nuestro caso).

Paralelamente, la institucionalización de arenas de toma de decisiones relativas a cuestiones ambientales aumenta las oportunidades para la presión política convencional (*lobbying*) y la participación en el proceso político de elaboración de la política desde sus etapas iniciales. La naturaleza de la interacción entre las organizaciones ecologistas y las autoridades ambientales variará de acuerdo a la arena de la política en la que el proceso tiene lugar así como el tema en cuestión en juego.³

La aproximación sectorial a los temas ambientales es consustancial a la limitada capacidad de las autoridades ambientales para influir en el contenido de otras políticas con gran incidencia en el medio ambiente como la política industrial y energética, la política agrícola, la ordenación del territorio o la planificación hidrológica. En algunas ocasiones los departamentos de medio ambiente, en confluencia con los ecologistas, pueden tratar de influir los procesos en estas esferas de decisión, mientras que en otras ocasiones no intervendrán ante políticas ambientalmente muy agresivas (pese a la oposición ecologista). Incluso en aquellos casos donde los departamentos ambientales ostentan amplias competencias y ocupan posiciones centrales en los procesos decisorios, el acceso e influencia de las organizaciones ecologistas dependerá de la autonomía política de estos (el apoyo que reciben del Gobierno) para llevar a cabo sus medias cuando cuentan con la oposición de departamentos sectoriales “productivistas”. Esto hace que la institucionalización del acceso a los procesos de toma de decisiones resulte difícil e inestable en esta fase.⁴

En suma, esta etapa, la política ambiental incluye el acceso a nuevas arenas donde las organizaciones ecologistas reciben reconocimiento como interlocutores legítimos del interés del medio ambiente. Sin embargo, estos canales de interacción con las autoridades tienden a ser concebidos, o utilizados en la

³ Entre otros factores fundamentales, también habría que atender a los rasgos organizativos e identitarios (ideológicos) de las organizaciones ecologistas (Jiménez 2002).

⁴ Como la experiencia de los órganos consultivos en España refleja: caracterizados por el predominio de actores institucionales, su escaso poder vinculante (político) y su irregular pauta de funcionamiento. Las organizaciones ecologistas, en esta etapa y especialmente aquellas que se ocupan de políticas clave (energía, transporte, etc.), consideran estos foros como una forma de legitimar la política más que como un canal a través del cual promover de manera efectiva sus propuestas (Dalton 1994, Jiménez 1999).

práctica, como medio para delimitar la participación de las organizaciones ecologistas a la periferia del proceso de toma de decisiones (por ejemplo mediante trámites de información pública o consejos asesores poco eficaces para trasladar sus demandas) ya que la capacidad para activarlas y establecer contenidos permanece en manos de los actores estatales.

En este contexto, las pautas de interacción entre los ecologistas y las autoridades oscilan entre el conflicto y la colaboración dependiendo del problema y la necesidad de legitimación de las autoridades. La pauta de su interacción con los decisores se ajusta a la lógica conflicto-acceso. Su influencia en el proceso político descansa en su capacidad para politizar (socializar) estas arenas (normalmente recurriendo a la protesta social) y el establecimiento de otros actores excluidos del proceso de toma de decisiones autoridades locales, partidos políticos, otras organizaciones sociales y expertos, alrededor de sus alternativas. A grandes rasgos, podemos esperar en esta etapa un movimiento ecologista con una base organizativa consolidada y recursos suficientes (parte de ellos emanados del Estado) para actuar a lo largo del proceso de elaboración y toma de decisiones en distintos niveles administrativos, llevar a cabo campañas coordinadas de ámbito estatal (y global), y elaborar propuestas en colaboración con comunidades científicas. Junto a la protesta de carácter “defensiva” que predominan en la etapa anterior, los movimientos ecologistas son capaces de desarrollar estrategias de presión dirigidas a modificar, a medio plazo, la orientación de la política así como a producir cambios institucionales (en las reglas del juego) que mejoren su posición en el proceso decisorio.

A finales de los ochenta, queda claro que los defectos de las estrategias seguidas hasta ese momento dejaban muchos problemas de la contaminación sin resolver o incluso los empeoraba (Weale 1992, p.23). La necesidad de buscar una estrategia alternativa y el avance progresivo de la idea de que (a medio plazo) la protección ambiental es una condición (más que un impedimento) para el desarrollo económico, marca el inicio de **la tercera etapa (de respuesta integrada)** en las que hemos dividido la evolución de la política ambiental. La visión sectorial de la problemática ambiental es reemplazada por la noción de gestión integrada del medio ambiente: la política ambiental es concebida como una política horizontal en el marco del progresivo “enverdecimiento” de las políticas sectoriales (guiada por los principios de la prevención y precaución). Sus objetivos apuntan a la reducción de insumos utilizados (recursos naturales, energía) y de residuos generados.

En el discurso político, esta etapa es normalmente concebida como fase de transición hacia la sustentabilidad (declaración de la Río) o modernización ecológica (Weale 1992). Este nuevo paradigma (la propia amplitud del concepto de sustentabilidad que fija como objetivo último) establece un marco común que hace posible la discusión entre actores (y de planteamientos) hasta ahora considerados incompatibles. De hecho, en el Quinto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente se fija como objetivo a conseguir por los distintos Estados Miembro la promoción de las condiciones para el éxito del programa, entre las que figura el establecimiento del marco institucional para que se produzca una discusión de la política ambiental entre todos los intereses afectados (y no sólo los actores industriales, “los *target groups*”, sino también los gobiernos locales y actores sociales).⁵

La promoción de las condiciones para llevar a cabo la ecologización de la Administración implica la reorganización de las instituciones para el planeamiento medioambiental integral: las autoridades ambientales ganan competencias y autonomía, al mismo tiempo que los departamentos sectoriales

⁵ Véanse Comisión 1992, Hanf 1995, Libertatore 1997. Orientación en la que insiste el sexto programa de acción comunitaria en materia medioambiental (http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf).

incluyen el criterio medioambiental entre los principios rectores de sus políticas (teniendo el desarrollo sostenible como su objetivo). También, como Weale (1992) señala, implica la persecución de un cambio en la relación entre el Estado, los ciudadanos y las corporaciones, así como un cambio en la relación entre Estados. Cambios en la configuración institucional organizativa del proceso de toma de decisiones conllevan una profundización democrática hacia la descentralización y la integración de intereses económicos y sociales como *partners* en el proceso político (como indica la noción responsabilidad compartida en el quinto programa)⁶.

Aunque los instrumentos de regulación legal siguen siendo centrales, se complementan con un abanico más amplio de instrumentos orientados al mercado (con el objetivo de cambiar las pautas de consumo) y se potencian otros nuevos (como los acuerdos voluntarios, creación de foros de deliberación, etc.). En esta última etapa el reconocimiento de las organizaciones medioambientales se expande a nuevas áreas de toma de decisión (mediante la institucionalización de comités asesores en áreas como política energética, agricultura, o en grupos de expertos sobre temas específicos, etc.) donde ganan control e influencia sobre el contenido de la discusión. La participación es un objetivo en sí mismo de la política ambiental no sólo como mecanismo de legitimación de la actuación del Estado sino como un instrumento para la eficacia de la propia política. EL acceso a la información ambiental y a los tribunales, y proceso de toma de decisiones es promovido por el Estado. Como recoge el artículo 27 de la Agenda 21,⁷ son los gobiernos, en consulta con las ONGs, los que deben iniciar un proceso para revisar los procedimientos formales y mecanismo para a participación de estas organizaciones en todas las fases, desde la elaboración y decisión hasta la implementación, de las decisiones de políticas.⁸ En este contexto, podemos esperar un nivel avanzado en la profesionalización, especialización e internacionalización de las organizaciones ambientales. En lo referente a sus demandas, la tendencia será a integrar conflictos puntuales en propuestas alternativas relativas a temas centrales de la política y del planeamiento económico.

En definitiva, en esta sección hemos descrito, en términos generales, los rasgos de los movimientos ecologistas en las tres etapas en el desarrollo de las respuestas del estado a los problemas medioambientales. Más concretamente, la apertura del proceso de toma de decisiones a ecologistas (así como grupos de interés económico y los ciudadanos en general) es un rasgo que distingue a los Estados conforme sus respuestas a los problemas del medio ambiente se aproximan al paradigma de la sustentabilidad.

2. La participación de las organizaciones ecologistas y cambio y (continuidad) en la política ambiental en España⁹

La particularidad del caso español en el análisis del papel de las organizaciones ecologistas en el desarrollo de la política ambiental estriba en el retraso de la política ambiental española en el contexto de la Unión Europea (UE). En 1992, cuando la UE comenzó la implementación del Quinto Programa de Acción sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en España el proceso de institucionalización del medio ambiente como área de intervención estatal apenas daba sus primeros pasos.

A mediados de los ochenta, y después de la elaboración de numerosos borradores por parte del

⁶ Y supone la vinculación de las ideas de desarrollo sostenible y la buena gobernanza.

⁷ <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/index.htm>

⁸ El Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación de los ciudadanos y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, adoptada en 1998, significa uno de los pasos más significativo en esta dirección en el contexto de la UE.

⁹ Esta sección y la siguiente se fundamenta en un estudio empírico más detallado ofrecido en Jiménez 2001.

Departamento de Medio Ambiente (una pequeña sección dentro del Ministerio de Obras Públicas), el Gobierno socialista abandonó definitivamente la intención de aprobar una ley general del medio ambiente. De esta manera, se satisfacía la posición del Ministerio de Economía, quien había señalado las consecuencias negativas para el desarrollo económico de tal ley.¹⁰ Pese a todo, la progresiva incorporación de la legislación comunitaria en materia ambiental ha supuesto un notable progreso. Un conjunto nuevo de normas relativas al agua (1985), costas (1988), residuos industriales (1986), Evaluación de Impacto Ambiental (1986), Protección de Espacios Naturales (1989) supusieron en la mayor parte de los casos la primera normativa relativa a la protección ambiental. A pesar de este esfuerzo legislativo, su transposición, y más significativamente, su aplicación práctica (por no hablar de su implementación) resultaba bastante insuficiente (Pridham 1994, Font 1996, Aguilar 1997).

En muchas ocasiones, cuando se incorporaban los estándares comunitarios al derecho español legislación eran escasamente respetados, siendo relativamente frecuente, por ejemplo, la práctica de negociar a la baja los límites de emisiones en acuerdos bilaterales entre responsables estatales y determinadas industrias contaminantes, o la omisión del trámite de la declaración de impacto ambiental en el procedimiento de autorización de gran cantidad de iniciativas públicas de infraestructuras. Los déficits en la aplicación práctica se manifestaban igualmente en la escasez de recursos de las autoridades ambientales para realizar sus obligaciones y su limitado peso político para imponer la aplicación de la normativa ambiental en la actuación de otros departamentos, o la escasa capacidad para involucrar a los distintos actores afectados por su política (tanto de la Administración como privados)¹¹.

Las carencias de la aplicación práctica (al igual que de la implementación) tienen su origen último en la imagen dominante entre los actores estatales de que las medidas ambientales implican una barrera al crecimiento económico. De acuerdo con esta visión, los criterios ambientales europeos no podían ser transpuestos al contexto español de inferior desarrollo económico, donde las infraestructuras básicas de comunicaciones estaban por construirse, o donde los políticos (y los ciudadanos) eran muy sensibles a las amenazas de cierre de las corporaciones industriales y el potencial aumento de desempleo. La falta de prioridad del medio ambiente en la agenda gubernamental y el carácter reactivo de la respuesta estatal a los problemas ambientales quedan también reflejadas en la ausencia de un plan nacional de medio ambiente (o documento programático equiparable) que fijara objetivos generales de la actuación estatal a medio plazo.

Además de medidas regulativas, muchas de las leyes sectoriales también implicaban la promoción pública de la reducción de la contaminación y el uso racional de los recursos naturales mediante planes de gestión. Estos planes sectoriales, sin embargo, sufren continuas dilaciones en su formulación y, una vez aprobados, subordinan los criterios ambientales a los intereses productivistas (al orientarse a gestionar la satisfacción de una demanda creciente de recursos naturales no renovables). En aquellos planes en los que el medio ambiente adquiere alguna relevancia durante el proceso de discusión (como en el caso de los planes hidrológicos, los planes de gestión de residuos, o los de ordenación de recursos naturales de los espacios protegidos) han sido extremadamente difíciles de elaborar o poner en práctica. En 1992, el entonces Director General de Calidad Ambiental, el Sr. Jiménez Beltrán, definió la situación de la política ambiental como una *“en la que, en la práctica, más que integrar los aspectos ambientales en otras políticas, se está produciendo un condicionamiento de los proyectos, programas y*

¹⁰ La complejidad añadida por el proceso de descentralización territorial así como la incorporación de las directivas ambientales comunitarias justificaron también esta decisión.

¹¹ Es decir, crear su propio público (o red de actores), proporcionando incentivos a la industria para entrar a formar parte de negociaciones sobre la política, ya que de otra forma, ésta preferiría mantener sus relaciones con la Administración a través de las redes establecidas por otros departamentos sectoriales.

planteamientos ambientales por las otras políticas” (Información de Medio ambiente 11, p.2).

En suma, hasta mediados de los noventa la política ambiental española ofrece un panorama donde se mezclan elementos definitorios de la etapa reactiva (no-respuesta) y actuaciones de tipo sectorial.¹² A partir de entonces, no obstante, se aprecian síntomas de cambio en la respuesta a los problemas ambientales que, en el ámbito discursivo, están claramente influenciados por el quinto programa europeo y la Agenda 21. Estos síntomas se manifiestan en el modo en el que el medio ambiente es definido como objeto de actuación estatal, así como en las modificaciones en la configuración institucional y organizativa del proceso político y la utilización de nuevas herramientas (en el contexto estatal) de política ambiental.

El concepto de sostenibilidad se establece como eje central en el discurso que envuelve la política ambiental del Gobierno socialista de 1993. Después de reconocer la ausencia histórica de directrices claras en la política ambiental, el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente anunció su decisión de elaborar un Plan Nacional de Medio Ambiente¹³. Aunque este plan nunca vio la luz, las líneas básicas de actuación anunciadas en la última legislatura socialista supusieron un avance considerable en la política ambiental. En este momento, el concepto de desarrollo sostenible entra a formar parte también del vocabulario de documentos programáticos de política agrícola, turismo, energía, industria y otras políticas sectoriales¹⁴.

En el ámbito institucional este cambio en el enfoque de la política se refleja en la conclusión formal del proceso de institucionalización del organismo ambiental estatal (con la creación de la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente y Vivienda en 1993 y el Ministerio en 1996), así como el avance en los esfuerzos de coordinación interministerial e inter-territorial, y la promoción de la participación de intereses económicos y sociales en la elaboración y toma de decisiones. Estos cambios también se manifiestan en las herramientas de política ambiental, en la mejor implementación de medidas regulativas, incentivos financieros, y la puesta en marcha de nuevos instrumentos de mercado (como el etiquetado ecológico), acuerdos voluntarios y pactos con el sector industrial y la promoción de instrumentos de participación orgánica.

La cuestión crítica se centra en este punto en la pregunta de en qué medida indican un movimiento hacia un nuevo paradigma de política ambiental dentro de los parámetros de la sostenibilidad; o (en la terminología de Majone 1989), ¿en qué medida estos cambios en el discurso oficial, el marco institucional, red de actores e instrumentos en la política ambiental, están relacionados con un cambio en el modelo de gobernanza y el paradigma de política ambiental, o por el contrario, deberían ser entendidos como modificaciones periféricas, marginales?. La sección que sigue ilustra este argumento con el caso del cambio (y la continuidad) en la política de residuos industriales.

3. Participación ecologista y cambios (y continuidades) en la política de residuos industriales

En el estudio de política de residuos industriales en España en los últimos quince años podemos

¹² Ver Pridham 1997 o Aguilar 1997 sobre el retraso de la política ambiental española en el contexto europeo.

¹³ Declaraciones de Borrell en la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados. Para su financiación el plan preveía para su financiación la creación de un Fondo Nacional para el medio ambiente al que se sumaría los Fondos de Cohesión destinados al medio ambiente.

¹⁴ En 1995, por ejemplo, el Libro Blanco de la Industria “Una Política Industrial para España”, tras haber sido discutido por representantes de los distintos intereses sociales y económicos, incorpora por primera vez el desarrollo sostenible como idea central en la estrategia industrial (Quercus, mayo 1995, p.48).

encontrar elementos de los tres paradigmas de política ambiental descritos anteriormente. La fase de la respuesta reactiva (o la no-respuesta) en la materia sería la dominante hasta la década de los ochenta, cuando el problema de los residuos aún no recibe respuesta concreta por parte del Estado. La dilución en el medio ambiente sin ningún control, normalmente transfiriendo la polución al suelo o a las aguas (a través de vertidos directos o vertederos ilegales sin condiciones de seguridad suficientes, etc.) constituye la práctica dominante. Sólo las grandes corporaciones utilizaban soluciones de final de tubería (filtros o permisos para incinerar o verter directamente en los ríos y océanos). La débil aplicación de las medidas coercitivas existentes (pago de un canon por vertido o de sanciones en los casos en los que estaba previsto) impedía la modificación de la conducta de los productores y la innovación tecnológica en los procesos productivos.

Esta situación parece cambiar hacia finales de los ochenta, cuando los residuos industriales se definen como problema sobre el que actuar siendo incorporado en la agenda de política ambiental. La respuesta estatal se inicia con la implementación de medidas de corrección de emisiones y vertidos en los focos industriales, donde la visibilidad de la degradación ambiental hace más patente el fallo de la estrategia de dilución en el medio. En este punto, resulta crítica la intensa labor de continua denuncia realizada por los grupos ecologistas de los vertidos ilegales, niveles de contaminación y condiciones de seguridad ambiental. Presión que no se ejerce solamente sobre las autoridades ambientales sino también sobre la imagen de los contaminadores, forzando a ambos a negociar medidas correctivas. Del mismo modo, la creación en 1986 de la sección española de Greenpeace contribuyó de manera crucial a la mayor atención (y el *expertise*) del movimiento ecologista con relación a estos temas y a la adopción de una perspectiva global de los mismos. Las campañas de Greenpeace en contra de contaminadores emblemáticos y las primeras sentencias sobre delitos ecológicos por contaminación y vertidos aumentaron la atención de los medios de comunicación y favorecieron la relevancia política de los temas de contaminación industrial.

Estas medidas correctivas implicaron la generalización de soluciones de final de tubería y crearon la necesidad de aplicar medidas de gestión para racionalizar, coordinar y depositar en condiciones de seguridad las cantidades crecientes de residuos industriales controlados. En el ámbito estatal, la adopción de estas medidas de tipo sectorial condujo la elaboración del primer Plan Nacional para la Gestión de Residuos Tóxicos y Peligros en 1989.¹⁵

Las medidas preventivas (es decir, aquéllas con incidencia en el proceso de producción más que en la gestión de residuos) para la reducción de residuos contempladas en la redacción de este plan fueron marginadas en el momento de su implementación, como indica la prioridad de las inversiones públicas en la promoción de proyectos de infraestructuras y servicios de gestión (Jiménez 2001). De esta manera, el mayor énfasis se puso en el tratamiento de los residuos, promoviendo instalaciones de tratamiento que aseguraran la capacidad de gestión suficiente para todo el territorio, como paso previo para reducir la falta de control en la generación de residuos. Este objetivo preveía la construcción bajo iniciativa pública de al menos diez instalaciones (incluyendo tres o cuatro incineradoras, plantas de tratamiento físico y vertederos) a los que se sumarían otros proyectos de iniciativa privada.

Sin embargo, el plan de 1989 se quedó en la práctica bastante lejos de los objetivos fijados. Esto se debió a la falta de coordinación con las comunidades autónomas, problemas de financiación, la falta de colaboración de los productores industriales y, de manera crítica, la oposición ciudadana a las

¹⁵ Junto a la presión de la UE (el plan está previsto en la Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos de 1986, que incorpora la directiva 78/319 sobre esta materia), la necesidad urgente del plan aumenta con el acuerdo de la Convención de Londres de prohibir la incineración en alta mar a partir de 1995 (y reducirla significativamente desde 1991), y la necesidad de encontrar una solución dentro del territorial español.

localizaciones para la ubicación de las infraestructuras (más de 20 proyectos, entre ellos, al menos una decena de incineradoras, fueron descartados debido a la oposición local). El fracaso del plan fue reconocido por las propias autoridades ambientales estatales hacia finales de 1993, cuando abandonaron el intento de realizar su revisión y decidieron sustituirlo por un nuevo plan en 1994 (aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 1995).

En el proceso de incorporación del problema de los residuos industriales a la agenda de la política ambiental, la presión de las organizaciones ecologistas se limitaba a la denuncia de infracciones (tanto en arenas estatales como internacionales) y, en los casos más notorios, recurriendo a los tribunales, más como medio para movilizar a la opinión pública y a las autoridades para promover el cambio en la conducta de los productores, que con la esperanza de obtener sentencias condenatorias. Estas actividades, exceptuando la actividad desarrollada por Greenpeace, no formaban parte de una campaña coordinada del movimiento ecologista. El proceso de elaboración del primer plan estuvo cerrado a la participación de los ecologistas y dominado por las autoridades ambientales estatales y el *lobby* de gestión ambiental (un nuevo sector industrial dedicado la construcción de infraestructuras de tratamiento y la gestión de residuos con un claro componente multinacional).¹⁶

A comienzos de los noventa, y en parte como consecuencia del proceso de aprendizaje de la experiencia de la oposición a la incineración y plantas de tratamientos de residuos, las organizaciones ecologistas son capaces de coordinar una campaña de ámbito estatal.¹⁷ La erupción simultánea de disputas locales sobre la misma cuestión abría la oportunidad para trascender el debate sobre los emplazamientos y retar la definición de la propia política y, de esta manera, proponer una concepción alternativa basada en el principio de la prevención y la reducción de residuos, mediante la promoción de la producción limpia. Respaldados por una amplia movilización ciudadana¹⁸, y por la presión del coste económico del retraso que la oposición ocasionaba, los ecologistas fueron capaces de activar una coalición alternativa de política, no sólo en los tribunales y espacios relacionados con el procedimiento de autorización administrativa, sino también en sesiones plenarios de ayuntamientos, comisiones especiales de parlamentos autonómicos, mesas de negociación, etc.

En su redacción, el nuevo plan de 1995 implica una reorientación de la respuesta estatal hacia los parámetros del paradigma integrado según las líneas de la política comunitaria (y más concretamente la nueva directiva 91/156). El énfasis anterior en la gestión es reemplazado por la prioridad de la prevención y reducción en origen (estableciendo un objetivo de reducir un 40% la producción de residuos industriales en el horizonte del año 2005) y el abandono de la promoción de infraestructuras de incineración de residuos industriales (sólo una incineradora de las previstas en el anterior plan siguió adelante).

La elaboración de este segundo plan implicó un cambio en la estrategia de las autoridades ambientales en su interacción con las organizaciones ecologistas. La estrategia anterior de enfrentamiento da paso a pautas de negociación e inclusión de representantes del movimiento ecologista en procesos de toma de

¹⁶ Fue probablemente la falta de habilidad (o posibilidades) de las autoridades ambientales para implicar en el proceso de elaboración del plan a los productores (la industria) y a los representantes de las comunidades autónomas lo que restó capacidad inicial de implementación.

¹⁷ Coordinada por Greenpeace y CODA (la principal coordinadora del movimiento ecologista) incluía además de ecologistas, sindicatos, asociaciones de vecinos y ayuntamientos. Al menos 30 proyectos de incineradoras de todo tipo de residuos han sido descartados debido a la oposición vecinal y ecologista. El aumento de la capacidad de coordinación y, por tanto, de incidencia a nivel estatal, del movimiento ecologista se produce también gracias al crecimiento organizativo que se produce desde finales de la década de los ochenta (véase Jiménez 2001).

¹⁸ De hecho el cambio de década está caracterizado por un pico en la movilización en temas ambientales (Jiménez 2002).

decisiones. El Consejo Asesor de Medio Ambiente, CAMA, 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.

4. La participación ecologista: estrategias para reducir el conflicto *versus* la incorporación del interés público en el proceso decisorio. Una valoración preliminar

Abordamos ahora la cuestión de hasta que punto estos cambios en los objetivos de la política ambiental (ilustrados en la reorientación del plan de residuos industriales en 1995 y la prioridad de la prevención), o en el mayor acceso de las organizaciones ecologistas al proceso de toma de decisiones, han supuesto un cambio en el paradigma, esto es, una modificación en los presupuestos relativos a la solución al problema de los residuos así, como en los relativos al papel de la participación de las ONGs medioambientales en la política ambiental.

La evolución de la política de residuos, después de la aprobación del segundo plan en 1995, parece indicar que los pronósticos sobre la consecución de los objetivos previstos en el plan deben ser como poco escépticos.¹⁹ En lo concerniente a los cambios en la forma dominante de entender la participación ecologista en el proceso de elaboración política ambiental (y, de manera más amplia, el *policy style*) parece ser que los resultados de la estrategia de cambio institucional, más allá del momento en el que se elaboró y aprobó el plan de 1995, han sido limitados. Aunque la modificación del código penal y la transposición de la directiva sobre acceso a la información ambiental significaron un incremento en las oportunidades potenciales para la participación ecologista,²⁰ el control ganado sobre otras arenas durante la discusión del plan se ha visto con posteridad sustancialmente reducido.

El mencionado CAMA, por ejemplo, no ha evolucionado hacia la forma institucionalizada de participación social tal y como fue presentado en 1995. En el momento de su creación, las autoridades ambientales aceptaron una composición con mayoría ecologista (que éstos impusieron como condición para integración). Sin embargo, la mayor parte de estas organizaciones pronto vieron frustradas sus expectativas, ya que el CAMA no ha convertido en la plataforma desde la que poder influir la política ambiental. Esto condujo al progresivo abandono de organizaciones ecologistas. Varias modificaciones posteriores (en 1997 y 2002) de su composición han reducido la presencia de representantes ecologistas en favor de representantes de la Administración e intereses económicos.

Parece, pues, que la activación y control de las arenas de política ambiental depende aún de la capacidad de las organizaciones para generar conflicto, y que la imagen predominante de la participación de estas organizaciones está ligada a estrategias de legitimación más que a una nueva orientación que considere la participación en el proceso de la política ambiental como un *input* necesario en el proceso de planeamiento ambiental propio del paradigma integrado.

La nueva gobernanza y la consecución del desarrollo sostenible aparecen en el discurso político como objetivos indivisibles. La consecución del desarrollo sostenible implica que los principios de la “buena

¹⁹ Como parece deducirse de los problemas como el retraso en la aprobación de los planes de las comunidades autónomas (hacia el 2000 sólo cuatro CC.AA los tienen listos o bastante avanzados), el incumplimiento de la directiva 91/156/CEE (que llevó a la Comisión a iniciar formalmente un procedimiento de incumplimiento contra España –y otros 12 Estados- por no ajustarse al derecho comunitario en la materia), y el retraso (y deficiencias) de la Ley de Residuos aprobada la pasada primavera.

²⁰ Ambas modificaciones ilustran el éxito de las estrategias de cambio institucional que persigue el movimiento ecologista durante la década pasada.

gobernanza” de la transparencia, la participación y la *accountability* informen el proceso de toma de decisiones. La participación de la sociedad civil, y de manera crítica, de las organizaciones que representan el interés público (en este caso las organizaciones ecologistas) es concebida no sólo como forma de legitimación de la intervención estatal sino como instrumento para mejorar la eficacia de las políticas. La discusión realizada en las páginas anteriores parece indicar que el progreso de la política ambiental en España hacia el paradigma del desarrollo sostenible precisa de los cambios en el sistema de “gobernanza” que favorezcan la modificación en las pautas de interacción entre el Estado y la sociedad civil desde la lógica del conflicto-acceso, dominante en la actualidad, hacia una alternativa basada en la colaboración y consenso. Esta evolución puede funcionar únicamente cuando se garantice, entre otros pre-requisitos, el acceso en condiciones de igualdad de todos los intereses implicados en el proceso de toma de decisiones, y en especial, de los que defienden el interés público.

Referencias

- Aguilar, S. 1997. *El Reto del Medio Ambiente*. Madrid: Alianza Editorial.
- Baker, S. M. Kousis, D. Richardson and S. Young. 1997. “Introduction: the Theory and Practise of sustainable Development in EU Perspective”, in Idem (Eds.), *The Politics of Sustainable Development*. London: Routledge.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1992. Quinto Plan de la Comunidad Europea de Acción sobre Medio Ambiente. COM(92) 23 final.
- Escobar, G. 1994. “Evaluación de Impacto Ambiental en España: Resultados Prácticos”. *CYTET*, 11 (102): 585-595.
- Font, N. 1996. *La Europeización de la Política Ambiental en España. Un Estudio de Implementación de la Directiva de Impacto Ambiental*. Ph.D. Dissertation. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Hall, P.A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hanf, K. 1995. “Institutional Prerequisites of Sustainable Development”, ICPS, WP núm 109.
- Jänicke, M. 1996. “The Political System’s Capacity for Environmental Policy”, in Jänicke, M. and H. Weidner (Eds.). *National Environmental Policies. A comparative Study of Capacity-Building*. Berlin: Springer.
- Jiménez, M. 2002. *Protesta Social y Políticas Públicas. Un Estudio de la Relación entre el Movimiento Ecologista y la Política Ambiental en España*. Colección Tesis Doctorales del Instituto Juan March, Núm. 34.
- Jiménez, M. 2001. Sustainable Development and Participation of Environmental NGOs in Spanish Environmental Policy, en Eder, K. y M. Kousis (Eds.), *Environmental Politics in Southern Europe*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jiménez, M. 1999. “Consolidation through Institutionalisation?. The Dilemmas of the Spanish Environmental Movement in the 1990s” *Environmental Politics*, 8(1): 149-171.
- La Spina, A. and G. Sciortino. 1993. “Common Agenda, Southern Rules. European Integration and Environmental Change in Mediterranean States”, in Liefferink, J.D., P.D. Lowe and A.P.J. Moll (Eds.) *European Integration and Environmental Policy*. London: Belhaven Press.
- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Ministerio Portavoz del Gobierno. 1990. *Sesión Informativa acerca del Consejo Europeo de Dublín*. Madrid: Ministerio Portavoz del Gobierno.
- Paehlke, R. 1990. “Democracy and Environmentalism: Opening a Door to the Administrative State”, in Paehlke, R. and T. Torgerson, *Managing Leviathan*. Lewinston, NY: Broadview Press.
- Pierson, P. 1993. “When Effect Become Cause. Policy feedback and Political Change”. *World Politics*, 45 (4): 595-628.
- Pridham, G. 1994. “National Environmental Policy-making in the European Framework: Spain, Greece and Italy in Comparison”, in Baker, S., K. Milton and S. Yearly, *Protecting the Periphery*. Essex: Frank Cass and Co.
- Pridham, G. and D. Kostadopoulos. 1997. “Sustainable Development in Mediterranean Europe?. Interactions

between European National and Sub-national Levels”, in Baker, S. M. Kousis, D. Richardson and S. Young (Eds.) *The Politics of Sustainable Development*. London: Routledge.

Taylor, G. 1998 (forthcoming). ‘Conserving the Emerald Tiger: the politics of environmental regulation in Ireland’, *Environmental Politics*.

Weale, A. 1992. *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press.

Reseña Biográfica

MANUEL JIMÉNEZ es Profesor Ayudante del departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad de Granada), Maestro de Artes en Ciencias Sociales (CEACS, Instituto Juan March de Madrid) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Entre sus más recientes publicaciones destaca el artículo “Consolidation through Institutionalization?: Dilemmas of the Spanish Environmental Movement in the 1990s”, en *Environmental Politics*, 1999, 8 (1):149-171; y el capítulo sobre España en el libro *Environmental Politics in Southern Europe*, K. Eder y M. Kousis (eds.), Kluwer, 2001. Sus intereses de investigación se centran en la política ambiental, la europeización de la sociedad civil y los movimientos sociales (con especial atención al movimiento ecologista, feminista, de ayuda al desarrollo y antiglobalización).

Dirección Postal: C/ Castello 77, E-28006 Madrid. E-mail: manuel@ceacs.march.es

Evolución de la relación entre el movimiento ecologista y el Estado de acuerdo a los distintos paradigmas de política ambiental						
PAUTAS INTERACCIÓN MOVIMIENTO ECOLOGISTA-ESTADO					OPORTUNIDADES POLÍTICAS	PARTICIPACIÓN ECOLOGISTA (enfoque dominante entre decisores)
Nivel de influencia	Tipo de interacción	Estrategia Estado	Estrategia Ecologistas	Nivel de acceso		
Limitado/ puntual	Confrontación	Exclusión/ Represión	Socialización conflictos	Limitado	No reconocido	RECHAZADA
Medio (cambio marginal)	Conflicto- acceso	Institucionalización periférica	Socialización /Estrategias de cambio institucional	Periférico	Parcialmente reconocido	LEGITIMADA (FORMALMENTE)
Amplio (cambio en paradigma)	Consenso creciente sobre objetivos básicos	Inclusión creciente en proceso decisorio	Propuestas de políticas/ Implementación	Central	Reconocido	INSTRUMENTAL (SUSTANTIVA)

PARADIGMA DE POLITICA AMBIENTAL (tipo de respuesta del Estado al problema del medio ambiente)	NO RESPUESTA (reactiva)	SECTORIAL	INTEGRADO (hacia el desarrollo sostenible y “la nueva gobernanza”)
---	-----------------------------------	------------------	--