

LOS RETOS DE LA NUEVA REGULACIÓN AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

THE CHALLENGES OF NEW APPROACHES TO ENVIRONMENTAL REGULATION IN THE EUROPEAN UNION

Artículo de reflexión

Martínez Rivillas, Alexander¹

Resumen

Se señalan las principales limitaciones que tiene la política ambiental de la Unión Europea para implementar las regulaciones con enfoque de sostenibilidad ambiental. Para ello, se propone una interpretación de las nuevas estrategias de regulación ambiental más integradas bajo la categoría de *regulación ambiental cooperativa*.

Palabras clave: Comisión Europea, ecología política, evaluación ambiental, política ambiental,

Abstract

Main limitations of environmental policy of the European Union to policy-making in the dimension of environmental sustainability are pointed out in this paper. We propose an interpretation of the new strategies of integrated environmental regulation under the category of *cooperative environmental regulation*.

Keywords: European Commission, political ecology, environmental assessment, environmental policy.

¹ Profesor Facultad de Agronomía, Universidad del Tolima. Barrio Santa Helena, A.A. 546, correo: alexander_31416@yahoo.es

Introducción: ¿por qué la regulación cooperativa?

Las formas de control tradicional ambiental de los gobiernos europeos en todos sus niveles se pusieron en cuestión, evidentemente, no solo por sus bajos niveles de cumplimiento de las políticas ambientales y sus respectivas normativas desarrolladas. Esta situación empezó a reconocerse abiertamente en la constitución del Tratado de la Unión Europea, el Quinto Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea (UE) y las posteriores directivas derivadas que pusieron un fuerte acento en el tema de los indicadores de gestión ambiental integral de sus gobiernos nacionales, autónomos, provinciales y municipales [1].

Una de las razones que explica aquel cuestionamiento de fondo y su reconocimiento formal fue la persistencia de la contaminación y accidentes ecológicos no solo en Europa, sino en todo el planeta, especialmente, en lo referente a la contaminación transfronteriza y a los efectos dispersos, como los gases de efecto invernadero.

En este sentido, la urgencia política de mejorar los mecanismos de implementación de las normativas ambientales obligó a la UE a concebir distintas formas de control ambiental, que deberían recurrir a distintas estrategias, como la autorregulación, las exenciones fiscales, las ecotasas, la evaluación integral ambiental y la evaluación estratégica ambiental.

Aquellos mecanismos han experimentado distintas formas prácticas de ejecución con repercusiones concretas diferentes. Sin embargo, ingresados al nuevo milenio, y a la luz de los nuevos balances del desempeño ambiental de los gobiernos multinivel de la UE, la situación ambiental empeora en los temas más estratégicos o de mayor impacto ambiental, y muestra resultados aceptables en temas como la gestión de residuos sólidos y aguas residuales. La nueva problemática ambiental, que tiene a su disposición una normativa exigente, sigue mostrando que, a pesar de todas las estrategias de regulación ambiental concebidas hasta este momento, con sus respectivos aparatos e instrumentos ejecutivos y de control, no pueden garantizar a mediano y largo plazo un proceso de “desarrollo sostenible”.

De este modo, la pregunta fundamental de los nuevos ejercicios reflexivos sobre el tema es: ¿será necesario construir relaciones de cooperación con los actores contaminantes sin abandonar las demás estrategias de regulación, a pesar de que ello implique un amplio despliegue de recursos físicos y talento humano que puedan garantizar una construcción de relaciones de

confianza, respeto y apoyo mutuo, a fin de asegurar un buen desempeño ambiental de aquellos actores? Es más, ¿será posible que las élites políticas europeas tomen la iniciativa en la profundización de un estilo de regulación ambiental más integral y horizontal si, en efecto, constituye una estrategia costosa para un presupuesto público, y, tal vez, a corto plazo bastante perjudicial para sectores poderosos de la UE?

Las empresas en proceso de “ajuste” ambiental

Un presupuesto ilimitado permitiría a un gobierno específico la implementación ejemplar de la normativa ambiental, y, en casos de afectación directa de las empresas, hasta podría subvencionar o compensar su accidentado proceso de ajuste ambiental. Pero ningún Gobierno europeo cuenta con un presupuesto ilimitado. Lo que es más, muchos municipios de Cataluña gastan entre el 10 y 15 % de su presupuesto anual en gestión de residuos sólidos. Un peso porcentual elevado con respecto a otras experiencias si se tiene en cuenta que en algunos municipios de Sudamérica, donde esta gestión ha sido exitosa en términos ambientales, no gastan más del 5 % del presupuesto, con poblaciones muy semejantes.

Sin embargo, aun si se percibe este problema en el escenario europeo, los recursos públicos directamente afectados son los recursos municipales, que aún experimentan necesidades sociales de resolución imperativa, y en cuyo caso no están dispuestos a asumir costos de políticas ambientales más exigentes. De hecho, en el balance general de la gestión ambiental europea, la empresa es un actor decisivo, si no el de mayor peso, en la resolución de la problemática ambiental, pues, ciertamente, las principales obras de mitigación o corrección ambiental, y las áreas protegidas, son decisiones del campo de acción de los gobiernos, con interesantes avances, pero que pueden ser seriamente afectadas cuando una dinámica empresarial propone una alternativa de inversión en su jurisdicción, o cuando retarda o apenas cumple con los mínimos ambientales exigidos.

En este contexto, la amenaza de la reubicación de una empresa o la tentativa de implantación de un proyecto urbanístico residencial o turístico desequilibra las relaciones de gobernabilidad de cualquier alcalde local. Efectivamente, el Gobierno municipal o local es el actor regulador más determinante, en términos formales, de la cadena de regulaciones de un Gobierno multinivel. Y los efectos de cada norma se miden en función del impacto local en un municipio.

En un contexto de economía transfronteriza, con una capacidad de intervención superior al de un Gobierno local, los medianos y grandes empresarios, asociados de distintas formas, pueden ejercer presión sobre las decisiones políticas locales y constituir de forma determinante un actor político significativo en el mismo municipio. Evidentemente, una regulación ambiental efectiva se debate entre dos fuerzas de presión importantes: los intereses implicados en una agenda de Gobierno local y los intereses implicados en el capital transnacional europeo. Tensiones que, efectivamente, no violan de manera crasa la normativa ambiental, pero que sí deciden en sus aspectos concretos de aplicación.

Ahora bien, la norma ambiental marco de la UE y los gobiernos nacionales, con pocas excepciones, como Suecia, Dinamarca y Finlandia [2], no establece los mecanismos concretos de regulación y las metas cuantificadas de control ambiental, en tanto que los actores empresariales no están dispuestos, a través de sus élites políticas, a que tales políticas afecten los márgenes de maniobra de sus intereses en las jurisdicciones locales europeas.

Los recursos públicos son limitados, la infraestructura y el personal capacitado es insuficiente, la conversión a tecnologías limpias es costosa, los gremios empresariales no cesan de presionar las decisiones de gobiernos multinivel, los recursos energéticos no renovables son situados en cualquier agenda de Gobierno nacional como de interés estratégico para su seguridad y estabilidad, los patrones de consumo no castigan de manera adecuada los actores contaminadores con sus decisiones de compra y los medios de comunicación y la cultura de masas no dejan de propiciar estilos de vida no sostenibles del medio ambiente. Factores que, en general, ponen en cuestión la estabilidad de una política ambiental a largo plazo y con retornos ecológicos efectivos.

Las posibles concesiones de las empresas y los esfuerzos institucionales

Expuesto lo anterior, es previsible que el nuevo enfoque de la Política de Regulación Ambiental, más horizontal en sus decisiones particulares y más integral en sus líneas normativas marco y desarrollos específicos, tendrá que contar con el apoyo de todos y cada uno de los actores sociales y económicos directa e indirectamente implicados en los problemas ambientales. De hecho, este nuevo enfoque aspiraría a traducirse respecto de los nuevos discursos de la democracia participativa, en decisiones generales mediante fuertes ejercicios de construcción social y legitimación política entre los distintos actores

contaminadores, actores afectados y sensibles a la problemática.

Sin embargo, el horizonte de trabajo, según el contexto mencionado arriba, seguirá siendo el típico ejercicio de democracia corporativa entre “técnicos políticos”, provenientes de organizaciones sociales, gobiernos multinivel, empresarios políticos y élites políticas europeas. Un grupo de actores que reúnen el más variado grupo de intereses y que según sus perspectivas ecológicas particulares y tecnocráticas seguirán fortaleciendo el juego de intereses que dan lugar al tradicional modelo de desarrollo, con atenuaciones ambientales interesantes, pero incapaces de dar una vida duradera a un proyecto de “desarrollo” sostenible. En este sentido, la regulación ambiental cooperativa tiene distintos retos con diferentes grados de impacto, entre los que podemos mencionar los más importantes:

Ajustes de regulación en el nivel supragubernamental europeo. Desde que las decisiones por mayoría cualificada permiten hacer avanzar con rapidez la normativa ambiental, es posible pensar en ajustes legislativos más fuertes y de mayor impacto general sobre el territorio europeo; lo que debe aprovecharse en todas sus posibilidades de intervención ambiental. Efectivamente, la Comisión Europea tendrá que, a través de su dirección ambiental, mejorar sus niveles de gestión interna y recurrir a ejercicios más creativos de regulación ecológica con impactos concretos. Los canales de intervención de la Comisión están contruidos desde hace varios años: se trata de aprovechar la misma lógica del mercado para hacer de la regulación ambiental un negocio con inusitadas retribuciones económicas y financieras.

Este es el lenguaje que subyace a las distintas estrategias del modelo de desarrollo sostenible en clave realista o en proceso de ejecución. Pero un modelo de desarrollo que haga incompatible el marco determinante del mercado con el crecimiento económico y el paradigma de bienestar europeo es inviable desde el momento mismo en que se concibe. Lamentablemente, los códigos de intervención política concreta solo son sensibles a aquellas fórmulas retóricamente equilibradas de desarrollo económico y protección ambiental.

Ajustes de regulación en el ámbito gubernamental europeo. En efecto, los ajustes normativos nacionales al marco ambiental jurídico “comunitario” son lentos, inconsistentes y deliberadamente inconsecuentes. Es un proceso accidentado y con sucesivas pausas que se están superando mediante distintas presiones sociales o jurídicas. Sin embargo, los grupos de presión de cuño ambientalista y las organizaciones sociales

comprometidas con ejercicios de democracia radical no han considerado el potencial político y electoral que se esconde tras los imperativos ambientales, dado los altos niveles de sensibilidad ambiental que reporta la opinión pública europea al respecto.

Las experiencias avanzadas en Suecia suministran un paradigma de acción interesante que deberá tenerse en miras para mejorar las estrategias políticas ambientalistas de los demás países europeos. Una campaña sistemática de desprestigio en los medios radiales, audiovisuales y escritos en contra de un partido o de un gobierno particular o de una empresa específica que desprecia el medio ambiente es un instrumento letal contra la jerarquía de las élites políticas nacionales que persisten en apoyar actividades económicas contaminadoras. Y aquí es donde más importante se hace considerar las redes de apoyo de organizaciones sociales y gobiernos locales comprometidos con el desarrollo sostenible, pues, solo una acción coordinada y horizontal de estos actores permite garantizar la permanencia y el flujo de recursos necesarios para financiar las campañas ambientalistas.

Ajustes de regulación en el ámbito provincial y municipal. Los anteriores niveles de gobierno son importantes en tanto suministran los marcos jurídicos de acción. Sin embargo, la regulación local es la piedra de toque de la implementación de la política ambiental en todo el territorio europeo. Lo que es más, solamente los actores de control de cada provincia o municipio podrían poner en crisis el ciclo económico contaminador de su jurisdicción, con el afianzamiento de instrumentos de monitoreo, con altas exigencias ambientales de licencias industriales y con señalamientos públicos sobre los agentes contaminadores.

Si un gobierno provincial o local decidiera ser implacable en la implementación del desarrollo sostenible, podría causar una presión enorme sobre las empresas y urbanizadores. Esta instancia de gobierno goza de esa capacidad de intervención ambiental, y debería considerar atentamente que tanto los créditos políticos como las causas ecológicas son compatibles no solo en lo local, sino en la UE.

La Red de Agendas 21, instaladas en distintos municipios europeos, ya están ofreciendo los canales de contacto para profundizar las relaciones con los gobiernos provinciales y municipales más sensibles con la problemática ambiental. Lo que podría ofrecer una oportunidad para la conformación de una suprarred de gobiernos europeos en el propósito de presionar no solo mejores marcos normativos ambientales, o apoyar las organizaciones sociales

alternativas, sino de profundizar una dinámica de control ambiental ejemplar en la UE y sacar a la plaza pública el debate sobre la responsabilidad de los agentes contaminadores.

Las alternativas políticas ambientales deben ser transversales. Efectivamente, las plataformas ambientalistas radicales y moderadas deberán actuar de forma transversal con otros actores políticos y sociales en la UE. De hecho, solo las acciones políticas sistemáticas y consistentes tanto en la arena pública como en el debate electoral pueden garantizar los ingresos de metas ambientales más exigentes y creativamente compatibles con las empresas en las agendas de gobierno municipal, provincial, nacional y supranacional.

Sin instrumentos políticos de intervención, ninguna dinámica regulativa podrá plantearse la posibilidad de establecer indicadores ambientales más exigentes, ni aforar recursos para facilitar la implementación y monitoreo de estos, ni garantizar las inversiones necesarias para subvencionar o promover y vigilar el tránsito efectivo hacia tecnologías más eficientes en el uso de los recursos naturales y más respetuosas con el medio ambiente [3].

Conclusiones mínimas para la acción política

Los instrumentos políticos de acción para el debate público y electoral son decisivos de cara a la resolución a largo plazo de la problemática ambiental. Sin embargo, el desarrollo sostenible concebido como un negocio potencial sin precedentes en la historia europea plantea problemas de otro orden. Se trata de la sostenibilidad del planeta.

Las contaminaciones transfronterizas de impacto mundial, como las emisiones de CO₂, exigen una revisión general del modelo de desarrollo sostenible en sus efectos prácticos. De hecho, en su dimensión teórica este modelo no ofrece el instrumental conceptual suficiente para implementarlo consistentemente, y en su dimensión práctica no es más que una forma de modernización, denominada *ecomodernización* o *modernización ecológica*.

Visto desde esta perspectiva, las acciones políticas implicadas en el modelo de desarrollo sostenible en ejecución no podrán encontrar la fórmula que garantice unos niveles mínimos de mejoramiento ambiental, pues, en su sustancia misma tal mejoramiento solo es posible mediante un nivel de crecimiento económico fundado en la contaminación y el colonialismo, por demás depredador. Ciertamente, este modelo práctico no es ni será

compatible con las plataformas de gobierno de países en desarrollo.

Mientras la UE se debatía en los ajustes políticos, jurídicos y técnicos más enrevesados para garantizar un súper crecimiento económico “compatible” con el medio ambiente durante los noventa [4], mediante toda suerte de exaltaciones del desarrollo sostenible, las actuales reformas fiscales estructurales para superar sus recesiones no solo han marginado el debate ambiental, sino que han amenazado las bases mismas del supragobierno europeo.

Por otro lado, mientras la UE trata de estabilizar sus macroeconomías, algunos países del Tercer Mundo están ingresando a las etapas más contaminantes en su camino hacia el desarrollo económico, como China, la India y Brasil. Por lo que la pregunta fundamental es: mientras la UE se empeña en crecer económicamente para solventar la recesión, Norteamérica hace lo propio para superar sus niveles de subconsumo, y el resto del mundo no conjuga mayores esfuerzos para

detener su crasa degradación, ¿el planeta seguirá resistiendo los embates de una economía de máximos de carbono y dará espera a toda suerte de ensayos y errores en el largo camino hacia una “sostenibilidad fuerte” del medio ambiente?

Referencias

- [1] Gouldson, A.; Murphy, J. (1996). Ecological modernization and the European Union. *Geoforum*, 27(1), 15.
- [2] Jansen, A.; Osland, O.; Hanf, K. (1998). Environmental challenges and institutional changes, an interpretation of the Development of Environmental Policy in Western Europe. En: Kenneth, H. y Alf-Inge, J., eds., *Governance and Environment in Western Europe, Politics, Policy and Administration* (p. 281). Longman Group United Kingdom.
- [3] Murphy, J.; Gouldson, A. (2000). Environmental policy and industrial innovation: integrating environment and economy through ecological modernization. *Geoforum*, 31(1), 33-44.
- [4] Ruesga, S.; Durán, G.; Fuertes, A. (1995). *Empresa y medio ambiente 172* (Pirámide, Madrid)