

NATURALEZA Y DESARROLLO. CAMBIOS EN LA CONSIDERACIÓN POLÍTICA DE LO AMBIENTAL DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX*

Juan F. Ojeda Rivera

Universidad Pablo de Olavide. Sevilla

RESUMEN

La naturaleza y el medio ambiente se van insertando en las políticas de planificación territorial europeas y españolas según una serie de paradigmas vinculados a sus particulares momentos en los procesos de crecimiento y desarrollo. Tal progresiva inserción no conduce a la introducción del medio ambiente en el núcleo básico del sistema político y económico, sino que lo mantiene en su periferia, traduciéndolo a un simple «matiz ambiental».

Palabras claves: Naturaleza, medio ambiente, crecimiento, desarrollo, ideología, ecología política, planificación territorial.

SUMARY

The nature and the environment became inserted in European and Spanish politics of territorial planning according to a series of paradigms responding to particular moments of the processes of growth and development. This progressive insertion did not led to the introduction of the environment into the basic nucleus of the political and economic system, but maintained it at the periphery of the latter, bringing only «some environmental vernish».

Key words: Nature, environment, growth, development, ideology, politic ecology, territorial planning.

INTRODUCCIÓN

Una de las preocupaciones fundamentales de las ciencias económicas, sociales y naturales, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, y de las prácticas políticas que en el últi-

Fecha de Recepción: 26 de mayo de 1999.

(*) La versión inglesa de este artículo ha constituido la ponencia que su autor ha presentado en la Conferencia «Sustainability, Risk and Nature: the political ecology of water in advanced societies». School of Geography, University of Oxford, 15-17 abril 1999. Facultad de Humanidades. Universidad Pablo de Olavide. Carretera de Utrera, Km. 1. 41013 SEVILLA (España). E-mail: jfojeriv@dhuma.upo.es

mo cuarto de siglo se han dedicado a temas ambientales, ha sido y continúa siendo la de encontrar un engrace armonioso y compatible entre naturaleza y desarrollo.

Se admite, por evidente, que el proceso de crecimiento y desarrollo económico inducido por la revolución industrial conlleva un deterioro de la naturaleza y una inexorable pérdida de sus recursos, convertidos en energías o materias primas de los más genuinos procesos fabriles.

La progresiva toma de conciencia de aquellos efectos desestabilizadores fue generando el ambientalismo que, en sus primeros momentos funcionó como conciencia crítica del sistema económico, poniendo en evidencia sus importantes contradicciones al usar intensivamente recursos que requieren un largo plazo para su reproducción, al terminar con los stocks de naturaleza que representan los recursos no renovables y al basar el crecimiento de sus áreas más industrializadas en la utilización de recursos de otras áreas o en las transferencias a las mismas de actividades peligrosas y contaminantes.

Pero paulatinamente aquel ambientalismo radical y crítico, de los años sesenta y primeros setenta, se fue convirtiendo en bandera de todas y cada una de las opciones políticas de los países más desarrollados, perdiendo su potencia crítica y transformando su papel de denunciante en el de justificador ideológico del capitalismo avanzado.

Aquel tránsito es coetáneo y está vinculado a la fase de despegue en el crecimiento económico que se produce en algunos países y regiones periféricos de Europa Occidental y será en este marco de progresiva consolidación de la ideología cloroflica donde deben quedar encuadrados los sucesivos momentos de la consideración e inserción de lo ambiental en las políticas comunitarias y españolas, que constituyen el objetivo específico de las próximas páginas.

I. CONFIGURACIÓN DE LA IDEOLOGÍA AMBIENTAL

El tono denunciativo del Primer Informe Meadows (1971) y de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972), tiene su correlato científico en el concepto de *ecodesarrollo*, originado en el seno de organizaciones internacionales comprometidas con el desarrollo del Tercer Mundo y vinculado al contexto de esperanza de los primeros años setenta. Fue entonces cuando los países no alineados consiguieron que la Asamblea General de la O.N.U. aprobase el Nuevo Orden Económico Internacional y cuando se iniciaron, bajo los auspicios de la C.E.P.A.L., las experiencias de Industrializaciones Sustitutorias de Importaciones, en Latinoamérica.

La crítica de I. Sachs a la solución neomalthusiana de *países semidesarrollados* —con sus especializaciones en agricultura, ocio y espacios naturales— y su propuesta de búsqueda de soluciones alternativas para cada *ecorregión*, en función de sus culturas y sus condiciones ecológicas, se suma a la propuesta de *desconexión* como única estrategia de desarrollo autocentrado para el Tercer Mundo, efectuada por S. Amín y a los planteamientos de J. Galtung sobre las *necesidades básicas* a satisfacer por el *ecodesarrollo*, recogidas y publicitadas por la Declaración de Coyococ (México) de 1974, y constituyen las bases teóricas sobre las que se construye el *ecodesarrollo*, unidas a una gran carga de buena voluntad.

En definitiva, hasta mediados de los setenta, el ambientalismo es percibido como radical y muy crítico con un sistema que, preconizando el crecimiento ilimitado, propicia un

aumento constante de las desigualdades. Para aquellas conferencias e informes y para los profetas del ecodesarrollo, la solución de los grandes problemas ecológicos planetarios se centra en la reducción del consumo de los países del Norte y en la redistribución de las riquezas a escala mundial.

Según unas declaraciones de I. Sachs (1994), Henry Kissinger manifestó, como jefe de la diplomacia norteamericana, su desaprobación del texto de Coyococ en un telegrama enviado al presidente del Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente: había que retocar el vocabulario y, más concretamente, el término «ecodesarrollo» que así quedó vetado en estos foros. Lo substituyó más tarde aquel otro de «*desarrollo sostenible*», que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el de «desarrollo autosostenido» (self sustained growth) introducido tiempo atrás por Rostow y muy usado (Naredo, J.M., 1998).

El ambientalismo se había convertido ya en aquellas fechas en una conquista irrenunciable de la cultura occidental, pero su talante profético y denunciativo debía ir girando hacia un tono más conciliador y clorofílico. El Informe Brundtland y la Conferencia de Río serán expresiones paradigmáticas de esta intención de decoloramiento —del rojo al verde— de lo ambiental y de su progresiva conversión en meta política del poder establecido. De esta manera, el desarrollo sostenible más que una fórmula práctica y precisa de actuación es una intención (Giddens, A., 1998). Una noción que resulta perfectamente asumida por el discurso de la «modernización ecológica», que la incluye en el repertorio de tópicos de su creíble y atractiva «story-line»: Desarrollo sostenible en lugar de «crecimiento limitado»; preferencia por la prevención sobre la curación; identificación de polución con ineficiencia; simbiosis entre regulación ambiental y crecimiento económico... (Hajer, M.A., 1995).

El medio ambiente se ha ido transformando, pues, en *ideología*, en el sentido más ortodoxamente marxista del término: «Emanación de la superestructura, que contribuye a consolidar y perpetuar el control de las clases más poderosas y que se manifiesta en ‘juicios de valor’ que implican la adhesión, previa a cualquier argumentación, a unos determinados principios éticos, políticos o filosóficos» (Tamames, R., 1988).

Los *principios básicos* de este ambientalismo ideológico son la separación radical entre hombre y naturaleza y la consideración del climax o estado de equilibrio biológico como situación óptima de cualquier ecosistema. La adhesión a estos principios implica una serie de juicios de valor referidos al ineluctable y necesario deterioro de la naturaleza por el progreso técnico; la artificialidad del proceso industrial y urbanizador como causa de los desequilibrios sociales que, a su vez, son expresión de desequilibrios biológicos en las relaciones interpersonales, y la necesidad de volver a la naturaleza, que ahora se denomina medio ambiente, es fabricable y se cobra muy cara —inmobiliarias, industrias anticon-taminantes, etiquetas verdes...—.

Tal ideología muestra su *eficacia* tanto en el terreno de las *relaciones sociales* —«naturalización» de los problemas, llamamiento a una comunidad universal de intereses ficticia, descentralización de responsabilidades a niveles individuales, interconexión ambiental de los grandes problemas mundiales, paradójico optimismo tecnocrático— como en el *campo económico* —la limpieza medioambiental y la producción de naturaleza son nuevos y boyantes mercados— y en el *político* —aumento de las funciones del Estado como guardián de la conservación y protección de la naturaleza—.

Enmarcada en el contexto de la contemporaneidad occidental y en sus paradigmas liberal o socialdemócrata, esta ideología clorofílica necesita dar respuestas a los retos ambientales que generan las contradicciones entre crecimiento económico ilimitado y recursos naturales finitos, justificando y sin poner en entredicho las premisas y creencias básicas de tales paradigmas: Posibilidades de un conocimiento científico objetivo y de una planificación y gestión de la realidad y el cambio social, capacidad humana de observar externamente el mundo y de crear sucesivas técnicas de dominio del mismo, consideración de la economía como una esfera real y autónoma basada en el mercado y en las doctrinas del individualismo y utilitarismo y, por lo tanto, medición de la calidad de vida a través de indicadores de productos materiales. Esta difícil justificación de desequilibrios e incompatibilidades se irá traduciendo en unas consecuencias, entre las que aquí —por su directa relación con el objetivo específico de este análisis— caben destacar: Las *transformaciones en la propia consideración de la naturaleza y el medio ambiente* y el consecuente *papel periférico otorgado a lo ambiental* en el modelo habitual de crecimiento y desarrollo económico y, como colofón y resultado de ello, la *progresiva introducción del «matiz ambiental» en la planificación*.

II. ANÁLISIS DE ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA IDEOLOGÍA AMBIENTAL

II.1. Transformaciones en la consideración de la naturaleza y el medio ambiente

El soporte estructural, que permite aquella conversión de una cuestión crítica en meta política general, es su extensión al mundo de la mercancía, su conversión de valor de uso en valor de cambio. En este sentido, se produce una transformación en el significado de la naturaleza *de un orden simbólico* —trascendente, etéreo— *a un orden semiótico* —objetivable, objetivo, susceptible de cálculo racional—, viniéndose a identificar con bienes producidos, directa o indirectamente, para el mercado. (Baudrillard, J., 1972).

Se van conformando así una *conciencia ecológica determinada* —que sirve de puente entre un movimiento surgido en el descontrol social y la «necesidad» de ciertos bienes producidos para el mercado— y un *discurso ambiental determinado* —que convierte al «medio ambiente» en una forma específica de problematizar el fenómeno de la degradación de la naturaleza dentro de la racionalidad tecnocrática y de sus estrategias de resolución de los conflictos sociales—.

Existe un *desfase* entre el deterioro físico del medio natural y la preocupación colectiva a gran escala por el medio ambiente que se ha ido formando históricamente y ha ido atribuyendo a tal degradación una significación social y política. Muchos de los problemas que entran a formar parte de los diferentes discursos sobre el medio ambiente en la década de los sesenta eran ya percibidos anteriormente por la sociedad, pero no será hasta aquella década cuando se unan en *discursos comunes y coherentes*, que socializarán una determinada noción del medio ambiente. Posteriormente, en la década de los setenta, se produce *la intervención en el proceso del poder político*, que toma la degradación como tema de su actuación y coge la batuta de la formación de una conciencia social y de una determinada problematización de los fenómenos, intentando convertirla en motor de desarrollo del mismo sistema social. Esta última intromisión de los poderes políticos de las sociedades avanzadas en el campo del medio ambiente justifica la distinción —muy bien

explicitada en los diferentes discursos— entre nacimiento histórico de la conciencia ambiental y mecanismos de su desarrollo posterior. (Pérez-Agote, A., 1979).

El discurso dominante del medio ambiente tendrá un desarrollo paralelo al de la tesis del ocaso de las ideologías y a la instalación de la tecnocracia en las estructuras políticas y económicas. En tal reino de la técnica, el culto a la funcionalidad y a la eficiencia deberá instalarse en la estructura ideológica, justamente negándola. Así, el medio ambiente pasará a ser un problema técnico, mensurable, cuantificable. La degradación de la naturaleza y su reconstrucción serán medibles y vendibles, adquirirán un precio y contarán con un mercado asegurado y boyante.

Se puede decir que, con anterioridad al «boom» ecológico, la relación del hombre con la naturaleza es una relación de tipo simbólico, según la cual, *la naturaleza* es considerada como algo exterior al hombre y hace referencia a un orden trascendente a toda denotación concreta, es decir, tiene un significado genérico e indefinido:

«Durante todo el periodo que acaba de terminarse —dice Lefebvre en 1972— la naturaleza era una especie de símbolo poético, negligible o relegado a segundo plano, que designaba no se sabía bien el qué, un residuo, alguna cosa de aquí o de allá, escapando a la acción racionalmente conducida».

Ahora, *el medio ambiente* aspira a la concreción, al control, a la medida. Su significado es objetivable, aunque no en el sentido que se encuentre totalmente definido, sino que *se trata más bien de una serie indefinida —suceptible de una continua ampliación— de elementos definidos, además, en términos muy técnicos.* Porque el discurso actual del medio ambiente tiene su razón de ser no en la naturaleza, de significado etéreo, sino en su destrucción y en las carencias concretas que supone: aire limpio, árboles, zonas verdes... *El medio ambiente es la síntesis o mejor la recomposición en forma de agregado de los elementos concretos resultantes de la destrucción del significado del orden simbólico de la naturaleza.*

Sin embargo —y dialécticamente—, la naturaleza como relación de tipo simbólico no desaparece: La actual representación social de la naturaleza y el medio ambiente en Francia, Alemania e Italia ha sido estudiada —con teorías y métodos sociológicos recientes (Giddens, A., 1991, Luhmann, N., 1989)— por un equipo multidisciplinar. Esta investigación demuestra la permanencia en el imaginario colectivo de una discreta fascinación por la naturaleza, percibida en el doble sentido que siempre fue entendida por el naturalismo: Naturaleza-Materia (vinculada a elementos muy concretos y atractivos) y Naturaleza-Armonía (metáfora inspiradora de paz, tranquilidad, sentido de la espiritualidad y del infinito). Y, a su vez, constata cómo el polisémico término de Medio Ambiente tiende a configurarse de manera autónoma, frente a la metáfora natural, vinculándose principalmente a las imágenes de artificio y contaminación (Lalli, P., 1995).

A la luz de tales aproximaciones recientes, parecen rejuvenecer los ya viejos planteamientos de Pérez-Agote (1979), cuando argumentaba que el significado del nuevo orden semiótico y técnico del medio ambiente asume el significante del orden simbólico de la naturaleza, convirtiéndolo en mercancía. De tal manera que esta naturaleza técnica, cultural y ambientalmente construida deja de ser naturaleza, para convertirse en un producto acabado, efectivo y rentable. Y al ser presentada como naturaleza virgen, se convierte paradójicamente en ideología: *la ideología clorofílica.*

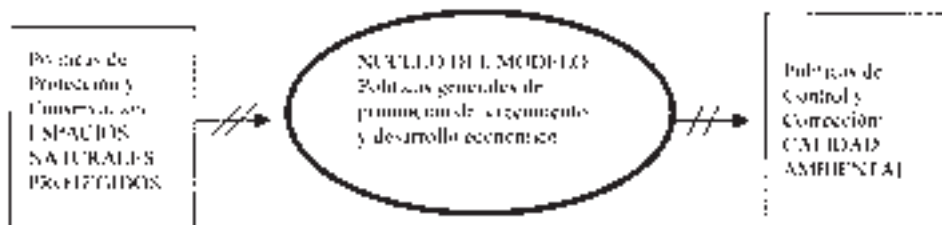
La percepción de la relación entre hombre y naturaleza siempre ha sido cultural, pero hoy es la propia realidad física de la naturaleza la que ha dejado de ser natural para comenzar a ser producto, mercancía cultural. Así explica M. Castells el cambio cualitativo en la experiencia humana que representa la denominada «sociedad del flujo», refiriéndose a las transformaciones en la relación entre naturaleza y cultura:

«El primer modelo de relación...estuvo definido, durante milenios por la dominación de la Naturaleza sobre la cultura...El segundo modelo, establecido en los orígenes de la modernidad, y asociado a la revolución comercial/industrial y al triunfo de la razón, vio la dominación de la Naturaleza por la cultura... Estamos justo entrando en un nuevo estadio en el que la cultura se remite a Cultura, habiendo sustituido a la Naturaleza, hasta el punto que la Naturaleza está artificialmente reconstruida («conservada») como una forma cultural. Este es en efecto el significado del movimiento ecológico: La reconstrucción de la Naturaleza como una forma ideal de cultura». (Castells, M., 1997).

II.2. Institucionalización de las nuevas categorías ambientales

Vivimos, pues, en un medio básicamente cultural. Por sus complejas redes de comunicación circulan nuevas mercancías —las denominadas por P. Willis (1997) *mercancías culturales*— que van ocupando, a pesar de su virtualidad, el espacio de las mercancías convencionales de la era industrial. Algunas de tales mercancías culturales de mayor auge y demanda en las sociedades avanzadas son la naturaleza —convertida en espacio protegido— y el medio ambiente —expresión comercial de la calidad de vida—.

Estas nuevas o remozadas categorías van ocupando *un lugar en el modelo institucional y administrativo del sistema político-económico*. Dicho lugar vendrá marcado en cada formación social por el momento de desarrollo de sus fuerzas productivas. Pues resultaría económica y políticamente contraproducente introducirlas desde un primer momento en los circuitos nucleares del sistema, en función de su sobrevaloración discursiva. Tal introducción podría romper el engranaje del funcionamiento del propio sistema, al producir una desaceleración o freno en su crecimiento lineal, enfrentándose a sus principios básicos. Por todo ello, la nueva cultura ambiental se institucionaliza —en la mayoría de los países de desarrollo avanzado— a través de dos instancias político-administrativas, que se sitúan en la periferia —por delante o por detrás— de los circuitos nucleares del sistema productivo y —por excepción o por regulación— frente a tales circuitos:



* *Por delante*, extrayendo de aquellos circuitos de productividad y competitividad a ciertos espacios, considerados como «naturales» por la singularidad de sus ecosistemas o la belleza de sus paisajes, para protegerlos del crecimiento y desarrollo común y conservarlos como tales: *Espacios Naturales Protegidos o Parques*.

Los Parques se constituyen así en nuevas instituciones creadas por el discurso ambiental como contracara del crecimiento económico y el progreso técnico. Son instituciones «ecológicas» que regulan, desde su cultura institucional y sus reglas de poder, unos espacios que —quíerese o no— son siempre el resultado de la conjunción de lo natural, de lo social y de lo simbólico, pero a los que —por razones de su propia marginalidad productiva y consecuente permanencia en ellos de ciertos elementos naturales— se les asigna, en las zonificaciones regionales, nacionales o internacionales del trabajo y de la producción, un papel esencialmente estético de «espacios naturales protegidos», catalogándoseles como tal.

De esta manera, un parque sería un servicio netamente simbólico. Paradójicamente, la naturaleza —como objeto cultural— ha sido creada y definida por la propia cultura como su antagonista simbólico, en una esquizofrenia que sólo la tajante división ocio-trabajo y una visión fragmentaria del espacio y del tiempo hacen soportable (González Faraco, J.C., 1997). Los parques, en una escala comercial, vendrían a ser un ejemplo de mercancía cultural de evocaciones románticas y alto valor, al menos vistos desde las capas ilustradas de las áreas urbanas; no tanto, desde las sociedades rurales más próximas al espacio «natural» acotado (Picón, B. y Ojeda J.F., 1993).

* *Por detrás* de los circuitos nucleares del sistema, las nuevas o remozadas categorías ambientales se institucionalizan a través del *sector político-administrativo de la Calidad Ambiental*, dedicado a corregir las «externalidades negativas» que los mismos procesos productivos necesariamente generan.

Con el objetivo de mantener ciertos niveles, más o menos aceptables de calidad ambiental, intentando evitar el deterioro producido inexorable e ineluctablemente por el propio crecimiento económico, pero sin molestar excesivamente a los nucleares sectores productivos, este nuevo y periférico sector ambiental se dedica a la adopción de una serie de medidas técnicas destinadas a controlarlos y vigilarlos —en unos primeros momentos del desarrollo de las fuerzas productivas en los que resulta esencial la promoción del crecimiento— y a la corrección y prevención de sus futuros efectos, así como a la investigación ambiental —en los estadios más elevados del desarrollo de tales fuerzas—.

En términos de análisis del discurso, cabría decir que tanto aquellos «santuarios naturales» como estas medidas técnicas, tomados como institucionalizaciones del discurso ambiental dominante, reúnen los dos paradigmas hegemónicos del mismo: *el ético-utópico* y *el tecnocrático*.

El primero de ellos entiende la crisis ambiental como un asunto básicamente moral, que compete a la conciencia individual, y reduce el conocimiento ambiental a una cuestión sentimental y sensiblera. Según él, un parque vendría a ser la corporeidad de una diosa virginal (lo sacro), que ya no cabe en el mundo de los hombres (lo profano): la naturaleza, expresión sublime del paraíso perdido, presentada en forma de reducto preservado de la incuria del tiempo. Persiste el mito romántico, pero filtrado, normalizado y empobrecido por esta versión de mercancía cultural producida en serie y masivamente dis-

tribuida. Por el segundo paradigma, se reserva sólo para grupos técnicos de privilegio el conocimiento ambiental como mercancía cultural, sólida, valiosa y capacitadora para la acción o intervención, dejando para la mayoría una borrosa sensibilidad y muchos tópicos o estereotipos. Esta dualidad —minoría técnica/mayoría sensibilizable— ha sido calificada de notoria muestra de lo que las ciencias sociales llaman, usando el préstamo biológico, *darwinismo cultural*. (Ojeda, J.F. y González Faraco, J.C., 1997).

En esta institucionalización del discurso ambiental dominante, está resultando muy decisivo el papel del *mensaje educativo-ambiental* difundido por los propios parques, las escuelas, las instancias administrativas y técnicas ambientales, las empresas descontaminadoras y recicladoras, las agencias privadas de ecoturismo, los ayuntamientos y los medios de comunicación. Aunque, por otro lado, las últimas investigaciones sociológicas demuestran que la contestación al marcado tecnocratismo ambiental en sociedades muy avanzadas está conduciendo inexorablemente a una democratización de las decisiones, que no pueden dejarse exclusivamente en manos de los expertos (Beck, U., 1994).

II.3. La progresiva introducción del «matiz ambiental» en la planificación

La creciente globalización de los problemas medioambientales, pone en evidencia y dificulta el comportamiento insolidario de los países más industrializados al basar sus crecimientos económicos en la explotación de recursos ajenos y transferir a otras regiones periféricas sus actividades productivas más peligrosas y contaminantes. Parecería lógico un cambio en los parámetros esenciales del modelo clásico de crecimiento económico instaurado con la revolución industrial, pero hasta el momento sólo se observa la introducción de ciertos «matices ambientales» en los procesos planificadores de dicho crecimiento.

En el ámbito de la Unión Europea, este matiz ambientalista de la planificación no sólo se produce ya en las áreas más avanzadas —como ocurría hasta hace sólo unas décadas— sino que se extiende también a las regiones periféricas. Estas se ven impelidas, por una parte, a seguir creciendo económicamente —según el modelo industrial convencional— y, por otra parte y a la vez, a conservar su naturaleza y evitar el deterioro de sus ambientes. Las graves contradicciones que tales exigencias generan están produciendo situaciones de difícil explicación y justificación en territorios de la U.E., como por ejemplo la catástrofe del Guadiamar y sus secuelas ambientales, territoriales, sociales, políticas y económicas (Ojeda, J.F., 1999).

Tal situación contradictoria y provocadora de continuos conflictos sociales y territoriales, sólo puede ser entendida en el marco global, antes expuesto, de transformación de las funciones otorgadas a lo ambiental en las formaciones sociales del capitalismo avanzado y del papel asignado a sus regiones periféricas en la división del espacio, del trabajo y de la producción. En dicho marco, muchas regiones españolas —entre las que se cuenta Andalucía— distan mucho de haber alcanzado los índices convencionales medios del desarrollo comunitario. Ello les permite mantener todavía ciertos territorios marginales y catalogables como «espacios naturales protegidos», pero, a su vez les obliga a tener que avanzar bastante en sus procesos de crecimiento industrial y económico —si no quieren convertirse en las «regiones semidesarrolladas» que definía P. Erlich—, aunque deberán

también cumplir —por estar integradas en la U.E.— con unas normativas ambientales que limitan, en cierto modo, sus capacidades convencionales de maniobra.

II.3.1. Los Programas Europeos de Medio Ambiente

Aunque las raíces de la preocupación medioambiental en Europa sean viejas, ha sido el proceso de desarrollo económico, social y político de las grandes potencias europeas el que ha ido posibilitando la estructuración y consolidación de sociedades civiles y urbanizadas y su sensibilización con la ideología ambientalista y el discurso consecuente a la misma. No obstante el factor que más ha condicionado la evolución legislativa europea en esta materia ha sido, sin duda, el desarrollo de las fuerzas productivas. Así, hasta principios de la década de los setenta, que se empezaron a sentir los impactos ambientales del crecimiento desarrollista, no ha ido adquiriendo lo medioambiental categoría de cuerpo legislativo específico y, aun así en un proceso lento y de escasa capacidad competencial y operativa.

Lo anterior explica que el Tratado de Roma, constitutivo de las Comunidades Europeas, ignore por completo esta cuestión y que no sea hasta la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros —París, octubre de 1972— cuando se fijen, por primera vez y muy tímidamente, las bases que debían regir las actuaciones comunitarias relacionadas con el medio ambiente y se inviten a las instituciones de la Comunidad a establecer —antes de fines de julio de 1973— un programa de acción con un calendario preciso. Desde entonces, la política ambiental comunitaria queda estructurada en el marco de los llamados *Programas de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente*. (Ojeda, J.F., Caravaca, I. y Tarín, A., 1992).

Los dos primeros Programas (1973-76 y 1977-81) se centran en estrategias paliativas y medidas correctoras de los impactos generados por el estadio de crecimiento económico, en el que todavía se encuentran muchas de las regiones más avanzadas de la Comunidad Europea:

La timidez del cuerpo legal del *Primer Programa* se justifica explícitamente por las necesidades de incrementar los conocimientos en todas las materias que se pretenden regular y de contar con más experiencias nacionales e internacionales de legislación ambiental. Así, sus disposiciones tienen principalmente el carácter de recomendaciones o de actos sobre materias concretas (resoluciones, decisiones...), eludiéndose las normas vinculantes o limitándolas a directivas, de aplicación flexible por cada Estado miembro. Se dedica toda la atención a contaminación (sustancias peligrosas) y ruido, olvidándose la gestión integral del medio. Se confirma, pues, el *carácter correctivo y embrionario* de la política ambiental europea hasta mediados de los setenta, como cabría esperar de unos momentos de marcado crecimiento convencional.

El *Segundo Programa* continúa la senda del anterior. Aunque aumentan las normas, siguen dominando las directivas, salvo en el tema de protección de la fauna, en el que aparece un reglamento como regulación tajante y de aplicación inmediata. En los últimos años setenta y comienzo de los ochenta, *el «matiz ambiental» se va perfilando hacia la zoofilia*, especialmente típica y característica de la cultura ecológica y ornitológica anglosajona.

El *Tercer Programa* (1982-86) representa un avance considerable, al haberse producido una evolución en el discurso ambiental dominante, enmarcada en las importantes pérdidas de puestos de trabajo provocadas por los procesos empresariales de adaptación a las nuevas condiciones productivas surgidas tras la crisis económica. Por una parte se pone un mayor énfasis en el *enfoque preventivo*, que conduciría a un desarrollo económico y social respetuoso con lo medioambiental. Por otra, se plantea la *horizontalidad o transversalidad* como tratamiento del medio ambiente, que debe imbricarse en todas las políticas sectoriales y territoriales y se comienza a perfilar el matiz del «*negocio ambiental*», como impulsor del crecimiento y creador de nuevos empleos. En términos operativos, este Tercer Programa sigue prestando atención a las políticas correctoras o paliativas, aunque dentro del paradigma más preventivo, comienzan a ganar peso las acciones de protección de la naturaleza, o sea las que se anticipan a los circuitos productivos. No obstante, hasta el Acta Única Europea (1987), el medio ambiente continúa constituyendo una matización en los planes sectoriales o afectando exclusivamente a «islas de territorio protegido», sin que se adopten medidas serias y globales de gestión ambiental: No surgen disposiciones legales relativas a los recursos naturales o al territorio como conjunto.

El *Cuarto Programa* (1987-92) recoge los principios de acción establecidos en el Título VII, art. 130 del Acta Única —como modificación del Tratado de Roma, que contempla explícitamente y por primera vez el tema ambiental—: *Proteger el medio ambiente es un imperativo económico* y la política ambiental deja de representar una forma de enfrentarse a los efectos negativos del crecimiento para ser una nueva vía de propiciarlo: La noción de «desarrollo sostenible», que acaba de consolidarse en el Informe Brundtland, tiende a matizar ya el discurso ambiental dominante, aunque no se desarrollará hasta el siguiente Programa. Los reglamentos, como mecanismos de intervención directa de la Comunidad en lo ambiental, aumentan considerablemente y se refieren más a la gestión integral del medio que a medidas correctivas. Aparece regulada la cooperación internacional y se busca involucrar de manera directa y efectiva a los agentes económicos y sociales en la gestión del medio ambiente (principio de subsidiariedad). *Matices económicos, solidarios y participativos de lo ambiental*, que se quedan en la teoría y la intencionalidad, porque difícilmente pueden pasar a las prácticas reales en unas fechas caracterizadas por el auge del neoliberalismo económico y de la competitividad empresarial. Las pautas de consumo en los países más avanzados están experimentando un cambio cualitativo y aquellos matices ambientales se traducen en el surgimiento de nuevos nichos de mercado, pero no llegan a proponer, ni a propiciar la reducción de los niveles de consumo, teóricamente necesaria para mantener la calidad del medio ambiente global.

En febrero de 1992 se firma el Nuevo Tratado de la Unión Europea y en mayo de aquel año aparece el *Quinto Programa*, cuyo título ya sugiere una inflexión respecto de los planteamientos precedentes: «Hacia un desarrollo sostenible. Programa Comunitario de *Política* y Actuación en Materia de Medio Ambiente y *Desarrollo Sostenible*». Tal inflexión viene justificada en el segundo párrafo del documento que, haciéndose eco de la última edición del Informe sobre el estado del medio Ambiente en la Comunidad, asume su degradación lenta, pero inexorable, a pesar de las medidas que para evitarlo se habían venido adoptando en las dos décadas anteriores. Esta conciencia de fracaso conduce a una nueva

estrategia, basada no sólo en actuaciones aisladas, sino en *una política ambiental específica* y en la adopción de *un nuevo modelo de desarrollo*. Las pautas de dicha estrategia, quedan recogidas así en el mismo documento:

«Una correcta y operativa política ambiental no puede esperar a que surjan los problemas para resolverlos, sino que tiene que cambiar la mala gestión y las prácticas nocivas...así como modificar las pautas sociales de comportamiento...por medio de la participación óptima de todos los sectores de la sociedad, con ánimo de compartir la responsabilidad, incluidas las administraciones públicas, las empresas públicas y privadas y la población en general como ciudadanos y consumidores (Punto 11). Deben asimismo tenerse en consideración las desigualdades existentes entre los distintos Estados miembros para hacer frente a los problemas medioambientales...estableciendo para ello mecanismos de asistencia financiera a los menos desarrollados» (Puntos 13 y 31).

A pesar del establecimiento de prioridades, costes y mecanismos de financiación y evaluación, este Quinto Programa, como la propia noción de «desarrollo sostenible» sobre la que se sustenta, constituye más una declaración de buenas intenciones, que un plan o programa operativo y real. Europa y las demás regiones desarrolladas siguen perpetuando un único modelo de crecimiento y desarrollo económico y exportándolo al resto del mundo. Las matizaciones ambientales, que se han ido introduciendo en estos Programas, como en otros muchos documentos planificadores internacionales y nacionales tienen sus apoyos teóricos en paradigmas neoliberales —como la Economía del Medio Ambiente, cuyo objetivo último es poner precio a los valores ambientales para introducirlos en el mercado— o socialdemócratas —como el Desarrollo Sostenible, cuya inconsistencia y banalidad lo convierten en panacea justificadora—. Ello las caracteriza como meras permisiones estéticas que no afectan al núcleo del modelo, que sigue basado en el crecimiento de los indicadores convencionales de producción, competitividad y consumo.

En definitiva, el objetivo de la sostenibilidad se revela incompatible con el desarrollo de un sistema económico cuya globalización origina a la vez homogeneización cultural, estandarización económica y destrucción ambiental (Norgaard, R.B., 1996). Habría que bajar del pedestal que hoy ocupa la propia idea del crecimiento económico como algo globalmente deseable e irrenunciable y advertir que la sostenibilidad no será fruto de la eficiencia y del desarrollo económico, sino que implica sobre todo decisiones sobre la equidad actual e intergeneracional (Naredo, J.M., 1998).

II.3.2. Los rasgos del «matiz ambiental» en la planificación española

El ingreso de España en las Comunidades Europeas supuso, desde el punto de vista legislativo, una necesaria adaptación de las normas previamente existentes a sus homólogas comunitarias y, además, una incorporación a los cuerpos legislativos nacional y autonómicos de multitud de normas nuevas. El tema medioambiental constituyó precisamente un ejemplo de lo anterior, debido a la escasa tradición española en tales cuestiones, más propias de países con un mayor nivel de desarrollo.

Se puede atisbar una preocupación medioambiental en ciertos círculos intelectuales españoles, cuyos orígenes se sitúan en el siglo XVIII (Urteaga, L, 1987), quedando su desarrollo enmarcado en el paradigma romántico y extendiéndose a lo largo de la presente centuria (Gallego, J.A., 1991). Pero, debido a la sucesión de coyunturas políticas regresivas y desarticuladoras de la sociedad civil, tal preocupación no se había traducido en unos hábitos imbricados en el tejido social y, consecuentemente, tampoco en un cuerpo legislativo de obligado cumplimiento.

España, como otros países mediterráneos periféricos, se encuentra al ingresar en la Comunidad —mediados los ochenta— con más de un centenar de normas ambientales, de diferente entidad en su grado de obligatoriedad, pero procedentes todas ellas de ámbitos sociales, políticos y económicos muy distintos a los de estos ámbitos meridionales. Normas, por otro lado, que aluden a calidad de vida, asunto muy alejado todavía de contextos en los que aún no se han resuelto problemas básicos, cuyas resoluciones pueden verse afectadas, además, por tales normas. En este marco, con el añadido en el caso español de un proceso político de transición hacia la democracia y construcción de un Estado autonómico, es donde hay que situar la incapacidad de la sociedad española para aprehender todo aquel cuerpo legal, así como de sus administraciones para traducirlo a medidas comprensibles, operativas y controlables en su cumplimiento (Caravaca, I. y Pita, M.F., 1990).

El asunto medioambiental es percibido pues en estas regiones periféricas de la Comunidad Europea, en sus primeros momentos de integración en la misma, como *un gran condicionante a los crecimientos económicos que aún no habían logrado*. Se tiene la impresión de que con su insistencia en la necesidad de que crezcan económicamente y su paralela asistencia para que mantengan limpio su medio ambiente y protejan su naturaleza, el centro hegemónico de la Comunidad está exportando una contradicción hacia su periferia: Destrucción de naturaleza —mediante el modelo de crecimiento económico convencional— y construcción de naturaleza —a través del modelo de protección ambiental convencional— (Caravaca, I. y otros, 1992).

Como puede observarse en el cuadro final, en España se han ido sucediendo una serie de *fases y enfoques planificadores*, con objetivos, modelos, instrumentos, rasgos ambientales y resultados diferentes:

Se denomina *Planificación no espacial* a una primera fase —en los años sesenta— de *planificación sectorial del desarrollo económico y social*, que —tras un largo periodo de obligada autarquía— tenía claro el objetivo de convertir a España en un país desarrollado industrialmente, siguiendo el camino trazado por los teóricos convencionales del crecimiento económico y sin preocuparse demasiado por los equilibrios territoriales. Tal planificación propicia que este país discorra por dos etapas sucesivas del desarrollo económico, según el esquema de Rostow: *Fase de despegue*, encuadrada en la apertura del régimen autárquico, e *inicio de la etapa de crecimiento*, en la que comienzan a dispararse los indicadores convencionales de producción. Pero sus resultados territoriales y ambientales fueron los esperables: Configuraciones desequilibradas de polos industriales —llenos de población y de contaminación— frente a amplios espacios rurales vacíos y deprimidos, aparición de «islas de naturaleza», agotamiento de recursos, importantes impactos ambientales...

Durante la segunda mitad de los años setenta, en España se produce la muerte de Franco y la transición administrativa hacia la democracia. *La Ley del Suelo*, que había tenido

varias versiones, sostenía una serie de normas reguladoras del crecimiento de naturaleza territorial, cuya virtualidad —aunque fuera puesta en entredicho en ciertas ocasiones por decretos gubernamentales— estaba en controlar algunos desmanes urbanísticos e incluso ambientales: Planificación urbana, Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogos de Espacios Naturales Protegidos... No obstante, hasta muy avanzada la década de los ochenta, el diagnóstico de la situación planificadora española podría ser el de esquizofrenia: Había que seguir creciendo y ahora no sólo nacional, sino regionalmente y cada Comunidad Autónoma elabora sus propios Planes Económicos de Desarrollo Regional, ahora bien, en todos ellos se asumen teóricamente los principios básicos de la modernización ecológica. El problema fundamental es compaginar estos principios con el crecimiento convencional. Faltan, por otro lado, unas directrices nacionales que marquen la estrategia y el marco de referencia en el que encuadrar los planes y programas regionales. Ello se traduce en una multiplicación de figuras e instrumentos planificadores, en los que la realidad se impone a los deseos y aunque suelen proponerse teóricamente —en sus prólogos y memorias— unos objetivos compatibilizadores e integradores de desarrollo y naturaleza, terminan dando lugar a distorsiones y fragmentaciones territoriales y ambientales, en función de la protección o no de los espacios planificados

El momento actual se caracteriza por la definitiva consolidación de la esquizofrenia previamente diagnosticada. La asunción oficial de la panacea del «desarrollo sostenible» en su acepción más banal y acrítica, los paraguas del V Programa Europeo y de los Programas de la Agenda 21, la aparición de un Ministerio específico de Medio Ambiente y el desarrollo de Planes Ambientales Autonómicos son otras tantas justificaciones de la admisión teórica de lo ambiental como algo más que un «matiz». Pero los acontecimientos diarios, las catástrofes ambientales inesperadas o anunciadas —Guadamar, Ría de Huelva, Bahía de Algeciras...— y las incapacidades científicas, técnicas y políticas para hacer operativa la panacea del «desarrollo sostenible» —Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana— ponen en evidencia que la realidad de un sistema económico, que sigue basándose en el crecimiento productivo y explotador de recursos, se impone a los deseos y las teorías ambientalistas, sustentando un discurso en el que lo ambiental no sigue siendo sino un mero matiz en la planificación del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA:

- BRAUDILLARD, J. (1972): *Pour une critique de l'économie politique du signe*. París, Gallimard.
- BECK, U. (1994): «The reinvention of politics», en BECK, U., GIDDENS, A. and LASH, S. *Reflexive Modernization*. Cambridge, Polity Press.
- CARAVACA, I. y OTROS (1992): «Políticas medioambientales y desigualdades territoriales», en *IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*. Sevilla, Espasa.
- CARAVACA, I. y PITA, M.F. (1990): «¿Leyes esotéricas? El lenguaje químico y la legislación española sobre residuos», en *I Congreso Internacional de Química de la A.N.Q.U.E.*, Tenerife. España.

- CASTELLS, M. (1997): «Flujos, redes e identidades: Una teoría crítica de la sociedad informacional» en VV.AA. *Nuevas perspectivas críticas en educación*. Barcelona, Paidós.
- GALLEGO, J.A. (1991): «Retrospectiva y prospectiva del medio ambiente en España», en ESTEBAN BOLEA, M.T. *Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: Repercusiones en España*. Madrid, Secretaría de Estado de Economía.
- GONZÁLEZ FARACO, J.C. (1997): *Cultura y educación ambiental en Doñana. Bases para una intervención*. Huelva, Universidad y Diputación.
- GIDDENS, A. (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge, Polity Press.
- GIDDENS, A. (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- HAJER, M.A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford, Oxford University Press.
- LALLI, P. (1995): *L'ecologia del pensatore dilettante. Rappresentazioni sociali della natura e dell'ambiente*. Bologna, CLUEB.
- LEFEBVRE, H. (1972): *Espace et politique. Le droit a la ville II*. París, Anthropos.
- LUHMAN, N. (1989): *La comunicazione ecologica*. Milano, Angeli.
- NAREDO, J.M. (1998): «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible», en VVAA. *Ciudades para un futuro más sostenible*. Internet. <http://hábitat.aq.upm.es>
- NORGAARD, R.B. (1996): «Globalization and unsustainability», en *International Conference on Technology, Sustainable Development and Imbalance*. Tarrasa, Spain.
- OJEDA, J.F. (1999): «Una aproximación interpretativa a la catástrofe del Guadiamar» *Revista Cuchará y paso atrás*, nº 7. Sevilla.
- OJEDA, J.F., CARAVACA, I. y TARÍN, A. (1992): «Reflexiones en torno a las dificultades de aplicación de la legislación ambiental» en *Revista Ería*, nº 29. Universidad de Oviedo.
- OJEDA, J.F. y GONZÁLEZ, J.C. (1997): «¿Desarrollo sostenible en la comarca de Doñana?», en *Revista Medio Ambiente*, nº 27. Sevilla.
- PÉREZ-AGOTE, A. (1979): *Medio ambiente e ideología en el capitalismo avanzado*. Madrid, Ediciones Encuentro.
- PICON, B. y OJEDA, J.F. (1993): «De la nature 'ressorce' à la nature institutionalisée dans les deltas du Rhône et du Guadalquivir», en *Revue Méditerranée*, nº 3.4.
- TAMAMES, R. (1988): *Diccionario de economía*. Madrid, Alianza.
- URTEAGA, L. (1987): *La Tierra Esquilhada. Las ideas sobre la conservación de la naturaleza en la cultura española del siglo XVIII*. Madrid y Barcelona, C.S.I.C. y Serbal.
- WILLIS, P. (1997): «La metamorfosis de mercancías culturales» en VV.AA. *Nuevas perspectivas críticas en educación*. Barcelona, Paidós.

Planificación y medio ambiente. Fase y enfoque

Objetivos	Modelos planificadores	Instrumentos (Planes y programas)	Rasgos del «matiz ambiental»	Resultados
<p>Crecimientos sectoriales y nacionales.</p>	<p>Planificación no espacial (Años 60) — Teoría convencional del desarrollo: Crecimiento lineal y unidireccional. Fases de Rostow. — La economía como sistema autónomo y cerrado: Producción, distribución, consumo. — Se presuponen recursos limitados y/o sustituciones continuas por avances científico-técnicos.</p>	<p>Planificación del desarrollo económico y social</p>	<p>— Determinación de territorios excluidos del proceso de crecimiento lineal y desarrollo común: Espacios naturales protegidos y parques.</p>	<p>Desequilibrios territoriales y ambientales. Islas «naturales».</p>
<p>Reequilibrios de desajustes y orientaciones de planes económicos y sectoriales con «matizes territoriales y ambientales»</p>	<p>Correcciones y revisiones (Años 70-80) — Ordenación del territorio y planes como instrumentos de defensa frente a negativas consecuencias del crecimiento. — Ciencia regional y Economía del medio ambiente: Territorio y medio ambiente bajo el aparato conceptual de la economía: Análisis locacional, análisis coste-beneficios ambientales. — Énfasis en soluciones de ingeniería ambiental</p>	<p>Programas de Acción Comunitaria Medio Ambiental (I al III). Planes económicos de desarrollo regional. Planes urbanísticos (P.D.T.C.) Planes y programas de corrección de impacto ambiental. IV Programa de Acción Comunitaria Medio Ambiental Planificación de espacios naturales.</p>	<p>— De estrategia paliativa (años 70): Corrección impactos y descontaminación. — A estrategia preventiva (años 80): Modernización tecnológica y ecológica. — Espacios Naturales: Superación de la idea de «islas o notas de naturaleza» y planificación de sus desarrollos como «compensación»</p>	<p>Fragmentaciones territoriales y ambientales. Tecnoeracia. Problemas compensatorios.</p>
<p>Cualificación del desarrollo desde perspectivas ambientales y territoriales. — «Ecodesarrollo», «Desarrollo sostenible», «desarrollo endógeno», «desarrollo local»... — Se reconocen límites del crecimiento. — Multidisciplinariedad.</p>	<p>V Programa de Acción Comunitaria Medio Ambiental. Planes de Desarrollo Sostenible (Doñana). Programas de la Agenda 21.</p>	<p>— Teóricamente lo ambiental marca directrices y límites al desarrollo. — Lenguaje de negocios: Eficiencia, nuevo mercado, nuevas demandas.</p>	<p>Dificultades prácticas si no se modelo económico. «Mercado verde»</p>	<p>Dificultades prácticas si no se modelo económico. «Mercado verde»</p>

