



ACTUALIDAD

2

LOS SOCIALISTAS Y EL MEDIO AMBIENTE

Alejandro CERCAS

Las resoluciones del XXXII Congreso del PSOE, y muy señaladamente el capítulo correspondiente al Programa 2000, suponen un salto cualitativo de enorme significado en el compromiso socialista con las políticas medioambientales. La reflexión y propuestas realizadas, tanto cuantitativa como cualitativamente, tienen una importancia sin parangón con ningún otro pronunciamiento anterior.

Las referencias al medio ambiente se extienden a múltiples ámbitos del proyecto socialista, y este elevado número de propuestas, lejos de constituir un conjunto incoherente, se configuran como la plena y definitiva interiorización de un discurso medioambiental, específicamente socialista, en todas y cada una de las facetas de nuestro proyecto político. El compromiso medioambiental impregna así la totalidad de las políticas definidas, al ser considerado

como una de las señas de identidad del socialismo democrático en este fin de siglo.

De esta forma, la propuesta medioambiental que obliga a todos los socialistas quiebra con las formas sectoriales o estancas de congresos y programas electorales anteriores y, al incrementar su importancia estratégica y permeabilizar todo el proyecto con esta cuestión, sitúa en una nueva dimensión a todo el proyecto de nuestro partido, a nuestra

El compromiso medioambiental es considerado como una de las señas de identidad del socialismo en este fin de siglo.

concepción de la economía y el desarrollo, a las políticas de bienestar, al papel del Estado y a la dimensión internacional de nuestra acción de partido y de Gobierno.

El Congreso ha empleado conceptos muy precisos para enfatizar esta nueva óptica del socialismo de nuestros días, en cuya virtud lo ambiental pasa de ser un simple acompañamiento a las políticas socialdemócratas clásicas y empieza a contemplarse, en su dimensión ética y estratégica, en la misma centralidad del proyecto de progreso y solidaridad que nosotros representamos y respecto al modelo de sociedad que impulsa nuestra ideología y nuestra práctica política.

No es cuestión ahora de releer los documentos congresuales. Están a disposición de todos. Quiero sólo recordar algunas reflexiones de nuestro Congreso.

«La crisis de medio ambiente es un problema a escala mundial. Las agresiones al entorno tienen implicaciones transnacionales que amenazan a toda la humanidad, al futuro de la vida en nuestro planeta tal y como la conocemos». «Se ha de caminar hacia un orden ecológico internacional que se fundamente en un crecimiento económico selectivo, compartido y solidario». «Pretendemos completar nuestro modelo de desarrollo económico teniendo en cuenta el equilibrio ecológico. En el periodo que ahora afrontamos debemos situar la preocupación por la ecología y los esfuerzos preservadores del medio ambiente en el lugar central de nuestra acción política. Es un compromiso de solidaridad con los

países menos desarrollados y con las generaciones futuras.»

No quiero concluir este apartado sobre el lugar estratégico en que ha situado nuestro Congreso el compromiso medioambiental sin hacer una llamada de atención sobre el riesgo que correríamos si hiciéramos de estos textos una lectura dogmática, y nos alejáramos del plano de la racionalidad que es también una seña de identidad de nuestro proyecto socialista. Apunto simplemente en este momento que el cultivo monotemático y cuasi religioso de la crisis medioambiental, que es la perspectiva reduccionista y estrecha propia de los ecologistas fundamentalistas, ni es ni debe ser nuestra perspectiva ni nuestro horizonte. Nuestra reflexión es más rica y nuestros compromisos son más amplios. El centro de nuestra política sigue siendo el desarrollo integral de las capacidades y del nivel de vida de todos los hombres y de todos los países. Por ello nada más lejos de nuestro pensamiento que el concebir el compromiso ambiental como un freno para el desarrollo de nuestro país o de los países en vías de desarrollo.

Nuestro compromiso va indisolublemente unido a la idea de lograr la necesaria compatibilización de los factores de desarrollo y los factores de medio ambiente, porque ello no solamente es posible sino altamente deseable. El modelo de desarrollo cualitativo y sostenible que defendemos es además condición indispensable para la protección del medio ambiente.

Como se ha cuidado de señalar el informe Brundtland, el uso tecnológico actual podrá retardar la imposibilidad de obtener nuevos recursos, pero no podrá por sí sólo impedir su agotamiento. Por tanto la respuesta a los interrogantes ambientales se encuentra, en primer término, en activar nuestras capacidades de desarrollo compatible con la protección del medio y, en segundo lugar, en dirigir el desarrollo a cubrir las necesidades básicas, basándolo en un mejor reparto y en la solida-

ridad internacional. Concepto este último, el de la solidaridad internacional, que nos introduce en una doble reflexión: primero, que nuestro país tiene ya, como país desarrollado, que asumir la parte que le corresponde respecto a los países del Tercer Mundo; y segundo, que nuestro país como socio retrasado del club europeo tiene que exigir de sus socios comunitarios las compensaciones y el tratamiento específico que demandan la singularidad de nuestros problemas ambientales y de nuestras necesidades de desarrollo, en el marco de una comunidad que debe ser armónica y cohesionada en lo ambiental pero también en lo económico y en lo social.

Pero antes de entrar con mayor detenimiento en algunas otras cuestiones del debate y de las perspectivas de futuro, quiero detenerme en un repaso previo sobre los acontecimientos y circunstancias que han precedido a estos posicionamientos de nuestro Congreso. Creo que puede ser útil enmarcarlos en la dinámica histórica y política que les ha precedido, para explicar con mayor racionalidad los matices de la posición que tenemos en la actualidad los socialistas españoles.

El crecimiento de la demanda medioambiental

El medio ambiente se ha ido cristalizando a lo largo de estos últimos 15 años en un argumento político de primera magnitud. Las preocupaciones ambientales, que estaban recluidas en un reducido círculo de científicos o cual bandera política de pequeños grupos extraparlamentarios o alternativos, toman una nueva dimensión por el efecto combinado de dos factores que se interrelacionan y potencian mutuamente.

De una parte, el avance científico ofrece un diagnóstico global y alarmante del deterioro de equilibrios biológicos que son vitales para la humanidad entera. Por primera vez en la historia cobra carta de naturaleza científica, en esta última década, la conclusión de la fra-

gilidad del planeta y la gravedad de las agresiones que sufre el medio natural por una población en constante crecimiento y por unos modelos de crecimiento depredadores y esquiladores de recursos no renovables.

De otra parte, la sociedad actual interioriza el medio ambiente como un elemento sustancial de su demanda sobre la calidad de vida. La opinión pública de los países desarrollados, a la que llegan crecientes y detalladas noticias sobre las más variadas catástrofes o amenazas de una crisis ambiental generalizada, se orienta mayoritariamente, aunque a veces sea retóricamente, en una decidida línea proteccionista, identificando al medio ambiente como uno de sus paradigmas más deseados. Este fenómeno es especialmente intenso entre las generaciones jóvenes y en las capas de población identificadas con posiciones de izquierda, aún cuando ciertos elementos románticos del ecologismo, como subproducto de rancios ruralismos, prenden también en el pensamiento conservador.

La dimensión que ha ido cobrando la preocupación ambiental ha hecho de ésta un elemento determinante en la aparición de nuevos valores y demandas sociales que han afectado y condicionado el discurso y las prácticas políticas de las principales ideologías. En muchos parlamentos de países europeos han irrumpido representaciones ecologistas, casi siempre a costa de debilitar a las formaciones clásicas de la izquierda, produciendo el paradójico efecto de un cambio favorable a la derecha en la correlación de fuerzas políticas de estos países.

Se ha de caminar hacia un orden ecológico internacional que se fundamenta en un crecimiento económico selectivo, compartido y solidario.

Nuestro país, y también nuestro partido, ocupado en otras cuestiones no resueltas en nuestra historia, llegó tarde y deficientemente a este debate que, se ha caracterizado en España por los siguientes datos:

1º Su limitación a las manifestaciones más externas y visibles que la problemática ambiental comporta.

2º Su utilización superficial y oportunista en muchas ocasiones.

3º Su escasa interiorización por parte de los agentes económicos y sociales.

En nuestro partido, heredero de una rica tradición, pesaban fuertemente las inercias históricas y era difícil que la cuestión medioambiental se abriera un hueco en nuestra centralidad política, ligada históricamente a los problemas relativos a la distribución de la renta. Por si esto fuera poco (y fue la razón suficiente que dificultó su toma en consideración por todos los partidos europeos) nos tocó llegar a las responsabilidades de gobierno en el epicentro de la crisis económica y con otros muchos déficits infraestructurales, en un país con unos problemáticos servicios públicos, como la salud, la educación, las pensiones, y con retrasos históricos en parámetros tan sensibles y estratégicos como la vivienda y las comunicaciones.

No obstante estos inconvenientes, el balance de nuestra gestión ambiental arroja un saldo positivo y sensiblemente superior al de los anteriores gobiernos democráticos.

El cultivo monotemático y cuasi religioso de la crisis medioambiental ni es ni debe ser nuestra perspectiva ni nuestro horizonte.

La experiencia socialista en la gestión medioambiental

Los años 1979, en el ámbito local, y 1982 en el de la Administración del Estado, marcan simbólicamente las fronteras entre el discurso teórico y la experiencia práctica de la gestión, en la que aflorarán inmediatamente los límites, las posibilidades y las contradicciones de toda acción de gobierno.

La tarea de gobernar está generalmente situada en la difícil encrucijada de hacer posible lo deseable, contando con la limitación de medios y recursos y con el arduo problema de elegir entre objetivos alternativos o incluso contradictorios.

La primera evidencia, en ambas esferas de responsabilidad, fue la necesidad de articular una estrategia para la solución de estos problemas, teniendo en cuenta las características propias de la problemática de nuestro país. En definitiva, asumir y operar en consecuencia, con un cuadro específico que tenía singularidades notables respecto a los países avanzados de la Europa comunitaria. Entre estos elementos específicos cabe señalar que en España:

1º Existía un déficit ambiental superior al resto de los países comunitarios. El crecimiento cuantitativo de nuestra economía desde los años 60 no había tenido el contrapeso de una intervención decidida del Estado para aminorar los efectos sobre el medio ambiente y no existieron, tan siquiera, los mecanismos democráticos y de control social que en otros países ordenaban los procesos de desarrollo económico y de industrialización.

2º Teníamos una estructura administrativa y competencial sumamente compleja y preñada de ambigüedades y solapamientos. La creación por tanto de una administración ambiental, ya compleja de por sí, acumulaba en nuestro país dificultades añadidas en el

contexto de un país que estaba inventando el nuevo Estado de las Autonomías.

3° Se dibujaba en el horizonte la fecha cierta y el compromiso de adaptación a la nueva realidad del mercado único y la Europa sin fronteras de 1993.

4° Existía una ausencia total de cultura empresarial sobre los impactos ambientales y sobre la internalización de costes, pese a estar abocados a un nuevo reto de inciertas consecuencias y a concurrir con sus competidores extranjeros en los nuevos espacios económicos proteccionistas que se estaban constituyendo en Europa con el argumento medioambiental.

5° Nuestros más fuertes problemas ambientales, que son los ligados a las especiales condiciones climáticas y edafológicas del país, son totalmente asimétricos con las prioridades ambientales de los otros socios comunitarios, que tratarían de exportarnos las soluciones a sus problemas sin ser sensibles a los específicamente españoles.

6.° La ineludible necesidad de atender en nuestro país a una rápida extensión de infraestructuras que nos permitiera erradicar los cuellos de botella que impedían el desarrollo del país y la lucha eficaz contra el desempleo.

En este marco, sumamente complicado para el abordaje de la política medioambiental que nuestra conciencia solidaria y progresista demandaba, la acción de los socialistas en las instituciones ha sabido avanzar sorteando dificultades y contradicciones.

En un resumen apresurado cabe decir que la acción de Gobierno se ha centrado en combatir las causas y los efectos de la degradación ambiental, bajo el impulso de que esto era imprescindible para alcanzar nuestro objetivo de mejorar la calidad de vida de los españoles.

El avance científico ofrece un diagnóstico global y alarmante del deterioro de equilibrios biológicos que son vitales para la humanidad.

Al servicio de esta estrategia se ha realizado un esfuerzo urgente de actividad legislativa, en la planificación y coordinación de acciones y en el plano de la gestión.

En el campo legislativo, partiendo prácticamente de cero, se ha instrumentalizado un cuerpo legislativo con normas específicas para cada variable ambiental que ha incrementado apreciablemente la capacidad planificadora y de gestión. A fuer de sinceros, en el camino se quedó una hipotética Ley General del Medio Ambiente, que fue demandada por tantos, también por muchos de nosotros, como la pieza mágica que resolviera todos los problemas. Lamentablemente, la dispersión y heterogeneidad de éstos no hizo posible ni practicable encontrar en un solo acto normativo la solución simultánea de todos ellos. La realidad ha ido por un camino distinto aunque no menos trascendental para nuestro *corpus* normativo: la integración de España en la CEE nos ha supuesto un hercúleo esfuerzo de adaptación legislativa, habiéndose trasladado al derecho interno un centenar de actos normativos de la Comunidad en sólo cuatro años. Puede decirse que en este momento la integración es plena y que el cuerpo legislativo español responde perfectamente al del conjunto comunitario.

En otro orden de cuestiones, la distribución competencial de nuestra Constitución ha exigido una compleja coordinación con el conjunto de las administraciones públicas para hacer posible una política ambiental articulada homogéneamente en el conjunto del Estado. En materia medioambiental corres-

Nos tocó llegar a las responsabilidades de gobierno en el epicentro de la crisis económica y otros muchos déficits infraestructurales.

ponde a la Administración central la elaboración de proyectos legislativos básicos y la planificación general, siendo totalmente responsables las CC.AA. de la gestión directa de lo legislado y planificado. Esta relación de complementariedad introduce elementos de ida y vuelta que han hecho necesaria una estrecha colaboración, no exenta de los problemas lógicos de un proceso novedoso y tan complejo como el del Estado Autonómico.

Aún con estos condicionantes se ha conseguido articular una política ambiental estatal apoyada en un cuerpo legislativo moderno y sofisticado y en unos aparatos administrativos que han demostrado una creciente capacidad de planificación y gestión. La inversión de la Administración central en el periodo 83-88 ha sido superior a ciento cincuenta mil millones en programas directos y en más de un billón en programas relacionados con el medio ambiente, contribuyendo así a una situación en la que se han corregido múltiples déficits existentes y se han impulsado un gran número de medidas preventivas. Estas intervenciones se refieren a la protección de la atmósfera y de las aguas, el control de residuos urbanos e industriales, la lucha contra la erosión y la conservación de espacios naturales, flora y fauna, la información y la investigación, la cooperación internacional.

En este breve relato histórico, cabe reseñar que el año 1989, tan significativo en acontecimientos y avances para las políticas del medio ambiente a nivel internacional, tuvo una especial significación para nosotros al haber desempeñado España la Presidencia de la Co-

munidad Europea, y que este periodo haya sido, como es generalmente aceptado, uno de los más importantes en el avance de los temas pendientes en la Comunidad, contrastando así nuestra capacidad para hacer funcionar la máquina comunitaria a pleno rendimiento.

Mirando al futuro: por el pacto ambiental

Es razonable pensar que en los próximos años las líneas de tendencia observadas en la década de los 80 se acrecentarán y obligarán a una intensificación de las políticas medioambientales, en un marco definitivamente más amplio que el de las fronteras nacionales y aún continentales. Esta dimensión planetaria de la cuestión obligará a un definitivo replanteamiento de las relaciones Norte-Sur y al reforzamiento de las instituciones internacionales, para encontrar caminos practicables a fin de que la problemática ambiental se aborde en todas sus dimensiones sin que sea otro factor de acentuación de la distancia entre el Norte y el Sur.

La necesaria intensificación de estos vectores en el mundo desarrollado aparejará la creación de una potente industria acorde con el creciente mercado medioambiental. Se multiplicarán las iniciativas y el protagonismo de la Comunidad Europea que deberá desempeñar un papel fundamental, acorde con el dinamismo de sus instituciones, el acervo técnico y cultural acumulado y su situación privilegiada para el diálogo con otras áreas del mundo, entre las que se singularizará por su problemática la anteriormente Europa oriental.

España, plenamente integrada en la Europa del mercado único y la unión política, tendrá que seguir recuperando el retraso acumulado y atender con rigor y con urgencia las siguientes exigencias:

— Considerar la política ambiental como una política básica de desarrollo y creación de empleo.

— Mejorar el sistema productivo español a través de la aplicación de políticas de corrección ambiental y potenciando los equipamientos necesarios.

— Adecuar la administración española a los nuevos retos de gestión ambiental, incrementando su potencialidad de planificación, vigilancia y control e intensificando su intervención en la solución de los problemas ambientales.

Ahora bien, va a ser difícil que la intensificación de la política ambiental se produzca sin una clara aceptación de la política de medio ambiente por los agentes económicos y sociales. Estamos en una encrucijada con algunos paralelismos con la situación que se vivió a principios de siglo, una vez desveladas y conocidas las contradicciones sociales derivadas de la primera revolución industrial. En aquella situación las contradicciones entre capital y trabajo se mitigaron o resolvieron satisfactoriamente a través de un pacto social, reformista y pragmático.

Las dificultades que se observan para lograr asentar un modelo de desarrollo sostenible y compatible con las exigencias del mundo económico y del medio ambiente sólo podrán ser suficientemente superadas a través de lo que se puede llamar el Pacto Social Ambiental. Este pacto requiere tres elementos o tiene, dicho en otras palabras, varios agentes: *las fuerzas políticas, las instituciones y los agentes económicos y sociales.*

Las fuerzas políticas, los partidos políticos, son los intermediarios de la voluntad popular. Su acción determina en primer término la aceptación y las líneas a seguir en proyectos concretos. Algunas actuaciones ambientales son conflictivas y fácilmente rentabilizables políticamente desde la simple opción a las mismas. Esta situación debe resolverse con el más amplio consenso en la consideración de un proyecto estratégico que debe tener en su evolución el menor número

posible de desviaciones y paralizaciones. España necesita equipamientos ambientales, entre otras cosas para garantizar e incrementar su nivel de desarrollo, y necesita también políticas a largo plazo que deben definirse y aplicarse con un alto grado de estabilidad. Este factor precisa igualmente de un amplio consenso que garantice su continuidad a lo largo del tiempo.

La articulación de esas políticas ambientales estratégicas necesita instrumentos de consenso basados en una programación ajustada de las actuaciones a desarrollar. La evaluación de los problemas de contaminación y degradación, el control de las situaciones de mayor conflictividad ambiental, la cuantificación económica necesaria para su resolución, la articulación de incentivos y los sistemas operativos precisos, son parte del proceso racional que hay que acometer —en algunos casos ya se ha recorrido— y constituyen elementos sustanciales del consenso. Buena parte de la cuantificación de los déficits ambientales y de la dinámica para resolverlos pasa por su estructuración en planes nacionales como instrumentos de trabajo eficaces, ajustando las necesidades en recuperación ambiental al conjunto de necesidades y recursos del país. Estos planes nacionales deben ser aceptados por el conjunto de las fuerzas políticas. Esto permitiría un acuerdo amplio sobre las políticas a largo plazo y sobre los equipamientos necesarios permitiría, en suma, una articulación de acuerdos al más alto nivel que limitaría las asperezas que el desarrollo ambiental conlleva.

En España existía una ausencia total de cultura empresarial sobre los impactos ambientales y sobre la internacionalización de costes.

El pacto ambiental en nuestro país exige también un amplio acuerdo institucional, es decir, el acuerdo entre las administraciones públicas españolas con competencias en material medioambiental. La formulación de políticas nacionales ambientales que atiendan a la realidad de los problemas que superan en muchos casos límites administrativos o que al menos están sometidos a políticas transnacionales, precisa en primer lugar una estabilización de órganos de cooperación y seguimiento de las actuaciones entre las distintas administraciones públicas. El reparto de cargas y beneficios que conlleva el mercado ambiental exige una consideración de política regional solidaria, la articulación de sistemas eficaces de información ambiental y la toma de decisiones coordinada y participada en organismos capaces de su impulso.

El tercer elemento lo constituyen los agentes económicos y sociales, es decir, los empresarios, los sindicatos y el movimiento social representativo.

La política de medio ambiente viene definida en el contexto comunitario como un conjunto de medidas basadas en la limitación y condicionamiento de actividades industriales y de obras y proyectos de infraestructuras, configurando asimismo un esquema de protección activa en el mantenimiento de espacios de singular interés ambiental. Por tanto, el conjunto de la política ambiental tiene un impacto socioeconómico evidente en el mercado de trabajo, en variables macroestructurales, al derivar buena

parte del coste de su implantación en incremento de precios de los productos finales y repercutir todo ello en el conjunto de la actividad económica.

La modificación de procesos y equipos en instalaciones industriales para llegar a límites de tolerancia ambiental tiene, por lo general, efectos inmediatos en los balances económicos y adquiere en el caso español un valor inusitado por la rapidez e intensidad con que ha de desarrollarse el proceso del mercado interior de 1993.

Es difícilmente pensable que las modificaciones requeridas sean llevadas a cabo sin una participación activa de empresarios y trabajadores, de tal forma que la necesaria negociación pueda introducir factores de flexibilidad en la articulación de una respuesta a los efectos positivos y negativos de la política ambiental desde la perspectiva socioeconómica. Por citar un ejemplo basado en la experiencia de otros países, el mercado de trabajo debe sufrir variaciones que equilibren la previsible pérdida de puestos de trabajo en sectores afectados por una modificación ambiental intensa con la creación de nuevos empleos en el desarrollo de una industria de corrección y de gestión ambiental.

Las alternativas posibles, el mantenimiento de un análisis equilibrado de cargas y beneficios y el régimen de intervención pública en el proceso, debe permitir la incorporación de estos elementos a los procesos de concertación social entre otras cuestiones por la renovación tecnológica y de formación profesional que exige su puesta en práctica.

Por último, la formulación de un pacto social ambiental implica la participación de un movimiento asociativo con creciente presencia en la sociedad y que refleja un incremento de las preocupaciones ciudadanas en ámbitos no recogidos en las actividades políticas tradicionales. Ahora bien, esta participación debe reflejar el conjunto de perspec-

Nuestros más fuertes problemas ambientales son totalmente asimétricos con las prioridades ambientales de los otros socios comunitarios.

tivas sobre las que se puede analizar los problemas ambientales. En otras palabras, las transformaciones sociales y económicas que conlleva dar respuesta a los intereses de tutela del medio ambiente deben ser asumidas globalmente y no separar los objetivos de protección ambiental del objetivo de desarrollo económico en el que finalmente se encuentra la posibilidad de protección del medio. Por tanto, la articulación de un diálogo con el movimiento social no es separable de la negociación entre los agentes económicos y sociales, ni entre éstos y la Administración. Se trata, en definitiva, de resolver la problemática ambiental con el conjunto de factores en el que aquella se inscribe.

Concluyo ya diciendo que hemos recorrido sólo una parte del camino. Es aún mayor la que queda por recorrer y ésta es la más complicada. Las contradicciones, antes veladas, del proceso de desarrollo industrial son ya visibles y están aún sin resolver. Podemos situarnos sólo a la defensiva (posición de muchos ecologistas) o podemos abordarla con la carga utópica y humanista del socialismo democrático. Tenemos mucho que aprender y debatir con el movimiento ecologista hasta hacer posible lo que consideramos deseable: el gran pacto socialismo-ecologismo que no puede articularse más que con la mutua comprensión de que el desarrollo necesario se oriente por las pautas cualitativas y sostenibles que he esbozado en este trabajo.