

EFFECTOS Y MECANISMOS DE LA EUROPEIZACIÓN: REFLEXIONES EN TORNO A LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL ESPAÑOLA

Por SUSANA AGUILAR FERNÁNDEZ

SUMARIO

UNA RELACIÓN DIALÉCTICA: GLOBALIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN.—UNA DEFINICIÓN AMPLIA DE EUROPEIZACIÓN.—LOS MECANISMOS DE LA EUROPEIZACIÓN: ARMONIZACIÓN, DIFUSIÓN Y EMULACIÓN.—LA EUROPEIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES SUSTANTIVA, INSTITUCIONAL Y DE ESTILO DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

El objetivo de este artículo es analizar cuáles son los efectos y mecanismos de la europeización en relación con la política medioambiental española. Para ello se define, en primer lugar, lo que se entiende por europeización. La definición por la que aquí se opta es relativamente amplia, ya que incorpora tanto las actuaciones que provienen inequívocamente de la Unión Europea (principalmente de la Comisión en el ejercicio de su poder de iniciativa legislativa), como todas aquellas que, aunque no hayan sido iniciadas por Bruselas (o bien porque responden a propuestas de otras organizaciones, como la OCDE o la ONU, o bien porque constituyen medidas aplicadas por terceros países, o, de forma unilateral, por estados-miembros que quieren avanzar más rápidamente en la protección del medio ambiente), terminan siendo adoptadas (en forma de reglamentos, directivas, recomendaciones, programas o estrategias) por este régimen internacional. De esta forma, el concepto abarca aquí tanto lo que la literatura define generalmente como europeización (o impacto creciente de la UE en el comportamiento de actores, funcionamiento institucional, marcos legales y proceso político de los países comunitarios), como lo que este concepto excluye y ha sido denominado «domesticación» (proyección de las aproximaciones políticas preferidas por los países hacia el nivel europeo) (Jordan, 2000a: 1), o «transmisión hori-

zonal e indirecta», en el sentido de que determinados estados miembros utilizan la UE para «exportar» sus prioridades y objetivos medioambientales al resto de los países (Aguilar, 1997a). Una vez definido el concepto se pasa, en segundo lugar, a analizar los mecanismos a través de los cuales opera la europeización, señalándose que la armonización es el mecanismo por antonomasia a la hora de entender por qué la política medioambiental se ha europeizado. Posteriormente, se distinguen tres dimensiones dentro de esta política —la sustantiva o de contenido, la institucional o de entramado organizativo, y la de estilo o de interacción entre los actores tanto públicos como privados— para, finalmente, concluir que la protección del medio ambiente en España se ha europeizado sólo superficialmente porque la adopción de lo que podría denominarse la «filosofía europea medioambiental» se ha producido principalmente en la primera dimensión, mientras que la institucional y, sobre todo, la de estilo han sido poco permeables a esta impronta.

UNA RELACIÓN DIALÉCTICA: GLOBALIZACIÓN Y EUROPEIZACIÓN

Aunque globalización y europeización no son conceptos sinónimos, en ocasiones se les presenta como parte de una misma dinámica que, trascendiendo las fronteras nacionales, provoca una creciente interdependencia económica, erosión de la soberanía política del estado-nación y homogeneidad cultural (1). La globalización es un fenómeno fundamentalmente económico, por mucho que sus repercusiones políticas, sociales y culturales sean innegables y trascendentales. Como fenómeno liderado fundamentalmente por los mercados y las empresas, y no tanto por los gobiernos, la globalización puede ser definida como un «proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales» (de la Dehesa, 2001: 17), o como una «economía con la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria» (Castells, 1997: 120). La europeización, sin embargo, es un fenómeno básicamente político, a pesar de que uno de los objetivos básicos del proyecto europeo sea la construcción de un mercado en el que circulen libremente bienes, personas y servicios. Y lo es, entre otras cosas, porque en la mente de sus fundadores subyacía la idea liberal decimonónica según la cual la libertad de comercio genera paz y prosperidad: es decir, para Monnet y Schuman la cons-

(1) Del término mundialización, que algunos utilizan como sinónimo de globalización, no va a tratarse aquí ya que fue acuñado por los franceses principalmente porque rechazaban la palabra anglosajona «globalisation» (DE LA DEHESA, 2001). Además, mundialización describe un fenómeno distinto, y anterior en el tiempo, al de la globalización.

titución de la CEE respondió principalmente al objetivo de impedir una tercera guerra mundial en el viejo continente. Por ello, la construcción del mercado europeo se ha visto acompañada de un desarrollo institucional y político que no aparecen en el proceso de globalización. Europeización se define así como el «impacto progresivo de la UE en actores nacionales y subnacionales, estructuras legales y procesos de elaboración política en Europa», e implica que los diferentes estados miembros deben adaptarse de alguna forma a estos impactos (Jordan, 2001a: 1). Otra definición ampliamente citada es la de «proceso incremental que reorienta la dirección y la forma de la política (*politics*) hasta el punto que las dinámicas políticas y económicas de la UE se convierten en parte de la lógica organizativa de la política y del proceso político nacionales» (Ladrech, en Jordan, 2001a: 4).

Junto a esta diferencia esencial en cuanto al contenido más económico de la globalización frente al político de la europeización, existen, sin embargo, determinadas similitudes entre ambos conceptos. En el protagonismo de mercados y empresas en la globalización se constata un cierto parecido con el proceso actual de construcción europea, ya que éste fue relanzado, tras la aprobación del Acta Única Europea en 1986, gracias a la presión conjunta de *lobbies* transnacionales de hombres de negocios y grandes empresas (Middlemas, 1995) que veían con preocupación el lento avance del proyecto de mercado único y la consiguiente pérdida de posiciones con respecto a los grandes bloques comerciales de EE.UU y Japón. Además, el juicio que merecen ambos fenómenos en cuanto a sus consecuencias es también totalmente dispar. En el caso de la globalización, las opiniones absolutamente favorables, que ponen el énfasis en que mejorará la eficiencia de las economías y producirá más beneficios que pérdidas, se mezclan con las profundamente negativas, que recalcan que los perdedores serán siempre más numerosos que los ganadores, que las desigualdades sociales aumentarán y que se producirá una «americanización» u homogeneidad cultural (2), aunque existen, asimismo, evaluaciones más matizadas que recalcan que la globalización no es en sí misma ni mala ni buena y que todo depende de cómo se diseñen las reglas del juego en instituciones tan cruciales como la Organización Mundial del Comercio. También, aunque de manera no tan taxativa, las consecuencias que se derivan de la europeización son percibidas de forma distinta según los actores: para los sindicatos y determinados partidos de izquierda, la UE es la «Europa de los mercaderes» porque las fuerzas que mueven el proyecto europeo son fundamentalmente económicas y no muestran interés

(2) Frente a la tesis de la homogeneización que defienden autores como FUKUYAMA, otros, como UMBERTO ECO, señalan que la globalización puede promover el multiculturalismo (en DE LA DEHESA, 2001).

por el avance en temas socio-laborales; para muchos europeos, la UE sigue siendo un constructo oscuro y poco democrático y, aunque valoran positivamente las actuaciones que se han tomado a nivel comunitario en áreas como la protección del medio ambiente y del consumidor, no perciben claramente las repercusiones de este proyecto en sus vidas cotidianas, y, si lo hacen, prima en sus valoraciones la incoherencia entre, por ejemplo, la entusiasta adhesión [de los españoles] a Europa y la no aceptación de lo que significa ser miembro (por ejemplo, la libre circulación de bienes o la inoperancia de las prácticas proteccionistas) (Barreiro y Sánchez-Cuenca, 2001); dependiendo del país en cuestión, y a veces también del partido, la construcción europea es vista como positiva e imparable, defendiéndose su evolución hacia una *polity* de tipo confederal, o bien se observa con un cierto recelo, propugnándose el mantenimiento de un diseño intergubernamental en el que los estados-nación retengan una importante capacidad de veto. Por último, otro elemento en el que globalización y europeización parecen coincidir es en el hecho de que ambos fenómenos han sido promovidos por un clima político de liberalización, desregulación y privatización. Más allá de estas similitudes, la europeización define un proceso mucho más circunscrito espacial (sólo afecta directamente a quince países, aunque, indirectamente, su radio de acción es mucho mayor) y temporalmente (aunque el proyecto europeo data de finales de los años cincuenta, su relanzamiento se localiza a comienzos de la década de los ochenta), pero también más completo, en el sentido de que los aspectos económico-comerciales de construcción del mercado único, aunque cruciales, van acompañados de una estructura político-institucional compleja que elabora legislación en muy diversas áreas (telecomunicaciones, competencia, medio ambiente...), distribuye recursos de muy distinto tipo (subsidios agrarios, fondos estructurales y de cohesión...), avanza, tímidamente sin embargo, en materias socio-laborales y de constitucionalización, y lidera asuntos de distinta índole (como la ratificación del Protocolo de Kioto, o los compromisos alcanzados en la Cumbre de Johannesburgo) en la esfera internacional. En este sentido, los mecanismos que conducen la globalización son fundamentalmente informales (la mimesis, por ejemplo) mientras que los de la europeización son formales, o están formalizados a través de un marco jurídico-político, por lo que la UE es principalmente un mecanismo de integración formal (en Closa, 2001: 16).

Tratar globalización y europeización como fenómenos que presentan diferencias y similitudes no refleja sino una pequeña parte de una realidad en la que ambos se entremezclan, reforzándose recíprocamente, a veces, y entrando en colisión, también muchas otras veces. En el caso del comercio internacional, que es tal vez el más paradigmático de esta dialéctica relación, se ha señalado cómo la europeización, o aprobación de legislación comuni-

taria en forma de normas aduaneras de enorme complejidad técnica, ha respondido a la creciente globalización económica, ya que, mediante esta normativa, la Comisión intenta controlar políticamente «las empresas que se globalizan y el desarrollo de las redes económicas globales» (Snyder, 1999: 27). Es ésta pues una respuesta institucional y organizativa a la globalización, que, buscando la congruencia, persigue que la UE y los países comunitarios dejen de ser competidores en el gobierno de estas redes económicas. La europeización puede entenderse, desde esta perspectiva, como «*governance of globalisation*» porque, mediante la armonización de la legislación, sirve para «gestionar de forma más coherente, menos *ad hoc* y desde una perspectiva temporal más amplia la problemática relación entre europeización y globalización» (Snyder, 1999: 41, 30). Sin embargo, tal y como apunta el mismo autor, la europeización de la ley ha estimulado ciertos tipos de relaciones económicas globales que tienden a debilitar el proceso de constitucionalización (entendido como la elaboración, tanto legal como en la vertiente de las prácticas sociales, de una estructura constitucional análoga a la de los estados-nación) asociado a la propia europeización; es decir, aunque la necesidad de «gobernar» la globalización refuerza las demandas a favor de una EU armonizadora que se apoya en un proceso decisorio formal y predecible, también debilita las alianzas políticas potenciales que podrían auspiciar esta constitucionalización. Por ello, ambos fenómenos han sido interpretados como «procesos complementarios, parcialmente superpuestos, que se refuerzan recíprocamente [pero también] están en competencia» (Snyder, 1999: 6). Es en este contexto en el que hay situar definiciones de la UE como la que sigue: «ejemplo extraordinario de la creciente internacionalización de los procesos de formación de las agendas y de la consiguiente internacionalización de las soluciones o de las políticas de respuesta, en un contexto en el que los estados no gozan de los privilegios con que contaban en épocas de globalización inexistente o muy incipiente» (Gomá y Subirats, 1998: 34).

UNA DEFINICIÓN AMPLIA DE EUROPEIZACIÓN

El término europeización refleja la creciente importancia de la UE como fuente de legislación y de política para los estados miembros, sobre todo desde el enorme crecimiento de las competencias comunitarias en la década de los ochenta. Los impactos crecientes de la UE pueden ser adaptados por los estados miembros de dos formas distintas: o bien los estados se acomodan, modificando sus instituciones y prácticas administrativas e incorporando los principios y normas comunitarias de forma más o menos acrítica (esto

es lo que se entiende generalmente por «europeización de las políticas nacionales»), o bien intentan influir en la UE, exportando sus prioridades, objetivos, aproximaciones y legislación (esto es lo que se denomina «domesticación de la política europea») (Jordan, 2001a: 1). La europeización implica un enfoque pasivo y de tipo *top-down*, mientras que la domesticación refleja un cierto activismo (que puede o no tener éxito) de tipo *bottom-up* por parte del país así como una competencia entre los mismos que se refleja en la puesta en práctica de estrategias en liza que persiguen que las reglas medioambientales comunitarias «se ajusten a sus condiciones y circunstancias domésticas» (Knill y Lenschow, en Jordan, 2001a: 3).

La diferencia entre domesticación y europeización ha sido analíticamente útil, entre otras razones, porque parecía reflejar una realidad en la que se mezclaban estados activos con políticas medioambientales innovadoras y rigurosas, que intentaban influir y condicionar las políticas europeas (*forerunners*), con aquellos otros que no daban la batalla en Bruselas y aceptaban a regañadientes, aunque pidiendo plazos de aplicación más amplios o estándares menos estrictos, la legislación comunitaria porque, para ellos, la protección del medio ambiente era un tema secundario (*laggards*). Esta distinción se ajustaba bastante bien, además, a las estrategias llevadas a cabo por los estados centro-europeos y del norte (la inicialmente *troika*, compuesta por los Países Bajos, Dinamarca y Alemania, a la que habría que añadir, a partir de 1995, Suecia, Finlandia y Austria), y los del sur (principalmente, España, Portugal y Grecia), quedando algunos países como Italia, Francia y Gran Bretaña en una situación intermedia. La distinción (que también se superponía relativamente con contribuyentes a, y receptores de, los fondos de cohesión) terminó derivando en el denominado «síndrome Mediterráneo» (La Spina y Sciortino, 1993), que describía una situación según la cual los países sureuropeos padecían un déficit de implementación medioambiental más alto que el resto (tal y como señalaban los informes anuales sobre cumplimiento de la legislación publicados por la Comisión) debido a sus, comparativamente hablando, más débiles capacidades políticas y administrativas y a la menor sensibilización ecológica de sus ciudadanos. A pesar de esta evidencia de déficit, la distinción entre *forerunners* y *laggards* es cada vez más cuestionada (Eder y Kousis, 2001), no sólo porque los países pretendidamente verdes no lo son de forma coherente en todos los ámbitos de la política (el gobierno alemán, por ejemplo, no se ha mostrado entusiasta a la hora de proteger los bosques mediterráneos) sino porque encuentran también problemas enormes a la hora de aplicar determinadas directivas (caso de la directiva sobre calidad de las aguas continentales en Holanda) y, a veces, esconden razones económico-comerciales, si no proteccionistas, a la hora de defender sus argumentos ecológicos (Aguilar, 1997a). Por otro lado, deter-

minados estados etiquetados como *laggards* (tal y como muestra España) son cada vez más activos a la hora de promover sus propias agendas medioambientales en Bruselas y han empezado a cosechar éxitos que se reflejan tanto en cambios de la legislación favorables a sus tesis (como sucedió con la directiva de hábitats), como en la aceptación por parte de la Comunidad, tras arduas negociaciones, de una determinada forma de entender el principio de cohesión que terminó plasmándose en la aprobación de los fondos de cohesión tras el Tratado de Maastricht (Aguilar, 2003; 1997b). Si a todo esto se añade el hecho de que la protesta medioambiental en el sur parece ser tan alta (si no superior) como en el resto del continente (Kousis, Aguilar y Fidelis, 1996; Jiménez, 2002), y que una de las razones por las que determinados países, como España de nuevo, aparecen como deficientes cumplidores de la política europea es porque el número de quejas presentadas por ONGs y ciudadanos ante las instancias comunitarias es mucho mayor (lo cual denotaría una alta sensibilidad medioambiental) que en otros lugares, la utilidad de esta distinción se hace aún más debatible.

En teoría, se podría anticipar que los estados que han tenido un mayor éxito a la hora de domesticar o nacionalizar la política medioambiental europea han sido poco afectados por la europeización, mientras que los importadores netos de política comunitaria habrían tenido que ajustar enormemente sus políticas y estructuras a la influencia europea. Este vínculo resulta, sin embargo, excesivamente simplista. Por una parte, se puede argumentar que determinados estilos de hacer política medioambiental, como el alemán (basado en una cooperación privilegiada y relativamente secretista con los grupos de interés económico-empresariales, que, sólo con el tiempo, y debido a la presión conjunta de formaciones verdes, ONGs y ciudadanos, se ha ido abriendo a otros grupos), resultan relativamente coincidentes con la forma de hacer política en Bruselas y que, por ello, en estos países se ha podido producir una europeización que no sacrificara (o incluso reforzara) sus señas de identidad. Asimismo, por otra parte, es necesario también señalar que determinados cambios en el ámbito nacional, que de forma apresurada son atribuidos a la europeización, pueden ser en realidad el resultado de factores distintos, como la «adopción simultánea en los quince de medidas de reforma gubernamental y administrativa que, independientemente de la UE, aplican el nuevo paradigma económico liberal y técnicas de *new public management*» (Molina, 2001: 196) (3). Por último, hay que tener en cuenta que el

(3) También se debe señalar que no todos los ámbitos de la política medioambiental se han europeizado ni de la misma forma ni con el mismo alcance: la política de aguas continentales es una de las más europeizadas mientras que la de protección de flora y fauna está menos desarrollada.

proceso de europeización, al estar en constante evolución, puede experimentar avances y retrocesos, en función de dinámicas políticas supranacionales (cuán fluida sea, por ejemplo, la relación del eje París-Berlin) o nacionales (cuál sea el grado de entusiasmo/recelo del partido en el gobierno hacia el proceso de construcción europea), o de circunstancias económicas internacionales. En última instancia, la «europeización de las políticas nacionales» y la «domesticación de la política europea», como respuestas diferentes a la europeización, se mezclan en la realidad, ya que la protección medioambiental comunitaria, sobre todo a partir de los años noventa, se hace desde Bruselas a través de una más estrecha cooperación con los países debido a los intentos por parte de la Comisión de acallar las críticas hacia su «activismo regulativo» mediante la promesa de aumentar la colaboración con los estados miembros y los grupos sociales (siguiendo tanto el principio de subsidiariedad como el de responsabilidad compartida). Ello explica que el concepto de europeización sea más dinámico, interactivo y multidireccional de lo que estas respuestas parecen indicar: la europeización examina «cómo y hasta qué punto el intento de *contruir instituciones y capacidades conjuntas* a nivel europeo conduce a cambios en la importancia relativa entre los diferentes niveles de gobierno, y a reorganizaciones y adaptaciones dentro de los distintos niveles de gobierno» (Sverdrup y Kux, en Jordan, 2001a: 2 —la cursiva es mía).

Antes de que se acuñara el término domesticación, la literatura sobre política medioambiental de la UE había distinguido, a la hora de analizar el origen de la misma, entre «un proceso interno de deliberación, llevado a cabo principalmente por la Comisión Europea... (proceso endógeno y activo); un proceso de mimesis de la UE en relación a estados miembros con políticas innovadoras y avanzadas (proceso endógeno y pasivo), y un proceso externo de influencia de la política medioambiental comunitaria por parte de determinados estados (proceso exógeno y activo)» (Aguilar, 1997a: 95-6). *Strictu sensu*, sólo los dos primeros tipos de proceso responderían auténticamente a lo que generalmente se define como europeización, ya que aquí el origen tanto de la legislación (principalmente en forma de directivas) como de los programas y estrategias sería, en teoría, comunitario; es decir, provendría de alguna institución (Comisión, Consejo o Parlamento) (4) dentro de la UE que lo habría iniciado de forma autónoma, o habría sido adoptado por la UE tras haber sido puesto en práctica (con éxito) por alguno de los quince esta-

(4) Aunque no es lo más frecuente, el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) puede ser también una fuente de europeización. Como comenta SNYDER (1999) en relación con la legislación aduanera, la armonización la puede realizar el TJE, que sustituye, al menos provisionalmente, la falta de normativa debida al legislador.

dos miembros. Aunque el tercer tipo de proceso respondería a lo que se denomina domesticación, aquí será asimilado igualmente a la europeización ya que sus resultados son los mismos: es decir, no importa que la legislación provenga de Bruselas o de algún estado miembro porque, una vez que es adoptada por la UE, se aplica a todos los países con resultados igualmente armonizadores o de convergencia. Por ello, no es relevante, según la definición que se va a proponer de europeización, que la normativa comunitaria sobre emisión de vehículos sea de inspiración norteamericana y que haya sido adoptada debido a la presión de Dinamarca, que introdujo unilateralmente, en 1990, a pesar de la oposición de la Comisión, estándares para vehículos de tipo turismo más estrictos que los europeos en su legislación nacional, después de que los mismos hubieran sido incorporados por Suecia y Noruega un año antes (Aguilar, 2002b). Tampoco importaría, siguiendo con la misma definición, que la legislación atmosférica comunitaria haya «copiado» en gran medida la legislación alemana, como lo prueba el que la directiva 88/609 sobre niveles de emisión de grandes centrales térmicas fuera aprobada, debido principalmente a la presión del gobierno alemán, cinco años después de que una normativa muy similar (*Grossfeuerungsanlagen-Verordnung*) se aplicara en este país (Aguilar, 1997a) (5). En definitiva, no resulta de interés intentar elucidar si determinados principios de claro carácter económico, como los de *cost effectiveness* o *environmental efficiency* (6), se han originado en la UE o en la OCDE, o de forma conjunta por ambas instituciones (7), porque lo que sí es de relevancia para el presente análisis es que estos principios forman parte ya de la doctrina comunitaria.

Es decir, europeización de la política medioambiental será entendida en este trabajo como:

— la transposición por parte del país del *acquis communautaire* (directivas, reglamentos y decisiones) así como la aplicación de los principios

(5) Algunos autores hablan así de «germanización» de la política atmosférica comunitaria. El éxito de Alemania a la hora de exportar sus principios en este campo resulta aquí irrelevante, sin embargo, ya que, aunque en este caso la UE no es el iniciador de la política, una vez que se convierte en receptor la aplica por igual en todos los países miembros europeizándola.

(6) Ecoeficiencia consiste en «la distribución de bienes y servicios competitivos, desde el punto de vista del precio, que satisfacen las necesidades humanas y proporcionan calidad de vida al tiempo que reducen progresivamente el impacto ecológico y la intensidad de uso de los recursos a través del ciclo de vida hasta un nivel que preserva la capacidad de regeneración (*carrying capacity*) de la Tierra» (en RUUD, 2002).

(7) Por no mencionar la importancia de redes transnacionales de empresarios, como el *World Business Council for Sustainable Development*, que funcionan como auténticas comunidades epistémicas a la hora de difundir principios y prácticas de gestión medioambiental.

que incorpora la normativa comunitaria (contaminador-pagador, *cost effectiveness*, etc.), que afectan a la dimensión de contenido o sustantiva de la política;

— los cambios en la organización institucional y la cultura administrativa que responden a la necesidad de adecuarse a las recomendaciones que emanan de Bruselas (principio de integración, asignación clara de competencias medioambientales, cooperación intergubernamental, etc.), que afectan a la dimensión institucional;

— y la adopción de las directrices o guías de actuación europeas (cooperación internacional, responsabilidad compartida, transparencia, *accountability*, etc.) en cuanto a cómo debería formularse, y aplicarse, la protección medioambiental, así como las transformaciones en el tipo predominante de relación entre los miembros de la *policy community* que se explican como resultado de la influencia comunitaria, que afectan a la dimensión de estilo (8),

— y todo ello *con independencia* de dónde provengan *inicialmente* legislación, principios, recomendaciones y directrices.

La distinción entre dimensión sustantiva (*acquis*, legislación y principios), institucional (recomendaciones y normas operativas) y de estilo (directrices, guías de actuación, códigos de conducta y normas de procedimiento) (9) no se ajusta a la clásica distinción de Hall (1993) entre contenido de política, estructura de política y estilo de política, ya que, para este autor, el contenido abarca mucho más de lo que aquí se propone. Para Hall, el contenido puede ser dividido en tres partes: el *setting* concreto de los instrumentos

(8) Estas directrices se encuentran en los distintos Programas de Acción Medioambiental, libros blancos y estrategias que produce principalmente la Comisión Europea. Como ejemplo de las mismas puede señalarse el principio de responsabilidad compartida y de *partnership*, que pone el énfasis en que las administraciones colaboren con los grupos de interés en la elaboración de la política, o el principio de cooperación administrativa, que se ha transmitido a través de los informes anuales que la Comisión publica sobre implementación de la política de medio ambiente, y que, repetidamente, han recalcado que la dispersión competencial era uno de los factores que explicaban el déficit medioambiental en España.

(9) La distinción entre principios o normas operativas y normas procedimentales se encuentra en BOMBERG (2002). Sin embargo, y a diferencia de esta autora, aquí no se analiza la influencia de principios normativos como la justicia intergeneracional, vinculados a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, en el ámbito nacional. Este esquema es diferente del que proponen, de forma relativamente coincidente, GOMÁ y SUBIRATS (1998), y FONT (2001). Para ellos, existe una dimensión simbólica (debate sobre definiciones del problema o marcos cognitivos), de estilo (pautas de interacción entre actores o aspectos de proceso), sustantiva (opciones de fondo o contenido) y operativa (especificidades de cada proceso implementador). En este trabajo, sin embargo, la dimensión simbólica queda parcialmente recogida en la de estilo, mientras que la última, u operativa, se incorpora a la dimensión institucional.

políticos, los instrumentos o técnicas, y los objetivos globales que guían la política y que operan dentro de un paradigma de política o «marco de ideas y estándares que especifica no solamente los objetivos y el tipo de instrumentos para conseguirlos sino también la propia naturaleza de los problemas a los que se dirigen» (en Jordan, 2001a: 3). Esta definición de contenido es excesivamente amplia y poco operativa, ya que mezcla elementos de muy diversa naturaleza: no se pueden meter en el mismo saco estándares (que, aunque han sido discutidos entre expertos siguiendo fundamentalmente argumentos técnicos, aparecen en la legislación como objetivos obligatorios cuya armonización es imperiosa), principios (como puede ser el de integración, que aspira a incorporar el componente medioambiental al funcionamiento de la administración de forma que no se produzcan consecuencias perjudiciales para el medio físico por parte de ministerios que practican políticas con claras incidencias sobre el mismo), y las ideas o paradigmas (como el desarrollo sostenible, por ejemplo). Lo que aquí se sugiere es mantener dentro de la dimensión sustantiva, o de contenido, los estándares y fines que recoge la legislación, mientras que determinados principios, que ayudan a conseguir los objetivos transformando, muchas veces, las prácticas administrativas e inercias burocráticas, pasarían a formar parte de la dimensión institucional: por ejemplo, si la UE promueve la cooperación entre distintos niveles de la administración para mejorar el rendimiento de la política, es de esperar que los gobiernos impulsen la creación de redes de autoridades medioambientales, lo cual explica cómo un instrumento o principio (la cooperación) puede tener consecuencias institucionales (el establecimiento *ex novo* de redes).

Como casi siempre sucede en estos casos, estas tres dimensiones simplifican y «fuerzan» la realidad, ya que un principio como el de contaminador-pagador, aunque es parte integrante de la legislación medioambiental (que lo refleja en forma de cánones de vertido, por ejemplo) y cae dentro de la dimensión sustantiva, afecta también a la dimensión institucional, ya que las administraciones tendrán que impulsar cambios en sus organigramas para asegurarse una óptima recaudación de las ecotasas. Por otro lado, el principio de *accountability* tiene efectos tanto sobre la dimensión de estilo de la política (al aumentar y hacer más visible el grado de responsabilidad de los decisores ante los electores) como sobre la dimensión institucional (ya que la operacionalización del mismo implicará, probablemente, cambios en el diseño administrativo y en la cultura organizativa de forma que la asignación de responsabilidades no quede diluida en complicados organigramas u oscurecida por el difícil acceso del público a determinada información). De nuevo, con respecto a este último asunto se comprueba cómo la distinción que aquí se va a manejar distorsiona hasta cierto punto la realidad, ya que la

directiva de acceso a la información (que, obviamente, forma parte de la legislación o dimensión sustantiva) obliga a la puesta en práctica de una norma de conducta (dimensión de estilo): la transparencia. Para resumir, el principal problema que se deriva de este esquema estriba pues en la dificultad de distinguir, en ocasiones, los instrumentos o principios (que pertenecen tanto a la dimensión sustantiva como a la institucional) de las ideas o paradigmas (que pertenecen a la dimensión de estilo), aunque, en este trabajo se ha optado por lo siguiente: los principios que recoge inequívocamente la legislación aparecen en la dimensión sustantiva, mientras que aquellos otros que son recomendados para mejorar el rendimiento de la política, influyendo en los diseños organizativos, forman parte de la dimensión institucional; las ideas o paradigmas, que tienen un mayor calado que los instrumentos, caen dentro de la dimensión de estilo de la política, porque inciden sobre cómo interactúan autoridades y grupos sociales y sobre cómo los responsables políticos ponen en práctica una nueva *governance* basada en la transparencia, el diálogo y la delimitación de responsabilidades políticas.

LOS MECANISMOS DE LA EUROPEIZACIÓN: ARMONIZACIÓN, DIFUSIÓN Y EMULACIÓN

Al igual que es útil señalar lo que tienen de diferente y de similar las respuestas basadas en la europeización de las políticas nacionales y en la domesticación de la política comunitaria, resulta igualmente necesario distinguir entre resultados de la europeización en sentido amplio (convergencia vs. divergencia, como extremos de un *continuum*) y mecanismos a través de los cuales opera la misma: armonización, difusión, y emulación, entre otros.

La convergencia es uno de los efectos que pueden derivarse de una creciente europeización, en el sentido de que las distintas formas de hacer política en los estados miembros vayan pareciéndose o convergiendo, frente a la pauta inversa de mantenimiento, o incluso exacerbación, de sus rasgos diferenciales (divergencia). Dentro de la teoría neoinstitucional existen autores, como Di Maggio y Powell (1991), que apuestan por la convergencia, mientras que otros recalcan el peso de las herencias y tradiciones institucionales que determinarán procesos desiguales de ajuste (March y Olsen, 1989). Si se distingue entre políticas (*policies*) y procesos políticos (*politics*), es indudable que las primeras (o ciertas políticas, al menos) han convergido más que los segundos. En el caso español, por ejemplo, se ha argumentado que la entrada en la Comunidad ha reforzado las (previas) características cuasi-presidenciales del sistema político (Molina, 2001). También se ha señalado, para el Reino Unido, cómo Whitehall se ha europeizado sólo superficialmente, «ya que las exigencias que surgen por la pertenencia a la UE han sido incor-

poradas de forma relativamente inadvertida a la lógica administrativa de los diferentes ministerios» (Bulmer y Burch, en Jordan, 2001b: 7), al tiempo que la mayoría de la evidencia para otros países europeos confirma esta tesis (James, Schout, Wallace, etc., en Jordan, 2001b). A pesar de ello, la continua interacción entre las burocracias nacionales y la comunitaria está produciendo cambios, difíciles de identificar pero en absoluto desdeñables, en cuanto a cómo se desarrollan las negociaciones, se eligen las estrategias políticas y se utilizan determinados discursos tanto en Bruselas como a nivel nacional (10) (Aguilar, 2003). Algunos autores han defendido incluso que puede observarse una convergencia global en las pautas de *governance* de la política medioambiental —convergencia que, además, se ha acelerado en las últimas décadas y ha seguido el modelo de los países más comprometidos con el tema (*fronrunner*) (Jörgens, 2001).

Mientras que los efectos de la EU en cuanto a convergencia o divergencia de políticas, instituciones y procesos son debatibles y necesitan de una mayor cantidad de estudios de caso que puedan, posteriormente, ser comparados, los mecanismos de la europeización son, hasta cierto punto, mejor conocidos. El mecanismo de europeización por antonomasia es la armonización, que se basa, generalmente, en la sustitución de la legislación nacional previa por legislación comunitaria (la denominada transposición normativa) (11), y en la centralización de la gestión de los problemas por parte de la UE (Snyder, 29). En Bruselas se elabora aproximadamente el 60 por 100 de las políticas, y, según estimaciones del Consejo de Estado francés en 1993, sólo un 20-25 por 100 de la normativa francesa se realiza sin influencia comunitaria (Majone, en Gomá y Subirats, 1998). En el caso de la política medioambiental el porcentaje es aún mayor ya que se calcula que en torno al 85 por 100 de la legislación (aproximadamente 350 piezas legislativas) proviene de la Comunidad (Wessels, en Jordan, 2001b), lo cual explica que se hable de un elevado grado de implicación institucional de la UE en medio ambiente (Gomá y Subirats, 1998) o de una política altamente europeizada. La armonización puede adoptar la forma de políticas de «mínimo común denominador» (o políticas a la baja) pero, en temas de medio ambiente, se permite también la «Europa de distintas velocidades», ya que, si un estado miem-

(10) Esta interacción ha sido también etiquetada como «interpenetración burocrática» por autores como PETERS (en JORDAN, 2001).

(11) En política medioambiental, una de las formas que adopta la armonización es la de imposición, a través de la transposición de directivas, de uniformes y estrictos estándares de emisión en el ámbito atmosférico. Este tipo de armonización ha sido defendido por países, como Alemania, que buscaban igualar los costes de descontaminación en los que estaban incurriendo sus industrias así como ampliar la cuota de mercado de su sector de bienes de equipo «verde» (AGUILAR, 1997).

bro quiere ir más allá de lo que marca la normativa comunitaria, puede hacerlo, consiguiendo así que prevalezcan los más rigurosos objetivos recogidos en su legislación (Suecia) o imponiendo restricciones a la libre circulación de mercancías por razones de defensa medioambiental (Dinamarca). De todos modos, la idea de una UE en la que se legisla a la baja, debido a la necesidad de acomodar las muy diferentes visiones ecológicas de sus quince miembros, es falsa, porque, tal y como reconocen los propios burocratas alemanes, la Comunidad ha introducido rigor y nuevos planteamientos incluso en aquellos países que se consideraban en primera línea de la protección del medio ambiente.

Existen distintas razones que explican la alta capacidad de innovación de la UE en política medioambiental. En primer lugar, la naturaleza principalmente regulativa de esta política implica que Bruselas puede promover legislación sofisticada y avanzada porque, al no implicar costes para su escaso presupuesto, debe ser asumida financieramente por las administraciones y *target groups* de los estados europeos. También se ha señalado, en segundo lugar, que esta política se ha beneficiado de la existencia de ciertos «empresarios políticos» (12) que, situados en posiciones clave dentro del organigrama comunitario (como, por ejemplo, el denominado Grupo Prodi, que, próximo al Presidente de la Comisión, desarrolla la estrategia europea de desarrollo sostenible), abanderan la causa medioambiental porque se percibe como motor indirecto de la construcción europea. Finalmente, la UE ha abierto nuevas oportunidades a ciudadanos, grupos ecologistas y ONG's en general, que, formando parte de amplias coaliciones (*advocacy coalitions*), denuncian las violaciones de la legislación que se producen por parte de sus respectivos gobiernos y agentes económicos, refrendando así la labor comunitaria en esta política (Aguilar, 1999).

Volviendo a los mecanismos de europeización, un mecanismo menos estudiado que el de la armonización es el de la difusión o transferencia. Aunque la difusión y la transferencia no son iguales, se solapan frecuentemente (complementándose también) y, por ello, aquí se tratará únicamente del primero (13). Según Rogers, «el proceso mediante el cual se comunica, a lo largo de un proceso temporal, una innovación a través de ciertos canales y en-

(12) Por esta razón, algunos autores la denominan política de emprendedor o patrocinador (MAJONE, en GOMÁ y SUBIRATS, 1998).

(13) El concepto de difusión fue acuñado en los EE.UU., a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, para «describir y explicar la transmisión de nuevas iniciativas políticas entre los estados federales» (en JÖRGENS, 2001). Este mecanismo ha sido menos utilizado a la hora de explicar el mismo fenómeno en la esfera internacional, tema en el cual los mecanismos de transferencia y de *lesson-drawing* han sido más influyentes.

tre los miembros de un sistema social» es la difusión (en Jörgens, 2002: 7). La amplitud de la definición, así como su imprecisión con respecto al contenido de lo que se difunde (si se trata de legislación comunitaria su naturaleza es obligatoria, pero si se refiere a una recomendación o a una estrategia, sus efectos vinculantes son débiles), ha permitido a algunos autores afirmar que existen tres formas a través de las cuales puede tener lugar la difusión: la emulación, la armonización y la dominación. La primera consistiría en «un complejo proceso de aprendizaje que implica el reconocimiento [de la validez] de ejemplos extranjeros y su incorporación a políticas nuevas o ya existentes»; la segunda sería «la modificación consciente de políticas internas por parte de gobiernos comprometidos con estándares transnacionales que (...) han contribuido a elaborar», mientras que, cuando «un país se ve forzado a adoptar las políticas de otro, generalmente a través del ejercicio de la fuerza coactiva o de la adhesión a algún tipo de tratado», la difusión tomaría la forma de dominación (Howlett, en Jörgens, 2002: 8). Como puede comprobarse en estas definiciones, el grado de obligatoriedad de las tres variedades de la difusión es absolutamente dispar, siendo nulo en el caso de la emulación, medio-alto en la armonización, y alto en la dominación, ya que, con respecto a esta última, aunque el país tiene a su disposición la posibilidad teórica de salida (*exit*) de la organización, o de interrupción de las negociaciones para su adhesión, se supone que tanto si busca pertenecer a la UE (caso de los antiguos estados comunistas europeos) como si persigue la concesión de un préstamo por parte, por ejemplo, del Banco Mundial, estará dispuesto a cumplir los requisitos políticos (aceptación del *acquis communautaire*) y económicos (saneamiento de las finanzas públicas) que estas instituciones les exijan. De todos modos, de la dominación no se va a tratar aquí porque se centra en países que no forman parte aún de la UE.

En este trabajo se defiende que la armonización no es difusión, debido a su carácter inequívocamente vinculante desde el punto de vista normativo, lo cual la sitúa dentro del contexto específico de la UE. Asimismo, se argumenta que la difusión debe entenderse, de forma más restringida, como la transmisión de políticas, programas e ideas que, habiendo adquirido un cierto predicamento en la esfera internacional, son percibidos como positivos y a incorporar (como *desideratum*) por los distintos países. Nótese entonces que, según esta definición, la difusión no tiene por qué traducirse en incorporación *de facto* por parte del país de las políticas, programas e ideas, ya que no existe obligación legal (pero sí un cierto compromiso político) para que proceda de esa forma. Además, muchas de las medidas que podrían difundirse no han sido experimentadas con el suficiente espacio temporal que permita aseverar su validez, están aún sujetas a debate, o caen dentro del espacio retórico-simbólico de la política y adolecen de la necesaria concre-

ción (14), razones por las cuales su adopción estricta resulta más problemática. En la misma línea de acotar el significado de la difusión, la emulación (o la mimesis) caería también fuera del concepto, ya que este mecanismo consiste en copiar políticas o programas que han sido aplicados con éxito en otros países o que, al menos, son percibidos como la respuesta correcta a determinados problemas. Por ello, y a diferencia de la difusión, implica que el gobierno en cuestión ha incorporado la innovación porque existe experiencia previa y constatada que le permite obrar de tal forma, aunque, al igual que en la difusión, lo ha hecho de forma voluntaria al no existir obligación legal (15). Además, la emulación tiene más probabilidades que la difusión de ser un mecanismo que conduce a la europeización, puesto que las políticas exitosas que ponen en práctica determinados gobiernos (tanto de estados miembros como de los que no lo son) pueden terminar siendo incorporadas por la UE (en primer lugar), o por algún país comunitario que, o bien presiona posteriormente a Bruselas para que adopte la medida, o bien es, a su vez, copiado por Bruselas (en segundo lugar) con el mismo resultado de aplicación al resto del entorno.

| Amonización | Difusión | Emulación |
|--|---|---|
| Naturaleza vinculante | Naturaleza no vinculante | Naturaleza no vinculante, a menos que la política sea adoptada por la UE |
| Obligatoriedad de aplicar la política o programa | No obligatoriedad | No obligatoriedad, aunque termina aplicándose la política o programa, o bien por propia iniciativa o bien por imposición de la UE |
| Ej. directivas medioambientales | Ej. estrategia europea de desarrollo sostenible | Ej. estándares de emisión de vehículos |

(14) Por ejemplo, la estrategia europea de desarrollo sostenible es para los países comunitarios poco vinculante desde el punto de vista legal pero conlleva un alto grado de compromiso político (en LAFFERTY, 2002). Esta estrategia se ha transmitido a la UE a través del mecanismo de la difusión, no sólo porque el concepto de desarrollo sostenible se acuñó fuera de las instituciones comunitarias, respondiendo a la iniciativa del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, sino también porque la propia imprecisión y ambigüedad del mismo, así como la inexperiencia de los gobiernos a la hora de traducirlo a políticas concretas de éxito, impide que se copie a través del mecanismo de emulación o mimesis.

(15) Desde este punto de vista, la emulación tendría mucho que ver con los procesos de aprendizaje o de *lesson-drawing*.

La europeización de la dimensión sustantiva o de contenido de la política medioambiental es muy evidente en cuanto a la incorporación a la legislación nacional (mediante el mecanismo de la transposición fundamentalmente de directivas) de estándares y, también, de principios o mecanismos que contribuyen a conseguir los objetivos marcados por la normativa: el principio de contaminador pagador se refleja por ejemplo en la legislación de aguas, que recoge cánones tanto por vertidos directos como indirectos, mientras que los acuerdos voluntarios, que se apartan del clásico mecanismo regulativo (*command-and-control*), se han aplicado en diversos campos de la política de gestión de residuos. Un tema distinto es, por supuesto, el del cumplimiento (*enforcement*) de la legislación, ya que no todas las CC.AA. aplican los cánones, ni todas ellas han recogido, con la misma intensidad, los mecanismos económico-fiscales en sus normativas. Por otro lado, otro tipo de instrumentos, como los acuerdos voluntarios entre gobiernos y empresas, siguen siendo relativamente secundarios y no se han desarrollado de forma sistemática ni en la legislación ni en la práctica. A pesar de ello, los ejemplos de europeización de la dimensión sustantiva son infinitos, y abarcan desde la referencia que el primer proyecto de Plan Hidrológico Nacional (el elaborado por el gobierno socialista en 1993) hacía a la directiva 91/271 para introducir la exigencia de proteger la calidad del agua, hasta la aprobación del impuesto sobre los aceites usados (orden ministerial del 28-2-89) que reflejaba las directivas 75/439 y 87/101, pasando por los objetivos de aumento en el uso de las energías renovables que se ha marcado el Ministerio de Industria y Energía (MINER) en su último Plan Energético Nacional siguiendo el 5.º Programa de Acción Medioambiental de la UE, o la introducción de la denominada evaluación de impacto ambiental estratégica por parte de determinados gobiernos regionales.

En líneas generales, y en cuanto al contenido, en España se ha producido europeización de la política medioambiental nacional debido a la necesidad de transponer una gran cantidad de directivas tras la entrada en la Comunidad en 1986 (directivas que, además, llenaban un importante vacío, al estar la legislación nacional sobre el tema muy insuficientemente desarrollada), mientras que la domesticación de la política comunitaria ha sido mucho más reducida, limitándose a los esfuerzos negociadores que se han producido principalmente en las políticas de aguas y conservacionista. Con respecto a la primera, ya en 1995 el gobierno español llamó la atención de Bruselas sobre la necesidad de tratar el problema de la carestía de este recurso así como de intensificar el trabajo en torno a la elaboración de directivas de calidad de

aguas. También en política de conservación de espacios se ha intentado de forma activa influir en la Comunidad, como lo prueba la negociación española de la directiva de hábitats (dir. 92/43) que terminó consiguiendo dos éxitos fundamentales: la incorporación de la posibilidad de cofinanciación europea para el mantenimiento de la red Natura 2000 y la reducción del porcentaje de territorio a proteger por el país (Aguilar, 2003).

La UE ha influido, asimismo, en la dimensión institucional de la política medioambiental española, de forma que los sucesivos cambios en la estructura organizativa estatal, que han ido desembocando en una gradual concentración de competencias en organismos que iban adquiriendo un mayor rango administrativo, hasta culminar con la creación del Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) en 1996, han respondido en gran medida a las recomendaciones de la Comisión en cuanto a la necesidad de reducir la dispersión competencial en esta política. También, y como resultado principalmente de la mayor visibilidad que esta política ha logrado tras la adhesión a la Comunidad, se han creado comisiones específicas para el medio ambiente en el Congreso y en el Senado, al tiempo que, para mejorar el rendimiento de la protección del medio ambiente, se establecía en 1987 la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente, que reúne a los responsables de la administración central y de las autonómicas. Otro foro de coordinación, que se organiza siguiendo las recomendaciones de la Comisión, es el que trata, desde 1995, y bajo la dirección de la Secretaría de Estado para la Política Exterior y la UE, de las infracciones a las directivas medioambientales (en Font, 2001). Dos años más tarde se establece también la Red de Autoridades Ambientales, que, auspiciada asimismo por la Comisión, persigue, desde una perspectiva intergubernamental, integrar el componente medioambiental en las acciones financiadas con fondos europeos (Información de Medio Ambiente, mayo 2000).

A pesar de que existe una cierta europeización de la dimensión institucional, la entrada en la UE ha reforzado las asimetrías existentes en el sistema de relaciones intergubernamentales, al consagrar pautas de negociación y resultados distintos de la misma según se trate de CC.AA. históricas o no (Molina, 2001). Al mismo tiempo, y aunque se han producido avances con respecto a la coordinación de la política medioambiental tanto en el nivel nacional como autonómico, todavía son relativamente frecuentes las disputas jurisdiccionales entre ambos niveles (como prueba el recurso que presentaron determinados gobiernos regionales ante el Tribunal Constitucional en relación con la titularidad de la gestión de los parques nacionales, y que se resolvió con una sentencia de 1995 que consagraba la gestión compartida de los mismos) así como cierta dispersión competencial y descoordinación institucional.

En cuanto a la dimensión de estilo, finalmente, todavía se puede seguir afirmando que, aunque «sería absurdo negar que la política medioambiental de los estados miembros está experimentando algún tipo de convergencia (este proceso) no debe ser exagerado debido a que los sistemas políticos nacionales no se han visto afectados en relación con la mayoría de sus acuerdos institucionales y aún mantienen sus propias dinámicas» (Aguilar, 1994: 42). En el caso español, el estilo de la política medioambiental sigue reteniendo importantes rasgos de estatismo y de escasa cooperación entre los actores públicos y privados, aunque, a pesar de ello, se ha ido generando gradualmente una mayor aproximación entre grupos de interés y autoridades al tiempo que las soluciones «impositivas», que recoge la legislación, se ven complementadas por soluciones de tipo económico-fiscal y voluntarias. Han sido principalmente el déficit medioambiental español, repetidamente criticado por la Comisión Europea, y la importancia que en Bruselas se adscribe al principio de responsabilidad compartida, los que han facilitado la aparición de los pactos medioambientales (o, acuerdos entre, básicamente, gobiernos regionales y grandes empresas en zonas altamente contaminadas con el objetivo de alcanzar un mejor cumplimiento de las directivas medioambientales) y de las medidas voluntarias (antes mencionadas) en el ámbito de la gestión de residuos. Asimismo, la creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), en 1994, respondió a la necesidad de incorporar principios como el del *partnership* en la gestión de la política medioambiental.

Aunque existe indudablemente un mayor clima de diálogo entre administraciones, grupos de interés y ONGs, no se puede de forma categórica afirmar que el viejo estilo político estatista, poco cooperativo y cerrado vaya a ser sustituido por otro corporatista (basado en la alianza estable entre unos pocos actores de peso dentro de la *policy community*), o pluralista (de acuerdos cambiantes entre autoridades y actores privados que compiten entre sí por obtener el favor de las primeras). Prueba de las resistencias del viejo estilo a desaparecer son, por ejemplo, los obstáculos que la administración pone a los ciudadanos a la hora de facilitar su acceso a la información medioambiental, y, sobre todo, la inoperancia del CAMA: de esta institución salieron en 1995, todavía bajo mandato socialista, Greenpeace y Aedenat en protesta por su escaso peso a la hora de influir sobre determinadas decisiones medioambientales, mientras que ahora, ya con la administración del PP, su situación es crítica pues no ha sido convocado desde 1997 (septiembre) y, en su reciente reforma (de julio del 2002), ha reducido tanto la presencia de los ecologistas, de 11 a 2, como la periodicidad de sus reuniones, que pasan de ser trimestrales a bianuales (en Aguilar, 2002a). Por todo ello, se puede suscribir lo que Gomá y Subirats (1989: 9) afirman con respecto al estilo político del país en general: «la forma aparente de tomar decisiones ha cambia-

do extraordinariamente, pero han cambiado menos los actores y ha cambiado asimismo poco el característico déficit de apertura o transparencia de muchas de las redes centrales en la toma de decisiones» (...), «continúa detectándose una enorme resistencia a alterar el papel predominante que históricamente el nivel estatal juega en el panorama simbólico-estratégico español» (...), «la estructura de las administraciones públicas y su burocrática forma de funcionar... ha permanecido básicamente inmutable».

Los resultados de los efectos y mecanismos de la europeización en las tres dimensiones en las que se ha dividido la política medioambiental española se pueden resumir a través del siguiente cuadro:

| Dimensión sustantiva | Dimensión institucional | Dimensión de estilo |
|---|--|--|
| Legislación y normas que se transponen al derecho interno, en función de los principios de efecto directo y supremacía del ordenamiento comunitario | Principios y recomendaciones que afectan a la organización y cultura administrativas | Directrices y guías que afectan a la pauta de interacción entre autoridades y ciudadanos |
| Mecanismo de europeización: armonización | Mimesis | Difusión |
| Europeización alta | Europeización media | Europeización baja |

Que la dimensión sustantiva sea la más europeizada no debe resultar sorprendente si se tiene en cuenta que «el sistema político de la UE se ha construido principalmente a través del desarrollo de políticas comunes [mientras que] los otros dos componentes del sistema, el marco institucional nacional y los procesos políticos nacionales aparecen como secundarios» (Closa, 2001: 19). Además, tal y como se señaló previamente, la UE puede fácilmente producir «mucho y buena» legislación medioambiental porque no tiene que preocuparse por asumir los costes de su implementación. Estos costes quedan en manos de las administraciones y los *target groups* de los estados miembros, que pueden optar, en función de sus específicas tradiciones históricas de relación entre autoridades y empresarios, por ejemplo, y de cómo entienden el principio contaminador-pagador, o bien por mecanismos de financiación predominantemente públicos (Alemania) o fundamentalmente privados (Reino Unido). Por otro lado, el margen de maniobra de Bruselas a la hora de influir sobre las instituciones y procesos políticos de los países comunitarios es mucho más limitado y tropieza con dos problemas fundamentales: el escaso presupuesto europeo, que no permite, por ejemplo, dotar de

más personal a la sección encargada de vigilar el cumplimiento de la normativa europea (*Enforcement Section*) dentro de la DG XI, y, sobre todo, las resistencias, cuando no la frontal oposición, de los gobiernos a que la UE se «inmiscuya» en asuntos que no son de su estricta competencia.

CONCLUSIONES

La Unión Europea constituye un régimen internacional que ha elaborado una normativa medioambiental cuantiosa y de gran calidad a través del ejercicio, de forma autónoma y no condicionada, de su capacidad de iniciativa legislativa en esta política (mecanismo de armonización). Esta normativa también se ha producido como resultado, ahora ya de forma no autónoma y sí condicionada, de la incorporación de medidas aplicadas con éxito por países tanto fuera como dentro del entorno comunitario (mecanismo de emulación), y, en menor medida, del seguimiento y aplicación de los programas auspiciados por otros organismos internacionales (mecanismo de difusión). Con independencia de dónde proceda la normativa, una vez que es adoptada por la UE se convierte en comunitaria y pasa a ser de aplicación obligada por los estados miembros (europeización). El proceso de europeización puede así entenderse, de forma simplificada, como producto de una doble dinámica: o bien los países influyen en Bruselas de forma que sus políticas «preferidas» sean incorporadas y, posteriormente, impuestas al resto (nacionalización o domesticación de la política medioambiental comunitaria), o bien aceptan la política que proviene de Bruselas, negociando, sí acaso, adaptaciones marginales a la misma (europeización de la política medioambiental nacional). En la realidad, sin embargo, ambas dinámicas se encuentran entremezcladas, sobre todo desde que la Comisión persigue más activamente la cooperación de gobiernos y grupos de interés a la hora de elaborar la legislación en este campo.

En España, de las tres dimensiones en que puede dividirse la política medioambiental, es la sustantiva o la de contenido la que más se ha europeizado, principalmente porque el mecanismo por antonomasia de la europeización, la armonización (entendida como transposición de directivas al derecho interno), es el que mayor incidencia tiene en cuanto a cambios en la sustancia de la normativa. La dimensión institucional ha experimentado también transformaciones que se explican como resultado de la influencia europea, pero todavía mantiene inercias (descoordinación institucional) o conserva rasgos previos a la adhesión a la Comunidad (la asimetría del sistema de relaciones intergubernamentales), por lo que su grado de europeización es menor que el de la dimensión sustantiva. En cuanto al estilo de la po-

lítica medioambiental, por último, se detecta asimismo que, debido a la importancia que Bruselas adscribe a ideas como la responsabilidad compartida y la transparencia, existe actualmente una mayor cooperación entre actores públicos y privados. Sin embargo, y de manera similar a cómo ocurría en relación con las instituciones, esta dimensión sigue exhibiendo características del viejo estilo estatista que no permiten concluir que un nuevo estilo europeizado, de colaboración entre autoridades y grupos sociales, más diáfano y de responsabilidad delimitada de la administración en su trato con los ciudadanos, vaya a sustituir al anterior. A pesar de todo ello, la influencia de la UE es innegable y la vuelta a formas «arcaicas» de hacer política tampoco es posible ya.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, SUSANA: «Convergence in Environmental Policy? The Resilience of National Institutional Designs in Spain and Germany», *Journal of Public Policy*, 14, 1, 1994.
- *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Alianza Universidad, Madrid, 1997a.
- «Abandoning a Laggard Role? New Strategies in Spanish Environmental Policy», en LIEFFERINK, DUNCAN y ANDERSEN, SKOU (eds.): *The Innovation of EU Environmental Policy*, Scandinavian University Press, Copenhagen, 1997b.
- «Las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social», en RICARD GOMÁ y JOAN SUBIRATS (coord.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- «La subsidiariedad no es la clave de una mejor política ambiental», en S. AGUILAR; N. FONT y J. SUBIRATS (eds.): *Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- «Sustainability is Cool: Rhetorical Participatory Discourse in the Spanish Strategy for Sustainable Development», *Paper para la reunión ProSus*, Roma, 2002, mimeo, 2002a.
- «Hacia el desarrollo sostenible: evolución y tendencias de la política europea de medio ambiente», trabajo presentado en la conferencia titulada, *Una Unión Europea de Desarrollo Sostenible*, organizada por la delegación española del grupo parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, Castelló de Rugat, mimeo, 2002b.
- «Spanish Coordination in the European Union: the Case of the Habitats Directive», *Administration & Society*, vol. 34, núm. 6, 2003.
- BARREIRO, BELÉN e IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: «La europeización de la opinión pública española», en CARLOS CLOSA (ed.): *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001.

- BOMBERG, ELIZABETH: «Adapting Form to Function? Economic and Sustainable Development Governance in the European Union», *Paper para la reunión ProSus*, Roma, 2002, mimeo.
- CASTELLS, MANUEL: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, *La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- CLOSA, CARLOS (ed.): *La europeización del sistema político español*. Istmo, Madrid, 2001.
- DE LA DEHESA, GUILLERMO: *Comprender la globalización*. Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- EDER, KLAUS y MARIA KOUSIS: *Environmental Politics in Southern Europe*, Kluwer, Dordrecht, 2001.
- FONT, NURIA: «La europeización de la política ambiental: desafíos e inercias», en CARLOS CLOSA (ed.): *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001.
- GOMÁ, RICARD y JOAN SUBIRATS (coord.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- HALL, PETER: «Policy Paradigms, Social Learning and the State», *Comparative Politics*, núm. 25, 3, 1993.
- Información de Medio Ambiente* (publicación periódica del MIMAM), Madrid, mayo 2000.
- JIMÉNEZ, MANUEL: *Protesta social y políticas públicas. Un estudio de la relación entre el movimiento ecologista y la política ambiental en España*, tesis doctoral, mimeo, 2002.
- JORDAN, ANDREW: «The Europeanisation of Environmental Policy: European Union and Member State Perspectives», *Paper for the Cambridge workshop on the «Europeanisation of Environmental Policy»*, 29 June-1 July 2001, 2001a.
- «The Europeanisation of Policy Structures», *Paper for the Cambridge workshop on the «Europeanisation of Environmental Policy»*, 29 June-1 July 2001, 2001b.
- JÖRGENS, HELGE: «Governance by Diffusion. Implementing Global Norms Through Cross-National Policy Transfer and Learning», *Paper para la reunión ProSus*, Lillehammer, 2002, mimeo.
- KOUSIS, MARIA; SUSANA AGUILAR y TERESA FIDELIS: *Grassroots Environmental Action and Sustainable Development in Southern Europe. Final report submitted to EC, DG XII*, mimeo, 1996.
- LAFFERTY, WILLIAM: «From Environmental Protection to Sustainable Development. The Challenge of De-coupling Through Sectoral Integration», *Paper para la reunión ProSus*, Lillehammer, 2002, mimeo.
- LA SPINA, A. y G. SCIORTINO: «Common Agenda, Southern Rules», en D. LIEFFERINK; P. D. LOWE y A. P. J. MOLL: *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven Press, London, 1993.
- MARCH, J. y J. OLSEN: *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York, 1989.
- MIDDLEMAS, KEITH: *Orchestrating Europe*, Fontana Press, London, 1995.

- MOLINA, IGNACIO: «La adaptación a la Unión Europea del poder ejecutivo español», en CARLOS CLOSA (ed.): *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001.
- RUUD, AUDUN: «Partners for Progress? The Role of Business in Transcending Business as Usual», *Paper para la reunión ProSus*, Rome, 2002, mimeo, 2001.
- SKOU, MIKAEL: «The Europeanisation of Environmental Policy Content», *Paper for the Cambridge workshop on the «Europeanisation of Environmental Policy»*, 29 june-1 july 2001.
- SNYDER, FRANCIS: «Globalisation and Europeanisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Networks», *EUI Working Paper Law*, núm. 99/8, European University Institute, Florence, 1999.