



MERCADO Y MEDIO AMBIENTE

por

José María Aznar

FUNDACION PARA EL ANALISIS
Y LOS ESTUDIOS SOCIALES

MERCADO Y MEDIO AMBIENTE

por

José María Aznar

MERCADO Y MEDIO AMBIENTE

I. LOS PROBLEMAS

Toda persona responsable siente el deterioro del medio ambiente como una preocupación propia. Todo español sensible se avergüenza de las agresiones cometidas en nuestro país contra sus riquezas naturales, históricas y artísticas. Como en otras muchas cuestiones, queremos abrir un nuevo capítulo, en el que, con más inteligencia y discernimiento que en momentos anteriores, contribuyamos a resolver, en lo que a nosotros toca, un problema que afecta al mundo entero, pero con urgencia especial a España.

Nuestra época está marcada por una creciente conciencia de la importancia del medio ambiente. Un medio ambiente limpio y la utilización racional de los recursos naturales no sólo forma parte de la calidad de vida a que aspiramos, sino que aparecen como condiciones indispensables para que el desarrollo económico y social pueda sostenerse a largo plazo.

El deterioro de la capa de ozono, el sobrecalentamiento del planeta que provoca el “efecto invernadero”, la lluvia ácida, la

deforestación de grandes áreas, especialmente de la selva tropical, la desaparición de especies animales y vegetales, son amenazas tangibles a nuestra supervivencia. Se manifiestan a escala global y exigen colaboración internacional, especialmente entre los países más prósperos y los menos desarrollados; y también solidaridad entre nosotros, los actuales habitantes de la Tierra, y las generaciones futuras.

Pero el medio ambiente también está amenazado por otros problemas más cercanos, en los que el esfuerzo de quienes los padecemos de manera más próxima es el elemento crucial para su resolución. En España sufrimos de forma especial la erosión del suelo y la desertización, los incendios forestales, la contaminación de las aguas, la suciedad y deterioro de las playas y otros espacios naturales y los altos índices de contaminación en algunas grandes ciudades - sin hablar de las agresiones a ese otro entorno que es el patrimonio histórico y artístico que nos han legado nuestros antepasados.

Demasiados de estos problemas no reciben la atención que merecen en el plano comunitario europeo, en parte, por afectar más a países del Sur y menos a los países centroeuropeos más desarrollados, en los que es más fuerte la conciencia ambiental; en parte, simplemente porque no provocan espectaculares imágenes en los medios y son menos atractivos para las asociaciones ecologistas.

Lo primero que quiero resaltar es nuestra decidida voluntad de situar la preservación y mejora del medio ambiente entre nuestras prioridades políticas. La creación del *Instituto de Ecología y Mercado* es una muestra inequívoca de este compromiso.

Además de voluntad, hace falta un conocimiento íntimo de las leyes que gobiernan el funcionamiento de la sociedad, así como capacidad de gestión y métodos eficaces. Para esto también servirá el Instituto.

La preocupación por el medio ambiente es uno de los elementos esenciales de las políticas liberales y conservadoras, populares en suma. El cuidado y la atención al entorno, sea natural, urbano o histórico-artístico, es parte inseparable de esa mentalidad. La eficacia en la gestión pública, necesaria para que esa preocupación se traduzca en mejor calidad de vida, sólo puede venir de la aplicación de un programa liberal en lo imaginativo de las soluciones, y conservador en el deseo de no despilfarrar lo que nos han legado la naturaleza y la historia.

Quiero expresar con toda la energía que me sea posible que un medio natural limpio, que un entorno urbano vivible, que un ambiente histórico y cultural rico, son condiciones indispensables para una vida civilizada, pero sobre todo y también para que el desarrollo económico pueda sostenerse a largo plazo.

Los problemas medio-ambientales están ligados de forma inevitable al bienestar material que queremos mantener y acrecentar para toda la sociedad; no nos hacen añorar épocas pasadas de pobreza, cuando nuestra esperanza de vida era la mitad que la actual. Para que la calidad ambiental pueda lograrse sin comprometer el desarrollo económico y el bienestar material de la sociedad, es necesario pensar en vez de precipitarse a soluciones fáciles y peligrosas. Para conseguir estos objetivos, una calidad del entorno medio-ambiental y un desarrollo económico sostenible, que se refuercen el uno al otro, valen exactamente las mismas propuestas que formulamos, sin dogmatismos, pero también sin complejos, para otras cuestiones económicas y sociales.

Nuestra propuesta consiste en sostener que el papel fundamental corresponde a la sociedad civil en la solución de los problemas públicos, encauzada por una acción estatal dirigida a establecer el marco legal que evite comportamientos anti-sociales, sin concentrarlo todo en la administración. El Estado debe abandonar aventuras planificadoras o rigidamente intervencionistas y concentrarse en hacer bien la parte de la tarea que le corresponde.

El totalitarismo planificador de los antiguos países comunistas no sólo les llevó a la ruina y al hambre, sino a catástrofes ecológicas y tremendos daños al medio ambiente, algunos de ellos irreversibles. La última revelación es la del hundimiento subrepticio de reactores de submarinos nucleares soviéticos en los mares de Barents, Kara y Japón, con peligro de contaminación radioactiva superior al del accidente de Chernobyl, produce escalofríos.

Sin embargo, el Estado planificador, que ha fracasado en toda Europa, todavía está de moda cuando nos enfrentamos a problemas medio-ambientales. Esto es a veces un truco de políticos socializantes para volver a presentar las recetas, vestidas de seda, que la sociedad rechaza; pero muchas veces es simplemente la inercia de pensar que, siempre que hay un problema grave, como lo es el medio-ambiental, es el Estado quien debe resolverlo.

Frente a esta propuesta intervencionista, presumiblemente bienintencionada pero de resultados generalmente nefastos, una sociedad libre y próspera, y por tanto cuidadosa de su entorno natural, de su entorno urbano y de su patrimonio histórico-artístico, ha de apoyarse en: (1) la descentralización que conlleva la propiedad privada y la acción voluntaria; (2) el empleo de los mercados, en cuanto sea posible, y la creación de cuasi-mercados, cuando sea indispensable la acción administrativa; y (3) el adecuado sistema de incentivos, sociales, crematísticos, o incluso penales, que refuerce el funcionamiento del sistema así descentralizado.

II. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

Al Estado le corresponde una parte importante de la defensa del medio ambiente, que no es la de planificar en detalle este aspecto de la vida ciudadana. Este papel, irrenunciable, el de fijar el marco general en el que ha de desarrollarse la actuación de la sociedad civil, es precisamente el que ha sido desatendido hasta ahora en España.

Jovellanos decía, en su Informe sobre la Ley Agraria de 1795, que el Estado debía preocuparse, no tanto de dictar leyes nuevas, como de derogar las malas antiguas: "No hay alguno que no exija de Vuestra Alteza nuevas leyes para mejorar la agricultura, sin reflexionar que las causas de su atraso están por la mayor parte en las leyes mismas, y que, por consiguiente, no se debía tratar de multiplicarlas, sino de disminuirlas, no tanto de establecer leyes nuevas, como de derogar las antiguas".¹ Podríamos decir que, en materia de medio ambiente, nuestro Estado debe ocuparse hoy, más que de aplicar novísimos inventos legales, de poner orden en la mañana legislativa actual y de conseguir que se cumplan las disposiciones ya existentes.

España sufre un verdadero caos normativo en materia medio-ambiental, al superponerse sobre un mismo territorio disposiciones comunitarias, estatales, autonómicas y locales, frecuentemente redundantes y, en ocasiones, incluso contradictorias. Un total de nueve ministerios de la Administración central disponen de competencias medio-ambientales y no existe ningún órgano encargado de coordinarlas. Necesitamos un marco general unificado y claro, porque su ausencia crea inseguridad en las empresas y provoca tensiones sociales que podrían evitarse con una aplicación ordenada de las disposiciones legales.

En materia de medio ambiente, como en economía, no podemos limitarnos a ser meros seguidores pasivos del camino que se marque desde Bruselas. De la Comunidad Europea nos viene una legislación medio-ambiental exigente, pensada para resolver los problemas del medio ambiente de Europa en su conjunto. Esos problemas pueden ser los mismos que nos aquejan en España, como es el caso de la depuración de aguas residuales y de los vertidos industriales en ríos y aguas costeras. Pero pueden ser también diferentes en los países centroeuropeos de los que aquí y ahora nos afectan a los españoles.

Nuestros problemas específicos son bien conocidos: erosión del suelo, desertización e incendios forestales. Tendemos en exceso a esperar que las soluciones vengan de Europa, así como el dinero que nos permitirá frenar estas causas de degradación. Bienvenida sea cualquier aportación, pero no podemos engañarnos, el dinero que venga de Bruselas para resolver estas tribulaciones meridionales, será una mínima parte del que necesitamos.

La importancia, que no negamos, de las funciones del Estado no debe cegarnos, y hacernos pensar que la eficacia de la Administración es ilimitada.

III. EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS EN LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

El movimiento ecologista, al que no sólo debemos agradecer haber resaltado la importancia de los problemas medio-ambientales en épocas en que no éramos tan conscientes como ahora de su trascendencia, sino también que siga vigilante en todo momento, ha ido creciendo y también cambiando en la última década, en la que tantas cosas han mudado el paisaje político del mundo. Por ejemplo, es la asociación Greenpeace la que, tras una labor detectivesca digna de una novela de John Le Carré, ha descubierto y denunciado ese crimen contra la humanidad cometido por la marina soviética en el Océano Artico. Sin ellos nunca habría llegado a la atención de las Naciones Unidas la utilización de la Fosa Atlántica frente a las costas gallegas como cementerio nuclear por varios países.

Ni la ciencia, ni el desarrollo económico eran santos de la devoción de los ecologistas. Los científicos no gozaron, al principio, de buena prensa entre los activistas ecologistas. “Preferían leer las cartas del Tarot”, afirma con ironía Fred Pearce, un biógrafo de muchos de ellos. Pero si eran hostiles a la biología, la geología o la química, lo eran mucho más respecto de la economía. La mera preocupación por los aspectos de eficiencia, o por hacer compatibles los objetivos ambientales con el bienestar material proporcionado por el desarrollo económico, era tenido, en los primeros tiempos del ecologismo “contracultural”, por una falta de compromiso real con la ecología.

Afortunadamente, hoy han cambiado mucho las cosas. Las asociaciones ecologistas no son necesariamente militantes de la izquierda tradicional, y las que tienen más éxito procuran mantenerse al margen de la lucha política en aspectos no estrictamente ecológicos. Basta examinar la historia de los movimientos eco-

gistas para ver que cuando se han desprendido del radicalismo izquierdista han conseguido llevar tras de sí a mucha más gente y recaudar muchos más fondos, que han permitido que la defensa del medio ambiente tenga más fuerza y mejores resultados reales. Además, en nuestro otrora denostado y hoy triunfante sistema occidental, las empresas responden más positivamente ante las campañas de los grupos ecologistas.

Conciencia ciudadana y educación ambiental

Las asociaciones ecologistas desempeñan un papel muy importante en la defensa del medio ambiente. No debemos reducir el papel de estos grupos al de simples aguijoneadores del Estado para que dicte determinadas normas cada vez más estrictas. Su papel debe ir más allá. Han de contribuir a formar la opinión pública y a responsabilizar a los ciudadanos de la parte que les corresponde en el cuidado del medio ambiente. La conciencia ciudadana es tanto o más importante que la legislación.

Nos proponemos fomentar el diálogo con asociaciones ecologistas y ciudadanos ocupados en temas de protección del medio ambiente, así como con los sectores ganaderos, forestales, industriales, deportivos o turísticos. El diálogo del gobierno con las fuerzas institucionales es importante siempre; y los grupos ecologistas son una fuerza institucional de máxima importancia hoy en día. Pueden y deben ser un vehículo de participación ciudadana, que es imprescindible para la conservación del entorno, ya sea ambiental, histórico o cultural.

La educación ambiental debe comenzar en la escuela. El respeto por el medio ambiente, así como el cuidado del entorno urbano y el aprecio por nuestro patrimonio cultural, forma parte de los va-

lores de nuestra civilización, que pensamos vale la pena inculcar a quienes están aprendiendo a integrarse en la sociedad.

Los medios de comunicación

Si alguna lección hay que extraer de la triste historia de las agresiones totalitarias al medio ambiente natural y cultural, no es sólo que el Estado totalitario y centralizador haga las cosas mal, sino que el secreto administrativo las disimula y la censura las esconde. La libertad de prensa, radio y televisión es uno de los mejores baluartes de la defensa de la naturaleza, la cultura y la historia, en especial cuando los periodistas saben que el público está del lado de los “buenos” en estas cuestiones. Pero los “medios” más libres y valientes son empresas privadas o pertenecen a ellas. Por tanto...

Las empresas

... el diálogo del gobierno con la sociedad, y el diálogo de la naturaleza con la sociedad, incluye también como interlocutores a las empresas. El medio ambiente es, además de un elemento importante en la calidad de vida, un aspecto clave en la competitividad de las empresas españolas en Europa. Como decía al principio, una política medio-ambiental eficaz es la que mejor compatibiliza el necesario desarrollo económico con el respeto al medio ambiente. Las empresas no deben concebirse sólo, en materia de medio ambiente, como perjudicadas por una legislación más estricta que aumenta sus costes. Son también las posibles productoras de tecnología para resolver los problemas medio-ambientales (tecnología que hasta ahora es producida casi exclusivamente en los EEUU y en los países del centro y norte de Europa), y las posibles beneficiarias de la buena imagen ante la opinión pública y los consumidores, conseguida me-

diante la utilización de procedimientos respetuosos con el entorno en la fabricación y distribución de sus productos.

IV. EL PAPEL DEL MERCADO EN LA GESTION MEDIO-AMBIENTAL

Hemos visto que el Estado tiene un papel significativo en la protección del medio ambiente: suministrar un marco legislativo claro en el que se desarrollen las políticas públicas y las acciones de las empresas y los particulares. Establecido ese marco institucional, el mercado, con su mecanismo de precios, como sistema de incentivos y señales, se convierte en el principal aliado del medio ambiente.

Sería un error incrementar la intervención del Estado para resolver los problemas medio-ambientales, puesto que precisamente muchos de estos problemas no proceden de "fallos del mercado", sino de "fallos del Estado". A diferencia del mercado, el sector público no proporciona los incentivos para que los políticos y los gestores resistan a los intereses de grupos de presión cuando no coinciden con el bien común. Esto puede llevarnos a una insuficiente protección medio-ambiental o a una defensa del medio ambiente que impida el nivel de desarrollo económico que deseamos. En suma, puede llevarnos a que la ganancia por parte de algunos grupos, sean empresas o ecologistas radicales, se consiga a costa del conjunto de la sociedad. No creo que el mercado sea perfecto y sin fallos. En lo que concierne a la libertad soy un creyente, no un idólatra. Simplemente, estoy convencido de que el mercado es mejor o menos malo que otras alternativas. Olvidarnos nos llevaría a empeorar los problemas ambientales en lugar de solucionarlos.

Para conseguir la calidad ambiental que la sociedad demanda con el menor coste posible, en vez de recurrir siempre a la imprecisa y costosa regulación estatal, podemos utilizar ciertos instru-

mentos económicos que sustituyan, o incluso complementen, las reglamentaciones directas. Estos instrumentos pueden ser precios o tasas que trasladen al contaminador el coste de limpiar sus vertidos, impuestos diseñados con la finalidad de reducir la contaminación, mercados de derechos de emisión de contaminantes o sistemas de fianza para incentivar el uso de envases reutilizables. En definitiva, introducir mecanismos de flexibilidad en la gestión medio-ambiental. Para comprender estos instrumentos económicos, que descentralizan la toma de decisiones y pretenden minimizar el coste social de reducir la contaminación, hemos de entender cómo funciona el mercado mismo, dejarle funcionar donde sea posible y establecer un cuidadoso sistema de incentivos que imite al mercado, en lo que deba seguir siendo de gestión pública.

Un ejemplo sencillo nos ayudará a entender el uso de instrumentos económicos y de cuasi-mercados descentralizados frente a la tentación planificadora. Supongamos que la contaminación en una determinada área urbana debe de reducirse a la mitad. Una medida fácil a primera vista sería obligar a cada instalación industrial de la zona a que reduzca sus emisiones a la mitad. Sin embargo, esta puede ser una forma muy cara de conseguir el objetivo. Si el coste para una determinada empresa de reducir su contaminación es sólo la décima parte que para otra, sería mucho más barato para la economía en su conjunto asignar a la primera una reducción mucho mayor en su contaminación. Es imposible que el planificador conozca esos costes y pueda reglamentar con acierto. En cambio, las empresas mismas sí los conocen. Si conseguimos dejar a la negociación entre las empresas la decisión de cuál de ellas reduce la contaminación, respetando el nivel total que consideramos imprescindible para una calidad de vida adecuada, conseguiremos el objetivo de reducir la contaminación al menor coste posible.

Algunas innovaciones recientes en el control de la contaminación en otros países llaman la atención como ejemplo de lo que

podría hacerse encauzando el interés particular por el camino del bien público. Lo traigo a colación porque, en el *Instituto de Ecología y Mercado*, debemos ocuparnos de las ideas y los experimentos, antes de lanzarnos a la rabiosa práctica política.

V. CONCLUSIÓN: UN NUEVO ENFOQUE PARA LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES

La urgencia y el dramatismo de los problemas ambientales no debe hacernos olvidar que las intervenciones estatales presentan los mismos defectos en todos los sectores, y que el ámbito medioambiental no tiene que ser una excepción. Hemos de buscar la manera de aplicar también al medio ambiente políticas de protección y mejora sin un coste excesivo en términos de desarrollo económico, y sin los efectos no deseados de burocratización y, antes o después, corrupción. Como ha dejado escrito el Premio Nobel de Economía Ronald Coase: "Todas las soluciones tienen su coste y no existen motivos para exigir la reglamentación por parte del Estado en cuanto el problema no quede resuelto por el mercado o por la empresa. ... Los economistas -y en general los políticos- han tendido a sobreestimar las ventajas derivadas de la reglamentación estatal. Pero no nos han dicho dónde deba fijarse la línea divisoria. Creemos que tal definición del papel respectivo de la Administración y el mercado ha de venir de una investigación detallada de los resultados reales de diversos modos de afrontar el problema".²

Tengo la plena seguridad de que el Instituto de Ecología y Mercado será un excelente foro para discutir y estudiar las mejores políticas encaminadas a conseguir una defensa de la Naturaleza que sea compatible con la libertad y la prosperidad.

La experiencia y el prestigio de los miembros de su Consejo Asesor son la mejor garantía de ello. Como Presidente de la Fun-

dación para el Análisis y los Estudios Sociales tengo que expresar mi satisfacción por contar con el concurso de personas independientes cuyo único compromiso lo es con el medio ambiente y la libertad.

Quisiera terminar esta intervención recordando unas palabras de Ghandi. “Una sociedad tecnológica tiene dos opciones: la primera es esperar hasta que sus fallos expongan a la luz sus deficiencias, sus distorsiones y sus frustraciones. La segunda es levantar una cultura que proporcione los métodos sociales de equilibrio y autocorrección que eviten la llegada del colapso”.

Quizá Gandhi estaba pensando en otra cosa, pero desde entonces la historia nos ha enseñado mucho. Porque creo firmemente que la segunda opción es la correcta y la única éticamente aceptable, me congratulo en haber impulsado, junto con el Patronato de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, la creación del Instituto de Ecología y Mercado, a cuya Presidenta y responsables deseo toda suerte de éxitos.

Abril 1993

NOTAS

¹JOVELLANOS, Melchor Gaspar de, *Informe ...en el Expediente de la Ley Agraria* [1795], B.A.E., T. 50, p. 81.

²COASE, Ronald H., *El problema del coste social* [1960] en Hacienda Pública Española, núm. 68, 1981, p. 256.

FUNDACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y LOS ESTUDIOS SOCIALES

PATRONATO

PRESIDENTE: *José María Aznar López*

VOCALES

*Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Miguel Blesa de la Parra,
Pío Cabanillas Alonso, Carmen Fraga Estevez,
Antonio Fontán Pérez, Ignacio Gómez-Acebo Duque de Estrada,
Juan Hoyos Martínez de Irujo,
Jaime Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin,
Juan José Lucas Jiménez, Sebastián Martín Retortillo,
José María Michavila Nuñez, Alejandro Muñoz-Alonso Ledo,
Marcelino Oreja Aguirre, Félix Pastor Ridruejo,
José Pedro Pérez Llorca Rodrigo, Manuel Pizarro Moreno,
Federico Carlos Sainz de Robles, Pedro Schwartz Girón,
Juan Villalonga Navarro, Tomás Villanueva Rodríguez.*

SECRETARIO GENERAL: *Miguel Angel Cortés Martín*

INSTITUTO DE ECOLOGÍA Y MERCADO

CONSEJO ASESOR

PRESIDENTA: *Esperanza Aguirre Gil de Biedma*

VOCALES

*Francisco Cabrillo, Borja Cardelús Muñoz-Seca,
Javier Castroviejo, Emilio Fernández Galiano,
José María Fluxá, Manuel Jesús González González,
Jesús Huerta de Soto, Henri Lepage, José Luis Moreno,
Angel Ramos, Rafael Termes, Antonio Tornel García,
Francisco Utrera, Aleix Vidal-Quadras.*

