

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS
MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA
Y ALEMANIA.
REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN
LA COMUNIDAD EUROPEA

Susana Aguilar

Estudio/Working Paper 1993/40
Febrero 1993

Susana Aguilar es profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Fue becaria del Instituto Juan March desde 1987 a 1992. Presentó este trabajo en un seminario celebrado en el *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales* del Instituto Juan March en Madrid, el día 27 de noviembre de 1992.

Este trabajo estudia las políticas medioambientales de España y Alemania utilizando un análisis de políticas comparadas. De esta forma se muestra que países diferentes eligen diferentes soluciones a problemas similares (como el de la degradación medioambiental), debido a sus distintas tradiciones históricas e institucionales. En concreto, se resalta el contraste entre el diseño institucional estatista y unilateral de España, y el diseño corporatista e inclusivo de Alemania. El estilo estatista no favorece la participación de la industria en la elaboración de la política medioambiental que queda, de esta forma, en manos de los actores públicos. El estilo corporatista, por el contrario, se basa en la estrecha cooperación entre el gobierno y la industria, aunque otros grupos sociales (como los ecologistas) quedan *de facto* excluidos de la formulación de esta política. La adopción de distintas soluciones en los dos países indica que las características funcionales del área política no conducen a metodologías idénticas y, también, que no hay un único y óptimo modo de elaborar y ejecutar una política, aunque sea en un área tan técnica como la medioambiental.

A su vez, los diseños institucionales de España y Alemania están sometidos, respectivamente, a presiones de tipo externo e interno. En el primer país la presión proviene de su reciente adhesión a la Comunidad Europea (C.E.), mientras que en el segundo tiene su origen en el movimiento ecologista y la sensibilización ecológica de la sociedad. Estas presiones se reflejan en una serie de cambios que han experimentado recientemente los diseños estatista y corporatista: la búsqueda de mayor cooperación entre el gobierno y la industria en España y las críticas al diseño alemán por su falta de control social sobre la negociación corporatista.

Otro de los argumentos del presente trabajo es que los regímenes políticos nacionales en Europa, particularmente en aquellas áreas sometidas a fuertes externalidades transnacionales (como la medioambiental), no son ya independientes, porque están influidos de forma creciente por organizaciones internacionales como la C.E. En esta organización, el distinto grado de poder y los diferentes intereses de los países afectan a las negociaciones que tienen lugar, principalmente, en el Consejo Europeo. Este hecho tiene, por otro lado, un impacto en la estabilidad y dirección del cambio de los regímenes nacionales. Por ello, los análisis comparativos tradicionales --basados en la premisa de mutua independencia de los casos de estudio—no pueden ya aprehender las dinámicas

de los sistemas políticos en Europa, ya que los procesos de difusión, gobierno transnacional, y hegemonía internacional, han llegado a ser elementos constitutivos de los regímenes nacionales.

Caracterización de la Política Medioambiental

La política medioambiental o, en los términos en que aquí se utiliza, la política de control de la contaminación de origen industrial en los aspectos de polución atmosférica y de las aguas continentales, y de gestión de los residuos, se caracteriza por una serie de rasgos. En primer lugar, es un área relativamente *nueva* que, a pesar de su juventud, ha conseguido gran relevancia política en un corto espacio de tiempo. En segundo lugar, es un área de *carácter técnico* y *gran complejidad*. Ambos rasgos explicarían el papel fundamental que juegan los expertos en este campo así como la importancia del *expertise* como recurso político. La complejidad de la política explica también la privilegiada situación que la industria tiene, en líneas generales, en el tratamiento de los problemas medioambientales. La industria posee, en régimen de casi monopolio, la información y el conocimiento técnico sobre la situación de las empresas sujetas a la legislación medioambiental y se encuentra, además, estrechamente vinculada a los expertos. En tercer lugar, es un área de *carácter cerrado*, pues generalmente está protagonizada, de forma prácticamente exclusiva, por dos actores: el gobierno y la industria. Otros grupos, como las asociaciones ecologistas, han jugado tradicionalmente un papel de segundo orden. El carácter cerrado y excluyente de esta política se demuestra en su desarrollo a través de negociaciones y reuniones que carecen de publicidad y están alejadas del escrutinio público.

Por último, es un área sujeta a un proceso de *internacionalización*, ya que las organizaciones internacionales se han apropiado del objetivo de protección medioambiental, no sólo porque la contaminación sea un fenómeno transfronterizo, sino porque este objetivo político goza de gran apoyo social. Dentro de estas organizaciones la C.E. es la única institución que puede imponer a sus estados miembros medidas relacionadas con la protección del medio ambiente. Este poder implica que, en palabras de Schmitter, sea casi inconcebible que un alemán, italiano, holandés o español intenten seriamente entender sus políticas sin hacer al menos una referencia a las

políticas de sus estados vecinos --aunque sólo sea por el alto nivel de interdependencia y elaboración política común encarnado en la C.E. (Schmitter, 1991)¹. Debido a esta interdependencia y a la obligación que comparten España y Alemania de aplicar la política medioambiental comunitaria, la comparación entre ambos países queda justificada a pesar de que tengan tradiciones culturales y prácticas políticas muy diferentes.

Política Medioambiental y Diseños Institucionales

Para entender la política medioambiental es necesario, por lo tanto, analizar el tipo de relación existente entre sus dos actores principales (el gobierno y la industria) así como el escenario internacional en el que se desarrolla. La pauta o modelo de relación existente entre los actores públicos y privados --así como el conjunto de instituciones, o entramado organizativo, que sirve de marco a esa relación-- es lo que aquí se denomina *diseño institucional* de un país.

Los diseños institucionales son construcciones teóricas que toman la forma de tipos ideales y simplifican una realidad compleja. Lo mismo ocurre con los términos *gobierno* e *industria*, que facilitan la comprensión de la realidad social reduciendo la multiplicidad de actores heterogéneos de la política medioambiental a unos cuantos tipos ideales a los que se adscriben intereses limitados². Como parte de esta simplificación, puede considerarse que hay dos tipos básicos de diseños institucionales. El cooperativo está caracterizado por el protagonismo de los actores privados en la esfera pública, y la concesión de status oficial a los grupos de interés para que participen en el proceso de elaboración política exigiéndoles, a cambio, su cooperación en la fase de ejecución. Por otro lado, el no cooperativo se caracteriza por el protagonismo de los actores públicos que elaboran y deciden las distintas políticas sin incorporar, de forma significativa, a los grupos de interés.

El diseño cooperativo (en el que la línea de separación entre el estado y la sociedad aparece desdibujada) es similar al modelo de orden social basado en la asociación, como institución central, y en el principio de concertación organizativa. El diseño no cooperativo (en el que la línea de separación entre el estado y la sociedad está nítidamente trazada) es similar al modelo de orden

social basado en el estado como institución central, y en el principio de control jerárquico (Streeck y Schmitter, 1984).

El diseño estatista, que caracteriza la política medioambiental en España, es el resultado de una tradición histórica de intervencionismo estatal e injerencia de los actores públicos en la esfera privada, y de la falta de relevancia del sistema de intermediación de intereses. El diseño cooperativo o corporatista alemán responde, por el contrario, a la importancia histórica atribuida a las asociaciones y grupos de interés en la esfera pública, y se fortalece con el abandono del tradicional intervencionismo público en 1949 y la consiguiente implantación del principio de economía social de mercado.

Además de enmarcar la elaboración y ejecución de la política medioambiental, los diseños institucionales influyen en la forma de afrontar el déficit de ejecución existente en este área. El déficit de ejecución, que puede definirse como el conjunto de obstáculos que se interpone en la realización y cumplimiento de objetivos políticos y programáticos, afecta con diversos grados a todos los países y políticas. Los países que carecen de un modelo cooperativo de relación entre los actores públicos y los privados, así como las políticas que disfrutaban de relevancia social y están sujetas a escrutinio público, pueden adolecer de un mayor déficit. De esta forma, y en líneas generales, el diseño cooperativo es más adecuado para resolver el déficit de ejecución que el diseño no cooperativo, porque la participación de los grupos de interés en la formación de las políticas les compromete, en cierto modo, a facilitar su puesta en práctica. Sólo si se produce un fenómeno de captura de agencia (*agency capture*), o de apresamiento de un organismo público por un determinado grupo privado, podría cuestionarse la eficacia de los diseños cooperativos.

El Diseño Estatista en España: el Protagonismo de los Actores Públicos en la Política Medioambiental

En España el diseño estatista se ha plasmado en la política medioambiental de la siguiente forma. La elaboración de la política de protección del medio ambiente ha sido básicamente, y hasta hace poco tiempo, una tarea encomendada al gobierno central. En esta elaboración no ha tenido lugar ninguna participación formal de la industria, ni se han

constituido tampoco comités de expertos independientes. Aunque en la administración central se originaron diversos proyectos --como la Ley General del Medio Ambiente, y el Anteproyecto de Ley de Criterios Básicos para la Protección del Medio Ambiente-- que preveían la creación de instituciones medioambientales con participación social, estos programas no llegaron a aprobarse (Costa, 1985; BIMA, 1980). El único organismo de composición social --el Comité de Participación Pública-- fue suprimido tres años después de su fundación, en 1986, y jugó un papel irrelevante en este área política (*Información Ambiental*, 1986). En la nueva administración autonómica del medio ambiente la situación es similar. La mayoría de los consejos rectores de las agencias de medio ambiente cuentan con representantes de la administración, pero no incluyen a grupos sociales (Suárez, 1990). Sólo en los consejos regionales del medio ambiente --encargados, sobre todo, de aspectos relacionados con la conservación de la naturaleza-- existe una participación social, aunque está limitada a asociaciones ecologistas y ciudadanas. Algunos proyectos prevén, sin embargo, la constitución de órganos de participación responsables no sólo de la gestión de áreas naturales (como el Consejo Social del Medio Ambiente en el País Vasco), pero la experiencia muestra que instancias parecidas --por ejemplo, el Consejo Asesor de Medio Ambiente en Andalucía-- no han funcionado satisfactoriamente.

En la política medioambiental no existe, por lo tanto, un órgano específico y permanente para la participación de la industria, ni tampoco una comisión paritaria (de actores públicos y privados) en la que puedan debatirse globalmente las cuestiones ecológicas. La relación entre el gobierno y la industria es informal y discontinua y se desarrolla, generalmente, a través de contactos personales y no de asociaciones. Esta relación se canaliza a través de tres vías, dependiendo del tamaño de las empresas. Las multinacionales y las empresas grandes mantienen contactos directos con los burócratas encargados de las tareas medioambientales. Las empresas de tamaño medio se relacionan con la administración a través de sus asociaciones, que, generalmente, mantienen reuniones informales con ésta sobre temas específicos. Las empresas pequeñas se comunican con la administración a través de las Cámaras de Comercio e Industria.

A pesar de este diseño de dirigismo administrativo, en la práctica cotidiana de esta política (en el nivel regional) se constata una relativa cooperación --no exenta de conflicto--entre los funcionarios y las empresas. Esta cooperación se explica por dos razones. Por un lado, las características de este área (su novedad, complejidad y tecnicismo, y el gran número de empresas heterogéneas sujetas a control) favorecen un cierto grado de cooperación entre el gobierno y la industria. Los funcionarios difícilmente pueden tener acceso a la información que manejan las empresas sin su colaboración, al tiempo que éstas, prácticamente ignorantes de la legislación medioambiental, necesitan de subvenciones públicas para aplicar medidas de control de la contaminación. Por otro lado, la baja prioridad social de la política medioambiental promueve una cierta coincidencia de intereses entre ambos actores ya que ninguno se ve fuertemente presionado para cumplir, o hacer cumplir, la legislación medioambiental. Estas dos razones explican que la ejecución de esta política se desarrolle a través de un proceso de negociación entre técnicos de la administración y de la industria.

La cooperación *de facto* entre gobierno e industria se ha reforzado, además, tras la adhesión española a la C.E., debido a las obligaciones contraídas por España con respecto al cumplimiento de la política medioambiental comunitaria. La pertenencia a esta organización internacional podría, en este sentido, estar actuando como factor de cambio del diseño estatista, al promover una cooperación institucional y regular entre los dos actores principales de esta política. Un indicio de este cambio lo constituyen los pactos medioambientales, que serán analizados más adelante.

El Diseño Corporatista en Alemania: el Protagonismo Industrial en la Política Medioambiental

En Alemania el diseño corporatista en la política medioambiental se ha basado en dos pilares fundamentales: la tradición de cooperación entre el gobierno y la industria, y la participación de los expertos en la etapa de formulación de la política.

La industria ha tomado parte en la elaboración de la política medioambiental a través, principalmente, de la Asociación Federal de la Industria (*Bundesverband der deutschen Industrie*), y ha mantenido una presencia constante en la misma desde el momento de la redacción de

borradores y proyectos en departamentos ministeriales y grupos de expertos, hasta el de la aprobación de los mismos en la Cámara Baja, el Senado, y otros organismos. La pauta de estrecha relación entre el gobierno y la industria se intensificó desde comienzos de los años setenta. En 1969 la coalición social-liberal (SPD-FDP) llegó al poder con un ambicioso programa medioambiental, que ponía el énfasis en la necesidad de cooperar con los grupos sociales para la realización de esta política. Como parte de este programa el gobierno estableció una nueva organización del medio ambiente (compuesta por multitud de grupos de expertos y comités con participación social) que perseguía, como objetivo prioritario, el fomento de la cooperación con la industria y el mundo científico. En este sentido, el principio de cooperación es, junto al principio del que contamina paga y al principio preventivo, uno de los tres pilares básicos de la política medioambiental.

La cooperación se refleja claramente en la práctica de los acuerdos voluntarios que se desarrollan usualmente en tres fases. En una primera fase, el gobierno establece una serie de objetivos medioambientales y se los comunica a la industria mediante su publicación en la Gaceta Federal. En una segunda, la industria, conociendo estos objetivos medioambientales, puede optar por aceptarlos voluntariamente, o no hacerlo y esperar a que las autoridades los impongan. En una tercera y última fase, el gobierno inicia conversaciones con las industrias que, previamente, han decidido aceptar voluntariamente los objetivos medioambientales; estos contactos desembocan en un compromiso de la industria (oral o escrito, pero siempre no vinculante) para el cumplimiento de los objetivos de protección medioambiental. Este compromiso se da a conocer a la opinión pública que actúa como garante del mismo.

El número de acuerdos voluntarios concluido hasta nuestros días asciende aproximadamente a cuarenta, abarcando desde el compromiso de la industria del automóvil para reducir las emisiones de vehículos en 1982, hasta el convenio suscrito en 1988 entre el Ministerio del Medio Ambiente y el sector industrial y del comercio, para el tratamiento y eliminación de las pilas usadas. Algunos de estos acuerdos quedan recogidos en el siguiente cuadro.

Tipo de Acuerdo	Motivo del Acuerdo	Participantes	Nivel	Año
Compromiso	Tratamiento y Eliminación de Pilas Usadas	M° Medio Ambiente, Sector Industrial y Comercio	Central	1988
Convenio	Limitación de Envases de un sólo Uso para Bebidas	M° Interior, UBA, Sector Industrial y Comercio	Central	1977
Convenio	Reciclaje de Vidrio	M° Interior, Sector Industrial y Cámara de Comercio	Central	1977
Compromiso	Mantenimiento del Sistema de envases Retornables para Bebidas	M° Interior, Sector Industrial y Comercio	Central	1982
Convenio	Reducción de CFCs como Propelente	M° Interior y VCI	Central	1976 1977
Promesa	Reducción de CFCs en Aerosoles	Sector Industrial	Central	1987
Compromiso	Supresión Gradual de la Producción de CFCs	Sector Industrial	Central	1989
Compromiso	Sustitución Parcial del Asbesto	M° Interior* y Sector Industrial	Central	1982
Promesa	Renuncia al Uso del Asbesto en ciertos Productos	M° Interior y Sector Industrial	Central	1984
Promesa	Renuncia al Uso de ciertas Sustancias Ignífugas	M° Medio Ambiente y VCI	Central	1989
Acuerdo	Análisis de Productos Químicos en el Mercado	M° Interior y VCI	Central	1982
Promesa	Reducción Consumo Energético en la Industria del Automóvil	M° Interior y Sector Industrial	Central	1979 1982
Promesa	Reducción Voluntaria de Emisiones de Vehículos en la Industria del Automóvil	M° Interior, M° de Economía y Sector Industrial	Central	1982
Acuerdo	Reciclaje de Vidrio, Hojalata y Mercurio	M° Interior, Sector Industrial y Cámara de Comercio	Central	1981
Convenio	Limitación del Contenido de Fosfatos en Detergentes	M° Interior y Sector Industrial	Central	1979
Acuerdo	Renuncia al Uso del Sustitutivo de Fosfatos y Análisis de la Incompatibilidad Medioambiental del mismo	M° Interior y Sector Industrial	Central	1981
Convenio	Reducción del Uso de Cadmio en ciertos Productos	M° Interior y Sector Industrial	Central	1981
Acuerdo	Reducción de Emisiones de SO ₂ en el Sector Energético	M° Interior y Sector Industrial	Central	1981
Acuerdo	Renuncia al Uso de Hidrocarburos Clorados	M° Medio Ambiente y Sector Industrial	Central	1987
Compromiso	Reducción del Contenido de Disolventes y Metales Pesados en Barnices y Pinturas	M° Interior y Sector Industrial	Central	1984
Promesa	Sustitución de APEO	M° Interior y Sector Industrial	Central	1986
Compromiso	Información para el Análisis de la Compatibilidad Medioambiental de Sustancias en Detergentes	M° Medio Ambiente y Sector Industrial	Central	1988 1990

Fuente: Elaboración propia a partir de: Bohne, 1982; Rengeling, 1988; VCI, 1990; Lautenbach et al., 1991; BMU, 1990; Müller, 1986; Westheide, 1984.

El diseño institucional cooperativo no abarca solamente la fase de elaboración sino también la de ejecución de la política medioambiental: a cambio de la incorporación en la formación de esta política, el gobierno requiere el apoyo de la industria en su cumplimiento. La ejecución de la política se encuentra, básicamente, en manos de las asociaciones, y responde a una tradición de gobierno privado y auto-regulación que ha sido particularmente relevante en el campo del saneamiento de las cuencas fluviales. Incluso en el caso del control de las emisiones atmosféricas, en el que la industria está sujeta a una extensa y detallada regulación, el dominio de la ejecución por los expertos del gobierno y de las empresas se ha aproximado a menudo en la práctica a la auto-regulación (Paterson, 1989).

Además de la existencia de una tradición de auto-regulación industrial, las características de esta política promueven --al igual que sucedía en España-- que la ejecución se lleve a cabo a través de un continuo proceso de negociación entre los funcionarios (regionales y locales) y las empresas. Esta negociación ha conducido a un desfase entre lo que resulta del proceso de elaboración, y lo que realmente se ejecuta, que queda por debajo de lo legalmente exigible o, expresado de otro modo, a un cumplimiento insatisfactorio de esta política. La imperfecta puesta en práctica de la política medioambiental está en el origen de la presión al cambio que ha experimentado el diseño corporatista desde principios de la década de los 80. Este cambio que se refleja, entre otras cosas, en el intento del movimiento ecologista por hacer más transparente y abierta a la participación social la elaboración de la política medioambiental, será objeto de análisis más adelante en este trabajo.

De esta forma, y a modo de recapitulación, habría que señalar que los diseños institucionales estatista y corporatista tienen una gran influencia en la elaboración y ejecución de la política medioambiental. Por ello, la cuestión sobre si las características de esta política son más importantes que los diseños, a la hora de analizar el específico desarrollo y plasmación de la protección del medio ambiente en un determinado país, tendría una respuesta negativa. En una palabra, la validez de la tesis de Lowi según la cual las *policies* determinan las *politics* (Lowi, 1964) quedaría en entredicho. Aunque los rasgos, o requisitos funcionales, de la política medioambiental promuevan un proceso de negociación como paso previo a la

ejecución, tanto en España como en Alemania, la naturaleza de esta negociación, así como su concreción, es cualitativamente muy diferente en ambos países.

Dinámicas de Cambio de Origen Interno: la Influencia de la Comunidad Europea en la Política Medioambiental de España

En España la C.E. está presionando para que el gobierno adopte una política medioambiental más rigurosa, y una postura ecológica más estricta y cercana a la de otros países comunitarios. Asimismo, la Comunidad ha contribuido a que la industria empiece a reconocer la inevitabilidad de afrontar seriamente la política medioambiental como actividad que no puede ser relegada a un segundo término por más tiempo. La influencia comunitaria ha favorecido la aparición de dos fenómenos nuevos: el primero se refiere al nuevo clima de relativo entendimiento entre el gobierno y la industria, mientras que el segundo alude a la puesta en práctica de pactos medioambientales.

La relativa aproximación entre actores públicos y privados se constata en el inicio de contactos entre la administración (central y autonómica) y las asociaciones empresariales. En el nivel central se asiste a una cierta cooperación entre estos actores en la elaboración de la política, lo cual se refleja, sobre todo, en la organización de reuniones entre el gobierno central y las grandes empresas para formular planes de adaptación medioambiental (dentro del Programa de Creación de una Base Industrial, Tecnológica y Medioambiental, del Ministerio de Industria). En el nivel regional, el convenio marco de colaboración llevado a cabo entre la Agencia de Medio Ambiente y la Confederación de Empresarios Andaluces, así como la apertura de conversaciones entre el Gobierno Vasco y Confebask, son buenos ejemplos de este nuevo clima de colaboración. Sin embargo, la mejor prueba de una cooperación incipiente entre el gobierno y la industria se detecta, principalmente, en la realización de pactos medioambientales.

Los pactos medioambientales se conciertan entre una CC.AA. y una gran empresa o varias empresas de la misma zona, e implican la adopción de planes globales de corrección de la contaminación para la recuperación de áreas ecológicamente muy degradadas. A veces estos planes pueden tener como objetivo la consecución de estándares de protección del medio

ambiente más exigentes que los legalmente vigentes. Estos pactos constituyen actuaciones de tipo global y de cumplimiento obligatorio, y conducen al establecimiento de un diálogo regular --más o menos institucionalizado-- entre el gobierno y la industria. El lugar donde más se ha desarrollado esta nueva experiencia es el País Vasco, aunque en otras CC.AA., como la andaluza, se han llevado a cabo actuaciones similares, que no reciben, sin embargo, tal denominación. El resultado de la política de pactos medioambientales es todavía incierto pero las opiniones coinciden, generalmente, en valorarlos positivamente.

A pesar, sin embargo, de que los pactos representen, hasta el momento, el instrumento más avanzado para la resolución de graves problemas ecológicos, no puede deducirse que vayan a imponerse como elemento central de la política medioambiental. Es improbable que el diseño estatista en España, aunque esté sujeto a presiones, cambie drásticamente a corto o medio plazo. El intervencionismo estatal y la renuencia al gobierno privado (por parte tanto de la administración como de la propia industria) persisten de diversas formas y se constatan, por ejemplo, en los siguientes hechos: i) la reticencia del gobierno a la auto-regulación industrial, y el escaso recurso a las medidas voluntarias (en el sentido alemán, como instrumento político que permite que los objetivos medioambientales planteados por el gobierno puedan ser asumidos voluntariamente por la industria, que los podrá llevar a cabo con los medios y procedimientos de su elección); ii) la composición, exclusivamente pública, de los órganos que desarrollan el Plan Nacional de Residuos; y iii) el intento de la administración por monopolizar, en diversos casos, la gestión de los residuos industriales, en detrimento de la iniciativa privada.

Junto a la persistencia del intervencionismo público en la política medioambiental, este área sigue reflejando las tradicionales separación y mutuo recelo entre actores públicos y privados. Además, la debilidad del sistema de intermediación de intereses favorece la perdurabilidad del diseño estatista. En este sentido, las asociaciones empresariales en España no acaban de consolidarse porque, entre otras razones, los empresarios no confían plenamente en ellas; incluso aquéllos que las consideran necesarias prefieren que tengan una estructura laxa, una débil organización jerárquica, y una limitada capacidad para influir en la administración (Pérez Díaz, 1985).

Dinámicas de Cambio de Origen Externo: la Influencia del Movimiento Verde en la Política Medioambiental de Alemania

En Alemania, a pesar de la larga tradición de cooperación entre el gobierno y la industria en la política medioambiental, el diseño institucional corporatista ha experimentado una creciente erosión desde comienzos de los años ochenta. El origen de esta erosión se puede situar en la discusión sobre el déficit de ejecución³, término acuñado por el Consejo de Expertos para Cuestiones Medioambientales en 1974, que define una situación de discontinuidad entre la política realizable y la realizada en la práctica. Esta discontinuidad habría conducido a que la degradación medioambiental no hubiera sido reducida en la medida esperada, a pesar de los esfuerzos legislativos y políticos. Lo que importa de la discusión sobre el déficit de ejecución es que abrió un debate sobre los límites de la regulación pública para solucionar ciertos problemas, así como sobre la conveniencia de recurrir en mayor medida al gobierno privado de la industria. A partir de 1978, la industria tomó parte en este asunto, pronunciándose a favor de la extensión de la auto-responsabilidad industrial y del uso de instrumentos económicos, y en contra del crecimiento de la administración medioambiental.

La aplicación más intensa del gobierno privado de la industria, reflejado, entre otras cosas, en la promoción de los acuerdos voluntarios, no ha conducido, sin embargo, a una mejora sustancial del estado del medio ambiente. Sin entrar a analizar el por qué del relativo fracaso del gobierno de los actores privados en esta política, a pesar de su tradición histórica y del éxito en otras áreas, sí cabe señalar que éste facilitó la aparición de dudas sobre la pauta de participación casi exclusiva de la industria en la protección del medio ambiente. Estas dudas se combinaron con la creciente preocupación social por la degradación medioambiental y con los éxitos electorales de los partidos verdes desde finales de los años setenta. Desde entonces, grupos ajenos al gobierno y la industria han intentado participar en el proceso político medioambiental para conseguir una cierta apertura del mismo.

Junto a estos intentos, otro de los factores que amenaza al diseño institucional corporatista en Alemania es el reciente cuestionamiento del papel de los expertos. El mejor ejemplo de esta puesta en cuestión lo constituye el caso del asbesto. Este producto, de

naturaleza cancerígena, que se utiliza principalmente en la construcción, fue sometido a estudio por el gobierno federal para determinar su peligrosidad así como la conveniencia de su prohibición. En el curso de la investigación sobre el asbesto, el Partido Verde interpeló al gobierno acerca de la conexión entre la Oficina Federal de la Salud (organismo público responsable del caso) y la Asociación para la Higiene del Agua, Suelo y Aire --asociación fuertemente apoyada por la industria, que confeccionó diversos informes sobre el tema.

Todas estas presiones causan gran inquietud dentro del sector empresarial, pues la industria no sólo se ve amenazada ante la posibilidad de tener que abrir el proceso político medioambiental al escrutinio público, sino ante las demandas que exigen restricciones a su auto-regulación. Sin embargo, no parece que estas presiones vayan a afectar sustancialmente al diseño corporatista. La ejecución privada de la política medioambiental sigue siendo la pauta dominante y la legislación se reafirma, de distintas formas, en el principio de la cooperación a través del fomento de las medidas voluntarias y la auto-responsabilidad de la industria.

Los actores de este área política, además, han ideado nuevas acciones para reducir la importancia de esta dinámica de cambio. La industria alemana, por ejemplo, consciente de la preferencia de la C.E. por la discusión política objetiva, ha puesto en marcha una estrategia para contrarrestar las presiones nacionales en el escenario más “despolitizado” y “técnico” de la Comunidad. Las empresas promueven el establecimiento de sus propias capacidades políticas en el nivel comunitario porque piensan que la C.E. crecerá en importancia en un doble sentido: como mecanismo de defensa contra las presiones nacionales (casi exclusivamente de los ecologistas) que intentan modificar el diseño institucional; y como mecanismo de cambio político para la uniforme aplicación de la política medioambiental, y plataforma para acordar una postura europea común en este tema, sobre todo con respecto a Estados Unidos y Japón.

Por otro lado, y aunque la presión sobre el diseño corporatista proviene principalmente de la esfera nacional, la C.E. podría también ejercer una cierta influencia sobre los procedimientos seguidos en la política medioambiental alemana. En este sentido, la Comisión ha mostrado interés en intensificar su presencia en los procesos políticos nacionales para controlar

más estrechamente la puesta en práctica de la protección del medio ambiente y resolver su déficit de ejecución. Este interés podría traducirse en que la Comisión se convirtiera en el tercer actor, junto al gobierno y la industria, de esta política. Asimismo, la consecución del mercado único podría poner obstáculos al libre desarrollo de los acuerdos voluntarios medioambientales, siempre que se sospechara que los mismos pudieran convertirse en barreras proteccionistas al libre comercio de mercancías.

En síntesis, podría señalarse que las dinámicas de cambio han tenido hasta ahora una influencia limitada en los diseños institucionales predominantes en la política medioambiental. Aunque existen indicios que apuntan hacia una posible transformación de los estilos estatista (la realización de pactos medioambientales en España) y corporatista (la crítica a la exclusiva participación de la industria en Alemania), éstos permanecen prácticamente intactos. Además, tampoco parece que se vaya a producir una convergencia de los diseños como resultado del régimen supranacional que encarna la C.E. Por ello, el impacto de las organizaciones internacionales --como factores que promueven procesos de convergencia y difusión-- en las políticas nacionales es, hasta ahora, escaso. Del mismo modo, la cuestión sobre si estos procesos de convergencia son más relevantes que la pauta de relación institucionalizada entre los actores públicos y privados de un país a la hora de entender una determinada política, debe responderse por ahora con una negación.

Sin embargo, el escaso influjo de los regímenes internacionales sobre los diseños institucionales y su consiguiente perdurabilidad, no se explica solamente porque estén anclados en las prácticas políticas nacionales y respondan a tradiciones históricas. El hecho --como se señalará a continuación-- de que la C.E. haya prestado poca importancia hasta ahora al control de los procesos de ejecución explica también el éxito de la resistencia al cambio de los diseños institucionales.

La Política Medioambiental de la Comunidad Europea y los Diseños Institucionales Nacionales

En 1972 los jefes de estado y de gobierno de la C.E. decidieron iniciar una política medioambiental comunitaria, a pesar de la ausencia de una clara base jurídica que permitiera su

desarrollo. En esta fecha, tras la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente de Estocolmo, se declaró que la expansión económica no es un fin en sí misma, y se encargó a la Comisión la elaboración de un primer Programa de Acción Medioambiental (PAM).

Junto a los PAM, como documentos programáticos, se encuentran las directivas como piezas legales básicas de la política comunitaria. La directiva es de obligado cumplimiento en cuanto a sus fines pero, a diferencia del reglamento, discrecional en cuanto a los medios que se elijan para el cumplimiento de esos fines. La elección de este instrumento se explicaría, en su aspecto de obligado cumplimiento, por las importantes repercusiones económico-comerciales de la política medioambiental y, en su aspecto de discrecionalidad, por la necesidad de aceptar los distintos procesos políticos de ejecución en los estados miembros. Esta discrecionalidad, unida a las ya conocidas dificultades que acompañan al cumplimiento de la protección medioambiental a nivel nacional, ha conducido a un importante déficit en la ejecución de esta política comunitaria.

La DG XI --dirección general encargada de este tema dentro de la C.E.-- es, además, una de las unidades administrativas más pequeñas e irrelevantes dentro de la Comisión. Su presupuesto está por debajo del 1 % del total comunitario y cuenta aproximadamente con sólo 150 personas, de las cuales 7 u 8 trabajan para la *Enforcement Section* --departamento encargado de vigilar el cumplimiento de la legislación (Aguilar, 1992).

A pesar de que el cumplimiento de la legislación medioambiental comunitaria dista, en líneas generales, de ser satisfactorio, las diferencias existentes entre los doce estados miembros en cuanto al número de quejas e infracciones es enorme. En 1990 España era el país con mayor número de denuncias (57) por incumplimiento de la legislación medioambiental. Alemania, con 29 denuncias, se situaba en una posición intermedia, más cerca del grupo de países con menor cantidad de infracciones. En 1991, en el mes de mayo, España seguía siendo el primer país con respecto al incumplimiento de la legislación medioambiental (66 infracciones), mientras que Alemania sólo aumentaba en una el número de denuncias con respecto al año anterior.

Países	Carta de Apertura de Procedimiento		Dictamen Motivado		Recurso ante el TJE		Total		Aumento
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990-1991
Alemania	13	1	8	18	8	11	29	30	+1
España	45	30	9	25	3	11	57	66	+9
Bélgica	27	3	8	17	7(+4)	10	46	30	-16
Dinamarca	5	2	-	2	-	-	5	4	-1
Francia	28	9	6	13	7	6	41	28	-13
Grecia	37	13	5	31	3	6	45	50	+5
Irlanda	16	12	5	13	-	3	21	28	+7
Italia	17	16	16	28	7	9	40	53	+13
Luxemburgo	9	1	2	11	1	2	12	14	+2
Holanda	18	5	5	15	2	2	25	22	-2
Portugal	10	8	4	15	-	1	14	24	+10
Gran Bretaña	18	12	8	9	5	2	31	23	-8
TOTAL	242	112	76	197	44	63	362	372	+10

Fuentes: Commission of the European Communities (1990). Sbragia, A. (1991).

Aunque las directivas presuponen una organización político-administrativa adecuada para la ejecución de la legislación medioambiental, esta presunción es falsa. En líneas generales, los países del sur de Europa suelen tener un diseño administrativo inadecuado para la correcta realización de esta política pues poseen diseños institucionales, de administración dirigista, que no cooperan con los grupos de interés; los países del centro y del norte de Europa, por el contrario, suelen contar con estructuras administrativas más correctas y con diseños institucionales proclives a la cooperación entre los actores públicos y los privados. La diferencia de diseño se comprueba en que España, Grecia e Italia, estén dentro del grupo de países que cuenta con mayor número de infracciones a la legislación medioambiental, mientras que países como Holanda, Dinamarca, y Alemania, tengan resultados muy favorables --comparativamente hablando-- en cuanto a la facilidad y efectividad de la ejecución en la política medioambiental.

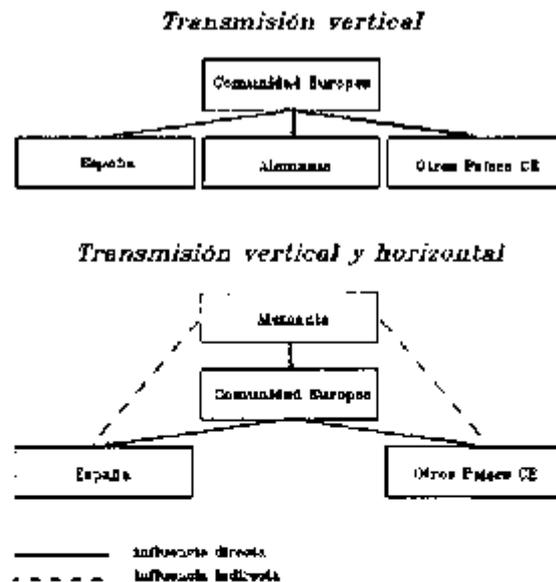
El Dilema Norte-Sur en la Política Medioambiental Comunitaria.

El modelo de negociación política en la C.E. ha favorecido desde el primer momento la preponderancia de los países como sujetos de las decisiones últimas. Al mismo tiempo, la

Comisión promueve una mayor influencia de los expertos nacionales en el proceso de elaboración de decisiones.

Si se observa el esquema de negociación de la política medioambiental, se puede situar la influencia de los estados miembros a lo largo de todo el proceso: desde el inicio, en el momento en el que un determinado país --aprovechando su presidencia semestral comunitaria-- plantea iniciativas medioambientales, hasta el final, cuando los jefes de estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo aprueban o no --en negociaciones múltiples de tipo *package-deal*-- la directiva.

España y Alemania han jugado papeles muy distintos en la política medioambiental comunitaria: España ha sido, básicamente, receptora de esta política mientras que Alemania ha sido transmisora de la misma. De esta forma, este segundo país ha actuado como mecanismo transmisor de propuestas políticas a la C.E. (transmisión vertical) y, a través de la misma, al resto de los estados miembros (transmisión horizontal)⁴.



Fuente: Elaboración propia

Pueden aducirse cuatro razones para explicar el empeño alemán por influir en la política de la C.E.: el reconocimiento del carácter transfronterizo de la contaminación, lo que implica que las medidas tomadas en el nivel nacional pueden resultar inútiles si los estados

vecinos no siguen cursos de acción similares; las exigencias de la industria a favor de una armonización de la política que iguale los costes medioambientales en las empresas europeas (el sector privado alemán está a la cabeza, sólo por detrás de Estados Unidos, en cuanto a nivel de inversión en medidas de control de la contaminación como porcentaje del PIB); el interés del sector industrial verde por exportar su tecnología de corrección de la polución; y la presión de una opinión pública muy sensibilizada por el problema ecológico.

La influencia alemana en la política de protección del medio ambiente de la C.E. es evidente, y se demuestra en multitud de casos, entre los que pueden destacarse los dos siguientes. Por un lado, hay que mencionar el cambio de los principios rectores en la política de protección atmosférica tras la aprobación de la directiva sobre grandes plantas de combustión (DIR 88/609). Este cambio, que se traduce en la primacía concedida a la fijación de niveles de emisión frente a los tradicionales criterios de inmisión, es el correlato de la nueva estrategia emprendida por el gobierno alemán tras 1983. Por otro lado, cabe reseñar el proceso de regulación y armonización de productos químicos con efectos nocivos sobre el medio ambiente, llevado a cabo por los organismos de estandarización europeos. En estos organismos debido al gran número de estándares alemanes (DIN), y al papel predominante de los representantes alemanes en la dirección y las secretarías de los grupos de trabajo, el estándar DIN constituye a menudo la base del estándar europeo (Bennet *et al.*, 1989).

España, por el contrario, ha jugado un papel menor en la elaboración de la política medioambiental comunitaria, no sólo por el corto espacio de tiempo transcurrido desde su adhesión a la C.E. sino por la escasa relevancia social y política que se atribuye a este tema. La postura española respecto a esta política ha sido básicamente doble: defensiva y reivindicativa.

La primera postura, o estrategia defensiva, ha utilizado el argumento de la situación económica y medioambiental diferencial del país para conseguir, entre otras cosas, condiciones especiales de aplicación de las directivas. Además, la postura española defiende la necesidad de aumentar la contaminación para conseguir un mayor nivel de desarrollo económico y así reducir la diferencia con los países comunitarios más ricos. Este argumento refleja una visión a corto plazo y estática de la política medioambiental: por un lado no se comprende que la

corrección de la contaminación es un proceso largo que se vuelve más costoso cuanto más tarde se acomete, al tiempo que no se aprecian, por otro lado, las oportunidades de negocio de una industria limpia que invierte en bienes de equipo para la descontaminación. Asimismo, este argumento se contradice con la evidencia de determinados países que han crecido económicamente, reduciendo, al mismo tiempo, sus niveles de contaminación. En Alemania el PIB ha aumentado en los dos últimos decenios, pero ha disminuido drásticamente el nivel de SO₂ y se ha estabilizado el de NO_x y CO₂ (en concreto, las emisiones de CO₂ en este país han disminuido un 5% desde 1971 a 1988, mientras que en España, en el mismo período, han aumentado en un 61%); más importante aún, las emisiones de CO₂ por unidad de PIB son más bajas en Alemania (294) que en España (302), y lo mismo sucede con la emisión de gases de efecto invernadero (OECD, 1991).

La segunda postura o estrategia reivindicativa, es doble pues demanda una política medioambiental específica para los problemas ecológicos de la Europa del sur y exige la creación de un fondo comunitario dedicado exclusivamente a la protección del medio ambiente. Este fondo se justificaría por la existencia en los países del sur de determinadas zonas que conservan habitats únicos que requieren de ayudas comunitarias, ya que, para preservar su entorno, deben renunciar al desarrollo económico. Este fondo debería, además, ser independiente de los mecanismos de compensación existentes en los fondos estructurales, y estaría vinculado al principio de suficiencia de medios establecido por el Consejo Europeo de Roma de 1990. Asimismo, España se apoya en el principio de la cohesión económica y social --introducido por el Acta Única Europea y otros documentos posteriores-- para exigir la creación del fondo medioambiental.

Antes de la Cumbre de Maastricht, la creación de este nuevo instrumento financiero fue rechazada por países que, como Alemania, señalaban que según el Tratado de la C.E. (art. 130 R.4) la financiación de las medidas de protección medioambiental debía ser asumida por los estados miembros. Además, Alemania se oponía a cualquier medida que supusiese ampliar el presupuesto comunitario debido a su papel de pagador neto dentro de esta organización⁵. Como medida de presión ante esta oposición, España rechazó, junto con Irlanda, la propuesta incluida en el Tratado de Unión Política de sustituir el principio de unanimidad por el de mayoría en la adopción de

decisiones medioambientales. Este conflictivo panorama entre países que rechazaban la creación de un instrumento financiero medioambiental y apoyaban el principio mayoritario en esta política (Alemania), y países que defendían la creación de ese fondo y se oponían al principio por mayoría (España), se fue agudizando según se aproximaba la Cumbre de Maastricht. Tras intensos contactos bilaterales del gobierno español con otros estados miembros, la posición del primero pareció imponerse finalmente en la cumbre: el Tratado recogió el principio de cohesión económica y social como protocolo comunitario de carácter jurídico y vinculante.

De todos modos, el coste de la cohesión no se conocerá hasta dentro de cierto tiempo pues está vinculado a la aprobación durante este año del paquete Delors II --referido, entre otras cosas, a la duplicación de los fondos estructurales. Actualmente, sin embargo, los vientos favorables al principio de cohesión parecen haber cedido terreno, y la concreción de este principio se dilata en el tiempo más de lo previsto. Esta dilación no puede sino perjudicar a la política medioambiental ya que la cohesión iba a plasmarse, entre otras cosas, en la creación de un fondo especial que sufragara medidas de protección del medio ambiente.

Reflexiones sobre el Futuro de la Política Medioambiental en la Comunidad Europea

El escenario medioambiental en la C.E. será probablemente cada vez más conflictivo ya que esta política se ha convertido en un área estructural que afecta a las demás y, muy especialmente, a la económica y comercial, básicas en la construcción del mercado único europeo. La indudable relevancia de este área, así como sus cada vez más claras conexiones económicas, lleva a los estados miembros a intentar influir en la elaboración de la política medioambiental a nivel comunitario.

Además, el medio ambiente es un tema en el que se refleja de forma creciente la disparidad de criterios existente entre los países comunitarios más ricos, del centro y del norte de Europa, y los más pobres del sur de Europa. El conflicto medioambiental, o la dialéctica norte-sur, está lejos de resolverse en un contexto de próxima ampliación de la C.E., que reforzará el componente centro- y noreuropeo. Este reforzamiento situará en el centro de atención los específicos problemas ecológicos de los países comunitarios más desarrollados, al

tiempo que probablemente relegará a un segundo término los problemas típicamente mediterráneos de desertización, erosión del suelo e incendios forestales. Además, la catastrófica situación del medio ambiente en la Europa del Este podría implicar para España y otros países la necesidad de intensificar su lucha por conseguir fondos medioambientales, siempre escasos, que deberán repartirse entre un mayor número de estados.

Al mismo tiempo, y como se señalaba anteriormente, el retraso en la aprobación del llamado Paquete Delors II ha conducido a un proceso de no decisión en nuestro país con respecto a la política medioambiental. Si a esto se añade que, según recientes estimaciones, sólo un 20% de los fondos de cohesión se invertirán en protección medioambiental, dedicándose el 80% restante a inversiones en infraestructura de transporte, las perspectivas de mejora de nuestro entorno natural no son muy halagüeñas (por no hablar del grave impacto ecológico que tendrá la consecución del mercado único).

Por otro lado, y trascendiendo el caso español, hay que señalar que las dificultades que está atravesando el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht están ligadas en parte a concepciones distintas de la política medioambiental en los países comunitarios. El no danés al tratado se puede vincular al temor de los países con políticas de protección del medio ambiente avanzadas, y con sociedades concienciadas ecológicamente, a que la C.E. suponga un retroceso en sus altos niveles y estándares medioambientales. Las reticencias británicas a Maastricht están relacionadas, a su vez, con el temor de determinados países a un reforzamiento de la burocracia de Bruselas. Este temor ha conducido a un replanteamiento de la importancia del principio de subsidiariedad, que proclama que cada actuación política debe ser realizada por el nivel administrativo --local, regional, nacional, o comunitario-- más adecuado. En la política medioambiental el principio de subsidiariedad se concreta en la propuesta británica, según la cual este área debe ser controlada no por la Comisión sino por los estados miembros, y en la disponibilidad de la burocracia de la C.E., y de Delors a su cabeza, a ceder o devolver esta política a los países comunitarios.

Notas

1. Los estudios comparados de países europeos ya no pueden prescindir de esta organización internacional que, entre otros efectos, relativiza la importancia del estado nación; gradualmente el estado se convierte en una entidad no independiente -sujeta a escenarios políticos y estructuras normativas impuestas desde fuera, y comunes a distintos países- que pierde parcelas de poder y capacidad de decisión.

2. El problema de esta simplificación es que puede desdibujar las variaciones existentes dentro de las distintas áreas políticas. De todos modos, y aunque todavía permanece como cuestión abierta si las relaciones entre el gobierno y la industria varían más significativamente entre sectores o áreas políticas que entre países, aquí se adoptará la segunda posibilidad.

La perspectiva macro que pone el énfasis en las diferencias según los países, y no las áreas políticas, ha conducido a limitar básicamente el estudio a la pauta de relación entre el gobierno y la industria en el contexto de la administración central; por esta razón no se considera el marco intergubernamental o de relación entre los distintos niveles político-administrativos. La exclusión del marco intergubernamental no obedece solamente a razones prácticas (en España, por ejemplo, existen algo más de cien organismos relacionados con el medio ambiente en la administración central y autonómica) sino, principalmente, analíticas. Mi interés no estriba en resaltar especificidades regionales o locales, sino en aislar las características generales del diseño institucional de un país como modo de actuación política distinto al de otro país.

3. A pesar del frecuentemente lamentado déficit de ejecución en la política medioambiental alemana y de la difícil evaluación de esta política, el deterioro ecológico en este país — aunque ha alcanzado cotas todavía no conocidas en España— se ha frenado ya iniciándose una lenta mejora, con indudables retrocesos, en el proceso de recuperación de la perdida calidad del entorno. Desgraciadamente para el caso español, la degradación ecológica continua avanzando mientras que el punto de inflexión -a partir del cual comienzan a producirse avances generales en la protección del medio ambiente- no se vislumbra todavía.

4. La política medioambiental comunitaria puede tener su origen en tres procesos distintos: i) un proceso interno y activo de deliberación en el seno de la C.E., dirigido básicamente por la Comisión y, ocasionalmente, por otras instituciones comunitarias (como el Parlamento, cuando manda recomendaciones a la Comisión); ii) un proceso mimético y pasivo, por el cual la C.E. copia las políticas innovadoras y avanzadas de algunos de sus estados miembros; o iii) un proceso exógeno y activo, de deliberada influencia de ciertos estados sobre la política comunitaria. Este último mecanismo sería el utilizado por países como Alemania para condicionar la política medioambiental de la C.E. e, indirectamente, la del resto de los estados comunitarios (Aguilar, 1992).

5. El concepto de pagador neto ya no está justificado pues, desde mediados de los años 70, los ingresos de la C.E. no se basan en las contribuciones de los estados miembros sino en los impuestos de aduanas y de importaciones agrícolas, y en el 1 % del impuesto de valor añadido nacional. Aunque, hipotéticamente, el concepto de pagador neto estuviera justificado, Alemania no podría tener motivo de queja pues su pertenencia a la C.E. se traduce en un gran beneficio económico: en 1985 el volumen de exportaciones de Alemania a la Comunidad (incluyendo España y Portugal) alcanzó la cifra de 267.000 millones de marcos, mientras que las importaciones procedentes de otros estados miembros eran de 235.000 millones de

marcos. Desde 1958 el superávit comercial con la C.E. ha sido de 214.000 millones de marcos (Ungerer, 1986).

Referencias bibliográficas.

- Aguilar, S. 1991: "Políticas de control de la contaminación y diseños institucionales en España y Alemania". *Estudio/Working Paper 1991/29*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.
- Aguilar, S. 1992. *Políticas medioambientales y diseños institucionales en España y Alemania: la Comunidad Europea como escenario de negociación de una nueva área política* (tesis doctoral). Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.
- Bennet, G. *et al.* 1989: *The Internal Market and Environmental Policy in the Federal Republik of Germany and The Netherlands*. Arnhem (NL): Institute for European Environmental Policy.
- Bohne, E. 1982: "Privatisierung des Staates. Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik", en V. Gessner y G. Winter eds.: *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 8)*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Boletín Informativo del Medio Ambiente (BIMA) nº 13, 1980; nº 14, 1980; nº 15, 1980; nº 16, 1980.
- Commission of the European Communities 1990: *The IV Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law 1989*. Brussels.
- Costa Morata, P. 1985: *Hacia la destrucción ecológica de España*. Barcelona: Grijalbo.
- Der Bundesminister für Umwelt ed. 1990: *Abfallvermeidung, Abfallentsorgung*. Umwelt, 90, Bonn.
- Información Ambiental* nº 9, 1986; nº 10, 1986; nº 11, 1986; nº 12, 1986.
- Lautenbach, S., U. Steger y P. Weirauch 1991: Evaluierung freiwilliger Abkommen im Umweltschutz. Oestrich-Winkel, 20 Juli 1990.
- Lowi, T. 1964: "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", *World Politics*, 16.
- Müller, E. 1986: *Innenwelt der Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- OECD 1991: *The State of the Environment*. Paris: OECD.
- Paterson, W. 1989: "Environmental Protection, the German Chemical Industry and Government: Self-Regulation under Pressure", en S. Bulmer ed.: *The Changing Agenda of West German Public Policy*. Dartmouth: Aldershot.

- Pérez-Díaz, V. 1985: "Los empresarios y la clase política". *Papeles de Economía Española*, 22.
- Rengeling, H. W. 1988: *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*. Berlin: Carl Heymanns Verlag.
- Sbragia, A. 1991: "The European Community and Implementation: Environmental Policy in Comparative Perspective", presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, August 29 through September 1.
- *Schmitter, P. C. 1991: Comparative Politics, Article for the Oxford Companion to Politics of the World, Madrid, April.
- Streeck, W. & Ph. Schmitter eds. 1985: *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.
- Suárez Marcos, A. 1990: "Visión general de la problemática asturiana sobre el medio ambiente", en: Ernst & Young (aula de gestión): *La estrategia de las empresas e instituciones asturianas para el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente*, Oviedo, 13 de diciembre.
- Ungerer, W. 1986: "Deutsche Interessen in und an der Europäischen Gemeinschaft", *Aussenpolitik*, vol. 37.
- Verband der Chemischen Industrie (VCI) 1990: *Umweltbericht 1988/89*. Frankfurt: VCI.
- Westheide, E. 1984: Vortrag zu "Branchenbezogene Zusage und Abkommen als Instrument aus der Sicht der Praxis des produktbezogenen Umweltschutzes", *Dokumentation zur 7. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V.*, Berlin, 4. und 5.11.1983. Berlin: Erich Schmidt.