

Derechos humanos en el mundo posnacional

El artículo muestra lo implausible de muchos de los argumentos que vienen siendo utilizados para justificar el protagonismo «occidental» en la conducción de una política global por los derechos humanos. Esas nociones por lo general diluyen las relaciones de poder vigentes en la política mundial en metáforas pseudosociológicas como sociedad civil global y ciudadanía cosmopolita; reducen la historia moderna a una teleología que opone un Occidente expansivo y humanitario a un Oriente indiferenciado y vacío de civilización; funden y confunden parámetros de justicia y formas concretas de vida, asociando la expansión de los derechos humanos a la supresión de modelos culturales considerados particularistas.

Sérgio Costa

La invasión a Irak y la búsqueda de su legitimación *a posteriori* por Estados Unidos e Inglaterra con el argumento de que se trataba de la democratización e imposición de un patrón mínimo de respeto a derechos fundamentales en un contexto dominado por un régimen tiránico, sitúan a buena parte de los defensores de una política mundial de los derechos humanos en una incómoda posición. En concreto, venían destacando el papel catalizador de las sociedades pioneras en el proceso de modernización, en la expansión de los valores democráticos a lo largo del mundo; argumento que se reveló como un cheque en

Sérgio Costa: PhD en Sociología; profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil; actualmente enseña e investiga en la Universidad Libre de Berlín, Alemania; autor de *Dimensionen der Demokratisierung*, Fráncfort, 1997; *Modernização negociada* (con A. Alonso y S. Tomioka), San Pablo-Brasília, 2001; *As cores de Ercília*, Belo Horizonte, 2002 y de numerosos artículos en publicaciones periódicas y especializadas.

Palabras clave: cosmopolitismo, derechos humanos, globalización.

blanco para las ambiciones hegemónicas de los grupos neoconservadores. Resta a estos defensores de una política ofensiva de los derechos humanos discordar de los *malos* métodos utilizados por el Pentágono, condenar el unilateralismo americano y el precedente abierto por la presente violación de los derechos de los pueblos. No obstante, parecen faltarles argumentos teóricos fuertes para combatir aquello que se señaló como *buenos* motivos para la invasión, es decir, establecer el orden democrático donde antes imperaba la tiranía.

De todas maneras, el objetivo no es discutir la invasión a Irak. El argumento a desarrollar se relaciona más directamente con los límites de una defensa apolo-gética de la expansión de los derechos humanos, inclusive cuando ésta no abarca el uso de la fuerza bélica contra un régimen tiránico. La crítica es construida a partir de la perspectiva histórica sociológica. Interesa estudiar las paradojas y tensiones entre pretensiones de validez difundidas transnacionalmente y sus formas de consolidarse en contextos particulares. La intención no es desautorizar una política mundial de derechos humanos, sino descartar algunos argumentos en uso para justificarla, a fin de buscar ampliar las bases de su legitimación discursiva.

Universalidad de los derechos humanos: la «perspectiva europea»

El esfuerzo de extraer consecuencias positivas de la globalización ha llevado a numerosos autores a caracterizarla como un movimiento doble que, por un lado, produce una expansión mundial de los sistemas funcionales, con consecuencias en general negativas para las redes de convivencia y protección social creadas en los ámbitos de los Estados nacionales; y, por otro, induce el surgimiento de una sociedad civil global que estaría contribuyendo a extender mundialmente un catálogo de derechos humanos surgidos en Europa y arraigados en las estructuras del Estado de Derecho, consolidadas desde finales del siglo XVIII (v., entre otros, Brunkhorst; Habermas 1998).

Siguiendo estos argumentos, y como ejemplo de lo que ocurrió con los programas de ayuda al desarrollo del Tercer Mundo implementados en la posguerra por los países ricos, se trata ahora de una ayuda civil al desarrollo humanitario de las naciones pobres, permitiendo que éstas, valiéndose del ejemplo de las sociedades «más avanzadas», quemen etapas en su proceso de evolución moral, acortando el tiempo de sufrimiento de aquella población que todavía está privada del acceso a los derechos que deberían tener todas las personas. Esta visión se encuentra sintetizada en la discusión de Habermas sobre derechos humanos. Se hace referencia aquí a aquellos pasajes donde el autor asume, según su propia

***No se puede
dejar depender
el destino
de la política
cosmopolita
de la buena
conciencia
de Occidente***

definición, el «papel apologético» de Occidente, y más propiamente de Europa en la producción del discurso intercultural de los derechos humanos (1998, p. 181).

Al estudiar, a principios de los años 90, las relaciones entre moral y derecho en el ámbito de un Estado nacional particular, Habermas busca conciliar la tradición liberal y la republicana, mostrando que los derechos humanos, entendidos como igualdad universal de las posibilidades subjetivas de la acción, tan cara a los liberales, y la soberanía popular, figura central del pensamiento republicano, no deben ser vistas como opuestas sino como complementarias (v. Costa 1999; 2002). En definitiva, es en el interior del proceso discursivo de formulación de las reglas de convivencia (el cual garantiza que los destinatarios del derecho sean también sus autores) que la autonomía individual como la pública se concretan. La relación de reciprocidad entre derechos humanos y soberanía popular reside, así, en el hecho de que solamente la plena vigencia de los derechos humanos puede garantizar los requisitos comunicativos para el ejercicio de la soberanía popular y para la emergencia de un derecho positivo democrático, sin el cual, al mismo tiempo, las libertades individuales no existen. *Ipsis verbis*: «la sustancia de los derechos humanos se encuentra presente en los requisitos formales necesarios para la institucionalización de aquel tipo de formación discursiva de la opinión y de la voluntad en la cual la soberanía popular adquiere su aspecto legal» (Habermas 1992, p. 135)¹.

La transición de un orden político y legal centrado en los Estados nacionales hacia un orden cosmopolita posnacional exige ante todo, según el autor, la ruptura, por lo menos temporaria, de la relación entre derechos humanos y soberanía popular, de suerte que éstos puedan regir incluso en aquellas regiones en las cuales no existen el Estado de Derecho y las condiciones para una formación democrática de la opinión pública y de la voluntad política. Así, en la medida que no existe un Estado constitucional mundial, en el interior del cual el conjunto de miembros de la sociedad global pudiese tornarse sujeto destinatario de un derecho cosmopolita, es necesario evocar una política ofensiva de los derechos humanos que haga que los deseos difusos de los «ciudadanos mundiales» se materialicen.

Tratada en tales términos, la política internacional por los derechos humanos adquiere el carácter de «anticipación (*Vorgriff*) de una futura situación cosmo-

1. Las traducciones de las citas son del autor del artículo y del traductor.

polita que esa propia política ayuda a promover» (Habermas 2001, p. 35). El protagonismo otorgado a los países del Norte en la conducción de una cierta estrategia de expansión de los derechos humanos es justificado por Habermas tanto desde el punto de vista político-normativo como analítico-teórico. Políticamente busca apartarse de la posición de EE UU, que interpreta la extensión de los derechos humanos como parte de su misión nacional en tanto potencia hegemónica. De manera diferente, Habermas fundamenta la acción ofensiva del Norte a favor de los derechos humanos a partir de la «perspectiva europea»². Se trata de la posición que se apoya en las expectativas morales de la «sociedad civil global», y en el supuesto de que se intenta forzar la transición de una política de disputa de hegemonía y poder (*Machtpolitik*) hacia una política cosmopolita, en la cual los intereses y los puntos de vista del conjunto de los ciudadanos mundiales, más allá de las fronteras de los Estados nacionales, sean tenidos en cuenta. Admite que es un modelo paternalista de relaciones Norte/Sur, un paternalismo que se justifica por ser inevitable y que es autoconciente de su precariedad normativa y de su transitoriedad.

Desde el punto de vista analítico, su apología del papel de Occidente en la defensa de los derechos humanos es entendida como consecuencia de la condición moderna que abarca todas las regiones de la sociedad mundial. Según este razonamiento, el desarrollo de la modernidad se da a través de ciclos históricos que llevan a la expansión progresiva de un conjunto de estructuras sociales, de determinados patrones modernos de sociabilidad y de un cuerpo de valores correspondientes con centro en Europa para las demás regiones. Es como si la historia europea se repitiese con atraso de décadas o siglos en las demás regiones, permitiendo que las respuestas encontradas por los europeos a los problemas surgidos por su propio proceso de modernización pudiesen ser recicladas en los diversos contextos. Así, los derechos humanos, entendidos como la reacción europea a los procesos de individualización y secularización vividos en los siglos XVIII y XIX, se sitúan como respuesta a los dilemas vividos por países que se encuentran hoy en su estado correspondiente de desarrollo. En palabras del autor: «Hoy las *otras* culturas y religiones del mundo están expuestas a los desafíos de la modernidad societaria de forma semejante a aquella que estuvieron en Europa, en su debido tiempo, cuando los derechos humanos y el Estado de derecho democrático fueron, de cierta forma, inventados» (1998, p. 181).

2. Desde que la Guerra de Irak comenzó a diseñarse como inminente, dividiendo políticamente a Europa, la defensa de la posición *europea* postulada por Habermas se tornó, empíricamente, insostenible. Para huir del dilema, el autor pasó a restringir el centro normativo de Europa con relación a la política externa, a Francia, Alemania y los Estados Benelux (Habermas 2003b, p. 803; v. tb. Habermas 2002 y 2003a).

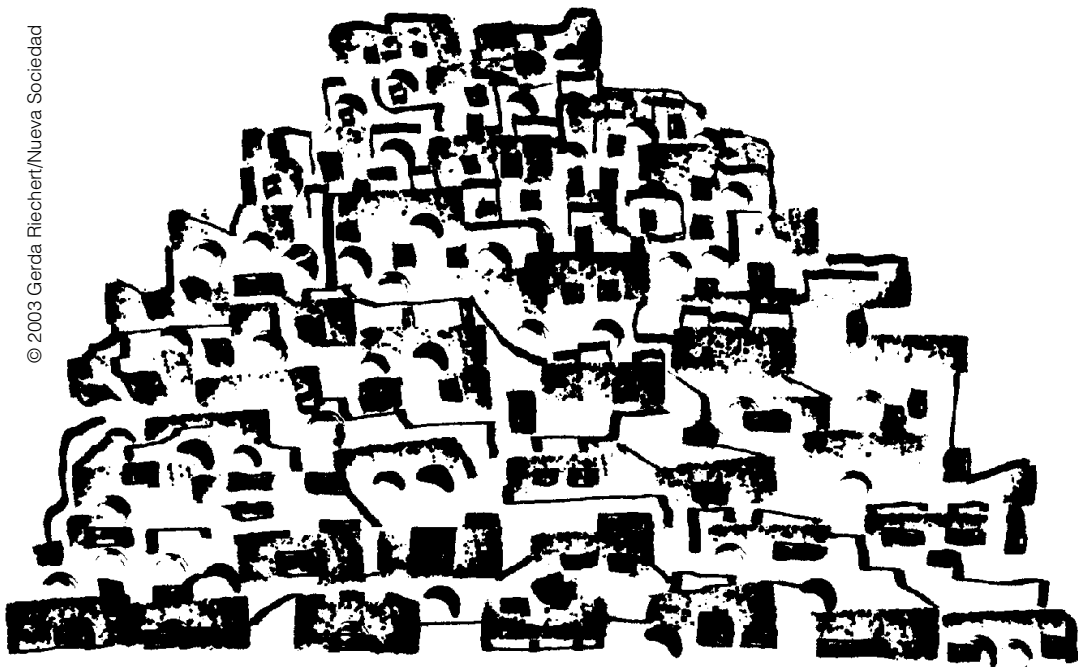
Habermas se muestra, en alguna medida, conciente del riesgo eurocentrista subyacente a su justificación de la expansión de los derechos humanos. El ejercicio de autocrítica se restringe a reconocer, en la historia europea reciente, el «descentramiento» de la concepción de los derechos humanos, en la medida en que, «solo después de duras luchas políticas trabajadores, mujeres, judíos, gitanos, homosexuales y exiliados pasaron a ser reconocidos como seres humanos con derecho a tratamiento plenamente igualitario» (1998, p. 179). Pero en esa autocrítica, Habermas no rompe con el eurocentrismo dualista que entiende que la sociedad mundial tiene un centro, a veces tratado como Occidente y otras como Europa, y definido como precursor y difusor de los derechos humanos, y una periferia receptora de los ideales universalistas europeos.

Rompiendo los binarismos, descentrando la mirada

La autotitulada «perspectiva europea» para la justificación de una política mundial por los derechos humanos tiene diversas fragilidades, que dificultan la comprensión y legitimación de los deseos cosmopolitas que una política mundial de derechos humanos busca afirmar. Básicamente, se trata aquí de tres niveles de objeciones: relaciones internacionales, cuestiones históricas y problemas democrático-teóricos.

Con relación a las relaciones internacionales, la idea de que los derechos humanos corresponden a un «lenguaje universal» expresivo de las aspiraciones morales de los ciudadanos del mundo, más allá de las relaciones de poder concretas en el interior de la política mundial, nos deja analíticamente desarmados para entender las paradojas que cercan los diferentes discursos sobre los derechos humanos y las tensiones que acompañan las luchas por su concretización en los diversos contextos. En otras palabras, para que las promesas cosmopolitas contenidas en la política de los derechos humanos sean plausibles no es necesario que se diluyan las contradicciones internas de esa política en pseudoconceptos ecumenistas, vacíos de cualquier contenido sociológico, como sociedad civil global o ciudadanía global.

Muy por el contrario, las posibilidades cosmopolitas nacen del esfuerzo político y cognitivo de revelar lo incompleto y parcial contenido en los discursos universalistas, en este caso particular, las diferencias de poder regionales, de género, étnicas, etc., que marcan el surgimiento de la política mundial de los derechos humanos. Cabe destacar sobre todo la hegemonía de los actores sociales de las sociedades del Atlántico Norte en la definición de los temas, del repertorio de estrategias y de las prioridades de las redes transnacionales de movimientos sociales.



Frente a tales constricciones, no se puede dejar depender el destino de la política cosmopolita de la buena conciencia de Occidente y de su supuesta «capacidad reflexiva» de «distanciarse de sus propias tradiciones», como espera Habermas (2001, p. 180). Los derechos humanos deben ser vistos no como una ayuda paternalista al desarrollo, sino como parte de un campo conflictivo de disputas simbólicas y materiales. En la medida que se buscan los intereses diversos y las relaciones de poder ocultas tras la declarada intención de promover el bien común de la humanidad, se pueden interpelar los discursos universalistas y, de alguna forma, exigir el cumplimiento de las promesas que enuncian. En efecto, cuando se hace abstracción de los mecanismos de poder operantes en la producción de los discursos sobre los derechos humanos, definiéndolos como expresión de las virtudes morales de sus emisores, se pierden los instrumentos analíticos para identificar las tentativas de su instrumentalización, como lo demostraron las llamadas «guerras humanitarias» recientes. En esos casos, se desconsideró, sistemáticamente, el papel de la máquina bélica en la política mundial y en la producción de los discursos morales de apoyo a las intervenciones. Lo que se percibió fue que la influencia del complejo industrial-militar en las relaciones internacionales llevó a que las «intervenciones humanitarias», independientemente de su real inevitabilidad, fuesen presentadas como irreversibles. Resultó evidente, en todos los casos, que la maquinaria

de guerra presenta una dinámica sistémica propia e imperativa: no espera razones políticas para ser accionada. Al contrario, actuando a través de *lobbies*, soborno, cooptación y variadas técnicas de propaganda, pone a la política en acción para que ésta construya los argumentos que legitimen la conducción de más de una «guerra justa».

El segundo orden de objeciones a una defensa apologética de los derechos humanos se refiere a la visión de la historia social moderna en ella contenida. Se trata de una teleología de la historia que sitúa al conjunto de sociedades pioneras en la industrialización como bastión de los valores, instituciones y formas de vida que son, en una escala imaginaria, más avanzadas. Una visión de este tipo ignora la interdependencia y simultaneidad entre la modernización material y moral de Europa y las transformaciones materiales, culturales y morales observadas en varias regiones del mundo en el ámbito de las embestidas coloniales y esclavizadoras.

La historia de la modernización de las ex-colonias no representa la repetición retardada de la modernización europea. A su modo, esas regiones estuvieron confrontadas con la condición moderna desde los tiempos coloniales, y los desafíos que actualmente enfrentan en la concretización de los derechos humanos no pueden ser comprendidos sin que se recupere el nexo histórico que las vincula a la modernidad europea. Esas sociedades vivieron y viven su propio «descentramiento» de las posibilidades de inclusión contenidas en los derechos humanos. Tal proceso no sucede empujado por Europa, sino en oposición al dominio colonial. Es decir, que la historia del desarrollo de los derechos humanos en Europa, a partir del siglo XVIII, hace referencia a una secuencia particular de eventos ocurridos en un conjunto reducido de sociedades determinadas, no reflejando una ley histórica de transformación de aplicación universal. La idea de que la historia de la construcción de los derechos humanos pueda reproducir, en las demás regiones, la dinámica observada en Europa es errónea.

Es indispensable ir más allá de cualquier antinomia esencialista que separe la historia de la modernización en bloques imaginarios, «Occidente / Oriente» u «Occidente / resto del mundo» (*West/Rest*), como selañan Said y Hall. Existen, en verdad, historias sobre modernización entrelazadas –*entangled histories* (Randeria)–, en el interior de las cuales los desarrollos que llevaron los países del hemisferio norte a adquirir una posición privilegiada en la defensa de los derechos humanos, recientemente, precisan ser vistos como circunstanciales y contingentes. Tal posición no es necesariamente definitiva –es decir, no es ontológica sino histórica. Por lo tanto, no representa un lugar definido en una línea de evo-

lución ineluctable e inmutable de la modernidad. Antes que nada es el reflejo momentáneo de un conjunto de circunstancias políticas particulares³.

Las luchas por estos derechos tienen desde sus inicios un origen geográfico múltiple. En el mismo momento en que Europa «inventaba» los derechos humanos y el Estado de Derecho para sus propios ciudadanos, los impulsores de la globalización de los derechos humanos estaban en las Américas, luchando contra la opresión colonial europea. Lo mismo se constata a lo largo de los procesos más recientes de emancipación colonial en África y Asia. Es en esas regiones que se encontraban los agentes de la expansión del catálogo de los derechos humanos. En Europa radicaban, en ese momento, los poderes coloniales que oprimían y difundían el odio entre pueblos y etnias. Cuando se tiene debidamente en cuenta la historia colonial, la descripción de la modernidad como trayectoria lineal, en la cual los países tecnológicamente más avanzados del Atlántico Norte representan (por designio o por fuerza de la lógica interna de un ciclo evolutivo) una determinada vanguardia moral del mundo contemporáneo, pierde su plausibilidad empírica y representa, desde el punto de vista político, una ofensa a las ex-colonias. Por eso, para que los derechos humanos puedan funcionar cognitiva y normativamente como fuerza propulsora de un orden cosmopolita, cabe evitar cualquier apología de la historia europea; hay que reconstruir las múltiples historias de las luchas sociales por el descentramiento y expansión de tales derechos, vividas en diversas regiones del mundo.

Al lado de la historia social, también la historia de las ideas nos ofrece argumentos para sustentar que el descentramiento de las aspiraciones de reconocimiento contenidas en los derechos humanos no estuvo restringido a las fronteras geográficas de Europa. En efecto, el movimiento concreto que caracterizó la recepción de los ideales igualitaristas en muchas sociedades periféricas produjo,

***La historia
de la modernización
de las ex-colonias no
representa la repetición
retardada
de la modernización
europea***

3. Knöbl muestra que la construcción de una teleología que representa las sociedades de industrialización pionera como cierto punto de llegada de la historia moderna, que todas las sociedades tarde o temprano presenciarían, constituye un rasgo común entre la teoría de la modernización de posguerra y las teorías de la modernización recientes, como aquellas desarrolladas por Habermas, Beck y Giddens. La historia viene revelando que la modernidad adquiere formas muy diferentes en los diversos contextos y exhibe, entre otras cosas, la inercia y hasta la reversión completa, inclusive en aquellas regiones que se toma como centro de la sociedad mundial, de procesos que se definían como marcas inconfundibles de la modernización. Piénsese, p. ej., en la desecularización observada en EEUU o en el proceso de desdiferenciación funcional (desespecialización) observado en la producción de algunas de las tecnologías de punta.

***La historia
de los derechos
humanos
desautoriza
la visión
de que se
expanden
linealmente
de Europa
para el resto
del mundo***

en realidad, la reinención y reconstrucción de ellos en virtud de las constricciones impuestas por el colonialismo y por la esclavitud. En esos contextos, las pretensiones de validez universalistas revelan sus ambigüedades de origen, conduciendo, ya sea a nuevas formas de exclusión, como a la producción de nuevos cuerpos doctrinarios, capaces de conciliar ideales de igualdad y jerarquías estamentales efectivamente existentes. Se trata de la articulación compleja y paradójica entre propuestas universales de reconocimiento y concepciones restrictivas de seres humanos inscritas en muchas de las primeras definiciones de los derechos humanos. Tal era el caso, por ejemplo, de pensadores como Kant que, al mismo tiempo que desempeñó un papel fundacional en la doctrina de la igualdad de todos los seres humanos, se muestra refractario a reconocer la igual condición humana de quien viva fuera de los límites geográficos de Europa. Su breve «*Physische Geographie*» (de 1802) es particularmente ilustrativo de las paradojas contenidas en su visión de la igualdad universal. Allí, Kant diseña la imagen de una humanidad dividida en jerarquías biológicas, en las cuales el hombre del iluminismo europeo aparece superior a todos los demás:

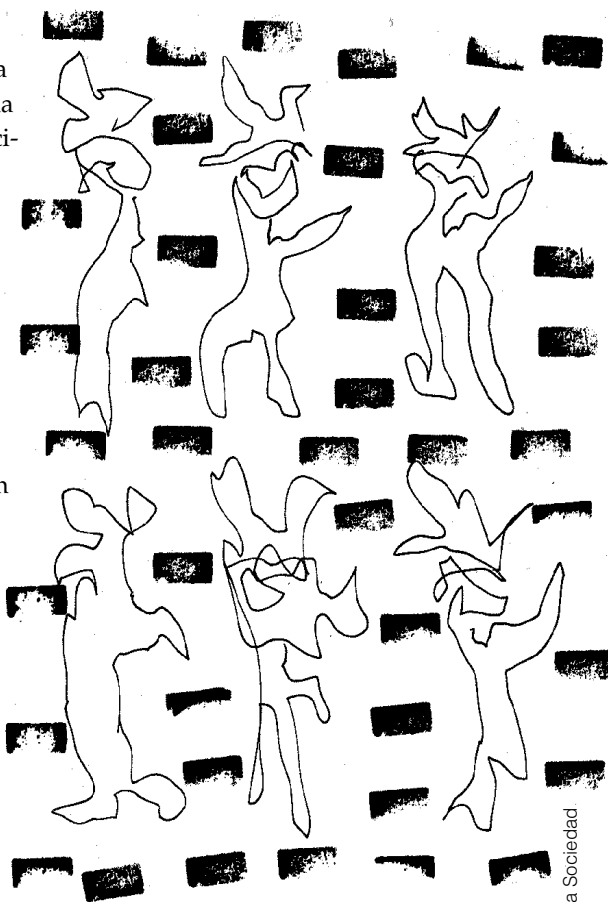
En los países calientes el hombre madura, en todas sus partes, más temprano; no llega, asimismo, al desarrollo de las zonas templadas. La humanidad se presenta en su mayor integridad en la raza de los blancos. Los indígenas amarillos tienen un talento limitado. Los negros se encuentran más abajo y más debajo de todos se encuentra parte de los pueblos americanos (p. 17).

La línea divisoria antinómica que se establece entre el hombre del iluminismo y aquellos que se construyen como su opuesto, los habitantes de las demás regiones, sería profundizada a partir de la segunda mitad del siglo XIX por el racismo científico. En su ámbito, las diferencias entre los grados de desarrollo tecnológico y material de las diversas poblaciones del mundo son congeladas y decodificadas en forma de categorías biológicas irreductibles entre miembros de diferentes grupos humanos. Aquí cultura, raza y civilización son conceptos que se superponen: la asumida superioridad de la «cultura europea» sirve al mismo tiempo de comprobación empírica de la superioridad biológica de los blancos y de referencia para que los diferentes grados de incapacidad de los no blancos hacia la vida civilizada pudiese ser evaluada.

Cuando se trasladan hacia las Américas (donde negros, indígenas, blancos y llamados mestizos poblaban los límites geográficos de los Estados nacionales que iban formándose) las tensiones entre ideales universales de inclusión y definiciones particularistas del ser humano, se producen resultados diversos.

En países como EEUU se observa una correlación directa entre la difusión del ideal de igualdad y la producción y posterior recrudecimiento del dogma de la desigualdad racial. Es decir, que la construcción ideológica de la inferioridad del negro va intensificándose en la medida que el ideal igualitarista se arraiga, funcionando como válvula discursiva que garantiza un mínimo de verosimilitud a la retórica universalista en una sociedad (pos)esclavista⁴.

En algunos contextos surgen, en las nuevas naciones independientes, cuerpos doctrinarios distintos que buscan extender los derechos humanos a todos los grupos demográficos, rompiendo con las ambigüedades presentes en formulaciones como la de Kant, como ocurrió en el caso de la Revolución haitiana, contemporánea de la francesa. Sin embargo, en muchos países, la adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos tiene un sentido meramente formal, sin consecuencias prácticas. Esto se verifica en el caso brasileño, ya que la Declaración es integrada a la Constitución en momentos en los que continuaba la esclavitud en el país⁵.



4. De acuerdo con las palabras de Myrdal (p. 91, énfasis en el original): «The race dogma is nearly the only way out for a people so moralistically equalitarian, if it is not prepared to live up to its faith. A nation less fervently committed to democracy could, probably, live happily in a caste system with a somewhat less intensive belief in the biological inferiority of the subordinate group. The need for race prejudice is, from this point of view, a need for defense on the part of the Americans against their own national creed, against their own most cherished ideals. And race prejudice is, in this sense a function of equalitarianism. The former is a perversion of the later».

5. Las respuestas buscadas en el ámbito de la sociedad brasileña para lidiar con las tensiones entre el igualitarismo universalista del siglo XVIII y las premisas racistas y eurocéntricas dominantes en la ciencia europea del siglo XIX se encuentran analizadas, entre otros, en Schwarcz y en Ventura.

De todas maneras, lo que se observa es que la historia de la difusión y recepción de los derechos humanos desautoriza la visión de que éstos se expanden linealmente de Europa para el resto del mundo. En el contexto de las sociedades coloniales y esclavas, la historia sobre la formulación de los derechos humanos precisó ser reescrita y liberada de su etnocentrismo para que éstos pudiesen funcionar, efectivamente, como instrumento ideológico y forzar la inclusión política y social de gran parte de sus poblaciones.

Por último, cabe destacar los inconvenientes en el orden de la teoría democrática relacionados con la asociación establecida por Habermas entre los derechos humanos y la forma jurídica particular que éstos asumen en el cuerpo de las estructuras del Estado de Derecho europeo, consolidadas en el siglo XIX. De acuerdo con dicho autor, la articulación entre derechos humanos y soberanía popular en la forma de un orden constitucional impuesto discursivamente conforma el «tipo de legitimación occidental», el cual, «representa una respuesta encontrada por Occidente a los desafíos generales enfrentados no solo por la civilización occidental» (1998, p. 192). En otras palabras, la contribución de Occidente a la construcción de un orden cosmopolita, en el cual se vigoricen plenamente los derechos humanos, reside en la oferta de una forma histórica concreta y exitosa –el «tipo de legitimación occidental»– para enfrentar el desafío de construcción de reglas de convivencia justas en contextos secularizados y postradicionales. La propuesta tiene el mérito de definir los derechos humanos no por contenidos previos, sino como una forma de negociación de reglas que rigen la vida común –se trata, parafraseando otro momento de Habermas, de la concepción de los derechos humanos como procedimiento. Esta idea tiene sentido como núcleo de una teoría discursiva de la democracia en el interior de un Estado-nación particular, pero cuando es trasladada hacia la política mundial parece perder su consistencia.

En primer lugar, hay que considerar que buena parte de las violaciones a los derechos humanos observadas en muchas regiones deviene no de la inexistencia de mecanismos democráticos de procesamiento de la opinión y de la voluntad, sino de la falta de efectividad del derecho. En estos casos, las violaciones tienen lugar no en el plano constitucional, sino en la esfera de las relaciones sociales. Se trata de la policía corrupta que no respeta los derechos civiles, de la sociedad prejuiciosa que, en sus prácticas cotidianas, discrimina a negros, mujeres y homosexuales, protegiéndose en redes y mecanismos informales inmunes a la acción de la ley. La oferta del tipo de «legitimación occidental» nada dice sobre tales violaciones ilegales, aunque sistemáticas y cotidianas, de los derechos humanos.

Una dificultad adicional de la propuesta se refiere a las exigencias culturales para que el procedimiento de la negociación discursiva del derecho gane plena plausibilidad. Ahora bien, la «legitimación occidental», en los términos propuestos por Habermas, solo puede funcionar en aquellas comunidades políticas habituadas y habilitadas a la discusión pública de sus conflictos y diferencias, para las cuales el consenso normativo alrededor del respeto a los derechos humanos, posiblemente, no representa un problema. El desafío del diálogo intercultural en torno de los derechos humanos consiste precisamente en considerar de manera adecuada formas de autoridad, prácticas sociales y aspiraciones morales que pueden ser reconocidas como legítimas, pero que no pueden ni deben ser descompuestas discursivamente. O sea la autoridad, por ejemplo, del líder espiritual o del jefe del clan que busca la solución justa de los conflictos entre sus seguidores no puede ser considerada, *a priori*, como ilegítima, aunque no atienda, necesariamente, a los requisitos del «tipo occidental de legitimación». El desafío es precisamente construir parámetros interculturales que permitan distinguir tales formas legítimas, pero que no son posibles de interpelación discursiva, de autoridades meramente despóticas y opresoras.

Conclusiones

Para que sea efectivamente intercultural, el diálogo en torno de una política mundial de los derechos humanos debe abstraerse de las experiencias particulares de la concretización histórica de ellos. Las dificultades impuestas por la modernidad al conjunto de la sociedad mundial son inéditas y no pueden repetir las fórmulas encontradas en la Europa del siglo XIX, requiriendo respuestas institucionales y legales específicas y adecuadas a los desafíos surgidos en los distintos contextos.

Las objeciones no pretenden, obviamente, ocultar la evidencia de que, más allá de las disputas en torno de su interpretación, hay una implementación desigual de los derechos humanos en las diferentes regiones de la sociedad mundial, y que puede caber a los Estados y actores sociales oriundos de aquellas regiones, en las cuales se obtuvieron más avances, un papel destacado en la expansión del espectro geográfico de vigencia de tales derechos. Pero esa acción no puede tener el objetivo de transferir formatos legales-institucionales ni la cultura política que los alimenta de una región a otra. Se debe evitar a toda costa la tentación de transformar los progresos, circunstanciales y contingentes, obtenidos por determinadas sociedades en la implementación de los derechos humanos en una jerarquía moral entre formas de vida, como si se tratase de culturas con grados de desarrollo diversos. En todo caso, lo que la política

de los derechos humanos debe promover es el combate a los particularismos y no a las particularidades (v. Joas). Se trata, entonces, de buscar superar la opresión de género, racial o étnica, observada en países como Sudán, Brasil o Turquía, sin pretender que las relaciones de género, raciales o étnicas de estos países se tornen semejantes a aquellas vigentes en Suecia, EEUU o Canadá, los cuales logran construir, en las condiciones presentes, formas de regulación de las relaciones sociales más próximas a los deseos morales de sus habitantes.

En tal sentido, la contribución que puede ser dada por las acciones trans-nacionales en favor de los derechos humanos es eminentemente político-ideológica, y tiene el fin de fortalecer las luchas por reconocimiento, cuando son respetadas las formas particulares que éstas asumen en los diferentes contextos culturales. En el ámbito de la política mundial, los derechos humanos no representan ni el conjunto predefinido de garantías legales ni un patrón de legitimación política preestablecido. Los derechos humanos poseen la forma de metaforización polisémica, expresiva de aspiraciones múltiples y difusas de respeto y reconocimiento. No poseen un contenido jurídico, político o cultural inmanente, previo al proceso político. Más propiamente, constituyen un molde político-discursivo flexible y lo suficientemente abierto para abrigar luchas emancipatorias muy diversas, y que solo adquieren pleno sentido en los términos de la gramática moral de una cultura determinada.

Una descripción de este tipo, aunque probablemente suene muy fluida y débil, parece expresar el grado posible de formalización de pretensiones de validez aptas para funcionar como instrumento del diálogo intercultural en el ámbito de una política mundial marcada por expectativas normativas muy heterogéneas y relaciones de poder fuertemente asimétricas, no únicamente entre los diferentes Estados nacionales, sino entre las sociedades civiles en los distintos países. Esta visión encuentra correspondencia, además, en el patrón de comunicación pública transnacional actualmente vigente. Nada en este ámbito recuerda la imagen de una esfera pública mundial, en la cual ciudadanos cosmopolitas discuten sus destinos comunes. Más allá de estructuras institucionalizadas de negociación de los problemas posnacionales –todavía muy frágiles– lo que se posee son espacios públicos muy especializados, donde las elites calificadas (empresarios, activistas sociales, liderazgos políticos) discuten sectorialmente, con base en sus propios intereses y sus perspectivas regionales particulares, cuestiones y problemas con consecuencias para el conjunto de las sociedades. En este diálogo, metáforas polisémicas como desarrollo sostenible, ciudadanía o empoderamiento, se han revelado instrumentos indispensables para la negociación intercultural y para la implementación de innovaciones sociales impor-

tantes (v. Eder; para el caso del desarrollo sostenible, v. Nobre). No existen razones para que, con los derechos humanos, la comunicación transnacional siga otra dinámica.

Traducción del portugués: Carlos Gadea

Bibliografía

- Brunkhorst, Hauke: *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 2002.
- Costa, Sérgio: «La esfera pública y las mediaciones entre la cultura y la política: el caso de Brasil» en *Metapolítica* N° 9, México, 1999.
- Costa, Sérgio: *As Cores de Ercília. Esfera Pública, Democracia, Configurações Pós-nacionais*, Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2002.
- Eder, K.: «Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa» en *Berliner Journal für Soziologie* N° 2, 2000, pp. 167-184.
- Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 1992.
- Habermas, Jürgen.: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 1998.
- Habermas, Jürgen: *Zeit der Übergänge*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 2001.
- Habermas, Jürgen: «Letter to America» (entrevista) en *The Nation*, 16/12/2002.
- Habermas, Jürgen: «Amerikas Autorität in Trümmern» en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17/4/03a.
- Habermas, Jürgen: «Europäische Identität und universalistisches Handeln» (entrevista) en *Blätter für deutsche und internationale Politik* N° 7, 2003b.
- Hall, Stuart: «The West and the Rest: Discourse and Power» en S. Hall, David Held, Don Hubert y Kenneth Thompson (orgs.): *Understanding Modern Societies: an Introduction*, Cambridge, Blackwell, 1996.
- Joas, Hans: *Die Entstehung der Werte*, Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 1997.
- Kant, Immanuel: «Physische Geographie» [1802] en Eckhard Henscheid e Immanuel Kant: *Der Neger (Negerl)*, Haffmans Verlag, Zürich, 1988, pp. 7-27.
- Knöbl, Wolfgang: *Spielräume der Modernisierung. Das Ende der Eindeutigkeit*, Velbrück, Weilerwist, 2001.
- Myrdal, Gunnar: «Racial Beliefs in America» en John Solomos y Les Back (eds.): *Theories of Race and Racism*, Routledge, Nueva York, 2000.
- Nobre, Marcos: «Desenvolvimento Sustentado e Problemática Ambiental» en *Lua Nova* N° 47, Cedec, 1999.
- Randeria, S.: «Jenseits von Soziologie und soziokultureller Anthropologie: Zur Ortbestimmung der nichtwestlichen Welt in einer zukünftigen Sozialtheorie» en U. Beck y A. Kieserling (eds.): *Ortsbestimmung der Soziologie: Wie die kommenden Generation Gesellschaftswissenschaften betreiben will*, Nomos, Baden-Baden, 2000.
- Said, Edward: *Orientalism*, Vintage, Nueva York, 1979.
- Schwarz, L.: *O Espetáculo das Raças*, Cia das Letras, San Pablo, 1993.
- Ventura, Roberto: *Estilo Tropical. História Cultural e Polêmicas Literárias no Brasil*, Cia das Letras, San Pablo, 1987.

¿Derecho del trabajo o derecho del empleo?

La nueva función de la legislación laboral y la reducción de los derechos en el trabajo

Diego López

Un análisis de las recientes reformas legislativas en materia laboral en América Latina, permite apreciar de qué forma la promoción del empleo entendida como una permanente disminución de los costos asociados a la contratación laboral, ha operado como un poderoso criterio orientador de la actividad legislativa; puede hablarse de normas laborales de nueva generación, elaboradas para cumplir una función promotora del empleo antes que la tradicional función protectora del derecho laboral. Las sucesivas modificaciones legales se han mostrado hasta ahora ineficaces para combatir el desempleo y antes bien, han despojado de protección legal al trabajo, transformándolo en comúnmente precario, inseguro, inestable, volátil y fragmentado, insuficiente para proveer sustento permanente personal y familiar.

Hoy el derecho del trabajo pareciera estar ante un dilema: la aplicación de postulados ortodoxos de la teoría económica neoclásica pretende plantear una disyuntiva fundamental entre la obtención de crecimiento económico y una mayor igualdad social, en el sobreentendido de que dicho crecimiento está regido por reglas económicas objetivas, neutras y racionalmente imple-

Diego López: abogado, Universidad de Chile; profesor de Derecho.

Palabras clave: derecho del trabajo, empleo, reforma laboral, América Latina.

mentables, ajenas a fines políticos externos que dificultan la actividad económica con la promoción de derechos sociales. Cualquier intervención correctiva basada en la protección de derechos, por tanto, solo será consecuencia de la «confusión de equiparar derechos y libertades políticas con igualación de estatus y acortamiento de las distancias económicas» (Alonso, p. 79). El reconocimiento de derechos impediría y finalmente ahogaría la operación de las leyes naturales del intercambio. Bajo este paradigma, la economía presenta un principal y único objetivo en el crecimiento de la producción y la eficiencia económica, aunque ello traiga consigo mayor desigualdad. ¿Qué objetivo, entonces, fijar para el derecho?: ¿cooperación en la creación de riqueza o reconocimiento de derechos sociales?; ¿el derecho como instrumento para garantizar la eficiencia económica o para garantizar que el funcionamiento económico otorgue resultados equitativos?

La verdad sea dicha, tal disyuntiva no es, en rigor, del todo aplicable al derecho del trabajo, que desde su origen no ha dejado de reconocer las necesidades del rendimiento económico y de funcionamiento del sistema capitalista de producción y acumulación, otorgando al empleador amplios poderes jurídicos para dirigir y disponer del trabajo contratado bajo subordinación. La novedad está en proponer que la racionalidad económica ahora necesita una disminución de derechos en el trabajo, un abstencionismo normativo y una individualización en las relaciones laborales; que las posibilidades de éxito o fracaso empresarial dependen, en buena medida, del contenido y profundidad de los derechos asociados al trabajo. Tal aspiración rompe el equilibrio que, hasta ahora, se ha mantenido latente en el trabajo asalariado: protección jurídica para la subordinación laboral.

Si bien la legislación laboral reconoce y perpetúa el sistema capitalista, al mismo tiempo considera que el acuerdo contractual con el que se verifica la transacción mercantil entre el oferente de trabajo y el que lo demanda, no garantiza la libertad individual del trabajador ni asegura que el acuerdo tenga resultados legítimos y socialmente deseables. Los resultados de dicha transacción no son justos para el derecho y deben redistribuirse, mediante un sistema institucional de derechos ciudadanos económicos y sociales¹, cuya legitimidad no depende

1. Aludimos aquí a los derechos fundamentales económicos y sociales en general, conocidos como derechos de bienestar o garantes del acceso a medios de vida digna para uno mismo y su familia, lo que incluye, por cierto, el derecho al trabajo en primer lugar, a la seguridad social y a la higiene y seguridad en el trabajo, y genéricamente a toda la protección de las condiciones laborales, libertad sindical, derecho a huelga, acceso a formación profesional y tutela laboral especial para la maternidad, los menores y los discapacitados; que para mayor abundamiento están reconocidos expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acordado por la Asamblea General de la ONU en 1966 y en vigor desde 1976.

de que sean funcionales al desempeño empresarial exitoso, sino deviene como contenido necesario de la propia ciudadanía, que permite que todos accedan al aprovechamiento del desarrollo económico, y que, al ser protegidos por el Estado, están llamados a operar como solución a situaciones sociales no resueltas

***La legislación
laboral
se ha prestado
para ser
utilizada
como técnica
regulatoria para
adecuaciones
normativas
sobre la marcha***

por el funcionamiento del mercado. El reconocimiento de estos nuevos derechos ciudadanos no solo actúa como ayuda económica que garantiza cierta seguridad material para el trabajador y su familia: le incorpora a un orden de derechos.

Precisamente, de un tiempo a esta parte cobran fuerza los cuestionamientos al derecho del trabajo que apuntan a criticar su poca cooperación en la realización de objetivos económicos que aparecen como necesarios para que el crecimiento de la economía no deje de producir puestos de trabajo. Se aduce que el comportamiento de la norma jurídica al regular el empleo asalariado deviene en un factor de rigidez y en obstáculo para una necesaria y permanente adecuación empresarial que garantice una demanda constante de fuerza laboral. En efecto, la recurrente crisis económica y su corolario de aumento del desempleo han supuesto para la legislación laboral una fuerte crítica económica en demanda de adaptación a las dificultades de la economía para crear empleos. Se le pide entonces al derecho que se transforme en técnica de una política de empleo que tenga como finalidad facilitar el desempeño empresarial para crear puestos de trabajo².

Esto resultó en adecuaciones normativas propuestas, en principio, como excepcionales o de emergencia, planteadas como transitorias atenuaciones de algunos principios clásicos de la legislación laboral, pero que ya llevan más de 20 años de aplicación en América Latina y Europa, lo que pone en duda que realmente se trataba de urgencias transitorias, ya que se han instalado más bien como nuevas normas laborales permanentes y diversificadas en ausencia de una visión de largo plazo por parte del derecho. Si alguna vez tales innovaciones normativas –conocidas genéricamente bajo la forma de «medidas flexibilizadoras»– se pensaron como remedios temporales o soluciones inmediatas

2. V. Montoya 1990, p. 38. Es revelador el nombre que han asumido algunas de las últimas reformas legislativas en materia laboral, derechamente reconociendo su carácter de política de empleo: Ley de Reforma del Mercado de Trabajo de 1994 en España; Ley Nacional de Empleo de 1991 en Argentina; Ley de Fomento del Empleo de 1991 en Perú.

a coyunturas específicas de desempleo, han terminado por sustituir en los hechos al programa de objetivos de la legislación laboral, incorporando nuevas y apremiantes funciones que se han instalado con fuerza presionando e incluso postergando permanentemente el rol de las normas del trabajo hasta ahora conocido. En efecto, la legislación laboral se ha prestado para ser utilizada como técnica regulatoria disponible para adecuaciones normativas sobre la marcha, sin una previa y sistemática reflexión sobre los alcances que esa adaptación supone.

La idea ha sido que las leyes del trabajo deben facilitar la ocupación empresarial de mano de obra, en un escenario en que parece difícil remontar índices permanentes de desempleo. Pero poco se ha dicho sobre la instrumentalización que supone para el derecho crear normas con miras a un objetivo inmediato, bajo una «retórica del presente» (Romagnoli, p. 19) que posterga indefinidamente una visión de largo plazo y que, por añadidura, busca un fin tan inestable e inseguro como el de un pretendido impacto positivo sobre los índices de empleo, el cual depende de un sinnúmero de factores y más aún en la actualidad, en que grandes transformaciones estructurales están en curso en el ámbito global. Si los índices de empleo que puede exhibir una economía son variables, y a lo más permiten afirmar una tendencia, por lo demás periódicamente revisable, es ilusorio plantear como objetivo de política legislativa un impacto permanente y sostenido sobre el empleo, incluso si se tuviera certeza del resultado que se conseguirá con la implementación de cierta legislación, cosa que, hasta ahora, no ha sido comprobada.

En efecto, la intensa exigencia económica de que la legislación laboral opere como un facilitador empresarial en la creación de empleo no ha estado acompañada de estudios de campo que permitan apreciar claramente la dimensión y permanencia de los esperados efectos reactivadores de la ley laboral sobre el empleo. Los estudios disponibles abundan en consideraciones teóricas y en datos comparativos que difícilmente arrojan conclusiones definitivas, toda vez que el empleo es el resultado de un conjunto de múltiples variables y no puede aprehenderse sino como objetivo inestable de una política pública en permanente revisión y actualización.

En realidad, no se ha demostrado hasta ahora que haya correlación directa y determinada entre el nivel de desempleo y la envergadura de la protección laboral y social. Países con alto grado de protección social exhiben bajas tasas de desempleo e inversamente, países con poca protección social reflejan tasas elevadas (Supiot 1999, p. 284), lo que viene a ratificar que los sistemas normativos

***Las normas
jurídicas
no tienen
como objetivo
directo
la creación
de empleos,
y su apoyo
a la creación
de puestos
de trabajo
es más bien
de segundo
orden***

laborales resultan de procesos sociales e históricos; sistemas diversos han tenido diferentes efectos en distintos países (Weller, p. 25). Podría tal vez hablarse de tendencias generales relacionando en perspectiva legislaciones laborales y resultados económicos observables, pero haciendo abstracción de una serie de factores propiamente económicos que se sabe inciden claramente en los niveles de empleo, y aún así las conclusiones no serían definitivas.

La ausencia de resultados contrastables en la práctica revela que la utilización de la legislación laboral como política de empleo responde a postulados específicos sobre la supuesta rigidez de las relaciones de trabajo y la naturaleza y envergadura de las facilidades que adeuda la norma jurídica al desempeño empresarial, ambos

temas contemplados en el siempre presente debate sobre la flexibilización laboral. Se trata de opciones conceptuales fijadas antes de observar los efectos reales de los ajustes legales y que exhiben una indiferencia teórica frente a la evidencia disponible, lo que por otra parte es una constante de cierto pensamiento económico contemporáneo, más atento a la armonía lógica de sus propios argumentos antes que al contraste con la realidad social en la que deben aplicarse dichas teorías, con consecuencias concretas y no siempre coincidentes con las teóricamente descritas (v. Heilbroner/Milberg).

El análisis económico de los efectos de las leyes obtiene más bien la formulación de modelos explicativos de la realidad para, a partir de ellos, elaborar predicciones que exhiben, en la práctica, una reducida capacidad descriptiva, que no acoge la amplia gama de variables que de hecho condicionan la efectividad de los mandatos legales (Torres, pp. 24-25). Priman las evaluaciones *ex ante*, con estudios teóricos realizados a partir de una maqueta que representa la estructura de la economía tal y como se la representa el economista. Luego, se eligen las hipótesis que parecen adecuadas. Estos análisis no son estudios empíricos de los costos del trabajo y sus efectos sobre el empleo, sino un juego de ecuaciones puramente matemáticas, que reflejan una visión liberal de la economía como un conjunto de mercados perfectos y basados en parámetros no medidos sino postulados (Chaumeron et al., p. 13).

La evidencia disponible apunta más bien a que con el ajuste legislativo lo que se obtiene es una transformación de la estructura del empleo, desde puestos de

trabajo estables a colocaciones inestables y de bajos salarios, para un uso empresarial adaptado a las propias necesidades que la demanda y los negocios requieran. No es propiamente más ocupación lo que se logra sino un aumento en la tasa de cambios de empleo, de tal modo que baja el tiempo promedio de permanencia en el mismo y el tiempo promedio de desempleo, pero sube la cantidad de despidos. En otras palabras, la magnitud y rapidez del flujo de personas entrando y saliendo del empleo o desempleo se incrementa, obteniéndose tiempos más cortos de desempleo, pero también tiempos más cortos de ocupación.

En definitiva, los indicios conocidos apuntan a que con una disminución de la legislación laboral se logra, efectivamente, una flexibilización en el trabajo, pero no un incremento absoluto en la creación de puestos de trabajo; en vez de impulsar el empleo global lo que se observa es un traspaso de la ocupación a plazas temporales o de duración fija (v. OIT 1995a). Estas modalidades de trabajo sin estabilidad permiten la contratación empresarial en periodos de auge, pero a la vez *facilitan* y abaratan el despido en periodos de contracción. De allí que en una perspectiva de transcurso del tiempo no se verifiquen mejoras sustanciales en el promedio de nivel de empleo (Walwei, p. 16): se permite que más personas se ocupen en momentos de bonanza económica, pero con un efecto destructivo sobre las fuentes de trabajo permanente, que se transforman en colocaciones temporales e inestables sin derecho a una compensación por antigüedad al momento del despido.

La verdad sea dicha, las normas jurídicas no tienen como objetivo directo la creación de empleos, y su apoyo a la creación de puestos de trabajo es más bien de segundo orden. Tal objetivo corresponde a la política económica y no a la ley (Montoya 1990, pp. 15-16). El marco jurídico institucional puede verse como una variable del mercado, pero solo como una dependiente y no como principal o determinante absoluta (Monereo, p. 130). La regulación jurídica tiene mucho menos que ver con cuántos trabajadores obtienen empleo que con las condiciones bajo las que éstos se realizan.

Pese a que no existe información suficiente para conclusiones unívocas respecto al impacto efectivo de la protección laboral en los niveles de ocupación, ni mucho menos se tiene claridad sobre el grado de facilitamiento en la creación de empleo que se podría obtener con la reducción específica de la protección sobre el trabajo, igualmente la legislación laboral ha asumido como propio el desafío de combatir el desempleo mediante la adopción de normas especiales innovadoras que, hasta ahora, no han significado una recuperación de impor-

tancia del empleo, y más bien han abierto flancos de desprotección y precarización de diversa índole, que se han asentado como modalidades generalizadas del trabajo asalariado.

Como corolario de este esfuerzo normativo, siguen operando tendencias sobre la economía, cíclicas algunas, estructurales otras, con incidencia directa sobre el ritmo del empleo, pero han quedado en el camino derechos fundamentales que el propio derecho laboral ha permitido que se relativicen. De hecho, las reformas flexibilizadoras efectuadas en América Latina aumentaron la precarización e informalidad del trabajo, pero no impidieron un aumento del desempleo³, que respondió a situaciones de crisis económica o debilidad en la generación de empleo productivo y a un aumento de la población económicamente activa, y no a rigideces normativas sobre el trabajo.

La legislación laboral como política de empleo

Para facilitar la creación empresarial de puestos de trabajo se ha recurrido al reconocimiento jurídico de formas de empleo que disminuyen derechos laborales, bajo la noción de abaratar costos implicados en las contrataciones de trabajo. Para este fin, la norma ha operado como técnica de creación de empleo, y las modificaciones legales han sido presentadas como verdaderas medidas de política ocupacional (Jeammaud, p. 247) que han buscado inducir a los empresarios para que contraten nuevos trabajadores, en la idea de que liberalizando la «carga» inherente a la contratación laboral, y con nuevas facilidades legales para extinguir los contratos, se obtendrá una mayor mano de obra (Montoya 1997, pp. 10 y 124). Dichas innovaciones han actuado como una verdadera «legislación laboral de excepción» (v. Casas), pero de amplia aplicación, instituyendo regímenes laborales de protección debilitada o sin ella. Particularmente en América Latina, se observan repetidas reformas laborales desde la década de los 70, extensas y profundas, en la línea de reducir los niveles de protección legal sobre el trabajo asalariado.

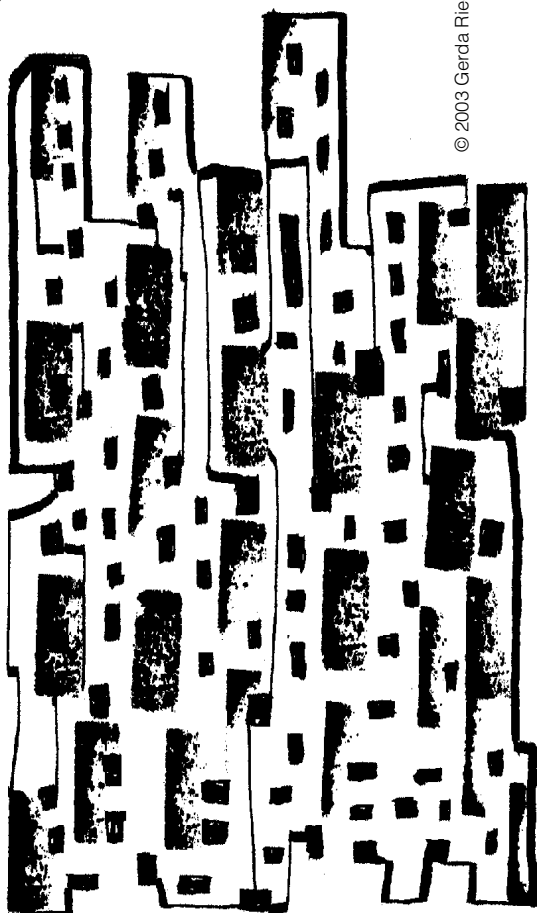
No debe perderse de vista que las políticas de ajuste en materia laboral en los países desarrollados, como en Europa, han tenido como objetivo superar una situación de desajuste entre crecimiento económico y creación de empleo, por

3. La mayoría de los estudios empíricos llega a la conclusión de que estas reformas tuvieron un impacto negativo en la generación de empleo y quizás en la equidad: los datos indican que para América Latina en el decenio de los 90 la tasa de crecimiento de la ocupación fue inferior a la de la segunda mitad de los años 80; el desempleo creció, proliferó el empleo en el sector informal, y el alza de los salarios reales favoreció más que nada a los trabajadores calificados (Stallings/Weller, p. 194).

lo que apuntan a obtener una reinserción laboral de las personas desempleadas y la promoción de nuevas formas de utilización empresarial del trabajo que permitan que la actividad económica efectivamente aumente el número de ocupados. Para América Latina en cambio, se trata de reformas profundas que apuntan a la promoción de nuevas estrategias de desarrollo económico centradas en la apertura comercial de las economías nacionales (Ciudad, p. 1). En ese contexto, se ha argüido como fundamento de las reformas el mejoramiento de la competitividad de las empresas frente a la competencia externa, como nueva forma de promover el empleo, y las posibilidades de aprovechar las oportunidades de la apertura de la economía al exterior que exigen, se ha dicho, facilidades normativas adicionales para usar y desechar el recurso humano. Los principales contenidos de esta política de empleo a costa de los derechos laborales han sido los siguientes:

1. *Subsidios a la contratación de trabajo y formación en el empleo*: se trata de la provisión focalizada de fondos públicos como subvenciones temporales para apoyar la contratación de grupos específicos de trabajadores de difícil inserción laboral –mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración–, mediante el subsidio de parte de la remuneración de los trabajadores contratados. Estas subvenciones suelen estar acompañadas de reducciones a las cotizaciones previsionales a cargo del empleador, sobre todo si se trata de sistemas públicos de previsión social. Pese a la genérica adopción de estas medidas en los países desarrollados, existen dudas sobre su efectividad⁴.

4. Estimaciones recientes indican que las subvenciones públicas y las bonificaciones de las cotizaciones empresariales solo han conseguido resultados muy modestos y en todo caso inferiores a lo teóricamente previsto. En rigor, con estas medidas las empresas efectivamente han obtenido un ahorro en la utilización del trabajo, aunque no por eso haya mejorado mucho la ocupación, ya que al menos entre 50% y 70% de los trabajadores subsidiados habría hallado trabajo sin el subsidio (Marx, pp. 75-90).



También se han implementado modalidades ocupacionales que relacionan la formación profesional con el empleo –mediante normas especiales para promover la contratación de jóvenes y el uso de contratos de práctica profesional y de aprendizaje–, vinculadas al acceso garantizado a capacitación profesional a través de programas de formación laboral o aprendizaje para los trabajadores beneficiados. De hecho, se ha aludido que las subvenciones de desempleo conviven con las subvenciones al empleo, como ayuda económica a empresas que contratan trabajadores (Supiot 1999, p. 74).

Estas políticas de inserción fueron en su origen experimentales y previsionales, concebidas como ayudas en el lapso de transición hacia la inserción o reinserción según fuera el caso, mientras se esperaba la recuperación de la actividad económica, pero se consolidaron como remedios permanentes y, en todo caso, ineficaces para lograr una inserción efectiva. En América Latina, la principal modalidad para promover el empleo de grupos de difícil inserción sigue siendo el contrato de formación o aprendizaje. La ayuda pública a las contrataciones laborales consiste en la exención del pago de cotizaciones sociales para los empleadores que contraten jóvenes y un subsidio de parte de la remuneración mensual⁵.

2. Regulación de nuevas modalidades de trabajo para promover el empleo: como forma de revitalizar el empleo, se observa una intensa actividad legislativa para normalizar el uso generalizado de figuras contractuales de duración limitada, que excluyen el costo empresarial de despido, permitiendo a las empresas contratar trabajadores por tiempo determinado o para la realización de alguna obra o faena específica y contratos de relevo o de suplencia⁶. Estas modalidades de duración determinada ya existían en la legislación laboral. La novedad es que se reducen las condiciones y requisitos para su utilización, haciendo que su uso se independice de la naturaleza del trabajo a realizar y se generalice más allá de los sectores económicos y las actividades específicas que por sus propias características requerían de modalidades contractuales atípicas o de excepción. La idea es permitir la adecuación empresarial del número de trabajadores contratados según los cambios que experimente la actividad de la empresa. Este amplio reconocimiento de las facultades empresariales para utilizar modalidades

5. Este mecanismo existe como convenio de formación laboral juvenil o de prácticas preprofesionales en Perú y como régimen de pasantías en Argentina (v. Vega). También en Chile se implementó recientemente el subsidio a la contratación laboral de menores de 21 años hasta por dos años.

6. En América Latina se observa, en general, una significativa ampliación legal de la variedad de contratos de duración determinada, ya sea por la existencia de un plazo de vigencia en el contrato o por la naturaleza transitoria, eventual o específica del servicio encomendado. Por añadidura, los límites máximos de duración en todas las legislaciones nacionales de la región para estas modalidades, han sido notoriamente incrementados e incluso pueden ser prolongados en virtud de varias excepciones normativas (v. una descripción completa y actualizada en Vega).

de trabajo de duración limitada que excluyen la obligación empresarial de indemnizar al trabajador si el contrato finaliza por el término de la vigencia pactada, ha redundado en una acentuada relativización de la estabilidad en el trabajo, sujeta ahora a las necesidades variables de la empresa.

También se ha generalizado la regulación de la actividad de empresas de trabajo temporal, que tienen por objeto intermediar mano de obra para que sea utilizada por empresas distintas de las que han contratado a dichos trabajadores⁷. La conocida figura del trabajo intermediado consiste en la intervención de un tercero, que en virtud de un contrato con la empresa usuaria se obligaba a colocar cierto número de trabajadores en ella para que efectúen determinadas tareas por tiempo limitado, para lo que contrata trabajadores que prestan servicios para la empresa usuaria, pero que están laboralmente contratados por la empresa suministradora. Desde el punto de vista de la supresión de costos empresariales asociados a la contratación de mano de obra, la intermediación laboral es aún más intensa que la expansión de contratos de duración determinada, ya que permite la utilización empresarial de personal externo contratado laboralmente por otras empresas, para que desarrollen actividades transitorias o temporales en sus propios giros, sin que necesariamente surjan obligaciones laborales para la empresa usuaria.

3. *Terminación de contrato de trabajo por voluntad del empleador*: las reformas laborales en América Latina han facilitado ampliamente la libertad de despido sin invocación de causa⁸. La técnica legislativa observada es mantener, incrementar o precisar el listado de causas legales de caducidad o despido justificado que permiten a la empresa separar a un trabajador sin pago de indemnización alguna, a menos que el afectado logre posteriormente una sentencia judicial que obligue a la empresa a indemnizar, incorporando además la posibilidad de desahucio con aviso previo o de despido por causas económicas u objetivas, a cambio del pago de una indemnización por despido según los años de servicio en la empresa, y de una compensación adicional si no se respeta el plazo de aviso previo para que se haga efectivo el despido.

4. *Facultad empresarial para modificar condiciones de trabajo*: un conjunto de ajustes legislativos apunta a la obtención de adaptabilidad del recurso humano a tra-

7. Actualmente reconocen el trabajo temporal y la actividad de las empresas intermediadoras de trabajo las legislaciones de Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela (v. Ameglio, pp. 39-55; Bronstein; Ciudad).

8. Actualmente solo las legislaciones de México y Panamá no reconocen el derecho del empleador a despedir sin causa, aunque con importantes excepciones en ambos casos (v. Ciudad, pp. 18, 21-22).

vés de la modificación de las condiciones de trabajo previamente pactadas en el contrato individual de trabajo. Entre estas medidas se incluye otorgar al empleador facultades excepcionales para que modifique la naturaleza de la función desempeñada, el lugar de trabajo o la duración o distribución de la jornada laboral, ya sea unilateralmente o mediante acuerdo individual o colectivo.

5. *Política de reducción del tiempo de trabajo*: a partir de los años 80 la disminución sistemática de la jornada de trabajo dejó de ser un programa de mejoramiento de derechos laborales y de calidad de vida, para empezar a utilizarse como alternativa para paliar la cesantía. Desde esa década se puede observar en la experiencia comparada la aplicación en aumento de un conjunto de medidas que responden a la idea de compartir el trabajo escaso, con la regulación de modalidades ocupacionales de jornada reducida (contrato de trabajo *part time*, contrato de relevo o para compartir puestos de trabajo, jubilación anticipada), y el reconocimiento legal para la implementación de estrategias empresariales de reorganización del tiempo de trabajo, intercalando elementos flexibilizadores de la jornada, en pro de su modulación según las necesidades empresariales. También se ha impulsado directamente la disminución legal de la jornada de trabajo.

Todas estas medidas constituyen un verdadero programa aplicado a la duración y a la organización del tiempo de trabajo como una forma de distribuir la cesantía, y no incluyen la creación de nuevas colocaciones. Bien llamadas «de reparto del trabajo», se aplican bajo la premisa de que en un futuro cercano las fuerzas de la economía no crearán más trabajo, por lo tanto los propios trabajadores deben compartir el trabajo disponible; «los trabajadores ocupados se transforman en deudores del derecho al trabajo de los trabajadores desempleados» (Supiot 1999, p. 288).

La disminución de la jornada de trabajo se ha planteado originalmente en Europa como una proposición sindical para enfrentar el desempleo, y ha debido convivir con la propuesta empresarial de una mayor flexibilización en la jornada laboral, mediante la implementación de modelos combinados para obtener diferenciación y variación horaria: ya sea «compactando» la semana laboral en tres o cuatro días, pudiendo descansar el resto, o «modulando» los límites de duración de la jornada, no por días sino por promedios semanales, quincenales, mensuales, trimestrales, semestrales o anuales (v. Ermida, p. 40).

La ocupación a tiempo parcial ha sido promovida e implementada en Europa por la normativa estatal, y en algunos casos por el acuerdo de los propios actores sociales, como una vía para enfrentar el desempleo estructural, y cuyos mar-

cos mínimos están regulados legalmente para que no se traduzca en una sustitución del trabajo a jornada completa. En rigor, más que a objetivos de reparto del empleo, la utilización de modalidades de trabajo a tiempo parcial ha respondido a la creciente necesidad de las empresas, especialmente en el sector servicios, de cubrir puntas de actividad de duración reducida, en determinadas horas del día, días de la semana o del mes.

En América Latina en general, no se ha implementado la reducción del tiempo de trabajo como una política legislativa para reducir el desempleo o para permitir una mejor adaptación productiva de las empresas. Por ello, hasta ahora, no está legalmente reconocido el trabajo *part time* como una modalidad contractual específica, sino que se admite legalmente la posibilidad de que se pacten reducciones de jornada sin que por ello dejen de aplicarse las normas generales sobre condiciones de trabajo y contratación⁹.

Las innovaciones legales pro empleo efectivamente otorgaron más movilidad a las empresas para utilizar y desechar trabajo

6. *Negociación colectiva para modificar condiciones de trabajo previamente pactadas o establecidas legalmente*: se trata de permitir que la negociación colectiva pueda operar más allá de los límites legales que impiden acceder a modificar condiciones de trabajo establecidas contractualmente, pudiendo incluso pactarse nuevas condiciones laborales bajo lo establecido por las normas legales.

El reconocimiento legal de que los convenios colectivos pueden reducir las condiciones de trabajo no es nuevo en Europa; de una original autorización específica para alterar aspectos también específicos de la relación laboral, se ha tendido a reconocer un poder amplio a las partes de un contrato colectivo para redefinir, hacia la baja, condiciones legales o convencionales de trabajo (Simitis, p. 18). En la doctrina europea, en general pero con reservas, se ha aceptado la posibilidad de que por vía colectiva se deroguen derechos anteriormente pactados y, asimismo, que un convenio colectivo restrinja condiciones laborales fijadas por una norma estatal, siempre que no se trate de normas de orden público (Podetti,

9. La excepción la constituyen la Ley Nacional de Empleo de Argentina, que expresamente ha regulado el trabajo *part time* como una modalidad contractual para promover el empleo, a la que se aplican normas especiales como reducción proporcional de la remuneración y cotización social y prohibición de laborar horas extraordinarias; y una reciente ley de Chile que también ha reconocido el trabajo de jornada parcial como una modalidad contractual específica, sujeta a normas especiales para facilitar su ocupación empresarial, tales como la reducción proporcional de gratificación garantizada y la facultad empresarial de determinar cada semana una distribución distinta de la jornada de trabajo, dentro de las alternativas previamente pactadas en el contrato individual de trabajo.

p. 86). Con el incipiente relajamiento del tradicional intervencionismo estatal sobre las relaciones laborales colectivas en América Latina, que en algún grado se viene observando desde los años 80 (v. OIT 1995b), afloran nuevos espacios potenciales para la negociación colectiva: una descentralización de los niveles de negociación y nuevas materias que abordar. Con ello surgen para la autonomía colectiva nuevos objetivos de realización, en el entendido de que puede operar no solo como la tradicional vía de mejoramiento salarial, sino también como instrumento para obtener una mejor adaptación empresarial.

No puede hablarse, sin embargo, de una recepción definitiva de la negociación *in peius* en América Latina. La doctrina se inclina más bien, aunque sin consenso, a la aceptación de la renuncia colectiva legítima a beneficios que se acordaron colectivamente, pero siempre respetando los mínimos legales¹⁰. Hasta ahora, solo hay contados casos normativos que de manera expresa hayan aceptado la derogación colectivamente pactada de derechos legalmente reconocidos¹¹.

Por una renovación de los derechos en el trabajo

Las generalizadas tendencias normativas contemporáneas en materia laboral, permiten afirmar que el derecho del trabajo ha recibido paulatinamente una nueva función que lo asimila a una suerte de «*derecho del empleo*» (Jeammaud, p. 248) o «*legislación del empleo*» (Montoya 1990, pp. 3-4), que funciona como una política de promoción de la ocupación a través de técnicas legislativas que introducen incentivos empresariales para la contratación de trabajadores, mediante el expediente de abaratar costos asociados al trabajo, facilitar el despido o ampliar las facultades de las compañías para alterar las condiciones de la prestación de servicios laboralmente contratada. Se trata de otorgar alternativas de utilización de trabajo para las empresas, que decidirán su aplicación en función de sus propias necesidades organizativas y de gestión. En rigor, puede

10. V. Podetti; Raso. La diversidad legal respecto al acuerdo de reducción de condiciones estipuladas en los convenios colectivos es variada en América Latina. La revisión de un convenio colectivo es reconocida expresamente por las legislaciones de Colombia, Venezuela, México, Paraguay y Ecuador. En cambio otras legislaciones, como las de Costa Rica, Panamá, Honduras y Guatemala, prohíben expresamente pactar condiciones menos favorables que las previamente acordadas. También se prevé legalmente la intervención estatal para aprobar una revisión de convenio colectivo, p. ej. en Brasil, Costa Rica y México (v. Vega, pp. 234-240).

11. La Constitución brasileña de 1988 admite que ciertas garantías constitucionales puedan ser dejadas sin efecto por medio de la negociación colectiva, pero solo para reducir el salario y aumentar o reducir la jornada. En Argentina, la Ley de Empleo estableció la posibilidad de que por convenio colectivo se habiliten modalidades contractuales por tiempo determinado o jornada reducida, y luego la Ley 24.467 de 1995 ha reconocido expresamente la posibilidad de que por vía colectiva se modifiquen condiciones de trabajo establecidas legalmente (v. Mantero).

hablarse de una «*empresarialización*» (Baylos) de las políticas de empleo, en la que se espera que las medidas implementadas sean útiles a las empresas mientras respondan efectivamente a los términos de utilización y organización de trabajo por ellas prefijadas. Se supone, por tanto, que las necesidades empresariales de funcionamiento, tal y como han sido previstas, generarán empleo siempre y cuando obtengan las facilidades legislativas que precisamente coincidan con sus requerimientos de uso de mano de obra; un conjunto estático de necesidades empresariales, demandante de cambios normativos; y una movilidad legal receptora de adecuaciones permanentes, para otorgar mayores facilidades corporativas, sin distinguir si tales necesidades de funcionamiento realmente supondrán una creación de empleo sostenida y constante. En efecto, no todas las demandas empresariales de flexibilización suponen creación de empleo ni todas las decisiones suponen más contratación, aun bajo facilidades legislativas para hacerlo. Las innovaciones legales *pro empleo* efectivamente otorgaron más movilidad a las empresas para utilizar y desechar trabajo, obteniendo mayores márgenes de ahorro y por tanto, de ganancia, pero no necesariamente impidieron el incremento del desempleo.

La preocupación original del derecho por cautelar la libertad y dignidad del trabajador, se transforma en una preocupación por obtener efectivamente trabajo

Esta instrumentalización normativa en pro de una política de empleo que busca estimular a las empresas para contratar mano de obra, ha terminado por relegar la protección de la estabilidad laboral y la continuidad de las condiciones pactadas en el contrato de trabajo a un segundo plano. En rigor, el derecho del trabajo contemporáneo no es solo un derecho del empleo, pero se ha impuesto como objetivo dominante en la creación normativa la realización de una política empresarial de empleo, lo que es claramente apreciable en las últimas modificaciones legales de Europa y América Latina.

Lo que empezó como una regulación de emergencia o paliativo ante una situación de crisis, se ha transformado en nuevas y decantadas tendencias normativas de «*minimalismo laboral*» (Barretto), con cuya aplicación diversas nociones fundamentales que informaron tradicionalmente a la protección jurídica del trabajo asalariado, han quedado relativizadas en forma permanente. Esto ha permitido una severa segmentación de los trabajadores, que se dividen en aquellos que aún disfrutaban de los derechos tradicionales y aquellos que acceden a empleos de baja calidad, carentes de derechos o con niveles inferiores de seguridad en el trabajo.

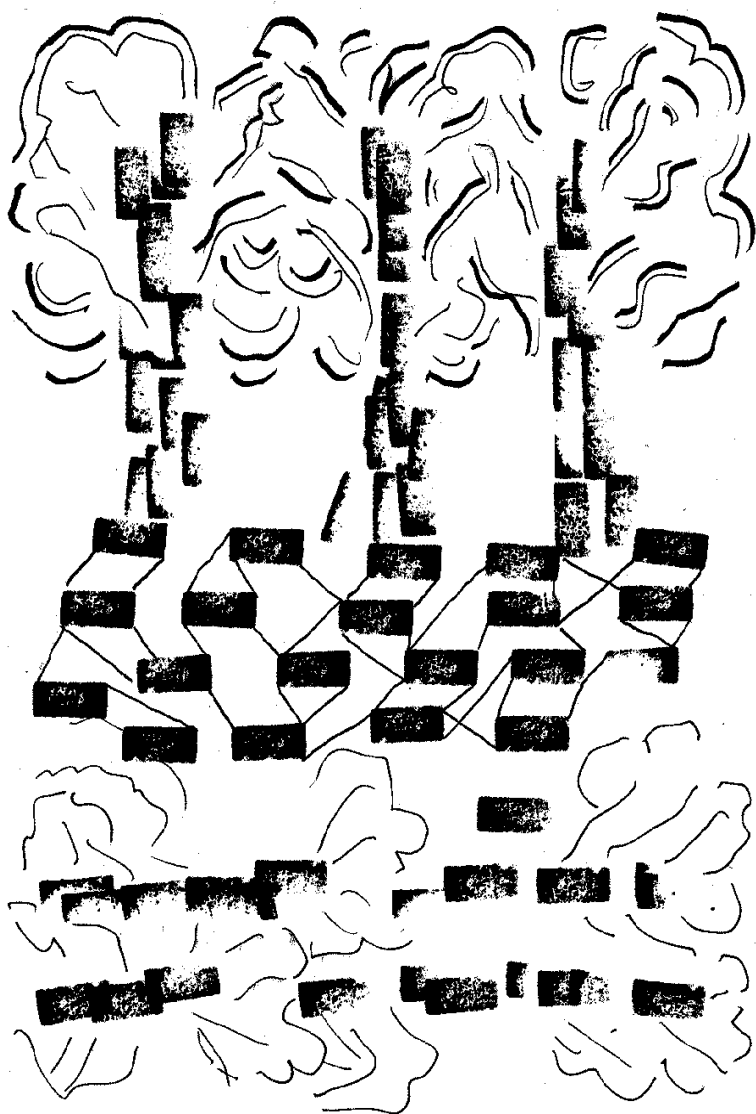
El análisis del conjunto de las innovaciones jurídicas que al instrumentalizar el derecho se proponían crear empleo, pero que produjeron la liberación de amplios espacios de disponibilidad empresarial sobre el trabajo asalariado, revela de qué manera se ha minado el contenido de los principios protegidos por el derecho laboral tales como la estabilidad en el empleo, la suficiencia salarial, la prioridad de la voluntad colectiva sobre la voluntad individual y el principio jurídico interpretativo de primacía de realidad para identificar a la empresa que actúa como empleadora y atribuirle, en consecuencia, legalmente obligaciones laborales. Por ello, es necesario plantearse una «revisión de la coherencia entre los fines del derecho del trabajo –proteger al trabajador y permitir la actividad empresarial– con lo que hasta ahora se ha hecho» (De Foucauld).

Las nuevas normas facilitadoras de empleo han producido una declinación constante de los derechos asociados al trabajo asalariado, manteniendo su estructura contractual pero con cada vez menos derechos reconocidos, lo que le ha otorgado a las empresas nuevos espacios para imponer sus decisiones a los trabajadores bajo la forma de un contrato de prestación subordinada de servicios personales libremente convenido, con el consecuente daño a la libertad individual y el rápido retorno a una remercantilización del trabajo, que incrementa significativamente el riesgo y la inseguridad de los trabajadores en su salud, integridad física, libertad personal, suficiencia salarial, condiciones de trabajo y, paradójicamente, relativiza seriamente la permanencia en el trabajo; no es aventurado decir que una apreciación en perspectiva de todas las medidas legislativas que hemos conocido para promover la ocupación, buscan y consiguen la destrucción de la estabilidad laboral como objetivo del garantismo jurídico laboral y reflejan el abandono del pleno empleo en tanto objetivo de política económica.

Durante casi toda la historia del derecho laboral, el trabajo asalariado ha tomado la forma de un arreglo social que incorpora a los trabajadores al desarrollo, garantizando con ello la gobernabilidad del sistema capitalista y la legitimidad de la democracia como sistema político. Ahora, el trabajo es cada vez más un instrumento para ganarse la vida, si se puede, ante lo cual es razonable abaratar los costos que para la empresa supone respetar derechos que, visto así, son obstáculos rigidizantes para una gestión empresarial exitosa. El trabajo pierde su fuerza social integradora y su rol atributivo de derechos de ciudadanía social. Ha vuelto a ser una mercancía, un bien que se vende por piezas –a plazo o faena, por una temporada, solo por una porción de jornada o intermediado para que lo aprovechen otros. El hecho de tener una ocupación se distancia cada vez más de la vigencia del estatuto de derechos asociados a la identidad

social, jurídica y política del trabajo asalariado sobre la que está construido el sentido de pertenencia a una comunidad social y política específica.

La preocupación original del derecho por cautelar la libertad y dignidad del trabajador, en ocasión de una prestación remunerada de servicios que supone una sumisión frente al empleador, se transforma en una preocupación por obtener efectivamente trabajo, sin importar necesariamente la situación de subordinación, riesgo personal y pérdida de libertad que supone para el trabajador ponerse bajo las órdenes de un empleador. En términos más amplios, la bús-



queda de un equilibrio en las relaciones de capital y trabajo, asociada al reconocimiento de derechos irrenunciables para garantizar que el trabajo humano no resulte dañado ni sobreutilizado por el capital, se ha transformado cada vez más en una preocupación centrada en el intercambio mercantil de trabajo por una remuneración, donde lo que realmente importa es que el factor trabajo se

***El trabajo
asalariado
despojado
de derechos
vuelve a poner
sobre el tapete
la preocupación
acerca
de la seguridad
y libertad
individuales***

mantenga competitivo como mercancía que se transa y negocia, ya sea mediante el abaratamiento de su precio o una permanente agregación de valor al servicio que se ofrece.

Esta noción predominante demanda una transformación del derecho social del trabajo en un derecho económico del trabajo, que considera fundamentalmente la intervención de costos laborales como un factor de desempleo y promueve una libre y mejor informada transacción y colocación de la mano de obra como forma de obtener un óptimo funcionamiento del mercado laboral. En otras palabras, se pretende sustituir un «tratamiento social del desempleo» (Jeammaud, p. 246), garante de derechos, por un «tratamiento económico del desempleo» (ibíd.), que se ajusta a los intereses empresariales en una perspectiva de costos y transacciones sobre el trabajo. La legislación laboral se presenta así como un instrumento estatal de incentivos y desincentivos, eficazmente programable para facilitar la operatividad del mercado.

Pero si hasta ahora las sucesivas modificaciones legales en materia laboral aplicadas para promover el empleo empresarial se han mostrado ineficaces para combatir el desempleo, y antes bien, han despojado de protección legal al trabajo, es el momento de preguntarse si el reconocimiento de derechos en el trabajo debe seguir cediendo en pro de la urgencia económica por generar nuevos empleos. Si aún hemos de esperar que el crecimiento económico prospere a fuerza de reducir los derechos y a costa, por tanto, de la pérdida de libertad y seguridad en el trabajo, ¿cuándo se recuperará la vinculación entre el trabajo asalariado y los derechos ciudadanos? ¿Hasta qué punto puede eliminarse la protección sobre el trabajo?

Los esfuerzos de corto plazo que hacemos ahora para contrarrestar el actual desempleo, pudieran requerir nuevas y profundas transformaciones para el desempleo del mañana, que nadie augura se detenga. Los recortes normativos de hoy que resulten de una demanda para resolver las falencias del funciona-

miento económico contemporáneo pueden, en un futuro cercano, resultar otra vez disfuncionales y con ello requerir nuevas disminuciones. Debiera por tanto no perderse de vista la perspectiva propia de la protección jurídica sobre el trabajo asalariado, que responde a otros fines que la promoción del empleo en los periodos bajos de la economía.

En efecto, pese a las profundas transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo, la preocupación central del derecho laboral sigue completamente vigente: favorecer el funcionamiento de la libertad empresarial y con ello la acumulación capitalista, pero enmarcando dicha libertad para que no atente contra los derechos de los trabajadores que por necesidad se someten a la soberanía de un empleador para ganarse la vida. Estos derechos actúan como límites dentro de los cuales se debe utilizar la fuerza de trabajo, con lo que ciertos mínimos quedan excluidos de la competencia de todos los trabajadores en la oferta y la demanda de mano de obra. Bajo ese nivel el funcionamiento del mercado es ilegal. De esta forma, el mercado de trabajo no es un mercado libre y solo sujeto al juego de la oferta y la demanda sino un mercado normado por el Estado y protagonizado por agentes colectivos.

Cualquier política de empleo que promueva la ocupación remunerada fuera de este esquema de derechos, centrará su preocupación en la obtención efectiva de trabajo, sin importar necesariamente la situación de subordinación, riesgo personal, pérdida de libertad y vulnerabilidad social que supone para el trabajador ponerse bajo las órdenes de un empleador. Antes de demandar ajustes legislativos para promover la ocupación, debe plantearse si el objetivo de una política de empleo es solo mantener el nivel de equilibrio entre empleo y desempleo en vez de considerar la categoría y contenido de los empleos disponibles y el nivel accesible de salarios, esto es, el grado de bienestar que el empleo otorga a las personas ocupadas.

No basta con cualquier empleo a cambio de un salario. Los derechos del trabajo son imprescindibles porque nuestra convivencia social está basada, todavía, precisamente en la posibilidad de prosperar en el trabajo. Si la obtención de un empleo ya no garantiza el bienestar propio ni familiar, no supone estar a salvo de las contingencias sociales, y otorga cada vez menos seguridad y estabilidad, entonces el trabajo asalariado pierde su implícita promesa de obtención de bienestar y se hace realidad cada vez más intensamente su amenaza de enajenación y empobrecimiento. El trabajo asalariado despojado de derechos vuelve a poner sobre el tapete la preocupación acerca de la seguridad y libertad individuales, así como la urgencia por prevenir la servidumbre y la explotación.

No es por tanto suficiente abogar por la creación de fuentes de trabajo donde quiera que ello sea posible y bajo cualquier circunstancia. Tales trabajos no cumplen con las condiciones exigidas por el derecho para salvaguardar la dignidad y la libertad, y promoverlos solo consigue la degradación de las personas que en ellos se ocupan, el malestar social generalizado y el debilitamiento de la democracia. Una política de empleo que considere esta premisa, debe ir más allá de la búsqueda de un nivel «natural» o «soportable» de desempleo, como punto de equilibrio espontáneamente obtenido en el mercado de trabajo; ese debe ser un equilibrio aceptable desde el punto de vista social y económico, que considere la calidad de los puestos de trabajo disponibles y los ingresos que reporten (Britton).

Cualquier reflexión sobre nuevas adaptaciones legales en materia laboral para facilitar el empleo empresarial, debe detenerse en considerar primero cuánto se ha hecho en tal sentido y su hasta ahora inútil efecto en la recuperación de empleo, a pesar de que hace ya varios años el patrimonio normativo de la legislación laboral está constituido no solo por leyes tradicionales de protección, sino también por normas de nueva generación que expresamente han reducido o excluido derechos para facilitar el empleo, dejando en el camino la seguridad laboral como objetivo fundante del derecho del trabajo y facilitando la fragmentación del trabajo y su individualización.

Considerando lo ya hecho en materia legislativa, ¿es posible detener la declinación de derechos en el trabajo asignando derechos renovados a todas las modalidades de trabajo dependiente? Por lo pronto, la operativización del concepto de «trabajo decente»¹² propuesto por la OIT, superior al listado de derechos fundamentales reconocidos como mínimos para excluir cualquier competencia comercial basada en la utilización inhumana de trabajo¹³, es un buen referente

12. El nuevo paradigma de *trabajo decente* propuesto por el propio director general de la OIT, engloba a todo trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el que los derechos son protegidos y cuenta con una remuneración adecuada y protección social (v. OIT 1999).

13. Para prevenir la competencia indeseable en las relaciones de comercio internacional, la OIT estableció estándares internacionales de derechos laborales como forma de regulación de la competencia comercial. Con ello, se hacen genéricamente vinculantes normas sobre derechos laborales mínimos que actúen como un «marco institucional para la nueva economía planetaria». La Declaración de principios y derechos fundamentales del trabajo de la OIT de 1998 apunta precisamente en esta línea, al establecer que todo Estado miembro está obligado a respetar, promover y hacer realidad, los principios relativos a derechos fundamentales reconocidos por convenios internacionales del trabajo aun cuando no hayan sido ratificados. Esta Declaración adoptada en la 86ª Reunión de Ginebra, en junio de 1998, establece que son Convenios de la OIT considerados fundamentales los siguientes: 87 y 88 sobre la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; 100 y 111 sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; 29 y 105 sobre la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; y 138 sobre la abolición efectiva del trabajo infantil.

para obtener empleos con derechos. Ello pudiera plasmarse en el reconocimiento de una *prohibición de regresividad* de los derechos ya reconocidos para el legislador y la administración, y asimismo, un *deber de progresividad* para el legislador y la administración en la satisfacción positiva y gradual de los derechos reconocidos (v. Pisarello).

Asimismo, una revaloración del derecho al trabajo como objetivo de las políticas de empleo, puede funcionar como un reorientador jurídico de la actual política de empleo centrada en una permanente facilitación que la legislación laboral adeuda al desempeño empresarial: el derecho al trabajo puede funcionar como una orientación general, un cuidado especial que han de poner las autoridades en el diseño de sus políticas, que deberán buscar la obtención del pleno empleo. Así, la vigencia del derecho al trabajo constituiría un mandato constitucional para que las políticas económicas tuvieran como objetivo primordial resguardar la creación de puestos de trabajo. No se trataría, entonces, del empleo como una variable a obtener producto de la estabilidad económica sino como un objetivo específico a realizar con la política económica, al servicio ahora de la satisfacción del derecho al trabajo. Más aún, el derecho al trabajo puede operar no solo como una orientación general de políticas públicas, sino también reflejarse en el ámbito individual como derechos específicos: de inserción laboral en igualdad de condiciones, que exija del Estado un acceso equitativo a la capacitación, formación y readaptación profesional oportuna y la ausencia de discriminaciones en el acceso al trabajo, así como un derecho específico de permanencia laboral, que garantice la estabilidad mientras no exista justa causa de despido (v. Sastre).

Bibliografía

- Alonso, Luis Enrique: *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Trotta, Madrid, 1999.
- Ameglio, Eduardo: «La regulación de las empresas de empleo temporal en Argentina, Colombia y Uruguay» en VVAA: *¿Empresas sin trabajadores?*, Cuaderno de Investigación N° 10, Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, Santiago, 1999, pp. 39-55.
- Barretto, Hugo: «El derecho laboral minimalista del Mercosur» en *Contextos. Revista Crítica de Derecho Social* N° 2, Buenos Aires, 1999.
- Baylos, Antonio: «Derecho del trabajo y política de empleo en España» en *Pistas* N° 1, 11/2000, Instituto del Mundo del Trabajo, Buenos Aires.
- Britton, Andrew: «El pleno empleo en los países industrializados» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 116 N° 3, Ginebra, 1997, pp. 318-319.
- Bronstein, Arturo: *Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina*, OIT / ETM, Oficina de Área, San José, junio de 1998.
- Calsamiglia, Xavier: «Racionalidad individual y colectiva: mecanismos económicos y jurídicos de articulación» en *Cuadernos de Filosofía del Derecho Doxa* N° 13, Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Alicante, 1993.

- Casas, María Emilia: «Prólogo» en A. Supiot (coord.): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Chaumeron, Jean-Christophe et al.: *Pour un plein emploi de qualité. Critique du social-libéralisme, à propos du rapport Pisani-Ferry*, Fondation Copernic, 2001, <www.fondation-copernic.org>.
- Ciudad, Adolfo: *Reformas laborales y procesos de integración en los países de la OEA: 1980-2000*, Oficina Regional OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2002.
- De Foucauld, Jean-Baptiste: «Sociedad postindustrial y seguridad económica» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 115 N° 6, Ginebra, 1996, p. 735.
- Ermida, Oscar: «La flexibilidad en algunas experiencias comparadas» en AAVV: *Experiencias de flexibilidad normativa. La transformación del derecho del trabajo*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1992 [reeditado como *La flexibilidad*, FCU, Montevideo, 2001].
- Heilbroner, Robert y William Milberg: *Crisis de visión en el pensamiento económico moderno*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Jeammaud, Antoine: «Cambios y futuro del derecho del trabajo en Francia» en *Contextos, Revista Crítica de Derecho Social* N° 1, Buenos Aires, 1997.
- Mantero, Osvaldo: «Negociación colectiva» en AAVV: *El derecho laboral del Mercosur*, FCU / Relasur / OIT, Montevideo, 1995.
- Marx, Ivo: «Subvenciones al empleo y reducción de las cotizaciones empresariales. Dictamen de los estudios empíricos» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 120 N° 1 Ginebra, 2001.
- Monereo, José Luis: *Introducción al nuevo derecho del trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- Montoya, Manuel: *Derecho del trabajo y crisis económica*, Temis, Bogotá, 1990.
- Montoya, Manuel: *Derecho y trabajo*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1997.
- OIT: *Las relaciones laborales en el Cono Sur. Estudio comparado*, Informe Relasur, Madrid, 1995a.
- OIT: *El empleo en el mundo*, Ginebra, 1995b.
- OIT: «Trabajo decente», Memoria del director general, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión, Ginebra, 1999.
- Pisarello, Gerardo: «Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales» en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* N° 15, 12/2001, <www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA>.
- Podetti, Humberto: «Globalización económica y negociación colectiva» en AAVV: *Globalización económica y derecho individual de trabajo*, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago, 1998.
- Polanyi, Karl: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* [1942], FCE, México, 1992.
- Raso, Juan: «Globalización económica y negociación colectiva» en AAVV: *Globalización económica y derecho individual de trabajo*, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago, 1998.
- Romagnoli, Umberto: «Weimar, ¿y después?» en J. Aparicio y A. Baylos (comps.): *Autoridad y democracia en la empresa*, Trotta, Madrid, 1992.
- Sastre, Rafael: *El derecho al trabajo*, Trotta, Madrid, 1996.
- Simitis, Spiros: «¿El derecho del trabajo tiene aún porvenir?» en *Revista del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social* N° 12, 1-7/1997, Buenos Aires.
- Stallings, Bárbara y Jürgen Weller: «El empleo en América Latina: base fundamental de la política social» en *Revista de la Cepal* N° 75, 12/2000, Santiago.
- Supiot, Alain: *Crítica del derecho del trabajo*, MTSS, Madrid, 1996.
- Supiot, Alain (coord.): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Torres, Juan: *Análisis económico del derecho*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Vega, María Luz (ed.): *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Oficina Regional OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2001.
- Walwei, Ulrich: «Flexibilización y regulación del mercado de trabajo. Experiencias internacionales y opciones», Serie Prosur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 1996.
- Weller, Jürgen: «Los mercados laborales en América Latina: su evolución en largo plazo y sus tendencias recientes», Serie Reformas Económicas N° 11, Cepal, Santiago, 1998.

Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización

La alta movilidad de capitales e inversiones, así como los cambios en el comercio internacional, han reducido la capacidad regulatoria de gobiernos y sociedades frente a los mecanismos económicos de la globalización neoliberal. En el caso del medio ambiente, hay una suerte de «guerra» entre territorios que buscan atraer inversión y trabajo a costa de desregulaciones socioambientales. El artículo desarrolla cuatro tesis relacionadas con las políticas ambientales que deberían ser consideradas para enfrentar los condicionamientos y chantajes de las corporaciones, dinamizando la participación de comunidades y organizaciones.

Henri Acselrad

La literatura sobre política ambiental suele registrar dos modelos conceptuales: el modelo llamado racional y el denominado realista. Según el primero, los intereses no influyen en la definición de los problemas o en la adopción

Henri Acselrad: profesor del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) de la Universidad Federal de Río de Janeiro; investigador del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq. Organizador de *A Duração das Cidades-sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas*, DP&A, Río de Janeiro, 2001; y (con J.A.Pádua y S. Herculano) de *Justiça Ambiental e Cidadania*, Relume Dumará, Río de Janeiro, 2003.

Palabras clave: ecología política, globalización, ambientalismo, desarrollo, Brasil.

***Donde
los gobiernos
locales ceden,
el capital obtiene
las condiciones
institucionales
y socioambientales
más favorables***

de las soluciones. Se considera que ningún objetivo tiene impacto en la percepción de los desafíos. La tecnología y la ciencia responderían a las necesidades de las políticas, sin ser actores independientes dotados de agendas propias. Este modelo resulta lineal y su teoría social es unidimensional –los gobiernos optimizarían el beneficio social a partir de causas claras y efectos conocidos. Así, se ignoran los contextos históricos, geográficos y culturales; hombres y mujeres son «homo economicus» unidimensionales. Lo que escapa de la racionalidad y el orden es considerado mero ruido. Por el contrario, el modelo realista justamente encuentra en el ruido lo más explicativo, al considerar las motivaciones de los actores, la cultura, los diferentes tipos de conocimientos y de racionalidades en juego. Se trata de un modelo conceptual interactivo y no lineal, que define las condiciones bajo las cuales los diferentes tipos de conocimiento pueden tener impactos relevantes sobre las políticas. Desarrollaremos a continuación un ejercicio analítico que busca discutir las políticas ambientales brasileñas contemporáneas a la luz del modelo llamado realista, procurando describir a los actores e intereses en juego, sus razones y lógicas propias. Destacaremos, en particular, cuatro mecanismos particularmente exacerbados a partir del llamado proceso de globalización: la «guerra ambiental» favorecida por la competencia interlocal; las dimensiones ambientales de la inserción internacional de la circulación de mercancías; la intensificación de los riesgos ambientales asociados a la desregulación; y la acentuación de las desigualdades socioambientales.

La creciente competencia interlocal estimula la desregulación socioambiental, imponiendo el reto de combatir, en forma interinstitucional y articulada, esta «guerra ambiental» del mismo modo como se enfrenta la «guerra fiscal» entre estados que compiten en los beneficios ofrecidos para atraer inversiones de las grandes empresas¹.

Sabemos que la noción de globalización es vaga y de usos múltiples. Si hay un proceso que caracteriza las condiciones renovadas de reproducción del capitalismo a través de las reformas político-institucionales iniciadas en Brasil, en los años 90, es la gran rapidez con que los capitales se dislocaron en el espacio de la acumulación productiva y financiera. Apertura de mercados, privatizaciones y

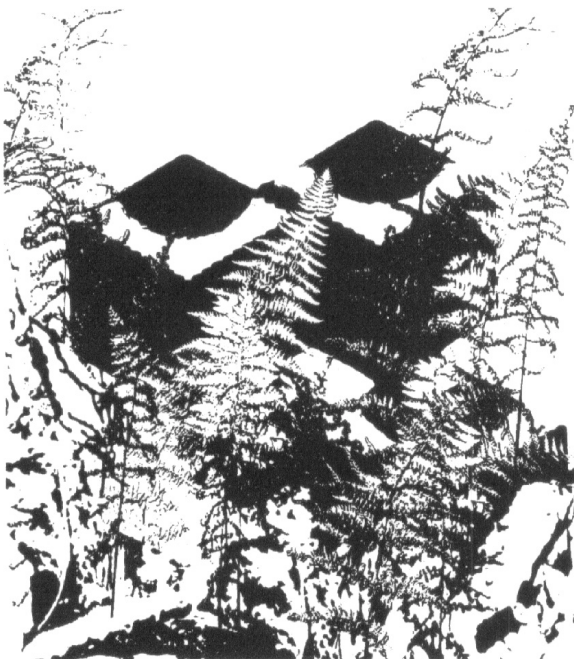
1. Guerra fiscal se ha denominado a la competencia desatada entre distintos estados o territorios subnacionales para atraer inversiones y radicaciones privadas ofreciendo beneficios fiscales. Del mismo modo, guerra ambiental sería la carrera de desregulaciones ambientales dirigidas a beneficiar nuevos emplazamientos o explotaciones [NE].

desregulación han sido los mecanismos decisivos para liberar a las grandes empresas transnacionales de las coacciones que hasta hacía poco les eran impuestas por los sistemas políticos. Se redefinió la estructura de la propiedad interna del propio capital a través de fusiones y absorciones, pero se rediseñaron también las condiciones de la relación del mismo con el propio tejido social –en particular con los espacios de la sociedad donde los niveles de organización habían, de algún modo, llevado al establecimiento de un cuerpo de normas de regulación social y ambiental. O sea, la apertura de los mercados permitió a los capitales actuar directamente como agentes políticos, buscando alterar, por su fuerza e influencia, políticas ambientales urbanas y, también, del trabajo.

Los medios utilizados pueden denominarse básicamente como chantaje de la localización. Esgrimiendo frente a los gobiernos locales sus posibilidades de generación de empleos y de ingresos, las grandes empresas procuraron obtener ventajas fiscales y normativas como condi-

ción necesaria para la localización de sus inversiones. Por un lado, pusieron en marcha mecanismos para una competencia interlocal, movida por la disposición de cada territorio a atraer las inversiones disponibles en el mercado global. Por otro, tendieron a dividir las sociedades locales, que se vieron apremiadas por la necesidad de contar con más empleos y por las presiones de las corporaciones en busca de ventajas locacionales –bajo las formas de desregulación fiscal, social y ambiental.

Este chantaje de localización tiene dos resultados: en primer lugar, las normas sociales y ambientales de las localidades que ceden a las presiones empresariales son revocadas, atenuadas o burladas; y también, los movimientos sociales pierden parte de su base de apoyo, acusados de plantear exigencias que dificultan la llegada de capitales y la supuesta dinamización de la renta y del em-



pleo. En las localidades que no ceden, los gobiernos y los movimientos son acusados de no ofrecer la «hospitalidad» exigida por las inversiones. Al poner en juego su enorme libertad para instalarse y desinstalarse, las grandes corporaciones buscan, de un solo golpe, desmontar el aparato regulador social, urbano y ambiental, y debilitar las resistencias de los movimientos sociales. Donde los gobiernos locales ceden, el capital obtiene las condiciones institucionales y socioambientales más favorables; donde los gobiernos locales no ceden, se crean, por el déficit de inversión, condiciones para el debilitamiento de la organización social, de modo que allí también se prepara un futuro más hospitalario para las corporaciones. La tan alabada «competencia» se esmera mucho por hacer que las condiciones sociales y ambientales medias del territorio estén poco reguladas para liberar los emprendimientos de cualquier compromiso con la sociedad o con la preservación del medio ambiente.

Se trata, por lo tanto, de un conflicto social donde el diferencial de movilidad es decisivo. Los agentes económicos dotados de mayor libertad –en este caso, las grandes empresas– ganan poder sobre los actores sociales menos móviles –como sindicatos y gobiernos locales. Estos son los resultados –nefastos para los actores sociales no dominantes– de la nueva correlación de fuerzas propiciada por las reformas políticas efectuadas por el neoliberalismo.

La nueva configuración del campo de fuerzas redefine también las condiciones de la resistencia frente a los propósitos del gran capital internacionalizado. Si las corporaciones usan el chantaje del empleo para hacer que la sociedad acepte «empleos de baja calidad social y ambiental», la resistencia a sus presiones deberá ser desarrollada por una alianza que sea capaz de hacer valer la demanda por «empleos de alta calidad social y ambiental». O sea, una alianza que reúna fuerzas sintonizadas de los movimientos sindicales y ambientalista, volcadas a evitar que el chantaje locacional resulte en un debilitamiento de los derechos adquiridos. Pero estas alianzas no podrán efectuarse solamente en el nivel de las comunidades sometidas a la presión de las corporaciones, sino también comprometiendo a aquellas que en el futuro puedan ser manipuladas con amenazas de deslocalización.

El caso reciente de la empresa Aracruz Celulose es ejemplar. Afectada por una ley sancionada en la Asamblea estatal de Espírito Santo, dirigió de inmediato sus planes de expansión del monocultivo del eucalipto hacia las áreas deprimidas del norte del estado de Rio de Janeiro, buscando captar el apoyo tanto de gobiernos como de los propios movimientos sociales. La resistencia jurídico-política organizada en Espírito Santo sería coronada por la reubicación de las

inversiones, penalizando a los trabajadores locales con el desempleo y premiando a las subregiones que se acogieran a las condiciones socioambientales del proyecto de monocultivo extensivo. Para resistir la «exportación de la injusticia ambiental», la organización de la sociedad en red interlocal resulta fundamental. En el caso del eucalipto, por ejemplo, fue esencial la conjunción de acciones entre la Red Alerta contra el Desierto Verde, de Espírito Santo –donde una articulación de múltiples sujetos sociales ya elabora una crítica teórica y práctica al modelo de desarrollo dominante en la región– y los movimientos del norte del estado de Rio de Janeiro y del sur de Bahía². La pretendida fuerza del agente inversor en un área deprimida y ambientalmente degradada fue contrarrestada por la capacidad de resistencia informada y articulada constituida entre los movimientos de los dos estados involucrados.

Por lo tanto, dadas las nuevas condiciones del «embate de movilidad» en un contexto de flexibilización neoliberal, una política ambiental democrática deberá ser capaz de crear límites a la presión empresarial a favor de la desregulación, elaborando, a imagen de una política contra la llamada «guerra fiscal», instrumentos que limiten la capacidad de las grandes empresas de presionar a los gobiernos estatales y municipales para flexibilizar sus normas ambientales recurriendo al chantaje de la creación de empleo e ingresos públicos.

El problema de la integración vial, afín a los programas de transporte, desarrollo y competencia internacional, se enfrenta en última instancia a la cuestión de la democratización de la tierra.

La construcción de vías de transporte no puede ser un factor de desarrollo si no está acompañada de medidas que estimulen la propia diseminación espacial y social de la actividad económica, asegurando flujos de cargas suficientes para que las carreteras sean rentables. De nada vale, para la mayoría de la población trabajadora del país, que se construyan rutas con la esperanza de verificar sus efectos indirectos en el desarrollo, sin que simultáneamente se promueva la distribución de la tierra, la apertura de caminos vecinales, programas de crédito y asistencia técnica para el fortalecimiento de la agricultura familiar a lo

2. La Red Alerta contra el Desierto Verde agrupa entidades de pequeños productores agrícolas, representaciones indígenas, de pescadores y de comunidades quilombolas, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, sindicalistas de la actividad maderera y de celulosa, entidades ambientalistas y ONGs movilizadas contra los riesgos ambientales y sociales de la expansión indiscriminada del monocultivo del eucalipto promovida a través de la expulsión o subcontratación de pequeños productores y comunidades rurales en Espírito Santo, Minas Gerais y sur de Bahía. Cf. Movimiento Alerta contra el Desierto Verde: *Os Danos Ambientais da Monocultura do Eucalipto no Espírito Santo e na Bahia*, FASE / ES, Vitória, 2001, 127 pp.

***Con la minimización
de la esfera pública
quien gobernó
el medio ambiente
fue el mercado***

largo de las áreas servidas por las obras viales, de acuerdo con las condiciones ambientales locales. Conforme ya sostenía el ingeniero brasileño André Rebouças en el siglo XIX, «toda empresa vial debe empezar siendo una empresa territorial, la solución del problema vial debe comenzar con la solución del problema de la tierra»³. La cuestión de la rentabilidad de las vías de transporte estaría resuelto, por lo tanto, con la democratización del acceso a la tierra, de sus márgenes. La democratización del acceso a la tierra y a sus recursos sería igualmente garantía de que esas rutas no sirvan exclusivamente a la explotación predatoria de la madera, a la especulación de los terrenos y al gran monocultivo químico-mecanizado de *commodities*. El montaje de una infraestructura de transportes concebida a la luz de la integración al mercado internacional y en la perspectiva de atracción de capitales internacionales para su financiamiento, solo le sirve a un modelo de desarrollo volcado a la exportación de recursos naturales y energía, recientemente revalorizado por sectores del Banco Mundial, para los cuales «algunos países latinoamericanos demostraron cómo el éxito de su desarrollo fue sustentado precisamente por las exportaciones de productos basados en sus riquezas naturales»⁴.

En la óptica de la sustentabilidad democrática, al contrario, la estrategia de desarrollo en el área de transportes debe adoptar una perspectiva integradora que articule al territorio como escenario permanente de luchas democratizantes, subordinando la inserción competitiva a los propósitos básicos de distribución de la tierra y de la renta, así como de reducción de las desigualdades regionales. Por su parte, el medio ambiente no debería, en esta perspectiva, estar reducido a su expresión económica –tal como ha sido el caso en el estudio de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso–, sino considerarse variable pertinente a los diferentes proyectos socioculturales de la sociedad: ni un simple momento de la economía de materiales y de espacio, ni un simple discurso sobre nuevas *oportunidades de negocios*. Al abarcar de manera integral el modo en que las intervenciones espaciales del desarrollo interferirán en el medio ambiente, se estará, al mismo tiempo, perfilando el mapa de la diversidad de proyectos socioterritoriales, otorgando adicionalmente a tales proyectos un tratamiento democrático, como vías posibles para la construcción sustentable de una justicia ambiental en el país.

3. En O.J.A. Galvão: «Comércio Interestadual por Vias Internas e Integração Regional no Brasil» en *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia*, Anpec, Belo Horizonte, 1993, pp. 157-279.

4. Confrontar D. Ferranti y G. Perry: «Recursos Naturais e Nova Economia» en *O Globo*, 24/8/01.

Para la prevención de los desastres socioambientales, se requiere la adopción de un keynesianismo hidráulico y forestal.

Con las políticas neoliberales que debilitan la capacidad del Estado para regular el movimiento de mercancías y de capitales, durante los dos mandatos presidenciales de Cardoso, el Gobierno tendió a ejercer su remanente poder de atracción de inversiones actuando en las áreas

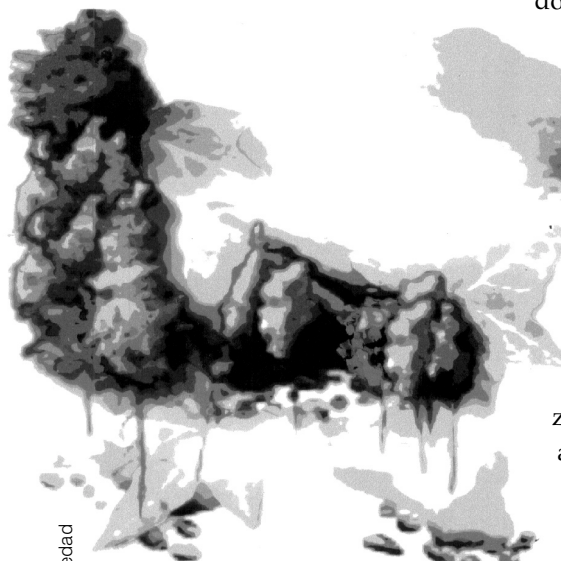
donde todavía conservaba cierto grado de autonomía, como oferta de exenciones fiscales, reducción salarial y desregulación ambiental.

Es posible encontrar las marcas de esta escasa reglamentación en la ausencia de políticas de prevención de los incendios forestales de Roraima –vinculados a la libertad otorgada a los grandes intereses pecuarios y especulativos en la región amazónica– como también en la crisis alimentaria que sobrevino con la más que previsible sequía de 1998 en el Nordeste brasileño. Han sido ejemplos emblemáticos de la «declinación de las políticas públicas», donde pro-

puestas que se pretendían reguladoras, como las de la Agenda 21, fueron inviabilizadas por un proceso que podemos llamar de «despolitización de las prácticas de gobierno». En un contexto de concentración monotemática en la estabilidad monetaria, un buen pilotaje sobre la tasa de cambio y la tasa de interés resumió la función normativa del Estado. Como afirmó José Luis Fiori, «el esquema rígido de la política deflacionaria y el riesgo de inestabilidad especulativa eliminaron las posibilidades de cualquier política pública –la salud del pueblo depende de la salud de los bancos» y no de las inversiones en salud⁵.

Así, durante el doble mandato de Cardoso la sustentabilidad del medio ambiente dependió fuertemente de la sustentabilidad de los bancos. Con la minimización de la esfera pública y de su capacidad de hacer política, quien gobernó el medio ambiente fue, en gran medida, el mercado –por la explotación

5. Confrontar. J.L. Fiori: «A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica» en *Novos Estudos Cebap* N° 43, 9/1995, pp. 157-172.



predatoria de los bosques, el derrame clandestino de efluentes en ríos y bahías, la intensificación de la exportación de recursos naturales y energía barata para el mercado global. A la vez, el mercado se ha mostrado recalcitrante e incapaz

***Las dinámicas
económicas
generan
un proceso
de exclusión
territorial
y social***

de regular la complejidad de los procesos socioecológicos, ateniéndose solamente a reducir cada fracción de espacio al simple valor que encierra para los actores centrales de la reestructuración global.

Si en 1998 el Nordeste vivió una sequía solo comparable a la de 1983 (a despecho del alerta previo y de la alta tecnología del Centro de Pesquisas del Tiempo y Estudios Climáticos del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales), es porque el modelo gubernamental de inserción pasiva en la globalización supuso reducir el desarrollo a un simple subproducto de lo que se entiende por «plena vigencia de los mecanismos de mercado», aunque en perjuicio de las dimensiones tenidas por subsidiarias, como medio ambiente, educación, salud, etc. Desarrollar, según esta acepción, significa simplemente impedir que los inversionistas especulativos, en la metáfora irónicamente ecológica del fallecido Roberto Campos, «se precipiten como una estampida de bueyes», demostrando «coraje de carnero y velocidad de liebre»⁶. Luego, en la misma forma como vemos se va perfilando, frente a los ojos desalentados de los brasileños el tipo degradado de salud y educación que el mercado nos puede ofrecer, las sequías e incendios de 1998, así como, en áreas urbanas, los frecuentes descubrimientos de depósitos irregulares de residuos industriales tóxicos y peligrosos durante 2001, nos ofrecieron las señales mucho más claras de la política ambiental que el mercado determina.

Una política ambiental democrática requiere de la garantía de condiciones ambientales esenciales, de seguridad alimentaria para la población y de la preservación de los ecosistemas forestales de los cuales dependen poblaciones indígenas y extractoras, así como de los microclimas requeridos para la producción agrícola en regiones fronterizas. En este sentido, todos los esfuerzos deben estar orientados a asociar los conocimientos de alta tecnología, como sensoriamiento remoto y geoprocresamiento, con los conocimientos de los pequeños productores y de las poblaciones tradicionales, para prevenir los efectos sociales indeseables de los eventos climáticos previsibles. Sequías, incendios e inundaciones pueden ser así evitados y/o sus indeseados efectos sociales reducidos a través de programas de control de inundaciones, de mantenimiento de canales

6. Cf. Roberto Campos: «A Crise Russa e Nós» en *Folha de São Paulo*, 20/9/98, p. 4.

y de irrigación, de garantía de transporte y de almacenamiento de alimentos; de apoyo técnico y crediticio a la pequeña producción agrícola en regiones de frontera –lo que configuraría medidas de un verdadero keynesianismo hidráulico y forestal.

A los efectos de enfrentar la creciente injusticia ambiental, se impone el reto de crear instancias específicas de discusión y acción política para la construcción de un medio ambiente compartido en forma justa.

El modelo de desarrollo dominante en Brasil se caracteriza por su injusticia ambiental. Además del desempleo, de la desprotección social y de la precarización del trabajo, la mayoría de la población se encuentra expuesta a fuertes riesgos ambientales, sea en los sitios de trabajo, en sus hogares o los lugares por donde transita. Los trabajadores, minorías étnicas, poblaciones tradicionales y grupos sociales más vulnerables se enfrentan a los riesgos constantes de las sustancias peligrosas, a la falta de saneamiento básico, a viviendas en laderas poco seguras y en las orillas de cursos de agua, sujetas a desbordamientos, a la proximidad de depósitos de basura tóxica, o al hecho de vivir sobre gasoductos o bajo líneas de transmisión de electricidad. Los grupos sociales de menor renta, en general, son los que tienen menor acceso al aire puro, al agua potable, al saneamiento básico y a la seguridad económica. Las dinámicas económicas generan un proceso de exclusión territorial y social que, en las ciudades, lleva a la gran masa de trabajadores a vivir en la periferia, y en el campo, por la falta de expectativas para obtener mejores condiciones de vida, impone el éxodo hacia los grandes centros urbanos.

Las tradicionales poblaciones extractoras y pequeños productores que viven en las regiones fronterizas de expansión de las actividades capitalistas sufren, por su lado, las presiones del desplazamiento compulsivo de sus áreas urbanas y de trabajo, perdiendo el acceso a la tierra, a las áreas forestales y a los ríos, sufriendo la expulsión por parte de grandes proyectos hidroeléctricos, viales o de explotación minera, maderera y agropecuaria. Sus actividades de supervivencia están amenazadas por la definición poco democrática y poco participativa de los límites y de las condiciones de uso de unidades de conservación. Estas situaciones reflejan un mismo proceso: la enorme concentración de poder en la apropiación de los recursos ambientales que caracteriza la historia de Brasil, concentración que se ha revelado como la principal responsable de lo que se ha llamado *injusticia ambiental*. Esta injusticia ambiental es el mecanismo por el cual las sociedades desiguales, desde el punto de vista económico y social, concentran los recursos ambientales bajo el poder de los grandes intereses econó-

***Los trabajadores
urbanos y rurales
están
frecuentemente
sometidos
a los riesgos
de tecnologías
sucias***

micos y destinan la mayor carga de daños ambientales del desarrollo a las poblaciones de baja renta, a los grupos raciales discriminados, a los pueblos étnicos tradicionales, a los barrios obreros, a las poblaciones marginales y vulnerables.

Por justicia ambiental, por el contrario, se entiende un conjunto de principios y prácticas que⁷: a) aseguran que ningún grupo social, sea étnico, racial o de clase, soporte una parte desproporcional de las consecuencias ambientales negativas de operaciones económicas, de decisiones de políticas y de programas federales, estatales, locales, así como de la ausencia u omisión de tales políticas; b) aseguran acceso justo y equitativo, directo e indirecto, a los recursos ambientales del país; c) aseguran un amplio acceso a las informaciones relevantes sobre el uso de los recursos ambientales y el destino de desechos y localización de fuentes de riesgos, bien como procesos democráticos y participativos en la definición de políticas, planes, programas y proyectos; d) favorecen la constitución de sujetos colectivos de derechos, movimientos sociales y organizaciones populares para ser protagonistas en la construcción de modelos alternativos de desarrollo, que garanticen la democratización del acceso a los recursos ambientales y la sustentabilidad de su uso.

La injusticia ambiental resulta de la lógica perversa de un sistema de producción, de ocupación del suelo, de destrucción de ecosistemas, de localización espacial de procesos contaminantes, que penaliza las condiciones de salud de la población trabajadora, que habita los barrios pobres y es excluida por los grandes proyectos de desarrollo. Esta es la lógica que mantiene a grandes sectores de la población marginados de las ciudades y de la ciudadanía, sin agua potable, recolección adecuada de la basura y tratamiento de cloacas. Una lógica que permite que grandes empresas lucren con la imposición de riesgos ambientales y sanitarios a los grupos que, aunque mayoritarios, por ser pobres, tienen menos poder para hacerse oír en la sociedad y sobre todo en las esferas del poder. Mientras las poblaciones de mayor renta cuentan con medios para reubicarse en áreas más protegidas de la degradación ambiental, las poblaciones pobres son espacialmente segregadas, residiendo en terrenos menos valorizados y geotécnicamente inseguros, utilizando tierras agrícolas que perdieron fertilidad y antiguas áreas industriales abandonadas, en general contaminadas por rellenos tóxicos clandestinos.

7. Declaración de constitución de la Red Brasileña de Justicia Ambiental, Niterói, septiembre de 2001.

Los trabajadores urbanos y rurales, por su lado, están frecuentemente sometidos a los riesgos de tecnologías sucias, muchas de ellas prohibidas en los países más industrializados, que diseminan contaminantes acumulados en forma persistente en el medio ambiente. Estas sustancias, además de provocar enfermedades en los propios trabajadores, producen «accidentes» a veces fatales en los niños que circulan en áreas de la periferia, donde se producen con frecuencia las descargas clandestinas de residuos tóxicos y peligrosos. La irresponsabilidad ambiental de las empresas poco previsoras alcanza en primer lugar y con mayor intensidad a las mujeres, a quienes cabe frecuentemente el lavado de los uniformes de trabajo contaminados de sus maridos o el manejo de recipientes de agrotóxicos transformados en utensilios de cocina. Ese ciclo de irresponsabilidad ambiental y social de las empresas contaminadoras e, igualmente, de muchos gestores y órganos gubernamentales desatentos, amenaza al conglomerado de los sectores sociales, habiéndose visto que ríos y alimentos contaminados por agrotóxicos y por la falta de tratamiento de cloacas acaban por afectar el conjunto de los consumidores y residentes en las ciudades.

La anancefalia en los niños nacidos en Cubatão (São Paulo), la presencia de sustancias cancerígenas conocidas como *drins* en las pequeñas fincas de Paulínia (SP), la estigmatización que perpetúa el desempleo

de los trabajadores contaminados por dioxina en el ABC paulista, la alta incidencia de suicidios entre los trabajadores rurales usuarios de agrotóxicos en Venâncio Aires (Rio Grande do Sul), son ejemplos que configuran las manifestaciones visibles de un modelo fundado en la injusticia estructural y en la desatención ambiental de empresas y gobiernos.

Enfrentar este modelo requiere terminar con la oscuridad y el silencio que se tienden sobre la distribución desigual de los riesgos ambientales; su denuncia, por otro lado, implica desarrollar articuladamente programas ambientales y sociales: no se trata de buscar el traslado de las prácticas dañinas hacia áreas donde la sociedad esté menos organizada, sino de democratizar todas las deci-



siones relativas a la localización y a las implicancias ambientales y sanitarias de las prácticas productivas y de los grandes proyectos económicos y de infraestructura. El tema de la justicia ambiental indica la necesidad de trabajar la cuestión del ambiente no solo en términos de preservación, sino también de distribución y justicia, ofreciendo el marco conceptual necesario para acercar las medidas de promoción de los derechos sociales y humanos, de la calidad colectiva de vida y de la sustentabilidad ambiental.

En esta perspectiva, son necesarias instancias de discusión y acción capaces de enfrentar la injusticia ambiental, contribuyendo a la lucha contra los males derivados del reparto desigual de los riesgos ambientales, estimulando la generación de informaciones relativas a las condiciones sociales de la distribución de los riesgos, y formulando medidas para la superación de la inequidad ambiental que afecta las condiciones de existencia de poblaciones pobres, minorías étnicas, trabajadores de los campos y de las ciudades, asegurando efectivamente iguales derechos a la protección ambiental.

Consideraciones finales

En el modelo realista de análisis de las políticas ambientales, como vimos, el «ruido» expresado en las asimetrías de poder puede ser justamente lo que hay de más esclarecedor sobre las condiciones concretas en que se configuran las políticas ambientales. Debemos preguntarnos sobre las motivaciones de los actores, la cultura, los tipos de conocimientos y racionalidades que se encuentran en juego. ¿Cuáles son hoy los elementos que definen la correlación de fuerzas entre los diferentes actores sociales en la disputa en torno de la distribución y acceso a los recursos ambientales? Como vimos arriba, gracias al chantaje de la localización, las grandes corporaciones pueden, en cierto modo, «internalizar las condiciones de desorganización» de los actores de la resistencia a sus propósitos de rentabilización de los capitales, optimizando sus condiciones locacionales tanto políticas como ambientales. Pueden también, lo que es más desafiante, hacer que las propias víctimas de los propósitos de intensificación de la explotación del medio ambiente y del trabajo salgan en defensa de los proyectos de los grandes capitales a los cuales son subordinados. La presencia de los cultivadores de soja del sur de Brasil entre los principales defensores de la legalización poco previsoramente del cultivo de soja transgénica a principios de esta década, ejemplificó cómo las presiones exógenas por competitividad pueden ser presentadas como un justificativo estratégico que permite a los principales interesados en el negocio con transgénicos –las grandes transnacionales agroquímicas– presentarse como humildes servidores del progreso técnico de

la agricultura, del combate contra el hambre en el mundo y de la apertura de los mercados a los productores rurales. Solo la capacidad crítica de actores contrahegemónicos puede oponer, en estas circunstancias, una cultura de los derechos a la lógica del interés.

Bibliografía

- Acselrad, H. (org.): *Meio Ambiente e Democracia*, Ibase, Río de Janeiro, 1992.
- Acselrad, H.: «Política Ambiental e Discurso Democrático. O caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente», XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 1996.
- Acselrad, H.: «Sustainability and Territory: Meaningful Practices and Material Transformations» en E. Becker y T. Jahn (eds.): *Sustainability and the Social Sciences. A Cross-Disciplinary Approach to Integrating Environmental Considerations into Theoretical Reorientation*, ZED Books, Londres, 1999, pp. 37-57.
- Acselrad, H.: «Sustentabilidade e Desenvolvimento: Modelos, Processos e Relações», *Cadernos de Debate*, FASE, Río de Janeiro, 1999, p. 67.
- Acselrad, H.: «Sustentabilidade e Território» en S. Herculanio, M.F.S. Porto y C. M. Freitas (orgs.): *Qualidade de Vida & Riscos Ambientais*, Eduff, Niterói, 2000, pp. 49-88.
- Acselrad, H.: «Políticas Ambientais e Construção Democrática» en M. Silva (org.): *O Desafio da Sustentabilidade*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 2001, pp. 75-96.
- Acselrad, H.: «Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil», *Caderno Temático* N° 10, FASE, Projeto Brasil Sustentável e Democrático, Río de Janeiro, 2001, p. 102.
- Acselrad, H.: «Justiça Ambiental. Ação Coletiva e Estratégias Argumentativas» en H. Acselrad, J.A. Pádua y S. Herculanio (eds.): *Justiça Ambiental e Cidadania*, Relume, Río de Janeiro, 2003, pp. 23-40.
- Acselrad, H. y C.C.A. Mello: «Conflito Social e Risco Ambiental. O Caso de um Vazamento de Óleo na Baía de Guanabara» en H. Alimonda (org.): *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Clacso, Buenos Aires, 2002.
- Acselrad, H. y J.P. Leroy: «Novas Premissas para a Construção de um Brasil Sustentable» en H. Rattner (org.): *Brasil no Limiar do Século XXI*, Edusp / Fapesp, San Pablo, 2000, pp. 183-210.
- Almeida, A.W.: «Universalização e Localismo, Movimentos Sociais e Crise dos Padrões Tradicionais de Relações Políticas na Amazônia» en *CESE Debate* N° 3, 1994, pp. 43-60.
- Blowers, A.: «Environmental Policy: Ecological Modernization or the Risk Society?» en *Urban Studies* vol. 34 N° 5-6, 1997, pp. 845-871.
- Boehmer-Christensen, S.: «Politics and Environmental Management» en *Journal of Environmental Planning and Management* vol. 37 N° 1, 1994, pp. 69-85.
- Caldwell, L.K.: «Environmental Policy as a Political Problem» en *Policy Studies Review* vol. 12 N° 3-4, 1991, pp. 104-117.
- Chesnaïs, F. y C. Serfati: «La fracture écologique» en *Contretemps* N° 4, 5/2002, pp. 97-111.
- Davis, M.A.: *Ecologia do Medo*, Record, Río de Janeiro, 2001.
- Davis, M.A.: *Holocaustos Coloniais*, Record, Río de Janeiro, 2002.
- Fabiani, J.L.: «La nature, l'action publique et la régulation sociale» en M. Jolivet y N. Mathieu: *Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui*, L'Harmattan, París, 1989, pp. 195-208.
- Fiori, J.L.: «Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica» en *Novos Estudos Cebrap* N° 43, 9/1995, pp. 157-172.
- Galvão, O.J.A.: «Comércio Interestadual por Vias Internas e Integração Regional no Brasil» en *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia*, Anpec, Belo Horizonte, 1993, pp. 157-279.
- Guimarães, R.: «Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentable. Desafios Institucionais e Setoriais» en *Planejamento e Política Públicas* N° 7, 6/1992, pp. 57-80.
- Kalaora, B.: *Au-delà de la nature l'environnement*, L'Harmattan, París, 1998, p. 199.
- Moraes, A.C.R.: «Notas sobre a Formação Territorial e Políticas Ambientais no Brasil» en *Território* vol. 4 N° 7, 7-12/1999, Río de Janeiro, pp. 43-51.

La gestión ambiental. ¿Imperativo ecológico o propiedad privada?

Algunas experiencias del caso chileno

Ingo Gentes

Ingo Gentes: investigador y consultor de la Universidad de Wageningen (Holanda), y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal, Santiago de Chile; docente en la Escuela de Derecho de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado. @: <igentes@eclac.cl>.

El mal manejo de los recursos naturales en combinación con una política neo liberal, han agravado y acelerado el deterioro ambiental, y han hecho surgir nuevos movimientos eco lógicos y acciones sociales en la región sobre la base de un derecho local. El artículo analiza el debate sobre la propiedad ambiental y la conceptualización de una gestión ambiental, tomando como ejemplo el caso chileno. El autor elabora nuevos elementos normativos para los actuales marcos regulatorios y la participación ciudadana, que deben consensuar entre la ampliación de una responsabilidad individual conforme a un derecho local ambiental, y la creación de una propiedad I patrimonial que obligue a los actores involucrados a aceptar medidas de compensación y restitución en caso de contaminar y consumir bienes ambientales (no) renovables.

Antecedentes

La aplicación de una gestión ambiental integrada sigue siendo una preocupación latente de los gobiernos. Políticas públicas insuficientes o ineficientes, un marco legislativo complejo y poco integrador, la falta de incentivos para la participación de nuevos actores en entidades de gestión ambiental, los deficientes planes de ordenamiento y planificación territorial, la falta de información, capacitación y educación, la ausencia de personal nacional calificado en el sector público y la carencia de fondos para contratado del sector privado local, son considerados por algunos sectores internacionales como los principales causantes de una «crisis de gobernabilidad» en el campo, por ejemplo, de una gestión del agua (v.Dourojeanni/Jouravlev;

Moreyra). A esto último cabe agregar que si bien existe una serie de redes importantes sobre estos temas, todavía se dispone de muy pocos estudios regionales al respecto y aún menor es el acceso a procedimientos y métodos de trabajo por cuenta (CEPAL1999).¹

El mal manejo de los recursos naturales, en combinación con una política abiertamente liberal y privatizadora y sin un marco regulatorio, han agravado y acelerado el deterioro ambiental en muchas regiones, causando escasez de fuentes de trabajo sostenibles (Chonchol; Schatan). En los últimos años tales factores han derivado en una crisis política, y por lo tanto en el surgimiento de nuevos movimientos ecológicos y acciones sociales a lo largo y ancho del continente americano (Carretón; Martínez Alier).

Todavía las políticas ecológicas no toman en consideración el «ecologismo de los pobres» (Cuha), al que podemos definir como luchas sociales (actuales e históricas) con contenido ecológico, de los pobres contra los (relativamente) ricos, sobre todo en ámbitos rurales, y junto al «ambientalismo indígena-campesino » (Cedicks) que entendemos como el uso de derechos territoriales y ancestrales contra la utilización y asignación externas de recursos. En consecuencia, quienes padecen u observan la destrucción de etnias y bosques nativoslo tropicales por la explotación indiscriminada de recursos naturales están aprendiendo a usar las ideas del ecologismo global para sus propósitos locales; y viceversa, ese «ecologismo de los pobres» que surge de conflictos locales es el mayor apoyo para lograr que la economía global se acomode a los límites de los ecosistemas (Martínez Alier/Roca Jusmet, p. 450). Los nuevos movimientos de resistencia vinculados a conflictos de distribución ecológica (desigual) deben ser entendidos como movimientos sociales contestatarios, al pasar la cuenta por un aumento de las externalidades en zonas y grupos marginados.

A medida que el sistema de mercado crece sin las regulaciones y ampliaciones necesarias, y el uso de recursos renovables y no renovables se vuelve más intenso, se producen más externalidades, es decir, perjuicios no medidos por valores de mercado, incluido el que representan el agotamiento de los recursos y el daño a los ser-

¹No olvidemos, sin embargo, que debido a la escasez de factores productivos comunidades indígenas-campesinas del sur de Chile, por ejemplo, realizan un uso predatorio de los recursos naturales, causando muchas veces un empobrecimiento del suelo debido a su sobreexplotación, cuando no una erosión que deja la tierra prácticamente inutilizable para fines agrícolas y forestales (v. De la Cuadra).

vicios ambientales, expresiones de la ausencia de una ecología política, social y comunitaria (Lipietz)².

En Chile, el aumento de los conflictos ambientales³, junto a las crecientes iniquidades y externalidades del sistema neoliberal en lo que se refiere a recursos y medio ambiente, derivaron en la búsqueda de un consenso amplio y en la concertación de múltiples intereses y actores, lo que se tradujo en la formulación de una norma reguladora de tipo marco, la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300 o LBMA, de 1994). Sin embargo, hasta la fecha la vigencia de esta norma no ha sido fiscalizada, lo que significa que en casos de conflicto por el acceso a recursos y el manejo de éstos, resulta un instrumento operativo poco funcional.

El presente artículo pretende reabrir el debate sobre la propiedad ambiental y el manejo de conflictos relacionados con recursos naturales. La pregunta pendiente será cómo implementar una gestión ambiental en sociedades neo liberales, según el orden de un imperativo ecológico o de la propiedad privada.

²En este sentido, el análisis del impacto ecológico de la mercantilización permite comprender el denominado «fenómeno de la tragedia de los comunes» de una manera más acertada que la misma explicación elaborada por Hardin. Para éste, por ejemplo, la utilización comunal de los recursos naturales es económicamente negativa en un contexto de crecimiento demográfico, ya que dificulta la gestión eficiente e incita a la sobreexplotación hasta el agotamiento: dado el carácter egoísta de la racionalidad económica humana, cada individuo intentará siempre explotar al máximo el recurso en su propio provecho, pues mientras las externalidades se distribuyen entre todos, los beneficios son individuales. Ante esta situación, Hardin aboga por la privatización individual o la estatización de los recursos, y por un control demográfico de la población. Sin embargo, en las sociedades rurales en América Latina, justamente la mercantilización causó aún más externalidades ecológicas, debido al sobrepastoreo y el uso indiscriminado de recursos hídricos, más allá de un resquebrajamiento de la solidaridad intergeneracional de las comunidades indígena-campesinas (Bedoya/Martínez). Son varias las críticas que Hardin ha suscitado entre los defensores del sistema comunal. La más generalizada es que confunden la «gestión comunal» de recursos con el «libre acceso» a éstos (Gascón): no entienden que la comunal también es una forma de propiedad, y que como tal conlleva una exclusión de los no beneficiarios y una regulación de sus usos. También se cuestionó la falta de estudios empíricos reflejada en sus planteos, ya que la realidad muestra que muchas comunidades son perfectamente capaces de usar y conservar los recursos que gestionan.

³Aldunate Balestra analiza 48 casos de conflictos ambientales registrados en importantes diarios chilenos entre 1974 y 1999, dividiéndolos en tres periodos: régimen militar (16 conflictos), gobierno de Patricio Aylwin (13), gobierno de Eduardo Frei-Ruiz Tagle (19). Este estudio muestra, por una parte, que las denuncias por problemas de este tipo avanzan en periodos de gobiernos democráticos, y por otra que, aunque la duración promedio de los conflictos disminuye a lo largo de los años, y los tipos de amenazas denunciadas varían, el conflicto (ambiental) es primordialmente un asunto de poder, donde la extraña combinación de la tecnología como «criterio de verdad» y la vía política como salida origina una tensión no resuelta que afecta con un riesgo de baja credibilidad las soluciones que se proponen, ya que estas decisiones no parecen transparentes y menos aún participativas.

Fundamentos de las políticas ambientales neoliberales

Conviene aquí volver a formular una pregunta esencial: ¿es Chile un país sostenible? Hace algunos años activistas e investigadores se plantearon esta interrogante, que fue respondida con muchas dudas (Claude; Larraín; Mendoza; Padilla). En suma, el modelo acumulativo basado en la exportación de materia prima, una política neoliberal con un Estado en su rol intervencionista debilitado, derechos privados omnipotentes y una segregación de la población entre (pocos) estratos económicamente ricos y (muchos) estratos pobres, obtiene pésimas notas desde el punto de vista de la sostenibilidad Gager; Rompczyk; Van Hauwermeiren/De Wel). No obstante, desde la perspectiva de los gobiernos de la Concertación, a partir de la ratificación de la LBMA se cristaliza un discurso que pretende vincular la justicia social y el desarrollo sostenible a largo plazo. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) debería configurar el eje conector, pero este sistema no pudo evitar la realización de megaproyectos⁴, ni significa, en caso de infracciones, pagos de indemnización o compensación. Voces críticas como las de Claude o Sabatini/Sepúlveda señalan que justamente los escasos mecanismos de participación que contiene el marco legal impiden en la práctica la implementación efectiva de los derechos ambientales:

La LBMA de 1994, aunque señala la importancia de la participación ciudadana -tanto en el ámbito de la generación de normas y planes, como en el SEIA- y reconoce el derecho de la ciudadanía a recurrir a los tribunales en caso de verse afectada, no contempla mecanismos que obliguen al proponente a acatar las observaciones de los afectados. Finalmente, cabe señalar que los plazos que la ley establece para que la sociedad civil participe, sobre todo en la proposición de objeciones al estudio de impacto ambiental (EIA) de un determinado proyecto, son claramente insuficientes (Claude, p. 156).

Bajo la tutela de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), la ley ambiental adquiere principalmente una función conceptual, antes que política o económica (arts. 69-74 de la LBMA). Según esta lógica, los conflictos ambientales deben resolverse sobre la base de consensos entre los interesados. No obstante, la ley de 1994 significó un primer punto de encuentro entre intereses meramente mercan-

⁴En primer lugar los proyectos hidroeléctricos realizados por Endessa (Pangué, Raleo) en la región del Bío-Bío, para los cuales se expropiaron tierras de las familias pehuenche, y solo en parte se pagó compensación. La pugna jurídica de algunas familias pehuenche, apoyadas por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), se alargó por varios años, «costó la vida» de dos directores de la Corporación, y terminó con una victoria de la transnacional Endessa (v. Morales 1998; Namuncura).

tiles y privados y el deber público de proteger, conservar y gestionar un manejo integral de los recursos naturales.

Existen todavía inmensas brechas que carecen de solución en cuanto a la implementación de las políticas ambientales. Podemos mencionar el asunto de cómo poner en práctica un desarrollo sostenible en el ámbito de la gestión municipal de los recursos naturales (Hoogendam); cómo consensuar los intereses de los actores en cuanto a los beneficios, el poder de decisión y el amparo legal, por ejemplo en zonas de alta vulnerabilidad ambiental (Métais et al.); o el asunto de la participación efectiva y real en el desarrollo y la elaboración de proyectos económicos de gran impacto ambiental (padilla). A esto se suman cuestiones de regulación, como son las sanciones, las compensaciones en caso de contaminación, extracción y desviación, y temas de corte cultural, como el derecho local ambiental (Romero et al.), la inclusión *dellocalknowledge* y el fortalecimiento de los grupos indígeno-campesinos⁵. Se puede decir que dichos puntos aún no han encontrado acogida en planes de desarrollo integral sostenible, y mucho menos en las propuestas de modificaciones legislativas (Sunke1997; 1999).

Chile no escapa a la pregunta central en los países de América Latina⁶ de cómo llegar a una política ambiental que, por un lado, ampare la propiedad individual (y/o colectiva) de los recursos naturales, y por otro declare actores dominantes en caso de que sea necesaria la intervención, la negociación, la mediación y el consenso en los conflictos ambientales. En efecto, las nuevas movilizaciones o sea, la nueva acción social por el acceso y el uso de recursos naturales, sobre todo tierra y agua- estarán encabezadas principalmente por diversos actores sociales, unidos en lo colectivo, no por la clásica lucha social, sino por el afán de lograr la superación

⁵Pareciera que en el tema indígena algunos países bajo estudio elaboran cuidadosamente facultades administrativas y de planificación, sin una definición clara de los derechos y obligaciones de todos los sectores interesados (p. ej., minería, agricultura, hidroeléctrica o maderera) y del Gobierno, ni de medios sustantivos y procedimientos para su defensa. El resultado son situaciones de indefinición y ambigüedad que no solo crean incertidumbres e inseguridad legal, sino que además no se traducen en el respeto efectivo de los intereses protegidos. Esto abre las puertas a consideraciones nuevas sobre el rol (dominante y exclusivo) de la ley y de la administración. Problemas recientes en la región, que son del conocimiento público, hablan de la importancia del tema (Getches/Solanes; Toledo Llancaqueo).

⁶En el marco internacional la pregunta es cómo lograr una justicia ambiental, o más concretamente cómo impulsar políticamente la creación de un Tribunal Internacional del Medio Ambiente (Stefani). A pesar de que existen más de 4.000 convenios, tratados e instrumentos con disposiciones para la protección del ambiente, la mayoría son bilaterales o no tienen pretensiones de universalidad. Además está la tendencia nacional de elaborar *soft laws* o derechos blandos que consisten en un compromiso más político que jurídico que emana de los instrumentos internacionales para la protección del ambiente. El resultado es que la actividad jurisdiccional internacional muchas veces resulta irrelevante, ya que el derecho ambiental internacional se ve privado de acceso a la jurisdicción y para dirimir las controversias se utiliza el arbitraje, que consiste en arreglos amistosos o simples regateos en torno de la cuantía de las indemnizaciones.

de la exclusión a través de alianzas coyunturales y de la igualdad (de derecho) ante la ley oficial (Duquelsky Gómez), unión que conlleva -sin lugar a duda- un fuerte acento en lo étnico y / o identitario. Serán actores múltiples y multiétnicos ligados en lo individual por la insatisfacción ante una inclusión parcial y sectorial en los logros de la modernización y frente a una ineficiente transferencia de los derechos humanos esenciales dentro de sistemas en transición a la democracia (Carretón).

Desde la perspectiva de las actuales políticas ambientales en América Latina se busca conciliar las múltiples trayectorias del ambientalismo⁷ con el mercado libre. O sea, que un ambientalismo de libre mercado brinda, según la idea de sus defensores, una serie de conceptos y herramientas que potencian la actividad productiva y la libertad individual, sin cambiar sus dinámicas esenciales, pero dotándolas de un barniz ecológico (Cudynas). Es decir, la misión oficial es convencer al ciudadano de que antes que nada es necesario el crecimiento económico, sea de las empresas o de la nación entera, el que automáticamente genera riqueza y luego se expande a otros sectores, incluido el ambientalismo. En este delineamiento general, la presencia del Estado es aceptada para mantener aquellas nociones que sustentan su poderío (fuerza, poder⁸ y autoridad), y asegurar un marco de condiciones que permitan el funcionamiento adecuado de los mercados, y en especial el mantenimiento del orden público y la protección de la propiedad privada.

⁷En Chile, por ejemplo, a partir de los años 90 se distinguen principalmente tres corrientes o caras del movimiento ecológico. Primero, los *conservacionistas* pasan a ser quienes buscan la preservación del medio ambiente sin establecer una relación directa entre los conflictos ambientales y el sistema social que los origina. Esta corriente no cuestiona el modelo neo liberal, por el contrario, su foco de atención es la protección y conservación de la flora y fauna en extinción. Segundo, los *ambientalistas*, si bien establecen una conexión entre el movimiento ecológico y el modelo económico, prefieren enfocar los excesos de éste y reformarlo desde el punto de vista ambiental. Aquí, a pesar de un leve cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente, el trabajo se orienta a sensibilizar la voluntad política de los gobernantes y la planificación económica, aunque está lejos de ser un instrumento para la movilización de las organizaciones populares. Tercero, los *ecologistas*, que sí asocian la crisis ambiental con el sistema socioeconómico, y en consecuencia denuncian que el modelo vigente no es ambiental ni socialmente sostenible. Su trabajo se orienta a una ecología social que busca cambios profundos y una movilización popular vinculada a la problemática ambiental, con el objetivo principal de una defensa de los derechos ambientales y la demanda de un nuevo modelo de desarrollo (Aldunate Balestra; Claude).

⁸El concepto de legitimidad o legitimación del poder fue, es y será uno de los temas centrales de la reflexión política, debido a que designa una cualidad intrínseca a toda forma de dominación: en palabras de Antonio Gramsci, el enlace entre los gobernados y los gobernantes -tradicionalmente dirigidos por los partidos. La legitimidad, en cuanto atributo de la «malla o red de poder» (Foucault) tiene dos implicaciones directas para el manejo de los recursos naturales: 1) quién(es) está(n) investido(s) del poder tiene(n) derecho a ejercerlo, en otras palabras, quienes tienen el poder legítimo deciden cómo administrar los recursos naturales y con eso cómo enfrentar y consensuar los conflictos; y 2) quien(es) lo asume(n) actúa(n) respetando las reglas prescritas para dicha acción, es decir, la ley oficial. Que en muchos casos excluye o minoría los marcos consuetudinarios locales en el buen manejo del recurso y la capacidad de solución de conflictos (v. Brooks; Puga et al.; Weber 1972).

Con la creación de la Conama, el Estado⁹ abrió un espacio para la implementación de un marco regulatorio para el medio ambiente. Se instauró un aparato que alberga menos funcionarios contratados que el Ministerio de Medio Ambiente del estado alemán de Baviera, y a través del cual se promueven mecanismos de mediación¹⁰ con el objeto de «consensuar» los intereses de un desarrollo posneoliberal con el concepto de un desarrollo sostenible¹¹. Así, el objetivo de los legisladores parece nítido: declarar derechos de propiedad claros y ejecutables que se consideran esenciales para el funcionamiento de una economía, ya que al ser de todos, los recursos no son de nadie. Las nuevas políticas ambientales neoliberales que surgen de ahí aún no internalizan los costos ambientales, por ejemplo, y tampoco las externalidades por el desarrollo de herramientas para tasar la contaminación (Bedoya/Martínez).

Un resultado de esta noción del medio ambiente es que las políticas de gestión ambiental excluyen la dimensión ética, y sus objetivos son establecidos por el mercado, en su sentido económico. En esta visión, el Estado no es negado, sino minimizado en cuanto darle un nuevo papel, subsidiario: es el encargado de asegurar que el mercado funcione (Berghammer Vega). En estas condiciones lo que se propone son medidas de gestión referidas, en su mayoría, a mecanismos de mercado, a fin de ajustar su eficiencia. Entre las medidas propuestas están los impuestos a la contaminación, un pago de uso o no uso, una asignación de cuotas de contaminación, y la compraventa de las cuotas en un mercado de «créditos» de emisiones contaminantes, incentivos económicos, etc. En pocas palabras, aquellos que tengan el dinero suficiente podrán pagar para seguir contaminando (Gudynas).

⁹Chile tiene una tradición histórica legal republicana y cultural católica. Es a partir de, y junto a, la construcción del Estado y el paternalismo eclesiástico que surge la nación como proyecto unificador (v. GÓngora). Como resultado, aún persisten actitudes paternalistas en gran parte de la sociedad (<<el Estado se preocupará, me otorgará, me garantizará>>), lo que, en su extremo, causa actitudes fatalistas (<<estonunca cambiará>>, «estamos en Chile no más», «qué esperan de los políticos», «los pobres son pobres porque son pobres») que también influyen en alguna medida en la consideración del asunto del medio ambiente como algo pasivo, de poca envergadura, y responsabilidad ajena o «de nadie».

¹⁰Por ejemplo, la mayoría de los proyectos de desarrollo económico debe estar acompañada de un EIA, pero con excepciones en caso de plantaciones forestales, lo que implica una serie de impactos muy negativos para áreas de desarrollo agropecuario e indígena en el sur (Díaz/Elgueta).

¹¹En esta dirección cabe señalar la confusión en los discursos políticos entre los conceptos de desarrollo sustentable y sostenible. Mientras la primera versión se inserta en la visión del Informe Brundtland (1987), «Nuestro futuro común», la segunda parece apegarse más a los modelos modernizados europeos, a partir de los años 60, que implican primero alcanzar y sostener un crecimiento económico (aun a costa de grandes externalidades, injusticias e iniquidades) y luego establecer una norma reguladora y la disciplina civil de manejar los recursos naturales cautelosamente, ya que lo que está en juego si se toman malas decisiones es el bienestar del dueño de la propiedad y, en su conjunto, de la sociedad entera. Para una mayor discusión de este dilema conceptual y práctico, v. Gentes 2000.

Pasos previos para una gestión integral de recursos naturales

Varios estudios de caso en Chile y otros países latinoamericanos indican dos factores que ofrecen nuevas oportunidades para mejorar las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales, y facilitar la resolución o gestión de los conflictos: por una parte, las estructuras y procesos de gobierno que incorporan a grupos antes excluidos de la toma de decisiones y, por otra, la disposición de multiplicar en el ámbito nacional sistemas de buen manejo local (v. Boelens/ Hoogendam; Brooks; Buckles; Leff). En definitiva, para que los conflictos se resuelvan de forma eficiente y se tomen decisiones sobre el manejo de los recursos naturales a satisfacción de la sociedad, será preciso negociar y poner en práctica nuevas y múltiples funciones para los interesados locales y externos.

El *primer paso*, fundamental para lograr tal disposición, es el reconocimiento del beneficio propio entre los interesados. En caso de que exista un derecho local a la gestión de recursos naturales, por ejemplo, vemos que las tradiciones occidentales de manejo de conflictos tienen que ser equilibradas con el estudio sistemático de las prácticas, conocimientos y recursos empleados, y las exigencias de los nuevos movimientos sociales (Duquelsky gómez).

El *segundo paso* es crear un ambiente de relaciones sociales de confianza y justicia entre los gobiernos y las organizaciones locales y no gubernamentales, eje a través del cual se deben crear nuevos sistemas de comunicación y capacitación para aumentar la aptitud de las comunidades para generar información y conocimientos útiles para los interesados (Buckles). Por lo tanto, es a partir de un análisis (por parte de los interesados) de las áreas problemáticas y los conflictos, que se cataliza la necesidad de un cambio institucional. Este análisis, desde el punto de vista de todos los actores, puede ayudar a separar las causas múltiples del conflicto¹², y aportar un caudal de conocimientos aplicables a la identificación y elaboración de soluciones.

El *tercer paso* es remodelar el papel de las ONGs en las políticas medioambientales,

¹²Una política equilibrada de manejo y usos del agua debe advertir, p. ej., que el acceso al agua para las comunidades altas de la zona andina es también una condición esencial para la protección de las fuentes de agua y no, como contrariamente se ha manifestado, para su destrucción. El interés de los actores indígena-campesinos en proteger las zonas altas, verdaderos reservorios de agua para la producción, no es solo cuestión de «concientización» (Métais et al.). Se relaciona, entonces, en primer lugar, con un acceso justo y seguro al recurso, concertado con los otros usuarios del territorio, y, en segundo lugar, con el desarrollo de sistemas de producción intensivos que incentivarán a los regantes a proteger las fuentes de las cuales dependen sus ingresos económicos y la sostenibilidad de todo el sistema de recursos hídricos (División de Recursos Naturales y Energía).

principalmente como soporte de los sectores de capacitación, asesoría e implementación de pequeños modelos alternativos de desarrollo, donde en la actualidad hay un gran vacío operativo difícil de llenar por las políticas públicas sobre medio ambiente. El trabajo «en lo pequeño» de las ONGs ayudó a consolidar los primeros grupos de investigación del medio ambiente -Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (Cipma), Instituto de Ecología Política (IEP), Centro de Alternativas de Desarrollo (Cepaur)-, que dentro del proceso de una transición a la democracia asumieron un rol activo de contribuir a una nueva conciencia social, ambiental y, por último, cultural, que rompiera con las posturas meramente neoliberales en materia de desarrollo (v. Aldunate Balestra; Claude).

Conflicto, colaboración y negociación en el manejo de los recursos naturales

Cabe preguntarse, ¿cómo surge un conflicto? Éste es, en definitiva, una experiencia intensa en la comunicación y la interacción, con un potencial transformador (Buckles). Los conflictos solo se resuelven cuando se eliminan las fuentes de tensión entre las partes, situación que puede ser la antítesis de la vida social. Entre la diversidad de conflictos ambientales, podemos distinguir básicamente dos tipos: 1) los de enfoque cultural, que se producen en torno de la formulación y ejecución de políticas ambientales, y en donde intervienen principalmente diferencias de orden valórico (Sabatini/Sepúlveda); y 2) los conflictos ambientales locales, que se generan entre los actores de una determinada localidad, fundamentalmente por causa de intereses contrapuestos en relación con las consecuencias o el impacto ambiental negativo de alguna actividad (Geisse/Sabatini). En este sentido, los conflictos por el acceso y manejo de recursos naturales pueden tener connotaciones de tipo distinto (como clasistas, políticas, de género, edad o étnicas), y se pueden producir en diversos niveles, desde el ámbito familiar al plario local, regional, social y mundial. De hecho, la mayoría de esos conflictos se extiende más allá de las interacciones, para alcanzar incluso a actores y procesos de otras esferas. En consecuencia, los recursos pueden ser usados por algunos en formas que afectan la subsistencia de otros. Las diferencias de poder entre los grupos pueden ser enormes y puede estar en juego, si no la supervivencia, al menos el equilibrio entre el ecosistema y el desarrollo humano. Los conflictos resultantes a menudo conducen a un derroche caótico de capacidades humanas y al agotamiento de los mismos recursos naturales en los cuales se basan la subsistencia, la economía y la sociedad (Gascón; Martínez Alier).

Actualmente el consenso dominante académico-económico parece buscar y definir *soluciones alternativas de disputas*, que se refieren a una serie de métodos de colabo-

ración, que incluyen la conciliación, la negociación y la mediación (Buckles). Esto es evidente cuando observamos la situación en la zona andina, donde muchos grupos de usuarios no se sienten reconocidos en la generalidad de la ley, que no representa sus lógicas de gestión y principios culturales, ni recoge sus necesidades, potencialidades y formas organizativas (Boelens/ Doornbos, p. 285). Un buen ejemplo citado es la participación en obras de riego que crea derechos de usos del agua y de la infraestructura, así como de intervención en la toma de decisiones sobre las normas de funcionamiento del sistema. Aquí la acción social refleja los derechos¹³ y privilegios de estos grupos en la propiedad colectiva de las fuentes y las obras de riego (Coward).

De acuerdo con Boelens/Hoogendam (p. 309) en el caso del recurso hídrico, el dominio del agua es una expresión de poder, y el derecho al agua, más que una mera relación que define el acceso y la forma de uso de una manera jurídica, económica y técnica, es una relación social guiada por una reciprocidad contractual. Aceptando este enfoque holístico, el derecho al agua remite a una relación de exclusión e inclusión, y hace operativo y funcional un determinado control, tanto sobre los procesos de toma de decisiones, como de las reglas y sus definiciones, obligaciones, sanciones y sus respectivas aplicaciones. En última instancia es evidente, siguiendo la lógica weberiana, que «las relaciones de poder determinan la distribución de los derechos al agua y, a la vez, éstos reproducen y/o reestructuran las relaciones de poder (ibíd., p. 309; Carretón; Weber 1994).

No obstante la inexistencia de una única receta metodológica sobre la intervención social¹⁴ en la definición de nuevas reglas y la reorganización de las instancias

¹³También cobra validez la fuerza del derecho como un campo social de autonomía menor según Bourdieu, cuando denomina como uno de los efectos propiamente simbólicos del derecho «a la norma jurídica que tiende a informar realmente las prácticas del conjunto de los agentes, más allá de las diferencias de condición y de estilo de vida: el efecto de universalización viene a redoblar el efecto de autoridad social que ya ejercen la cultura legítima y sus detentadores para dar toda su eficacia práctica a la coacción jurídica» (p. 213). Inscrito así en la lógica de la conservación, el trabajo jurídico es uno de los fundamentos más importantes para la conservación del orden simbólico debido a otro rasgo de su funcionamiento: «mediante la sistematización y la racionalización a las que somete a las decisiones jurídicas ya las reglas invocadas para fundamentarlas o justificarlas, el derecho confiere el sello de la universalidad, factor por excelencia de la eficacia simbólica, a un punto de vista sobre el mundo social que, (...) no se opone en nada decisivo al punto de vista de los dominantes» (p. 212). No es exagerado, entonces, plantear que «el derecho hace el mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por este mundo» (p. 202).

¹⁴La nueva intervención en lo social surgirá, a nuestro modo de ver, en relación con diferentes planos de acción dentro de escenarios que buscan «incluir lo excluido», es decir: 1) en la detección de lo «anormal e injusto» y su clasificación; 2) en la aplicación de formas de disciplinamiento; y 3) en la articulación de ambas partes para construir en forma permanente a ese «otro» sobre el cual se interviendrá. Es por eso que «<<intervenir en lo social puede significar, o no, unir aquello que una vez se fracturó, recuperar las sociabilidades perdidas, que sumadas conducen a la reconstrucción de la sociedad» (Carballeda, p. 32).

locales para su implementación en el manejo y control local, Apollin (p. 276) señala algunos pasos previos que permiten obtener una comprensión profunda de la realidad: 1) el conocimiento de la historia social, especialmente del desarrollo de los mecanismos de la acción colectiva, de los distintos grupos sociales, de sus posiciones y lógicas internas; y 2) el análisis de las condiciones actuales y su evolución histórica, especialmente de la gestión múltiple de agua de riego, de las reglas existentes (derechos, obligaciones, instancias vigentes), pero también de las prácticas reales del uso concreto del agua, de los conflictos y de las modalidades y actores para su (no) resolución. Para analizar situaciones de malo buen manejo de recursos naturales hay que tener ciertas informaciones indispensables como: 1) la dinámica histórica local, en especial los antecedentes de la creación, transmisión y conservación de bienes naturales; 2) el funcionamiento del sistema en detalle y sus consecuencias sobre los sistemas de producción agropecuarios; y 3) la dinámica de las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad local.

En Chile, para volver a nuestro ejemplo inicial, existe, más allá de una falta de transparencia de los medios de información, una grave negligencia en la adquisición de datos empíricos sobre el estado del medio ambiente y el monitoreo de las grandes inversiones económicas¹⁵ Muchos de los conflictos se desatan, en el caso del riego, por el uso indiscriminado del derecho de aprovechamiento de aguas en sistemas de riego extraprediales, la falta o pasividad de acciones judiciales referidas a situaciones de iniquidades, y la inexistencia y / o no reconocimiento de formas de organización local de mediación y participación. Esto último complica especialmente el asunto del fortalecimiento de los usuarios en las legislaciones actuales, como lo demuestran casos específicos en Chile (v. Cancino; Floto; Jaeger Cousiño; Padilla; Peña Torrealba). Aquí no basta con transferir meramente una tecnología renovadora o conceptos jurídicos oficiales; también hay que rescatar y revitalizar los modelos y capacidades locales de participación y mediación en un conflicto ambiental. Más allá de enfocar la práctica local en programas de capacitación y fortalecimiento, el trabajo futuro debería reafirmar el concepto *de equidad* (Calaz) manejado por los actores locales en cuanto al acceso y uso del agua, el cual posiblemente no coincida con la percepción de igualdad y eficacia técnico-jurídica promovida por los así llamados especialistas. En este sentido, de acuerdo con Boelens/Hoogendam (p. 314) «fortalecer» para luego poder negociar, tendría que implicar también transformar las relaciones de participación que reafirman la subordinación. En otras palabras, el reconocimiento de la diversidad local en todos

¹⁵Esta situación se evidencia en la minería, que salvo algunos intentos nacionales de monitoreo (recuérdese el trabajo del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales), no recibe la atención pública necesaria para cumplir con un mínimo de estándar ambiental (Padilla; Verdugo Ramírez de Arellano).

sus sentidos tendrá que llevar a la construcción, recreación y fortalecimiento de organizaciones y sistemas de gestión integral del agua que se basen en las normas específicas de sus creadores locales, su acción colectiva, su resistencia, como así también su capacidad de reclamo y propuesta, en interacción por supuesto con el entorno sociopolítico mayor (Carretón).

El dilema de la "propiedad ambiental"

Bienes ambientales como el agua, el aire y el suelo son, con respecto a sus funciones ecológicas, bienes comunes o bienes públicos, aun cuando es posible repartirlos según su utilidad económica y con eso concesionarios. En Chile, por ejemplo, la gestión del agua se debe someter al derecho privado, que implica una repartición y concesión de recursos y bienes públicos (Bauer 1997; 2001). Esta práctica contradice las tres «reglas doradas de la gestión ecológica de recursos naturales» (Simonis 1997), que podría presumirse de la siguiente manera: 1) los recursos no renovables deberían ser usados solamente de tal manera que puedan ser sustituidos en igual calidad y cantidad por recursos renovables; 2) la tasa de uso de recursos renovables no debe sobrepasar la de recuperación; 3) la emisión de contaminantes no debería sobrepasar la capacidad de absorción del ambiente; en otras palabras, los insumos de particulares no deben exceder la tolerancia de los sistemas ecológicos.

Por una parte, en sus casos específicos los problemas ambientales centrales en Chile ponen de manifiesto una ignorancia parcial o total respecto de estas reglas. En el modelo de acumulación de corte neoliberal no están incorporadas las externalidades (Cudynas; Martínez Aliér/Roca Jusmet). El bien ambiental (*Umweltgut*) del agua se entiende en este modelo como un bien de capital (*Vermogellsgut*), es decir, se puede usar libre y completamente. La introducción de un principio de consumo ecológico (Wackernagel/Rees) efectivo y racional implicaría que, en casos donde éste es inevitable, se impida el abuso y se garantice la compensación física. La pérdida de capital (hídrico o terrestre) de una de las partes, debe ser compensada por la acumulación de capital (de igual naturaleza) de otra (Simonis 1997, p. 8; 1998).

Por lo demás, el concepto de recurso natural no se entiende en su dimensión holística, la cual abarca cuatro ámbitos: 1) los recursos naturales están integrados en un entorno o espacio interconectado, donde las acciones de un individuo o grupo pueden generar efectos (negativos) que afectan a la multitud; 2) los recursos naturales también están integrados en un espacio social compartido, donde se establecen relaciones complejas y desiguales entre una amplia gama de actores sociales, por ejemplo, productores para la exportación agrícola, pequeños agricultores, minorías

étnicas, organismos gubernamentales, etc.; 3) la creciente escasez de recursos a causa del rápido cambio ambiental y el aumento de la demanda y su distribución desigual, lleva a plantear que no es precisamente la utilidad -el valor del recurso en precio neto y el abastecimiento- la que mejor garantiza la propiedad ambiental, sino la gestión integrada de recursos naturales, la administración coercitiva del agua y la tierra, por ejemplo, y el rol de las intervenciones, sanciones y recompensación, en fin, el marco regulatorio local, regional y nacional; 4) los recursos naturales son usados por las personas según modos que se definen de manera simbólica y cultural. Es indispensable recurrir a principios éticos, de acuerdo con los cuales la tierra, los bosques y los cauces no son solo recursos materiales por los que compiten las personas, sino también parte de una forma particular de vida (agricultor, ganadero, pescador, maderero), de una identidad cultural y un conjunto de funciones que dependen del sexo y la edad. Estas dimensiones simbólicas también se prestan a luchas ideológicas, sociales y políticas, pero tienen una enorme trascendencia práctica para la buena gestión de los recursos naturales y el proceso de manejo de conflictos(v. Buckles; CEPAL1999;Goulet; Leff).

En consecuencia, un orden de propiedad ambiental podría establecerse en dos niveles (v. Lowy; Messner; Moreyra; Scholz; Simonis 1998).El primero parte de la idea de que los aspectos de la protección del medio ambiente deberían tener más fuerza en el orden jurídico, principalmente, y en el derecho privado. Para eso, en este caso concreto, se debería fortalecer la responsabilidad de los «propietarios del agua» con respecto al uso y la contaminación que tienen que ver con el dominio. Los «derechos de contaminar» deben ser modificados en derechos comprables, por cuyo uso hay que pagar. Este concepto, que se acerca a una ampliación efectiva de los derechos privados de bienes ambientales, se desarrolló en Estados Unidos y apunta a la reducción de la contaminación ambiental (no a la reducción de consumo ambiental). El segundo nivel parte de la idea de que el ambiente es por naturaleza un bien común (público). La utilidad económica del recurso debería ser fortalecida según un derecho social colectivo, lo que significa introducir un derecho de propiedad *yj* o dominio compartido: la propiedad económica de bienes naturales como dominio individual y patrimonio comunitario.

No obstante, hay que aceptar que es ciertamente difícil contribuir a promover un desarrollo del «capital social comunitario» (Durstun) de poblaciones rurales, por ejemplo, aunque en muchas comunidades campesinas rige una cultura relativamente individualista (familiar) y de dependencia y dominación, pero, paradójicamente, se exhibe a la vez un amplio y dinámico repertorio de normas diversas, incluidas las que podrían servir de soporte simbólico a las prácticas solidarias y recí-

procas. En este sentido, construir capital social comunitario es una forma particular de capital social que abarca el contenido informal de las instituciones que tienen como finalidad contribuir al bien común (Kliksberg).

Implicaciones para las políticas ambientales futuras

Según el recorrido anterior, la gestión ambiental debe ser sostenida por las mismas comunidades con vías socioeconómicas propias y endógenas, autogestionadas y sostenibles, lo cual requiere, en un primer paso, una investigación multidisciplinaria que arrojaría antecedentes específicos sobre el espesor cultural existente, las capacidades locales de acción comunitaria, y las necesidades públicas de subsidiar y consensuar en dicho territorio. Lo anterior contribuiría, en un segundo paso, a la formulación de estrategias y líneas de acción para la política pública de designar áreas de desarrollo indígena campesinas, considerando este modelo como replicable para un futuro plan de manejo integral de recursos naturales en una zona culturalmente cohesionada (v. Durston; Saavedra; Dillehay).

Volvamos al caso de los recursos hídricos. Justamente debido al registro cuantitativamente escaso de los derechos (de propiedad individual) sobre el agua, por ejemplo (v. Vergara Blanco 1998), las costumbres y usos cotidianos adquieren aquí una gran importancia bajo la tutela de un aprovechamiento efectivo, sostenible y equitativo, ya que hay que tornar en cuenta un punto esencial: decretar obligaciones y restricciones sobre la base de la legislación estatal con que se limitan y regulan los derechos de propiedad privada atenta contra el principio del modelo (chileno, p. ej.) de la libertad de propiedad (*Eigentumsfreiheit*), que otorga al propietario un acceso no limitado a bienes comunes (v. Gascón; Hardin). De esta relación tensa pueden derivarse dos reformas posibles a los actuales marcos regulatorios: o la ampliación de la responsabilidad individual conforme a un derecho consuetudinario local, o sea una práctica social, o la creación de una propiedad que obliga a una compensación en caso de contaminación y consumo de bienes ambientales (no) renovables (Barrantes; Simonis 1997).

No obstante, en la creación de un concepto de «propiedad ambiental justa y equitativa» hay que considerar que: 1) la demanda de propiedad, en el sentido del uso y carga para la naturaleza, puede ser reducida en la medida en que ésta haya sido más sobreexplotada o contaminada; 2) la definición de la dimensión del uso permitido o de la carga no puede ser decidida únicamente por los sectores (p. ej., minero, industrial, etc.) que más representatividad tienen o más ventaja sacan; y 3) la pro-

piedad de recursos naturales no solo debe incluir los derechos de usos, sino la obligación y el deber de proteger, conservar y restituir el patrimonio de bienes.

A nuestro modo de ver, hay que replantear la prioridad estatal en el sentido de un concepto normativo de desarrollo social e integrador, decidiendo, por una parte, entre la conservación de los recursos, la supervivencia del ser humano, de los animales y del medio ambiente, y por otra, la conservación de la libertad del hombre y de la justicia como garante del desarrollo. Por otro lado, hay que asumir que los proyectos de inversión e intervención también transforman la estructura o el «sentido de propiedad» (Gerbrandy /Hoogendam), y la participación en dichos proyectos requiere igualmente la certeza de que los futuros derechos y ventajas de los usuarios estén claros y sean ampliamente respetados. Varias experiencias a lo largo de la región subrayan que la gestión de recursos naturales implica la capacidad reflexiva de manejar los conflictos en una forma crítica pero constructiva, lo que incluye dos pasos básicos: el análisis del conflicto y la intervención planificada de múltiples partes (Boelens/Hoogendam; Brooks; Cancino; Dourojeanni/Jouravlev). El objetivo principal debe ser descubrir los distintos sistemas y normativas, y conocer las prácticas campesinas y los intereses existentes para, sobre esta base y junto a los grupos locales, buscar alternativas respecto de la «distribución y conservación futura, equitativas y justas» (Boelens/Doornbos, p. 297) de la propiedad ambiental.

Bibliografía

- Aldunate Balestra, Carlos: *El factor ecológico. Las mil CíTas del pensamiento verde*, LOM, Santiago, 2001.
- Apollin, Frédéric: «La renegociación de los derechos de agua en el antiguo sistema de riego de Urcuqui, Ecuador» en Boelens/Hoogendam, pp. 261-280.
- Aylwin, José (comp.): *Políticas públicas y pueblo mapuche*, Escaparte, Temuco, 2001.
- Barrantes, Roxana: «Cuentas nacionales, medio ambiente, recursos naturales» en *Debate Agrario* N° 33, 2001, Lima, pp. 61-72.
- Bauer, Carl: «Bringing Water Markets down to Earth: the Political Economy of Water Rights in Chile» en *World Development* vol. 25 N° 5, 1997, pp. 639-656.
- Bauer, Carl: «20 años del Código de Aguas chileno: lecciones nacionales e internacionales para las reformas del Derecho de Aguas» (trabajo presentado en las IV Jornadas de Derecho de Aguas, Programa de Derecho Administrativo), Serie Aguas N° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2001.
- Bedoya, Eduardo y Soledad Martínez: «La ecología política y la crítica al desarrollo» en *Debate Agrario* N° 29-30, 1999, Lima, pp. 112-146.
- Berghammer Vega, Jorge: «Minería y medio ambiente ante la liberalización económica» en Quiroga Martínez, pp. 247-298.
- Boelens, Rutgerd y Paul Hoogendam (eds.): *Derechos de agua y acción colectiva*, IEP, Lima, 2001.
- Boelens, Rutgerd y Bernita Doornbos: «Derechos de agua y el empoderamiento en medio de marcos normativos conflictivos en Ceceles, Ecuador» en Boelens/Hoogendam, pp. 281-306.
- Bourdieu, Pierre: *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 2000.

- Brooks, David B.: *Water: LaCill-level Management*, International Development Research Centre (IDRC), Otawa, 2002.
- Buckles, Daniel (ed.): *Cultimr la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Otawa, 2000.
- Cancino, Carmen: «Conflicto de aguas de regadio en el sector las Pataguas, Valdivia de Paine» en *Ag1ta, Vida y Desarrollo* (Actas del III Encuentro de las Aguas), IICA, Ministerio de Obras Públicas, Santiago, 2001.
- Carballeda, Alfredo c.: *La intervenció en lo social. Exclusión e integración en los nuejJS escenarios sociales*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Claude, Marcel: *Una vez más la miseria. ¿Es Chile un país sustentable?*, LOM, Santiago, 1997.
- Cepal: *La peque/ia cuenCil de montOfia en la gestión del desarrollo y en la consen.ació de los recursos naturales*, División de Recursos Naturales y Energía, Cepal, Santiago, 1987.
- Cepal: *Tendencias actuales de la gestión del agua en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago, 1999.
- Chonchol, Jacques: *¿Hacia dónde nos lle m la globalización? Reflexiones para Chile*, LOM, Santiago, 1999.
- Coward, E. Walter: «Property in Action. Alternatives for Irrigation Investment», Workshop on Water Management and Policy, Universidad de Khon Kaen (Tailandia); 1983.
- De la Cuadra, Marcelo: «Génesis, actores y perspectivas del conflicto mapuche. Un breve balance» en *Persona y Sociedad* vol. XVI N° 1, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2002, pp. 57-68.
- Díaz Gacitúa, Miguel y Raúl Elgueta Riquelme: «La protección y uso de las aguas entre los mapuches de la Araucanía. Problemas y perspectivas para el desarrollo indígena» en *Anales del III Encuentro de las Aguas, Panel 2: PolítiCils y Estrategias para el Desarrollo del Recurso Hídrico*, MOP / Minagri / IICA, Santiago, 2001.
- Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev: «Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 35, Cepal, Santiago, 2001.
- Duquelsky Gómez, Diego J.: *Entre la ley y el derecho. Una aproximación a las práctiCils jurídiCils alternatims*, Estudio, Buenos Aires, 2000,
- Durston, John: «Construyendo capital social comunitario» en *Revista de la Cepal* N° 69, 1999, Santiago, pp. 103-118.
- Floto, Edgardo: «Manejo de recursos hídricos en Chile. Potencialidades y limitaciones del mercado del agua» en P. Anguita y E. Floto (eds.): *Seminario Intemacional Gestión de ReC11rsos Hídricos*, 1997, pp. 50-77.
- Galaz, Victor: «Water and Equity. A Game- Theoretic Exploration of the Chilean Water Market's Social Impacts», Flasco, Santiago, 2002.
- Garretón, Manuel Antonio: «Cambios sociales: actores y acción colectiva en América Latina», Serie Políticas Sociales N° 56, Cepal, Santiago, 2001.
- Gascón, Jorge: «La polémica sobre la tragedia de los comunes: un caso andino» en *Debate Agrario* N° 25, 1996, Lima, pp. 21-35.
- Geisse, Guillermo y Francisco Sabatini: «¿Por qué la Escondida?» en Sabatini/Sepúlveda, pp. 251-264.
- Gentes, Ingo: «*Agua es vida*»: comunidades indígenas de agua y minera en el Norte Grande-Chile, Wissenschaftlicher Verlag Berlin (WZB), Berlín, 2000.
- Gentes, Ingo: «Derecho al agua de los pueblos indígenas en América Latina», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 38, Cepal, Santiago, 2001.
- Gerbrandy, Gerben y Paul Hoogendam: «La materialización de los derechos de agua: la propiedad hidráulica

- en la extensión y rehabilitación de los sistemas de riego de Punata y Tiraque, en Bolivia» en R. Boelens y P. Hoogendam (eds.): *Derechos de agua y acción colectiva*, 1^{er} Ed., Lima, 2001, pp. 63-83.
- Gedicks, Al: *The New Resource Wars. Natit'e And Environmental Strnggles Against Multinational Carpa-rations*, South End Press, Boston, 1993.
- Getches, David y Miguel Solanes: «Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico», BID / Cepa!, Washington, 1998.
- Góngora, Mario: «Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX», 1986.
- Goulet, Denis: «El desarrollo humano: la verdadera riqueza y la eficiencia económica real» en Cristián G. Parker (ed.): *Ética, democracia y desarrollo humano*, CERC / LOM, Santiago, 1998, pp. 203-221.
- Gudynas, Eduardo: *Mercado y desarrollo. Políticas ambientales, libre mercado y alternativas*, Instituto de Ecología Polftica, Santiago, 1997.
- Guha, Ramachandra: *TJzeUnquiet Woods*, Oxford United Press, Nueva Delhi, 1989.
- Hardin, Garrett: «The Tragedy of the Commons» en *Science* N° 162, 1968, pp. 1243-1248.
- Heame, Robert Raymond: *The Market Allocation of Natural Resources. Transactions of Water Use Rights in Chile* (Thesis for the Doctor of Philosophy), University of Minnesota, 1995.
- Hoogendam, Paul: «Aguas y municipios. Retos para la gestión municipal de agua», Peirav, Cochabamba, 1999.
- Jager, Johannes: «Pionier der Globalisierung: Chile» en Christof Panreiter, Andreas Novy y Karin Fischer (eds.): *Globalisierung und Peripherie. Umstrukturierung in Lateinamerika, Afrika zmd Asien*, Verlag Brandes & Apsel Sudwind, Fráncfort del Meno, 1999, pp. 237-258.
- Jaeger Cousiño, Pablo: «Legislación actual de Aguas y las proposiciones para su modificación», MOP / DCA, Santiago, 1997.
- Jouravlev, Andrei y Terence Lee: «Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua», Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 6, Cepa!, Santiago, 1998.
- Kliksberg, Bernardo: «Capital social y cultura, claves para el desarrollo» en *Revista de la Cepal* N° 69, 1999, Santiago, pp. 85-102.
- Larraín, Sara: «¿Es Chile un país sustentable?» en *Reflexión y Liberación* año 9 N° 35, 1997, Santiago, pp. 45-51.
- Leff, Enrique: «Espacio, lugar y tiempo. La reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental» en *Nueva Sociedad* N° 175, 2001, Caracas, pp. 28-42.
- Lipietz, Alain: *¿Qué es la ecología política? La gran transformación del siglo XXI*, LOM, Santiago, 2002.
- Lowy, Claudio: «Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Algunos aspectos económicos y políticos» en *Realidad Económica* N° 132, 5-6/1995, IADE, Buenos Aires, pp. 35-65.
- Martínez Alier, Joan: *De la economía ecológica al ecologismo popular*, Icaria, Barcelona, 1992.
- Martínez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet: *Economía política y política ambiental*, FCE, México, 2001.
- Mc Fall, Sarah (comp.): *Territorio mapuche y expansión forestal*, Instituto de Estudios Indígenas / Universidad de la Frontera, Temuco, 2001.
- Mendoza, Marcelo (ed.): *Todos queríamos ser verdes: Chile en la crisis ambiental*, Planeta Chilena, Santiago, 1994.
- Messner, Dirk: «Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblo-kaden in Chile» en *Report* N° 26, INEF, Universidad de Duisburgo, 1998, pp. 29-49.
- Métais, Sarah, Hélène Zaharia, Frédéric Apollin y Telmo Robalino: «Manejo de los recursos naturales: hacia una gestión concertada de los recursos naturales a nivel territorial. El caso de la sierra ecuatoriana» en *Ruralter* N° 18, 1999, La Paz, pp. 77-106.
- Morales, Roberto (ed.): *Ralco. Modernidad o etnocidio en territorio mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas, Temuco, 1998.

- Morales, Roberto (comp.): *Municipios y participación (o exclusión) mapuche*, Instituto de Estudios Indígenas / Universidad de la Frontera, Temuco, 2001.
- Moreyra, Alexandra: «The Emergence of Multiple Stakeholder Platforms for Participatory Water Resource Management with Watershed Perspective», Cepal, Santiago, 2001.
- Namuncura, Domingo: *Ralco, ¿represa o pobreza?*, LOM, Santiago, 1998.
- Padilla, César: *El pecado de la participación ciudadana. Conflictos ambientales en Chile*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), Santiago, 2000.
- Peña Torrealba, Humberto: «Water Markets in Chile: What they are, how they have worked and what needs to be done to strengthen them?», Fourth Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, Washington, D.C., 1996.
- Portilla, Alfredo: «Economía ambiental y diversidad biológica» en *Debate Agrario* N° 33, 2001, Lima, pp. 25-37 ..
- Puga, Cristina, Jacqueline Peschard y Teresa Castro: *Hacia la sociología*, 3ª ed., UNAM, México, 1999.
- Quiroga Martfnez, Rayén (ed.): *El tigre sin selva. Consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile: 1974-1993*, Instituto de Ecología Polftica, Santiago, 1994.
- Rfos Brehm, Mónica y Jorge Quiroz: *The Market for Water Rights in Chile*, World Bank Technical Papers N° 285, Washington, 1995.
- Rompczyk, Elmar: *Chile - Modell auf Ton*, Herlemann Verlag, Unkel / Rhein, 1994.
- Romero, Hugo, Andrés Rivera y Mónica Ihl: «La sustentabilidad ambiental y el desarrollo regional», en O. Sunkel (ed.): *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, 2ª ed., Universidad de Chile, 1997, pp. 87-122.
- Saavedra, José y Tom Dillehay: *Proyecto Parque arqueológico-Montículos ceremoniales del valle de Lurnaco Purén*, Kuel Consultores Ltda., Temuco, 2000.
- Saavedra, Pablo: *Conflictos ambientales en Chile*, Instituto de Ecología Polftica, Santiago, 1997.
- Sabatini, Francisco: «Conflictos ambientales en América Latina: ¿Distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?» en *Estudios Sociales* N° 92, 1997, Santiago, pp. 175-197.
- Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda (eds.): *Conflictos ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil*, LOM, Santiago, 1997.
- Schatan, Jacobo: *Deuda externa, neoliberalismo, globalización. El saqueo de América Latina*, LOM, Santiago, 1998.
- Scholz, Imme: «ökologische Anforderungen an die chilenische Exportwirtschaft», Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlín, 1994.
- Siebenhtiner, Bernd: «Umweltbewußtsein-weitergedacht», WZB-Papers, Berlín, 1996.
- Simonis, Udo Ernst: «ökologischer Imperativ und privates Eigentum», WZB-Papers, Berlín, 1997.
- Simonis, Udo Ernst: «Global Environmental problems. Searching for Adequate Solutions», WZB-Papers, Berlín, 1998.
- Simonis, Udo Ernst: «Wasser als Konfliktursache. Vorschläge für eine internationale Wasserstrategie», WZB-Papers, Berlín, 2001.
- Stefani, Rubén Marcelo: «Una solución global para el derecho ambiental» en *Revista Jurídica de Lex Juris* vol. 1 N°1, 2000, Puerto Rico, pp. 5-11.
- Sunkel, Osvaldo (ed.): *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, 2ª ed., Universidad de Chile, Santiago, 1997.
- Sunkel, Osvaldo: *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, FCE, México, 1999.
- Toledo Llancaqueo, Víctor: *Todas las aguas, el subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la*

(des)protección de los derechos indígenas sobre sus recursos naturales y contribución a una política pública

de defensa, Rehue, Temuco, 1996.

Van Hauwermeiren, Saar y Bert de Wel: «Europas ungleicher ökologischer Tausch - der Fall Chile»

en: Werner G. Roza y Andreas Novy (eds.): *Nachhaltig reich - nachhaltig arm?*, Verlag Brandes &

Apsel Stidwind, Frankfurt del Meno, 1997, pp. 206-220.

Vergara Blanco, Alejandro: «La libre transferibilidad de los derechos de aguas. El caso chileno» en *Revista Chilena de Derecho* vol. 24 N° 2, 1997, Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 369-395.

Vergara Blanco, Alejandro: «Estatuto jurídico, tipología y problemas actuales de los derechos de aprovechamiento de aguas» en *Estudios Públicos* N° 69, 1998, Santiago, pp. 155-205.

Verdugo Ramírez de Arellano, Ignacio: *Legislación ambiental en el ámbito de la minería*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), Santiago, 1998.

Wackernagel, Mathis y William Rees: *Nuestra huella ecológica. Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*, LOM, Santiago, 2001.

Weber, Max: *Ensayos de sociología contemporánea*, Martínez Roca, Barcelona, 1972.

Weber, Max: *ECOLOMÍA y sociedad*, FCE, México, 1994.

El debate inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental

A 10 años de la firma del Tlcan

Miriam Alfie

El artículo aborda el debate inconcluso entre los beneficios de la apertura comercial y las repercusiones en el cuidado o deterioro del medio ambiente. El Tlcan se perfiló como un elemento de crecimiento económico para Estados Unidos, México y Canadá. Si bien a 10 años de su puesta en marcha se exhiben avances en el ámbito macroeconómico, los efectos en regiones, sectores y en el ambiente han sido poco halagüeños. Se debe recuperar la potencialidad de la Comisión de Cooperación Ambiental, organismo creado por la sociedad civil, con el fin de generar un marco científico-político que dé lugar a estudios, indicadores y soluciones ambientales íntimamente relacionadas con la inclusión social.

Uno de los asuntos clave en la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (Tlcan), fue la presión que grupos de la sociedad civil de Estados Unidos, Canadá y México ejercieron para concretar acuerdos paralelos que analizaran y combatieran las repercusiones laborales y ambientales

Miriam Alfie: profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México; autora de varios artículos sobre medio ambiente y desarrollo, y de dos libros referidos a asuntos ambientales en la frontera México-Estados Unidos: *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales*, UAM-A / UIA / Eón Editores, México, 1998; *Examen de un riesgo compartido: maquila y movimientos ambientalistas*, UAM-A / Conacyt / Eón Editores, México, 2000.

Palabras clave: libre comercio, medio ambiente, integración, Tlcan, México.

de la apertura comercial¹. Estas manifestaciones dieron pie a la conformación de organismos e instituciones trinacionales y binacionales que nacieron con la misión de vigilar y proponer políticas de acción frente al impacto de la firma del tratado². Tal es el caso de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) creada en 1994, que surge como parte fundamental del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Acaan) y el propósito de ésta es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común a los tres países firmantes, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. La CCA nace con la intención de ser un defensor importante de las soluciones trinacionales a los problemas ambientales, fijándose una meta prioritaria: favorecer e impulsar el desarrollo sustentable. Este ambicioso planteamiento se enfrenta hoy por hoy a una serie de problemas cotidianos que van perfilando la discusión entre la apertura comercial y las repercusiones ambientales: controversias entre los países miembros, impacto ambiental, puesta en práctica de sanciones, expropiación y homologación de reglas, etc.

Nuestro trabajo pretende mostrar de qué manera se ha privilegiado la apertura y el intercambio comercial sobre el cuidado ambiental, y elaboraremos un pequeño balance de las principales controversias abordadas por la CCA como ejemplos del debate inconcluso entre libre comercio y medio ambiente. Enfatizaremos el nuevo papel que la Comisión debe desempeñar, y por último, pero no por ello menos importante, plantearemos cómo el acelerado deterioro ambiental repercute en la inclusión social, en la equidad y en serios problemas de salud y calidad de vida en América del Norte.

El debate libre comercio vs. cuidado ambiental

Existe una acalorada discusión en torno de si la apertura comercial beneficia o deteriora el medio ambiente, que ha dado pie a dos posturas. Por un lado, quienes favorecen la liberalización comercial; por el otro, los defensores del ambiente. Los primeros consideran la liberalización como un medio que proporciona no solo un acceso más amplio a los bienes ambientales, sino también una producción más eficaz y menos exhaustiva de recursos. Establecen que la expansión

1. En abril de 1991, 21 ONGs de México, EEUU y Canadá firmaron una declaración conjunta para demandar la inclusión de los asuntos ambientales en la firma del Tlcán. Exigían un análisis de sus efectos, la participación de expertos ambientales en las negociaciones y un plan de acción que contemplara mecanismos de monitoreo y regulación del comercio en relación con el deterioro ambiental; v. Hogenboom, p. 159.

2. En el ámbito binacional resalta la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan); cf. Alfie 1998, pp. 63-64.

comercial genera riqueza y recursos financieros, algunos de los cuales pueden destinarse a la protección del ambiente. Señalan que la pobreza es una de las causas principales de su degradación, y en tanto el comercio contribuya a disminuir la pobreza, también ello será benéfico para el medio ambiente. Por su parte,

los ambientalistas han trabajado de manera intensa la relación entre producción industrial y deterioro ambiental. Esta postura pone de relieve cómo las ganancias inmediatas de las empresas ocupan un lugar privilegiado frente al cuidado y la protección de los recursos naturales, y de qué manera el uso indiscriminado y constante de la naturaleza ha sido manejado como costo externo a la empresa y la permanente carencia de integración e internalización del deterioro por las industrias. Los ambientalistas temen que la liberalización comercial, sin una estrategia para abordar los efectos ambientales de su expansión, conduzca a una degradación contraria al desarrollo, por consiguiente, abogan a favor de la incorporación de obligaciones a los esfuerzos de liberalización comercial.

Los ambientalistas temen que la liberalización comercial, conduzca a una degradación contraria al desarrollo

Lo cierto es que los efectos de la liberalización comercial acaso sean positivos si la expansión económica lleva a un mayor acceso de las personas a tecnologías y servicios que no sean nocivos para el medio ambiente, sin embargo, la expansión puede significar también más circulación de productos dañinos, como los desechos peligrosos. Y si bien un comercio más libre es capaz de aumentar la cantidad de recursos disponibles para inversiones ambientales, la expansión comercial también es capaz de alentar una producción donde el daño ambiental no se «internalice», es decir, que los costos de los problemas ambientales no recaigan sobre quienes crearon el problema.

Este debate inconcluso se enfrenta a un problema fundamental, pues existen pocos datos confiables que sugieran consecuencias directas entre la liberalización comercial y la calidad ambiental. La recopilación de datos, fundamentos y suposiciones analíticas, así como la aplicación de metodologías más refinadas para comprobar las conexiones entre los efectos ambientales y la liberalización comercial, son áreas que deben estudiarse para poder ampliar el conocimiento y ahondar en el debate y las soluciones. Es necesario, por tanto, un conjunto de «indicadores ambientales» con una metodología clara para poder relacionarlos con el desarrollo comercial. El debate entre «comercio y medio ambiente» abre un campo de trabajo e investigación novedosa donde el punto central de la discusión cuestiona si la liberalización comercial conduce a mejorar la calidad ambiental o al deterioro del mismo.

Inversión y medio ambiente

Una lección política puede desprenderse de la firma del Tlcan: así como los países se perfilan hacia una convergencia en el comercio, la inversión y la competencia, un esfuerzo similar es necesario para asegurar y fortalecer las regulaciones y las políticas ambientales encaminadas a anticipar y mitigar los impactos provocados por el Tratado. Hay datos y acciones que necesitan ser analizados con cuidado, el aumento del intercambio comercial y las controversias relacionadas con el medio ambiente son elementos que nos permitirán elaborar indicadores de acción concreta para poder establecer un equilibrio entre apertura y cuidado.

Uno de los discursos económicos más influyentes sustenta que la inversión extranjera directa (IED) puede funcionar como pivote para fomentar el desarrollo sustentable, pues el capital privado ha venido ocupando las funciones que realizaba la asistencia gubernamental³. «Estos flujos de capital, bien administrados, podrían reemplazar industrias e infraestructuras no sustentables por otras sustentables» (Richardson). Lo cierto es que sin un marco político correcto, la IED puede también exponer a graves riesgos el llamado desarrollo sustentable. Los inversionistas están motivados por obtener ganancias, no por el interés público. Si se quiere que la IED alcance un proyecto compatible con el ambiente, tendrá que mostrar a la vez efectos ambientalmente sustentables y un crecimiento-distribución justos. Aunque los acuerdos internacionales de inversión se han concentrado, de manera prioritaria, en garantizar el aumento de los flujos, existen vías en los países receptores que tratan de asegurar la sustentabilidad ambiental, como la posibilidad de fijar responsabilidades a los inversionistas y el fortalecimiento de la legislación. En los hechos estas dos instancias juegan una prioridad menor cuando los países emergentes están ávidos por conseguir IED.

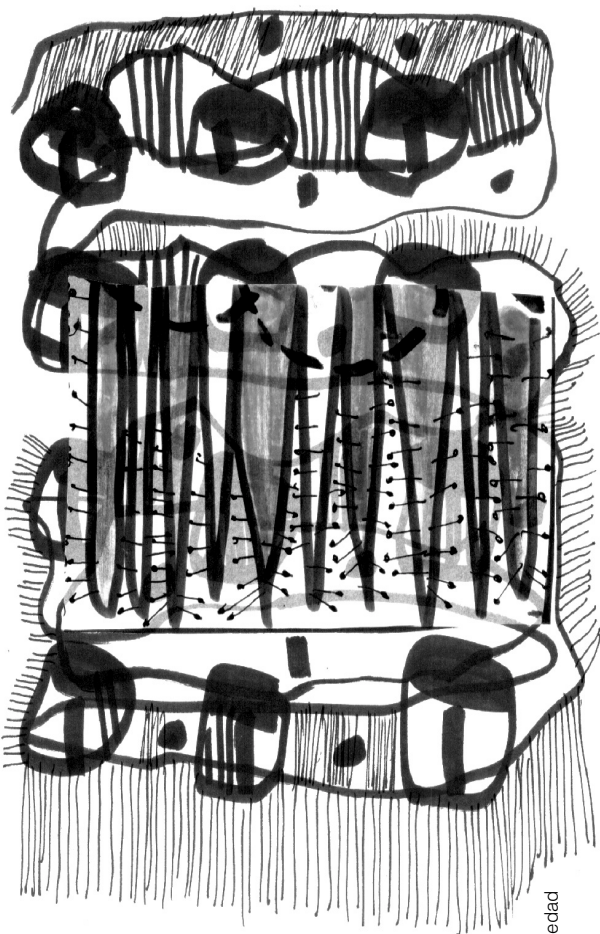
El Tlcan fue el primer acuerdo de inversión regional o multilateral que se enfrentó con estos aspectos. Las negociaciones se concentraron en reforzar la seguridad del inversionista, mientras el medio ambiente pasó a un segundo término, a través del fortalecimiento de las leyes ambientales que pretendían eliminar los llamados refugios de contaminación. Especial atención cobra el Capítulo 11 del Tratado. Durante las negociaciones y en los primeros años de su puesta en marcha

3. La IED en México sumó 13.625,5 millones de dólares en 2002, 10,9% superior a la registrada en 2001, más de la tercera parte del total recibido por América Latina. Brasil fue el segundo receptor, con 13.402 millones. China supera casi cuatro veces la IED captada por México, y encabeza el rubro entre los países en desarrollo (información publicada con datos de la Cepal en *Reforma*, 22/2/03, México).

se crearon disposiciones que favorecían la inversión sobre el cuidado ambiental, provocando que esta protección fuera utilizada por el inversionista para desafiar las leyes ambientales y las decisiones administrativas del país receptor⁴.

Los mecanismos de disputa y controversias, contemplados en el Tratado, se han desvirtuado. La protección a la inversión se convierte en un arma estratégico-ofensiva que coloca en una situación políticamente peligrosa a los países receptores, ello no solo en términos ambientales, sino también en cuanto a la pérdida de poder de las instituciones, al privatizar y hacer patente la presencia de un solo actor en decisiones de política pública⁵. El procedimiento de las controversias y los riesgos que desatan, han dado pie a un panorama incierto entre el inversor y el

Estado: el llamado «cono de silencio» del Tlcan. El derecho a la información no existe, el público carece de conocimiento del proceso de disputa. No se exige a los gobiernos que divulguen los alegatos de las partes e incluso pueden mante-



4. Estados Unidos y Canadá exigieron este mecanismo para proteger a sus inversionistas en lo que entonces era un sistema mexicano sospechoso, y México lo aceptó de buena gana como una garantía concreta y fiable con el propósito de aumentar el flujo de inversión procedente del Norte (Richardson, p. 35).

5. La sola posibilidad de que la inversión extranjera pague una indemnización por los cambios en la regulación ambiental puede conducir a una puerta falsa, es decir, a la no ejecución de la normatividad ambiental. Mientras éste es un costo moderado para la empresa resulta de enorme gasto para los gobiernos, pero lo más grave es que estas indemnizaciones son incompatibles con los objetivos del Tratado: promoción del desarrollo sustentable y fortalecimiento y perfección de las normas ambientales.

ner en secreto los fallos definitivos⁶. El impacto negativo de esta falta de transparencia se ve agravado por dos factores clave. Primero, las incertidumbres en la interpretación de las disposiciones, que en muchos casos trascenderán las disputas comerciales para convertirse en cuestiones medulares de política pública; y segundo, el Capítulo 11 permite negociaciones en un contexto privilegiado entre el Gobierno y los inversionistas extranjeros. La combinación de ambos factores contribuye a erosionar la legitimidad democrática del procedimiento. «Esto otorga a los intereses extranjeros privados un acceso privilegiado al proceso de formulación de políticas, sin la responsabilidad de la divulgación pública de las demandas» (INCA). En varias reuniones tanto los funcionarios de comercio como los encargados del medio ambiente de los tres países, han aceptado los importantes desafíos que representa el Capítulo 11 y han propuesto redefinir el papel que la Comisión debe ejercer en estos asuntos. Nos interesa, por tanto, destacar las principales controversias ambientales que el Tlcán ha enfrentado para dilucidar el nuevo y vital papel que la CCA deberá desarrollar en los próximos años.

Controversias ambientales en el Tlcán

Probablemente el mejor indicador de las áreas cuyos problemas ambientales pueden ocasionar controversias comerciales se derivan de las negociaciones entre Canadá y EEUU durante los últimos años⁷. Entre las cuestiones comerciales que ambos gobiernos disputan están los conflictos originados tanto por bienes manufacturados como por materias primas y productos agrícolas. Hay asuntos relacionados con normas de calidad y proceso, empaque, etiquetado y alegatos de discriminación contra ciertos tipos de productos. Varios de estos aspectos tienen un carácter claramente ambiental o dan origen a problemas jurídicos similares a aquellos planteados por controversias comerciales ambientales. Destacan por su importancia las negociaciones con respecto a las normas estadounidenses para el abastecimiento permanente de papel o la regulación de la gasolina reformulada; las discusiones con respecto a la leche UHT; los reglamentos de la Administración de Alimentos y Drogas para aves de corral; así como el análisis del Acuerdo para el Salmón y el Arenque, entre otros. Estos conflictos no han sido discutidos públicamente y un gran número de ellos han sido objeto de considerables disputas políticas.

6. Canadá y EEUU han empezado a revertir el proceso, pero en México sigue siendo evidente que el derecho a la información, al igual que el principio de sustitución y el precautorio, pueden estar estipulados en la ley pero no por ello son puestos en práctica.

7. Estos problemas para 1993, 1994 y la primera mitad de 1995 se analizaron con base en el material publicado por el Departamento Canadiense de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional.

En el caso de la relación México-EEUU, los impactos ambientales asociados con el libre comercio se han convertido en una seria preocupación (para un panorama sobre algunas disputas judiciales, v. Schwenker). El aumento de la actividad económica en la zona fronteriza, como resultado del programa de maquiladoras, ha incrementado el potencial de controversias. La industrialización impulsada por las exportaciones y la urbanización acelerada están produciendo condiciones ambientales angustiantes. Las maquiladoras han aumentado casi 50%: de 2.090 en 1994 pasaron a un número estimado en 1998 de 3.051. Solo 11% de los desechos tóxicos generados por estas plantas son adecuadamente tratados. Todas estas son tendencias que amenazan con deteriorar aún más la calidad del medio ambiente en el área fronteriza (Alfie 1998).

En el caso de la relación México-EEUU, los impactos ambientales asociados con el libre comercio se han convertido en una seria preocupación

Las ciudades mexicanas ubicadas en la frontera han crecido más de 20% desde 1994 y, de acuerdo con proyecciones modestas, dentro de 20 años su población duplicará la que tenían en 1995 y rebasarán la capacidad de los gobiernos locales para proporcionar servicios como agua potable y tratamiento de aguas negras, poniendo en serio riesgo la tolerancia de esta región (Mumme).

El aumento de la actividad comercial plantea desafíos ambientales para América del Norte, que requieren de una vigilancia y una regulación más estrictas. Aun cuando la retórica a favor del desarrollo sustentable es recurrente, el documento central del Tlcán otorga prioridad al comercio sobre el medio ambiente. La CCA, según ella misma admite, se ha mostrado lenta para tomar parte en un diálogo constructivo sobre la evaluación ambiental, la resolución de controversias y el establecimiento de prioridades con la Comisión de Libre Comercio y otras instituciones vinculadas con el Tratado⁸. La contribución política más constructiva del Tlcán ha sido el establecimiento de instituciones internacionales para la protección del medio ambiente, que sin embargo operan con recursos

8. Empresas de los tres países han recurrido a este mecanismo para evadir las regulaciones ambientales. Los daños potenciales se hicieron manifestos en un caso que se dirimió en julio de 1998, relacionado con la Ethyl Corp., fabricante estadounidense del aditivo de gasolina MMT. La compañía, que había amenazado con entablar una demanda, presionó al gobierno canadiense para que retirara la prohibición a la importación de MMT, argumentando que ello era una expropiación de sus futuras utilidades y que favorecía potencialmente a los productores canadienses de aditivos sucedáneos. A pesar de que la prohibición se basaba en datos científicos sólidos –se sabe que el MMT es un cancerígeno– los abogados de la Ethyl obtuvieron una indemnización de 13 millones de dólares así como una carta del Gobierno donde se manifestaba que el MMT no representa peligro alguno para el ambiente ni la salud (Popiel).

muy limitados y se han desenvuelto de manera poco efectiva frente a las necesidades planteadas por diversas comunidades. Hasta ahora los tres gobiernos no han permitido que estas instituciones funcionen a todo su potencial. La falta de financiamiento ha dado lugar a insuficiencia de personal, reducción del número de programas y desempeño deficiente de las atribuciones asignadas.

Indicadores y modelos

Desde hace una década, el debate acerca de los efectos del libre comercio sobre el medio ambiente se plantea en cuatro ejes: *efectos a escala*: mientras el libre comercio expande el crecimiento económico, una presión mayor es ejercida sobre el ambiente. Recursos como la energía, los bosques o el agua son necesarios para aumentar la producción, y con ello se origina un volumen acelerado de emisiones contaminantes. Los efectos a escala provocados por el comercio han sido desestimados. En la mayoría de los países industrializados, estas consecuencias pueden ser controladas por los avances tecnológicos así como por medio de recursos especializados; *efectos competitivos*: mientras el libre comercio se expande, la respuesta de los mercados, expuestos a la competencia internacional, presiona a empresas de alto nivel a minimizar los costos ambientales. Esta competencia del sector privado se transmite a los gobiernos, que van relajando el monitoreo y la reglamentación ambiental para conservar las inversiones empresariales; *efectos locales*: si los gobiernos nacionales mantienen una estricta regulación ambiental frente al incremento de la competencia por los mercados, las empresas, respondiendo a la movilidad del capital, trasladan sus inversiones a países de laxa regulación; *efectos de regulación*: aun cuando los gobiernos no están sujetos a la competencia y mantienen o refuerzan sus normas ambientales, esas reglas se desvanecen frente a las leyes comerciales (Shanoff).

Queda claro que la expansión del libre mercado deberá hacer énfasis en repensar estas cuatro premisas en un ámbito donde se coloque en distinto plano al medio ambiente. Los efectos a escala, la regulación, las consecuencias locales y la competitividad tendrán que ampliar las soluciones, como por ejemplo el cálculo del costo ambiental en las cuentas nacionales, la introducción de tecnologías suaves y amables con la naturaleza, el reforzamiento y puesta en práctica de la normatividad ambiental, y la reconsideración del binomio naturaleza-desarrollo.

Después de 10 años del Tlcan, los resultados del impacto ambiental son mixtos. Aun cuando la efectividad de la regulación es de vital importancia, los países han reducido sus estándares y regulaciones y han transformado sus mercados a

través de desregulaciones de competencia, pero al mismo tiempo se han creado organismos, instituciones, grupos y organizaciones preocupados por el cuidado ambiental que han tratado de influir, analizar y promover planes de acción frente al deterioro.

El Tratado estableció una zona abierta al intercambio de bienes y servicios que ha propiciado un incremento de las economías de los tres países. En los años de vigencia del Tlcán las exportaciones mexicanas se han triplicado, de 52.000 millones de dólares en 1993 a 161.000 millones en 2002, cuando hubo un superávit comercial cercano a 37.000 millones de dólares⁹. El intercambio de bienes entre Canadá, México y EEUU ha pasado de 350.000 millones de dólares en 1994 a 700.000 millones en 2000, durante el cual las tres economías produjeron más de 11 trillones de dólares en bienes y servicios. El comercio entre EEUU y Canadá representa la relación bilateral más importante y México es el segundo socio comercial de EEUU. Desde 1994, México ha experimentado un crecimiento en sus exportaciones e importaciones, de 40.000 millones de dólares a 170.000 millones. La mayoría del comercio mexicano –casi 80%– se realiza con EEUU y entre 1996 y 2000 ha aumentado a casi 90%. Por otra parte, el comercio entre Canadá y EEUU ha aumentado en cerca de 40% en el mismo periodo. La mayor interdependencia entre los socios es evidente: 96% de las exportaciones mexicanas tienen como destino EEUU, y desde que entró en vigor el Tratado las exportaciones canadienses hacia este país han aumentado de 74% a 85%; hoy, 40% del PIB canadiense depende de sus exportaciones (v. CCA).

Estos datos nos hablan de una situación inmersa en un proceso de globalización y apertura, de interdependencia e intercambio que ante la realidad y contexto mundial difícilmente pueda modificarse de manera inmediata y radical. La apertura comercial es un hecho, los tres países la han adoptado. Ante ello es vital establecer nuevos objetivos y metas que permitan entender la importancia del cuidado ambiental como sostén de cualquier economía.

Desde la firma del Tlcán las cifras e indicadores sobre el deterioro ambiental han estado enfocadas a destacar el impacto en agua y aire, tanto en la frontera México-EEUU como en las regiones de los Grandes Lagos y Cascadia (Alfie

Un banco de datos con indicadores críticos de calidad ambiental sería un valioso aporte para comprender los efectos del comercio y su liberalización

9. Las exportaciones agroalimentarias mexicanas también aumentaron 9,4% anual durante los primeros ocho años de vigencia del Tratado. Entre 1990 y 2001 el consumo de carne de res pasó de 12,3 kilos a 16,4 por año, el de pollo de 9,4 a 21,3 kilos, solo por poner algunos ejemplos (Saunders).

e.p.). Necesitamos elaborar índices más amplios y complejos que pongan de relieve usos energéticos, ecosistemas, internalización de costos, vida salvaje y repercusiones sobre la salud y la calidad de vida. La idea es crear y desarrollar modelos agregados, indicadores cuantitativos capaces de mostrar no solamente los cambios en la calidad del agua y el aire, sino también en la biodiversidad o el hábitat, lo que ayudará al debate entre apertura comercial y cuidado ambiental. Se necesita resguardar y reconocer áreas sensibles de las fronteras sobre las cuales ha habido gran controversia política. Además, de varios corredores se pueden extraer experiencias y datos que sirvan para entender qué sucede con el medio ambiente. De la misma manera, se debe desarrollar una serie más detallada de indicadores que cubran las condiciones ambientales a través del territorio de México, EEUU y Canadá¹⁰.

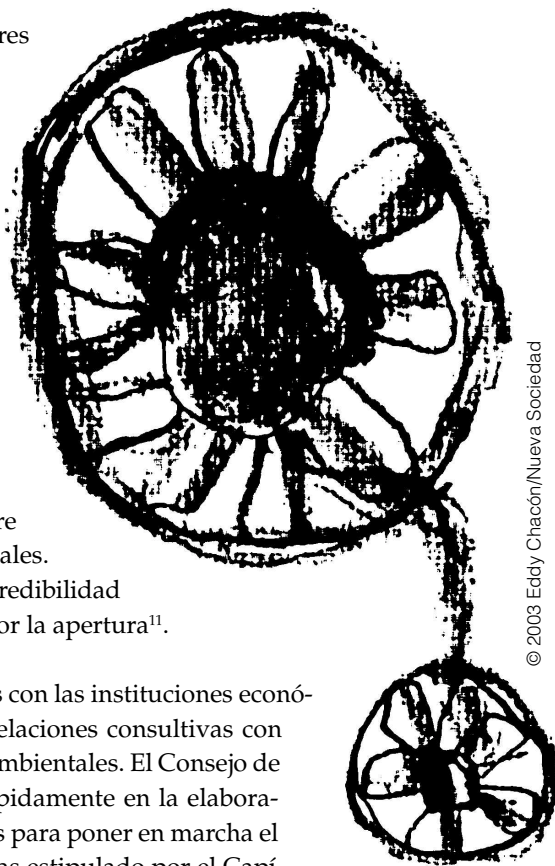
Otras áreas que pueden contribuir a una mejor comprensión de los impactos ambientales son las de recursos críticos. Sería particularmente valioso contar con estudios de casos. También, es necesario que se realicen análisis de largo plazo sobre la industria forestal, la pesca, la agricultura y la energía. Estos trabajos pueden promoverse a través de acciones conjuntas entre el sector gubernamental, el privado, el universitario así como los grupos y organizaciones ambientalistas. La creación de un banco de datos con indicadores críticos de calidad ambiental sería un valioso aporte para comprender los efectos del comercio y su liberalización. Por ello, la CCA debe convertirse en un organismo eficaz y eficiente, reconstruirse como una institución, recuperar el espacio público, no solo para revisar y ser juez de controversias, sino también para encaminar trabajos de investigación, abrir espacios de comunicación, fomentar la discusión, ampliar la participación y fortalecer la normatividad ambiental. Todos estos aspectos se convierten en una tarea fundamental que permite reformular políticas, democratizar y hacer pública la información, penetrar en espacios hasta ahora reservados y secretos, y, sobre todo, poner en práctica principios clave del desarrollo sustentable. Es necesario que la CCA sea clara y precisa, y

10. Si comparamos las dos fronteras (México-EEUU y EEUU-Canadá) se observan notables diferencias, desde la percepción que se tiene sobre la naturaleza, su cuidado, importancia y metas de conservación. Estos elementos hablan de una forma de asumir y poner en marcha el crecimiento económico y la apertura comercial. Mientras México ha adoptado una política tendiente a una amplia desregulación y ha disminuido las formas de control ambiental fronterizo convirtiendo esta región en una zona casi libre de leyes sobre la materia, monitoreos o sanciones, y ha privilegiado las garantías a las maquiladoras, con las que el ambiente se convierte en una ventaja comparativa de nuestra economía frente a la de los estadounidenses, Canadá ha logrado equilibrar de una manera más ágil, moderna y cautelosa los impactos ambientales de su apertura. La región de Cascadia es una muestra de ello; tal vez la propia estructura de los capitales que se invierten en una y otra frontera sea distinta y eso juegue como un elemento fundamental para entender por qué en una el cuidado ambiental es fundamental mientras que en la otra no es factor de riesgo.

su labor tienda a homologar estándares y normas ambientales, fomentar el monitoreo, la sanción, el financiamiento, el derecho a la información, pero, sobre todo, que abra espacios donde círculos de expertos provenientes de universidades, tecnológicos e institutos permitan poner en práctica el principio de sustitución, el principio precautorio y la posibilidad de elaborar índices y modelos que incorporen variables económicas y ambientales. La CCA tiene el mandato para desarrollar una relación constructiva entre los asuntos comerciales y los ambientales. Ella puede proporcionar asistencia y credibilidad pública a los problemas suscitados por la apertura¹¹.

La CCA debe consolidar sus vínculos con las instituciones económicas del Tlcan y profundizar sus relaciones consultivas con los demás organismos y programas ambientales. El Consejo de la CCA tiene como tarea avanzar rápidamente en la elaboración de los procedimientos necesarios para poner en marcha el proceso de resolución de controversias estipulado por el Capítulo V. El Secretariado de la CCA debe continuar con la recepción de peticiones ciudadanas, y ampliar el acceso público a estos mecanismos. Para que la CCA surja como el principal organismo independiente en la evaluación del impacto ambiental, tendrá que avanzar en el marco de evaluaciones y aplicarlas al análisis de asuntos relacionados con el comercio sectorial.

11. Las deficiencias de los procedimientos y de los programas debilitan a las instituciones ambientales del Tlcan. En el caso de la CCA, las restricciones sobre su autonomía y los problemas con peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y con la resolución de controversias entre gobiernos, se han identificado como impedimentos a la efectividad de los procedimientos. Al menos uno de los gobiernos, el de México, retiró inicialmente su apoyo a ciertos aspectos de un estudio de la CCA sobre los efectos ambientales del Tlcan, ya que insistía en que se le debía otorgar la oportunidad previa de aprobar el programa de trabajo de la Comisión. Aunque México dio finalmente su anuencia al proyecto en 1997, obtuvo un convenio según el cual los términos de referencia de cualquier estudio posterior sobre esa problemática tendrían que ser aprobados por un grupo de funcionarios comerciales y ambientales de cada país. Una revisión externa de este tipo representa una limitación significativa a la capacidad de la CCA para cumplir con su mandato de manera profesional e imparcial (v. Richardson).



***El libre comercio
aprovecha
de manera
excesiva
los recursos con
los que contamos***

Conclusiones: integración comercial e inclusión social

Una de las consecuencias de la apertura comercial ha sido el esfuerzo por construir un mercado que incluya y se preocupe por los aspectos sociales, por ampliar los índices de inclusión social. Se tiene la idea de que el incremento del PIB aumentará de manera inmediata el bienestar social, sin embargo, los procesos de liberalización conllevan altos costos y los beneficios se distribuyen lenta y pausadamente en la economía. Si los ecosistemas, las especies, la calidad del aire o del suelo se colocan en el último eslabón económico, obvio es que nunca se percibirán los beneficios en el ambiente. Durante los periodos de integración comercial, las políticas públicas deberían proveer una red de seguridad social a países o regiones vulnerables. El ejemplo más loable referido a esta situación es la consolidación de la Unión Europea, donde los costos de integración fueron absorbidos por las economías más fuertes con el fin de reducir la brecha regional existente entre sus miembros. La UE destina aproximadamente 35.000 millones de dólares en fondos a educación, medio ambiente, economía y seguridad social que se transfieren de los países ricos a los más pobres.

En contraste, el Tlcan –que tiene un mandato mucho más modesto que el de la UE y cuenta con instituciones trinacionales– posee pocos recursos para resolver divergencias comerciales, escasos mecanismos para enfrentar controversias ambientales y nulos procedimientos para resolver la brecha social que el Tratado ha provocado¹². Aun cuando se han desarrollado organismos paralelos como Cocef, CCA y Bandan, estos no son demasiado eficaces y eficientes y lo cierto es que poco se ha hecho para poner orden en los efectos sociales del Tlcan. Como hemos analizado, el Tratado ha favorecido la expansión comercial y al inversionista privado sobre el cuidado ambiental. Ello no solo amenaza las economías receptoras por el agotamiento de recursos y lleva al límite su capacidad de soporte, sino, sobre todo, genera terribles problemas que deterioran la salud y calidad de vida de sus pobladores convirtiendo el riesgo ambiental en un asunto de exclusión social, marginalidad y riesgo permanente.

De muchas maneras, trabajar con los impactos ambientales del comercio se convierte en un problema que precisa ser reorientado. Más que confrontar un proble-

12. Se calcula que el Bandan recibe nueve millones de dólares anuales y con ellos debe encargarse del manejo del agua, los desechos tóxicos, la infraestructura fronteriza, la biodiversidad, etc. Además, se encuentra totalmente desvinculado de organismos, paneles de consulta, organizaciones y grupos que trabajan en la búsqueda de los estragos ocasionados por emisiones contaminantes (Weintraub).

ma ambiental y buscar sus causas, debemos modificar los enfoques y estudios. En lugar de poner en primer término el comercio y sus efectos económicos, así como observar las repercusiones en el medio ambiente, un enfoque alternativo es estimar las condiciones en las que éste se encuentra (*conteo in natura*) en determinada región o lugar y después analizar cómo el tratado comercial afecta sus condiciones. El enfoque «el medio ambiente primero» representa una prioridad metodológica distinta, donde se hace necesario calcular la capacidad de soporte y la asimilación de contaminantes en diferentes ecosistemas que se abren al libre comercio. Solo podemos avanzar en el conocimiento ambiental si modificamos radicalmente nuestra perspectiva, si ponemos a trabajar índices, datos y experiencias; si colocamos en primer término el medio ambiente como punto nodal de inclusión social, de posibilidades de mejora en la salud y la calidad de vida; si abrimos foros de participación, consulta e información para conocer el estado en que se encuentra el medio ambiente; si desplegamos un discurso ambiental comprensible y accesible; si fortalecemos la educación y la cultura ambiental. La forma como producimos y consumimos afecta nuestro medio ambiente. Un enfoque analítico sobre el problema deberá tomar en cuenta el uso de los recursos naturales y su capacidad para soportar los niveles de vida. El libre comercio, hasta ahora, aprovecha de manera excesiva los recursos con los que contamos, los sobreexplota y provoca un deterioro en las condiciones de vida de amplias poblaciones conduciéndolas al riesgo, la incertidumbre y la contingencia. Queda claro, después de estos 10 años, que la discusión y el debate entre comercio y medio ambiente no ha concluido, sin embargo si seguimos poniendo al ambiente en último término, los efectos perversos podrán no solo afectar los índices de equidad, justicia, salud o calidad de vida de una población, sino poner también en alto riesgo al propio motor del comercio. Cuidar el medio ambiente se convierte, entonces, en una prioridad; hacer hincapié en esta postura es la única vía de incorporar logros y cambios sustanciales en la apertura comercial.

Bibliografía

- Aguilar, M. et al. «Panel Discussion on Environmental Standards, Enforcement and Nafta» en *Georgetown International Environmental Law Review* vol. 5 N° 3, 1993.
- Alfie, M.: *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales*, Eón Editores, México, 1998.
- Alfie, M.: «Industria y medio ambiente: confrontación de dos proyectos», 2003, manuscrito.
- Alfie, M.: «Región ambiental concepto de enlace: la frontera México-Estados Unidos y la región de Cascadia» en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, en prensa.
- Appleton, B.: *Navigating Nafta: A Concise User's Guide to the North American Free Trade Agreement*, Carswell, Ontario, 1994.
- Baer, M.D. y S. Weintraub: *The Nafta Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1994.

- Barber, M.: «Bridging the Environmental Gap» en *Tulane Environmental Law Journal* vol. 5 N° 429, 1992.
- Beck, U.: *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Beck, U.: «El poder de la impotencia» en *El País*, 29/1/01, Madrid.
- Block, J.G. y A.R. Herrup: «The Environmental Aspects of Nafta and their Relevance to Possible Free Trade Agreements between the United States and Caribbean Nations» en *Environmental Law Journal* N° 14, 1994.
- Borderlines* 37 vol. 5 N° 7, 7/1997, <www.americaspolicy.org/borderlines/spanish/1997/bl37esp.html>.
- Business America: «North American Free Trade and the Environment» en *Business America* N° 36, 10/1993.
- Canadian Environmental Law Association: <www.cela.ca>.
- CCA: <www.cec.org>.
- Charnovitz, S.: «Nafta: An Analysis of its Environmental Provisions» en *Environmental Law Reporter*, 2/1993, <www.elr.info/index.cfm>.
- Condon, B.J.: «Nafta and the Environment: A Trade-Friendly Approach» en *Journal of International Law and Business* vol. 14 N° 3, primavera de 1994, Northwestern University School of Law, Chicago.
- Cosbey, A.: «Canada Trade and Environment Policy and Practice», a report prepared for the APEC Workshop on Trade and Environment, Beijing, 22-24 de julio de 1998, en <<http://www.iisd.org/pdf/canadatrade.pdf>>.
- Elwell, C.: «Nafta Effects on Water: Testing for Nafta Effects in the Great Lakes Basin» en <www.siearraclub/national/trade-env/nafta-great-lakes.pdf>, 2000.
- Glick, L.A.: *Understanding the North American Free Trade Agreement: Legal and Business Consequences of Nafta*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston, 1994.
- Hogenboom, B.: *Mexico and the Nafta Environmental Debate*, International Books, Ámsterdam, 1998.
- INCA: Proyecto Integración, Comercio y Ambiente, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe), Heredia, Costa Rica, <www.inca.or.cr>, v. Evaluación del Impacto Ambiental del Acuerdo de Libre Comercio.
- Mason, T.D. y A.M. Turay: *Japan, Nafta and Europe: Trilateral Cooperation or Confrontation?*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994.
- Moran, R.T.: *Nafta: Managing the Cultural Differences*, Gulf Publishing Co., Houston, 1994.
- Mumme, S.: «El acuerdo paralelo en materia ambiental del TLC: ¿Casi Verde?» en *Borderlines* N° 60, <www.zianet.com/irc1/borderlines>.
- Oshins, A.: «Canadians Focus on Corporate Change & the Environment» en *Risk Management* N° 62, 1995.
- Popiel, B.R.: «Comment: From Customary Law to Environmental Impact Assessment: A New Approach to Avoiding Transboundary Environmental Damage Between Canada and the United States», *Boston College Environmental Affairs Law Review* vol. 2, 1995.
- Ranger, E.M.: «The Environment and Nafta» en *Business Mexico* N° 78, 1993; tb. en *Reforma*, 13 y 22/2/03, México.
- Richardson, S.: «Impactos ambientales del TLC» en <www.csf.colorado.edu/mail>.
- Salazar, H. y L. Carlsen: *Impactos socioambientales del TLCA. Respuestas sociales ante la integración*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2001.
- Saunders, J.D.: «Nafta & The North American Agreement on Environmental Cooperation: A New Model for International Collaboration on Trade & Environment» en *Journal of International Environment Law and Policy* N° 272, 1995.
- Schwenker, C.: «Will Nafta Protect the Environment?» en *Environmental Forum* N° 10, 1997.
- Shanoff, B.: «Nafta Reveals Progress, Troubles after one Year» en *World Wastes* vol. 15 N° 38, 1995.
- Weintraub, S.: *Nafta: What Comes Next?*, Praeger, Connecticut, 1994.
- Wilkinson, D.G.: «Nafta & the Environment: Some Lessons for the Next Round of GATT Negotiations» en *World Economy* vol. 17, 1997.

Razón de Estado, razón de mercado

Con el declinar del Estado-nación y el moderno desarrollo del capital no solo los macro-poderes económicos someten, destruyen y transforman las fuerzas e instituciones políticas, sino que una nueva racionalidad dominante penetra todos los ámbitos de la sociedad, desde sus formas de pensar y actuar hasta sus valores y sentidos: los ciudadanos se convierten en consumidores, el poder en mercancía y las relaciones políticas y sociales entran en la lógica de la oferta y la demanda. Se impone un nuevo ciclo histórico de larga duración con una hegemonía global.

José Sánchez Parga

Para significar la colosal –categorial– transformación de la sociedad que en la actualidad comporta la absoluta soberanía del mercado, Karl Polanyi recurrió a la imagen de la «metamorfosis de la oruga»: el mercado necesita destruir la sociedad-Estado, del que es larva, para alcanzar su propia existencia libre y autónoma. Con la finalidad de ampliar e ilustrar los factores de dicha transformación, sus raíces y alcances, nos proponemos aquí comparar lo que significó la *razón de Estado* con la nueva *razón de mercado*, y los efectos que tiene

José Sánchez Parga: filósofo y antropólogo; primer director de la revista *Ecuador Debate*; investigador en el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y en la Dirección Académica de la Universidad Salesiana.

Palabras clave: teoría política, Estado, mercado.

Nota: El texto «Raison d'Etat raison de marché» fue presentado al Congreso del Programa de Investigación Pekea (Political and Ethical Knowledge on Economics Activities), celebrado en Santiago en septiembre de 2002.

***Ni el Estado
se constituye,
actúa e interviene
fuera de la sociedad,
sino dentro de ella,
ni las relaciones
con el mercado
le son exteriores***

en el mundo moderno la sustitución de aquélla por ésta. Pero no es por un simple interés comparativo que se requiere relacionar ambas razones, sino porque una no se limita a sustituir la anterior, además asume e integra muchas de sus lógicas, eficacias y legitimidades. La razón de mercado se presenta hoy investida de racionalidades estatales. Así como el Estado-nación se ha razonado en la misma medida e idéntica proporción en que se iba liberando de la esfera inspiraciones y representaciones religiosas, así el mercado se piensa mientras se libera de los marcos estatales y nacionales, de sus relaciones con la política y el Estado. Pero esta autonomía creciente no se encuentra todavía desprovista de ciertas lógicas y procedimientos estatales¹.

Breve preludeo florentino

En su primera legación diplomática ante la corte de César Borgia, con la difícil misión de sondear y frenar sus proyectos militares y expansionistas, Maquiavelo recibe de su gobierno el importante encargo de velar por los intereses económicos de los mercaderes florentinos, considerados de interés público puesto que representaban «el estómago de esta ciudad»². Se equivocan algunos intérpretes de la obra de Maquiavelo al reprocharle cierto desinterés económico en su pensamiento político, cuando una de las ideas que más preocupa, tanto en la teoría como en la práctica, el «momento maquiaveliano», es la necesidad de un gobierno político de la economía, basándose en el fundamental presupuesto de que si la política no gobierna la economía, serán la economía y el dinero los que terminarán gobernando la política y el Estado. Aunque a inicios del siglo XVI ni los poderes económicos, ni las fuerzas productivas, ni la dinámica del mercado habían alcanzado un poderío comparable al de las fuerzas y poderes políticos, ni suficiente para competir con éstos, ya entonces la economía empezaba a disputar ciertas competencias políticas y se consideraba al dinero como «el nervio de la guerra». Serán necesarios cinco siglos para que el desarrollo del capital, y

1. Se trata de un proceso análogo al que tiene lugar cuando el Estado-nación adopta su propia racionalidad política (a inicios del siglo XVI), la cual integra a la vez que transforma representaciones, imaginarios y hasta discursividades del ámbito religioso y eclesiástico. Cf. Marcel Gauchet: «L'Etat au miroir de la raison d'Etat» en Y.Ch. Zarka (ed.): *Raison et déraison d'Etat*, Fondement de la politique, PUF, París, 1994, pp. 133-244.

2. «...agradecereis con toda eficacia a su Excelencia por el beneficio conferido a nuestros comerciantes, que consideramos conferido a nosotros como interés público (*cosa pública*) ... interés muy importante, del que se puede decir que es el estómago de esta ciudad». Niccoló Machiavelli: «Comissione» [5 de octubre de 1502] en *Tutte le Opere*, Sansoni, Firenze, 1992.

la más reciente modernización del capital financiero y del mercado capitalista, lleguen a imponerse sobre las instituciones y los poderes políticos.

Maquiavelo teorizaba sobre el gobierno político de la religión, de la Iglesia y de la moral cristiana, sabiendo que se trataba de fuerzas e instituciones residuales de la Edad Media, pero que si no eran políticamente gobernados se prolongaría el dominio religioso, eclesiástico y moral sobre la política. Por el contrario, cuando teorizaba sobre el gobierno político de la economía, del dinero y del mercado, sabía que se trataba de fuerzas y poderes no residuales del pasado sino modernos y modernizadores, que no solo se limitaban a competir con las fuerzas y los poderes políticos, sino que a la larga terminarían imponiéndose sobre éstos. Es en este contexto de tensiones y de luchas por la hegemonía del orden político y de la nueva institución histórica del Estado que debe comprenderse la teoría y práctica de la razón de Estado, cuyo ciclo comienza a declinar con la consolidación de un *Estado de Derecho*, el cual finalmente estaría condenado a someterse y sucumbir bajo el «nuevo orden» de la razón de mercado. Ahora bien, no basta explicar la formación del Estado nacional ni la elaboración y desarrollo de una razón de Estado a partir de los reales poderes políticos existentes, así como de sus enormes capacidades históricas de ampliarse y consolidarse: hay que considerar también que el mismo Estado y la razón de Estado actuaron como poderosos factores en dicho proceso, reforzando la esfera de lo político. Esto mismo será necesario aplicar también al mercado y a la razón de mercado: expresiones de las fuerzas económicas, al tiempo que institucionalmente las legitiman, fortalecen, consolidan y garantizan su reproducción y desarrollo. En este marco interpretativo resulta obligado entender que ni el Estado se constituye, actúa e interviene *fuera* de la sociedad, sino *dentro* de ella, ni las relaciones con el mercado le son *exteriores*. Y, por consiguiente, que tampoco el mercado comporta la más mínima *externalidad* respecto de la sociedad que (se) transforma, ni respecto del Estado que finalmente somete.

De la razón de Estado al interés de Estado

Lo que específicamente caracteriza el Estado moderno (siglos XVI-XIX) y lo distingue de todas las otras formas estatales de la historia, tanto las antiguas como las actuales, es precisamente la razón de Estado: «su surgimiento es el acta de nacimiento del Estado moderno»³. Más aún, cabría incluso sostener que la idea de razón de Estado precede ya en el siglo XV la formación de los modernos Estados nacionales. No hay que limitarse a entender la definición de razón de

3. Cf. Michel Senellart: *Machiavelisme et raison d'Etat*, PUF, París, 1989

Estado –ni tampoco la razón de mercado– como algo exterior a la institucionalidad y funcionamiento del Estado (mercado), al «conocimiento de los medios propios para fundar, conservar y aumentar el Estado» (o el mercado). Se trata más bien de la racionalidad intrínseca del mismo Estado (y mercado), e inherente a su fundación, conservación y crecimiento⁴. La razón de Estado solo se entiende y justifica a partir de un principio político fundamental: «no hay poder que sea legítimo y menos aquel que cuenta con autoridad»⁵. Lo cual significa que en sus mismos presupuestos intenta justificar lo injustificable y legitimar lo ilegítimo: al ser la violencia no una característica del Estado, sino aquella que lo define, la función y finalidad expresas y precisas de la razón de Estado consiste en circunscribir el uso de tal violencia a los medios, objetivos y resultados del gobierno. Por otro lado, legitima las necesidades, haciendo que justifiquen cualquier violencia⁶. Lejos de reducirse a convalidar las medidas extraordinarias en circunstancias o necesidades del mismo orden, se convierte en principio rector de toda actividad política, siempre regida por el imperativo del «mal menor» y el precepto de que en política «el fin justifica los medios». La seguridad del Estado es una exigencia tan necesaria e importante, hasta para los mismos gobernados, que los propios gobiernos están constreñidos, para garantizarla, a violar las normas jurídicas, morales, políticas y económicas que consideran imperativas cuando son precisamente ellas las que están en peligro⁷.

Todas estas caracterizaciones y racionalizaciones del Estado anticipan las que adoptará el mercado. Por esto mismo tampoco cabe limitar la razón estatal a un simple principio político, cuando de hecho hay que considerarla un postulado de la racionalización del Estado y de todas sus actuaciones: «el conocimiento de los medios propios para fundar, conservar y ampliar una tal dominación e imperio». Y a la vez que racionaliza las prácticas estatales, las despoja de las pasiones de la política, de los elementos imaginarios y pulsionales inherentes a todo ejercicio del poder. «La razón de Estado es el Estado que se razona»⁸. Tal función racionalizadora se entiende por el hecho de que en política los princi-

4. Cf. Giovanni Botero: *Della ragione di Stato* [1589], I. Donzelli, Roma, 1997, p. 1.

5. La idea, que se encuentra ya presente en la obra de Aristóteles, será posteriormente elaborada por el pensamiento político medieval, y adquiere su formulación definitiva en la concepción republicana del Renacimiento: «No hay poder alguno que sea legítimo y todavía menos el Emperador, que posee tanta autoridad y que dicta el derecho a los otros»; cf. Francesco Guicciardini: *Escritos políticos. Discurso de Logroño. Diálogo sobre la manera de gobernar Florencia*, PUF, París, 1997, p. 297.

6. Maquiavelo invierte el razonamiento de Santo Tomás, para quien «la guerra es necesaria cuando es justa», atribuyendo a Tito Livio el sentido de su formulación: «la guerra es justa para quienes es necesaria» (v. *Discursos*, III, 2; *El Príncipe*, c. 26).

7. Sergio Pistone: «Razón de Estado» en N. Bobbio, N. Matteuci y G. Pasquino: *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1995.

8. Gerald Sfez: *Les doctrines de la raison d'Etat*, Armand Colin, París, 2000, p. 62.

pios nunca son fundamentales, ni los fundamentos se encuentran nunca absolutamente fundados; esto obliga al Estado, tanto como a toda actuación política particular, a un permanente esfuerzo de racionalización⁹. Lo cual puede suponer siempre racionalizar también «lo irracional» o lo que no tiene razón de ser. Esta precisa acepción del concepto anticipa ya la analogía con la razón de mercado: «la racionalidad no es solo la expresión que el sujeto da a lo que no comprende de la acción del Estado. Es también la expresión que suscita el deseo de comprender aún más de dicha acción» (Sfez, ob. cit., p. 142). Debe señalarse que la razón de Estado es razón de poderío pero no de autoridad, y que siempre existirá una

oposición simétrica entre ambas categorías, lo cual explicará que en la medida en que el Estado adquiere una mayor autoridad, hasta llegar a convertirse en *Estado de Derecho*, simultáneamente va perdiendo o abdicando de su razón. Se cometería una errónea simplificación, reduciendo la razón de Estado a justificar el empleo político de la violencia o a legitimar por cuestiones políticas los crímenes de Estado o actuaciones de gobierno político en contra de la ley. Más que consagrar la supremacía de la política por encima de toda legalidad, y de preservar la integridad y estabilidad de la institución del Estado sobre cualquier otra consideración de orden moral, ella opera de acuerdo con un presupuesto doctrinal, de ética o de responsabilidad políticas, basado en el «bien común» o «interés colectivo», que se sobrepone a cualquier otro bien privado o interés particular de individuos o ciudadanos. En caso de necesidad, estos bienes e intereses particulares y privados son siempre sacrificables al bien común por «razones de Estado».

Aunque supone un Estado soberano y un ejercicio político del poder *absoluto* respecto de las leyes y normas morales, esto no significa que para el mismo pensamiento maquiaveliano la razón de Estado no tenga límites o excepciones. Sin embargo, será a partir de la progresiva consolidación de los Estados abso-



9. En este sentido habrá que entender la afirmación de Sfez de que «la razón de Estado debe convertirse en asunto corriente y ordinario de lo político» (ibíd., p. 104).

lutos a lo largo de los siglos posteriores (xvi-xviii), que la razón de Estado se ejercerá también de manera absoluta. Hay que tener en cuenta que los gobernantes no se limitan a interpretar y aplicar una razón de Estado que éste mismo les impone y a la que se encuentran sujetos. Siempre hay que distinguir entre las actuaciones y políticas impuestas *objetivamente* por la razón de Estado, y aquellas otras que responden a muy diferentes motivos e intereses (de clase, de grupos de poder o de presión). Ello puede dar lugar a dos situaciones opuestas: o bien tales motivos e intereses son tan poderosos que se convierten en parte integrante de la misma razón de Estado, o bien ésta se transforma simple y claramente en *interés de Estado*. Una situación intermedia consiste en producir normas constitucionales, procedimientos, instrumentos e instituciones políticos, jurídicos y administrativos capaces de regir y regular el recurso a, y el uso de, la razón de Estado en situaciones extraordinarias. Esta tendencia conducirá a su transformación en *Estado de Derecho*, muy estrechamente asociado al desarrollo y consolidación de los regímenes de gobierno democráticos.

Lo que a través del Estado social de derecho y de la misma democracia se irá fortaleciendo y desarrollando son los intereses del capital y de las clases capitalistas convertidos en el absoluto y soberano interés del Estado nacional¹⁰; aunque en la fase global de su desarrollo los intereses del capital no necesitarán identificarse con el interés de ninguno de ellos. Según esto, la razón de Estado incuba en su interior su propia declinación y su transformación final, ya que la creciente y progresiva racionalización de las prácticas políticas y gubernamentales conduce a un paulatino pero irreversible deslizamiento hacia el *interés de Estado*, con la consiguiente modernización del cambio del gobierno de las personas por la administración de las cosas, haciendo que el arte de gobernar se convierta en el arte de los intercambios y las negociaciones¹¹. Tal desplazamiento de la *razón* al *interés* de Estado, se opera en un nuevo escenario político, en el que el gobierno político de la economía se irá mutando en gobierno económico de la política, pero no porque el gobierno de las personas haya sido simplemente sustituido por la administración de las riquezas, sino porque de manera predominante las personas son gobernadas por medio de la misma administración de la riqueza¹². Lo que a la larga conduciría a reducir *todo gobierno a la administración* misma de las personas¹³.

10. Algo que por otro lado ya había sido previsto por el mismo Marx: «... existe la conciencia de que el desarrollo de los intereses del capital y de las clases capitalistas, de la producción capitalista, se ha convertido en la base del poderío nacional y del predominio nacional en la sociedad moderna» (*El capital*, III, II, Siglo XXI, México, x/vii, p. 999).

11. El escenario de «la administración y de la libre circulación, un nuevo arte de gobernar y un nuevo arte de intercambiar, la complejización de la máquina del Estado y el horizonte económico como categoría determinante de lo político» (Sfész, ob. cit., p. 145).

No es casual que la razón económica de Estado, convertida en interés de Estado, se implemente y desarrolle a medida que se configura el *Estado de Derecho*, ya que el interés estatal no cambia fundamentalmente el factor de dominación del pueblo y de los súbditos o ciudadanos. Lo que cambia es el modo de dominación, que en lugar de ser políticamente por la violencia se ejerce por la explotación y el despojo económico en razón de una versión, no ya política, sino sobre todo económica y administrativa del «bien común» o «interés común»: *el bienestar*¹⁴. Y tampoco es casual que el Estado de Derecho adopte una figura jurídica precisamente cuando de manera masiva los Estados nacionales dejan de ser absolutos y se transforman en democráticos, ya que la democracia, tanto en sus presupuestos como en sus instituciones y funcionamiento, es incompatible con la razón de Estado, y más bien se vuelve sinónimo del Estado de Derecho. La democracia liberal, por su parte, en cuanto lugar de concurrencias, de ofertas y demandas políticas, y el Estado social y keynesiano, con su constante e influyente intervención en la economía, creaban las condiciones óptimas para que la razón de mercado comenzara a penetrar e imponerse sobre el Estado, haciendo que toda la maquinaria administrativa y gubernamental, así como todo el funcionamiento del sistema político y la misma vida pública, fueran cada vez más comprendidos y explicados a partir de los conceptos de la economía y del mercado. Los políticos no serían de hecho más que empresarios individuales, que intentan confrontar sus posiciones sobre un mercado político con la oferta de productos políticos a cambio de demandas políticas expresadas en los votos.

Del Estado de Derecho al Estado social

Frente al poder y legitimidad ilimitados que fundaban la *razón estatal* emergen, se desarrollan y consolidan los derechos individuales, civiles, ciudadanos, humanos, siendo ellos los que ponen un *límite jurídico* a la *ilimitación política* de los Estados absolutos y a su razón de Estado, trasladando el centro de la soberanía estatal a los mismos ciudadanos: como si la soberanía popular sirviera de soporte y fundamento a la nueva *razón del ciudadano*, estableciendo así una supremacía del derecho sobre la política pero sin llegar a suplantarla. Será, sin embargo, en el transcurso de las últimas décadas cuando se operará un creciente

12. Para una ampliación de esta problemática, cf. José Sánchez Parga: «El ciclo político de la economía y el gobierno económico de la política» en *Ecuador Debate* N° 55, 4/2002, pp. 57-96.

13. Tal es el giro copernicano intuido por Montesquieu (1689-1755), cuando se refiere a la «administración *según* las cosas». Y no es que la concepción maquiaveliana de la política no haya tenido en cuenta la materialidad del gobierno de las cosas para lograr el gobierno de las personas; el paradigma se ha vuelto completamente distinto: basta el gobierno de las cosas para lograr la administración de las personas.

14. A Richelieu se le atribuye, no sin razón, la idea de que «los Estados no tienen principios sino intereses». Cf. George Soros: *La crisis del capitalismo global*, Ed. Debate, Madrid, 1999, p. 246.

***Los derechos,
 libertades
 y el poder
 de un consumidor
 valen más
 que los derechos,
 libertades
 y poderes
 ciudadanos***

receso de lo político con una progresiva judicialización y legislación de la política. Lo que en un principio apareció como un freno de la ley al poder y razón de Estado, haciendo que «todo acto implementado por el Estado debe obedecer a una ley», ha ido tomando el curso opuesto: el poder de los jueces sobre los políticos¹⁵. El Estado de Derecho no solo implicaba (negativamente) una limitación de los poderes políticos por las leyes, sino que hacía de tales controles del poder público una ampliación de las libertades personales, impidiendo cualquier in-

jerencia del Estado en los derechos ciudadanos que no contara con una norma legal. Y en ese sentido el Estado de Derecho se constituía en presupuesto y fundamento de la misma democracia, pero estableciendo a su vez un límite al principio y voluntad de la mayoría, ya que ésta, so pena de incurrir en una «tiranía del pueblo» (Aristóteles), no puede lesionar los derechos fundamentales de las minorías. De esta manera, en el núcleo mismo del Estado de Derecho y del régimen democrático se instala una profunda e irreductible tensión: «Estado de Derecho que toma como referencia absoluta la libertad y propiedad del individuo, es decir su autonomía individual, creándose así una barrera infranqueable para implementar cualquier política de mayorías democráticas»¹⁶.

Según esto, las posibles relaciones y correspondencias o contradicciones entre Estado de Derecho y régimen democrático pueden dar lugar tanto a tensiones y equilibrios y a una radicalización de sus extremos –confiriendo una dominación hegemónica–, o bien a la imposición de la voluntad de las mayorías en detrimento de las libertades y propiedades de las minorías, o a estas libertades y propiedades individuales sobre los intereses colectivos más compartidos. Y ello con el agravante de que Estado de Derecho no solo significa la protección jurídica de todos los ciudadanos *frente* al Estado sino también la protección *por parte del* Estado de los derechos individuales tanto como colectivos de los ciudadanos¹⁷. Ahora bien, al encontrarse histórica y políticamente basado en la

15. «Esto no significa que el derecho deba tomar el lugar de la política. Una tergiversación en este sentido sería fatal, algo que por otra parte estamos comenzando a observar en los hechos»; Gerhard Robberts: «El Estado de Derecho y sus bases éticas» en J. Thesing: *Estado de Derecho y democracia*, Ciedla, Buenos Aires, 1997, pp. 29, 31.

16. Wolfgang Horn: «Estado de Derecho, democracia y jurisdicción constitucional» en J. Thesing, ob. cit., p. 131 y ss.

17. «La limitación del poder público, que proclama el Estado de Derecho no es un fin en sí mismo, y tiene por objeto permitir al individuo el libre desenvolvimiento de su persona»; cf. Helmut Simon: «Los derechos fundamentales en el Estado democrático y social de derecho» en J. Thesing, ob. cit., p.

idea de una sociedad civil, autónoma y capaz de regularse a sí misma, el Estado de Derecho contribuyó de manera predominante tanto a este fortalecimiento de la sociedad civil, como a agravar las desigualdades y lucha de clases en su interior. Más que atenuar las tensiones y contradicciones entre las diferentes fuerzas sociales, facilitó su radicalización. Para resolver tal «cuestión social», convertida en latente «cuestión política», el Estado de Derecho se vuelve *Estado social* (pero sin dejar de ser *de derecho*). Será este Estado social de derecho el que real y concretamente asegurará los libres desarrollos personales de las grandes mayorías de la población, en la medida que garantiza la cobertura de todos aquellos sectores marginales e incapaces de satisfacer sus necesidades y seguridades a través del mercado¹⁸.

Pero la nueva fórmula de *Estado social de derecho*, que en términos de política económica se expresará en el modelo keynesiano, nunca resolverá definitivamente las tensiones, ya que no logrará evitar que «el principio de libertad individual inherente al Estado de Derecho se concrete a expensas del elemento social», pero tampoco logra evitar «que los principios del Estado social interfieran en los espacios del desarrollo individual» (W. Horn: «Estado de Derecho y Estado social...», cit., p. 176). Por esta razón, el *Estado social de derecho* presenta una vigencia transitoria, y en apariencia paradójica. Mientras por un lado (en un primer momento) frena la extensión del mercado y la supeditación a éste de toda la producción y reproducción de la sociedad, por otro lado (en un segundo momento) contribuye a preparar y disponer (social y económicamente) mejor a la sociedad para que el mercado llegue a imponerse y extenderse como nueva institución y modo de producirla y desarrollarla: para la definitiva y completa transformación estatal y nacional de la sociedad en una *sociedad de mercado*. Pero definitivamente la razón de Estado, sobre todo bajo sus modalidades sociales y de derecho, es incompatible con la razón de mercado, puesto que allí donde el Estado actúa económicamente y con efectos económicos no pueden funcionar los mecanismos del mercado¹⁹.

195. Sin embargo, será solo el Estado social el que realmente garantice tal desarrollo personal a la gran mayoría de los ciudadanos.

18. Horn señala que: «El principio del Estado social, en cambio, debió su nacimiento precisamente al fracaso del Estado de Derecho para encontrar una solución a la política social»; y añade: «La concreción del Estado social se realiza bajo la forma de Estado de Derecho»; W. Horn: «Estado de Derecho y Estado social. El Estado social de derecho como principio constitucional» en J. Thesing, ob. cit., pp. 173, 175.

19. «Donde el Estado desarrolla esas actividades, no puede funcionar el mecanismo del mercado. Fuera de esos campos—donde el Estado provee directamente—el sistema económico continúa siendo regulado por las leyes del mercado»; Luigi Preti: *El desafío entre democracia y totalitarismo*, Península, Barcelona, 1983, p. 392.

Razón de mercado

Es Karl Polanyi quien precisa la «gran transformación», al definir cómo la consolidación de una *economía de mercado*, en cuanto «sistema económico regulado y dirigido como un todo por los mercados», convierte a su vez *la sociedad en mercado*, o en *sociedad de mercado*, puesto que un sistema de mercados autorregulados comporta «una transformación de la sustancia natural y humana de la sociedad en mercancías», destruyendo el carácter, valor y sentido de toda acción, relación e institución que no sean mercantiles²⁰. Si hablamos de *razón de mercado* es porque opera de la misma manera en que lo hacía la *razón de Estado*: ya sea como *norma prescriptiva* de carácter técnico, según la cual «para lograr tal fin hay que emplear tales medios», siendo siempre aquel, el mercado, el que prescindiendo de cualquier otra consideración sobre tales medios empleados los somete a su propia utilidad; o sea como *teoría empírica*, que explica y justifica, racionaliza y significa todos los procesos y procedimientos, todas las acciones y relaciones, en términos de la economía de mercado. Desde tal presupuesto se entenderá por qué los valores sociales se vuelven inferiores a los del mercado, al no poder ser fijados, ni generalizados, ni cuantificables, ni reductibles al común denominador del dinero, ni siquiera identificables como valores al sustraerse a un mínimo acuerdo ampliamente compartido. Los derechos, libertades y el poder de un consumidor valen más que los derechos, libertades y poderes ciudadanos. Y no es solo porque se coticen más, sino porque éstos se están reconvirtiendo cada vez más en aquéllos.

Si bien la sociedad de mercado es producto y resultado de una economía de mercado, por otro lado «una economía de mercado solo puede funcionar en una sociedad de mercado» (K. Polanyi, ob. cit., p. 67). Esto implica que aun cuando el mercado y la mercantilización de la sociedad son violentamente destructores de todas las otras formas comunales y societales de sociedad (*gemeinschaftliche und gesellschaftliche Gesellschaft*, según la fórmula weberiana), al reducir las a su forma mercantil, ni el mercado ni esta racionalización del mercado son formas ajenas o externas a la misma sociedad humana. El supuesto de que «no todo es mercancía», es decir que no todo haya sido producido para su compra y venta, no excluye que todo pueda ser objeto de mercado, de ser vendido y comprado²¹. En realidad el concepto marxista de «mercado mun-

20. K. Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* [1944], FCE, México, 1992.

21. Ya Marx había enunciado este principio y este proceso: «Sobre la base de la producción capitalista la mercancía se convierte en la forma general del producto, tanto más cuanto más se desarrolla aquella en extensión y profundidad» (ob. cit., II, I, p. 171). Esta conversión de todo producto en mercancía se incrementa y culmina en la fase financiera y monetarista del desarrollo capitalista: «El

dial» no significa otra cosa que la *mundialización del mercado*. Alain Touraine llama a este nuevo panorama histórico de la sociedad global «el poder absoluto del mercado»²². Nada hay que se le sustraiga. De igual manera que el efecto teórico de la razón de Estado obligaba a pensar toda la realidad desde la política y el Estado, haciendo que todo se volviera político y estatal, asimismo la razón de mercado obliga a pensar la realidad desde la economía y el mercado. Para llevar a cabo tales transformaciones (de la economía en mercado y de la sociedad en mercado) ha sido necesario un debilitamiento y fragilización de los poderes políticos, cuyas fuerzas mutan en poderes económicos y del mercado. Esto ha dado lugar a que se pase de «un poder económico cada vez menos sometido al poder político», a que «sea la realidad económica la que parece gobernar el mundo y sus transformaciones ... el espacio social y político se vacía y se comprime dominado por las realidades técnicas y económicas»²³.

Al riesgo que generan la violencia y rapidez de las transformaciones, y al otro adicional que supone la también violenta y rápida *destrucción* de recursos, instituciones y procesos sociales *productora* de otros nuevos, es necesario añadir ese riesgo propio de la economía de mercado en su simultánea creación de riqueza y pobreza, donde los agentes que formulan sus resultados en función de aquélla tenderían a ser menos reacios al riesgo que los que piensan en función de las pérdidas²⁴. Cuando a una sociedad la conducen más los que tienen mucho que ganar y poco que perder, resulta natural que se vuelva una «*sociedad de riesgo*», donde la principal víctima es la masa de población que tiene poco que ganar y mucho que perder, con el efecto adicional de que cada vez se encuentran más diferenciados y separados los países, las zonas y clases sociales más asegurados, donde precisamente se producen los riesgos, y los países, zonas y clases sociales más inseguros, donde éstos se sufren. En consecuencia, la sociedad de mercado se manifiesta como una sociedad de altísimo riesgo, pero donde se distribuyen con la mayor desigualdad los beneficios de los riesgos asumidos y los daños de quienes sufren las inseguridades. Aunque no sea el caso tratar aquí las consecuencias económicas y políticas de una sociedad de riesgo convertida en *sociedad de inseguridades*, conviene referirse a esa nueva forma que adopta un *Estado policial* cada vez más obligado a proteger a la primera y reprimir la «*sociedad inseguritaria*». La lógica del mercado o de la relación mer-

sistema monetarista proclama la producción para el mercado mundial y la transformación del producto en mercancía, y por ende en dinero, como supuesto y condición de la producción capitalista» (ibíd., III, I, p. 998).

22. A. Touraine: *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et Différents*, Fayard, París, 1997, p. 55.

23. Guy Laval: *Malaise dans la pensée. Essai sur la pensée totalitaire*, Publisud, París, 1995, pp. 291, 355.

24. Daniel Kahneman y Amos Tversky: «Prospect Theory: An Analyse of Decision under Risk» en *Econometrica* vol. 47, 1979, pp. 263-291.

cantil se funda sobre el presupuesto de que las necesidades son ilimitadas, siendo el principio articulador de todos sus otros postulados «la *apropiación privativa* de todos los bienes, servicios e instrumentos de pago de los intercambios», estableciendo la correlación entre el conjunto de *demandas* y el de *ofertas* para el conjunto de *bienes*, ya que «el mercado solo funciona perfectamente si es generalizado»²⁵, es decir, si absolutamente todo se convierte en objeto de oferta y demanda o intercambio, de compra y venta, o sea en mercancía, y si los intereses particulares de los actores del mercado se imponen y prevalecen sobre un supuesto «*interés general*». Ya que no hay más interés general que el del conjunto de los protagonistas del mercado.

Si la necesidad, la ganancia y los beneficios actúan como las fuerzas internas del mercado, capaces de dinamizarlo ilimitadamente a la vez que destruyen cualquier otra fuerza contraria, es porque se arraigan en el mismo presupuesto de irracionalidad antropológica que funda la razón de mercado: el de su «acumulación ilimitada de beneficios, que asimila una economía de necesidades (ilimitadas) a una economía de beneficios también ilimitados» (Comeliau, ob. cit., p. 91), lo que obligaría a reducir toda la racionalidad económica del mercado al ilimitado deseo destructor de la razón humana. Es porque la razón de mercado no hace más que transformar económicamente la irracionalidad del deseo con que se pueden explicar las contradicciones autodestructivas del mismo desarrollo del mercado. El ejemplo más singular y significativo es la libre concurrencia o competencia, cuya fase terminal conduce inexorablemente a los monopolios²⁶. Los «mercados libres» hacen del concepto de libertad su razón de ser, la razón de mercado, en el sentido de que los mercados han de estar libres de toda coacción o constreñimiento, de cualquier límite o intervención, pero simultáneamente el mercado es libre porque libera a los individuos de cualquier otro vínculo o relación que los someta o sujete a cualquier otro modelo o forma de organización y asociación, para poder participar libremente en una relación de mercado, en cuanto actor «soberano» de cualquier intercambio comercial, de cualquier oferta y demanda, de compra y venta. Solo el vínculo mercantil que al mismo tiempo libera de cualquier otra vinculación produce una nueva forma de socialización y socialidad, y por consiguiente un nuevo modelo de sociedad: una *sociedad de mercado*, que tratará de destruir y eliminar, o

25. Christian Comeliau: *Les impasses de la modernité. Critique de la marchandisation du monde*, Seuil, París, 2000, p. 57.

26. «Invocar la absoluta libertad del mercado significa hoy imponer la supremacía absoluta de los monopolios»; cf. G. Laval, ob. cit., p. 147. «La ideología de la libre concurrencia oculta un fenómeno que hemos ya señalado ... la autorregulación de los mercados»; cf. Guy Vanthemsche: *Les paradoxes de l'Etat. L'Etat face à l'économie de marché. XIX & XX siècles*, Labor, Bruselas, 1997, p. 66.

bien de someter, los residuos de «sociedad comunal» y de «sociedad societal» en la moderna sociedad.

La sentencia de Adam Smith, según la cual «bajo el efecto de una mano invisible la confrontación de todos los intereses individuales aumenta ineludiblemente el interés de todos», se refiere a todos aquellos que participan en el intercambio, pero no habla de un interés colectivo más allá de los mismos actores del mercado. Sin embargo, aun considerando que el intercambio de los intereses individuales tenga efectos de interés colectivo, y que cada intercambio particular/privado repercuta en un interés compartido, como si cada interés produjera una suerte de *plusvalía social*, en tal sentido el mercado produce una nueva sociedad, producto del intercambio, con características muy específicas, donde el principio de relación, de vínculo y de cohesión sociales es el interés, el beneficio y la ganancia: la *sociedad de mercado*. La razón de mercado, que implica mercados autorregulados y por consiguiente «libres» (absolutos y soberanos), significa que el mercado para su funcionamiento y desarrollo (generalización de la «forma mercancía» a todo producto, y de la forma de compra y venta a toda relación e intercambio sociales) ha de encontrarse *libre* de cualquier otro vínculo, intervención o institución. En consecuencia, «cuando la ley del mercado se generaliza tiende a sustituir cualquier otro vínculo social», puesto que «la economía de mercado presenta una tendencia sistemática a la dominación sobre el conjunto de la organización social, de sus valores, de sus reglas y de sus comportamientos»²⁷. El ideal y utopía de sociedad que la sociedad de mercado convierte en un imperativo totalitario, como veremos más adelante, consiste en que todo puede ser comprado y vendido; que toda relación y todo vínculo se traducen en oferta y demanda. No solo las formas tradicionales de la organización social sino incluso la misma cohesión de la sociedad se vuelve un impedimento para la mercantilización del mundo y para la privacidad generalizada de toda la sociedad.

Resulta obvio que uno de los procedimientos de la razón de mercado consiste en la imposición de un predominio creciente de lo privado sobre lo público, de un sometimiento de lo público a lo privado, de una generalizada e irrefrenable tendencia privatizadora de lo público, pero la homología de lo privado con la propiedad obliga a considerar la interna correspondencia entre los procesos de privatización y los de apropiación que regulan la dinámica mercantil, cuyo beneficio y provecho constituyen el «carburante del motor de la economía capitalista»²⁸. En cualquier otro contexto histórico un bien «público» podía tener origen en los intereses y utilidades de grupos muy restringidos de la sociedad

27. Cf. Comeliau, ob. cit., p. 60.

28. Cf. G. Venthemsche, ob. cit., p. 36.

(como fue el caso del ferrocarril hace más de un siglo), pero en una sociedad de mercado un fenómeno similar no solo es imposible sino que lo contrario resulta más bien probable: muchos bienes «privados» tienen su origen en intereses y utilidades públicos, y a costa de éstos. El sistemático desfinanciamiento del sector público, su descapitalización, la desactivación de sus recursos, junto a la precarización de sus competencias y eficacias, todo ello conduce tan directa como irremisiblemente a que todo bien y todo servicio sea accesible únicamente por la vía del mercado, lo que de manera inevitable margina de tales bienes y servicios a vastos sectores de la sociedad y del mundo.

La *ciudadanía política*, que se había fraguado y desarrollado en el marco del Estado-nación, dará lugar a una *ciudadanía económica* con el declinar de los Estados nacionales, haciendo que la participación económica en la sociedad predomine y se imponga sobre la participación política²⁹. Y si finalmente la verdadera participación en la vida colectiva no se define ya por la participación política sino por la económica, ésta terminará desciudadanizando completamente a todos los individuos convertidos en consumidores del mercado³⁰. Éste tiende de hecho a reducir compradores y vendedores a la sublimada categoría de «consumidores». El consumidor con sus derechos específicos sustituye al ciudadano, como si el mercado confiriera una nueva forma de ciudadanía, mucho más realista, cuando el «realismo económico» (la *real Okonomie*) sucede al «realismo político» (*real Politik*), haciendo que la realidad y verdad de todo sea su «razón económica»³¹. Desde esta perspectiva se entiende mejor que sea una sociedad de mercado la que produce un nuevo modelo de individualización y de subjetivización de las personas. Este doble fenómeno individualizador y de subjetivización, que en Occidente posee ya una larga tradición secular, adopta en la sociedad de mercado una morfología y sentido inéditos, ambos estrechamente asociados a un profundo «decline del hombre público»³².

Resulta además muy revelador que si bien el individualismo moderno surge y se desarrolla (a partir del siglo xv) estrechamente asociado a la condición sociopolítica de la ciudadanía, por el contrario, el nuevo *individualismo de mer-*

29. «La naturaleza puramente política de la ciudadanía ha estado ligada a la edad de los nacionalismos y de la constitución de los Estados nacionales ... La ciudadanía nacional no es la única en conferir un estatuto legal y de derechos ... El vínculo entre Estados-nación y ciudadanía, que es histórico, no es por ello necesario, y la ciudadanía puede ejercerse en otro nivel»; Dominique Schnapper: *La relation a l'autre. Au coeur de la pensée sociologique*, Gallimard, París, 1998, p. 414.

30. Cf. Thomas Hammar: «State, Nation and Dual Citizenship» en W.R. Brubaker: *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York-Londres, 1989; Elizabeth Meehan: *Citizenship and the European Community*, Sage, Londres, 1993.

31. Cf. Javier Roiz: *El experimento moderno. Política y psicología al final del siglo xx*, Trotta, Madrid, 1998, p. 214 y ss.

cado comporte el sacrificio del individuo-ciudadano, puesto que aquél «se funda sobre un individuo libre de toda pertenencia social y de toda comunidad, para poder funcionar como un mecanismo autorregulado», y será este nuevo individualismo de mercado el que a su vez se encontrará «exacerbado por las nuevas estructuras de influencia nacidas del *marketing* comercial»³³. Más aún, los agentes del mercado han de encontrarse liberados de todos los valores e idearios ciudadanos, ya que tales valores e idearios supondrían un serio impedimento para participar en todo intercambio de la libre oferta y demanda. Puesto que cada formación social ha desarrollado una particular forma de individualismo³⁴, el que produce la nueva *sociedad y razón de mercado* se caracteriza por: a) una nueva estructuración de las relaciones entre los hombres, basadas en una nueva concepción y tratamiento de la riqueza, la cual ha dejado de cifrarse en cualquier otro valor que no sea el dinero y su circulación mercantil; esto mismo dará lugar, a su vez, a una nueva forma de propiedad y apropiación ilimitadas (ilimitación que no tenía el valor de la tierra o el modo de producción industrial), y a lo que se denominará «*individualismo posesivo*»³⁵; b) una emancipación del individuo económico respecto del individuo político, con un predominio de aquél sobre éste, haciendo que sea la economía de mercado la que se convierta en el nuevo «principio de individualización»; c) una revolución de todos los valores bajo el nuevo imperio e imperativo del *interés o beneficio individual*.

No solo el énfasis en el individualismo y en la misma subjetividad varían de una cultura a otra, sino también los supuestos sobre sus diferentes caracterizaciones³⁶. En tal sentido, también una nue-

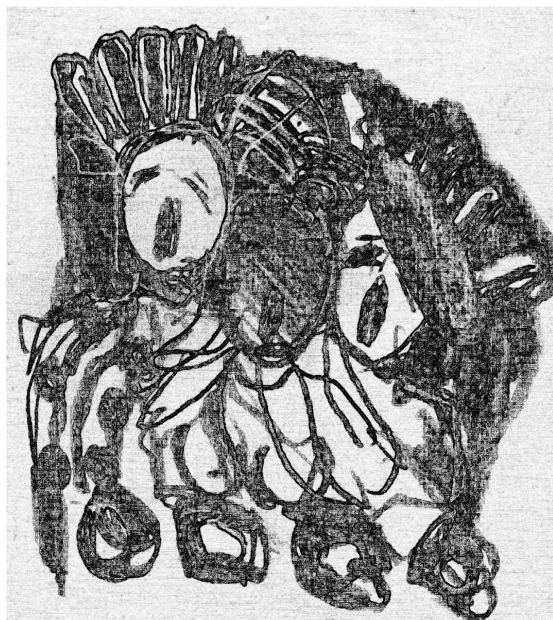
32. Cf. Richard Sennett: *El declive del hombre público*, Península, Barcelona, 1978.

33. Cf. Jean Leca: «Individualisme et citoyenneté» en Pierre Birnbaum y Jean Leca: *Sur l'Individualisme. Théories et Méthodes, Références*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1991, pp. 208, 200.

34. Carmen Iglesias elabora un análisis histórico-político de la moderna evolución del individualismo en *Individualismo noble, individualismo burgués*, Real Academia de la Historia, Madrid, 1991. Para una perspectiva más actual del fenómeno individualista y desde su nuevo enfoque económico, cf. Louis Dumont: *Homo Aequalis. Genese et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, París, 1977.

35. Cf. C.B. Macpherson: *The Political Theory of Possessive Individualism*, Oxford University Press, 1962.

36. Cf. Kenneth J. Gergen: *El Yo saturado. Dilemas de identidad en el mundo contemporáneo*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 29.



© 2003 Eddy Chacón/Nueva Sociedad

va *subjetividad de mercado* define la formación de la personalidad en las sociedades actuales. La «racionalidad subjetiva» centra con más fuerza en el individuo todas las competencias y capacidades de racionalización, sustituyendo toda otra «racionalidad objetiva», a costa de ésta y por encima de ésta, cifrada en la sociedad, sus instituciones y organismos u organizaciones. La razón de mercado no solo racionaliza los procesos y procedimientos de una economía de mercado, sino que también impone tal racionalidad a las demás relaciones e instituciones, procesos y procedimientos de la sociedad. Al imprimir su propia racionalidad al resto de hechos y fenómenos sociales, el mercado se constituye en un aparato ideológico, cuya ideología tiene el mismo efecto de interpretar e interpelar y dar sentido. No extraña, que una institución como, por ejemplo, la universidad con sus procesos y procedimientos académicos se encuentre hoy designada, interpretada e interpelada en términos de oferta y demanda, clientes y consumidores, empresa, rentabilidad y productividad, costo y beneficio, eficiencia, eficacia, efectividad y competitividad. Mientras, por otra parte, los ámbitos del mercado se han ido invistiendo de antropomorfismos que hablan de «la sensibilidad» y «el nerviosismo» de las bolsas, las «expectativas» o «confianza» de los mercados, las «euforias compradoras» de los accionistas y «frenesís cambiarios». Hoy la empresa y la industria, «la firma» o «la compañía» se han convertido en modelos muy ejemplares de toda forma de institución y organización, de todo buen funcionamiento y administración; todo se concibe, planifica y gerencia empresarialmente. En definitiva, la ideología que segrega la razón de mercado contribuye a consolidar y legitimar la sociedad de mercado, que no es más que la sociedad hecha mercado³⁷. Bajo el imperativo de la razón de mercado, al volverse sinónimo de rentabilidad, la eficacia fácilmente se traduce en una rentabilidad económica, convirtiendo los medios (económicos) en fines de cualquier actividad o institución social (y transformando por consiguiente los fines de cualquier actividad o institución en medios de la rentabilidad económica)³⁸.

La razón totalitaria del mercado

Mientras que el intercambio (según Marcel Mauss y Claude Lévi-Strauss) funda la sociedad, el mercado en cierto modo la destruye cuando bajo el poder

37. En su crítica a la «empresomanía», Jacques Le Mouel no solo señala los grandes engaños de la ideología empresarial, sino también el equívoco que supone pensar la sociedad desde la empresa, y no ésta desde aquella: «Al tiempo que florecen los *proyectos de empresa*, no surge realmente ningún proyecto de sociedad»; cf. J. Le Mouel: *Crítica de la eficacia. Ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 10.

38. De esta manera, como señala Le Mouel (ibíd., p. 144), el objetivo de un hospital coincide con el de una universidad o con el de un Ministerio de Obras Públicas: convertirse en los más rentables del país, y no en el que mejor atiende enfermos, o mejor forma estudiantes o mejores rutas construye.

constringente de las instituciones económicas del capital todo intercambio se vuelve mercado, y todo producto mercancía: puesto que «sobre la base de la producción capitalista la mercancía se convierte en la forma general del producto, tanto más cuanto más se desarrolla aquélla en extensión y profundidad» (K. Marx, ob. cit., II, vi, ii, p. 71), siendo precisamente tal constreñimiento intrínseco al mercado, lo que hace totalitaria su racionalidad. Y si ya las crisis son potencialmente generadoras de totalitarismo, es porque en ellas las fuerzas transformadoras del cambio se imponen, sobre todo en sus inicios, con una violencia tan absoluta como exclusiva.

El neototalitarismo actual ya no corresponde a un régimen político en el que el Estado dirige todas las actividades de la sociedad, en particular toda actividad intelectual y, al límite, toda actividad de pensamiento, no tolerando autonomía alguna; lo que en la actualidad controla, organiza y dirige toda actividad intelectual y excluye cualquier otra racionalidad es la misma *razón de mercado*. De esta manera el neoliberalismo se desempeña hoy como la ideología de dicha racionalidad mercantil, para la cual toda la realidad social se convierte en un medio técnico necesario para realizar el *optimum* económico. El mercado no se impone únicamente por efecto de las fuerzas económicas del capital sino también por el de una racionalidad, que las legitima junto a ideas, valores e intereses, y cuya finalidad última consiste en hacer de los beneficios económicos el bien absoluto. Pero esto mismo pasa necesariamente por el reconocimiento de que «ya no podemos creer que las instituciones políticas son bastante fuertes para controlar y dominar las fuerzas económicas» (Laval, ob. cit., p. 201).

***La razón
de mercado
engendra un
«pensamiento
único»
que no existe
más que
en sus muy
diversas
metamorfosis***

A semejanza de la razón de Estado, que encubre el absoluto secreto de la acción política (su ejercicio de violencia y relación de dominio) ocultando y legitimando también otras razones del Estado, así la razón de mercado encubre a la vez otras razones económicas y mercantiles, que no se justifican por sí mismas, racionalizando y legitimando todos los elementos irracionales y pasionales, de dominación, de exclusión e inequidad, de beneficio desenfrenado propios del mercado. Además de racionalizar las propias lógicas y fuerzas más «irracionales», la razón de mercado (como fue el caso de la del Estado) vigila el mantenimiento y reproducción del mercado, «irracionalizando» cualquier otra lógica o discurso y fuerza que atenten contra su conservación. Así se manifiesta la dimensión política del germen totalitario, que incuba la razón de mercado.

Ahora bien, en términos epistemológicos todo totalitarismo sustituye siempre la razón teórico-crítica por una razón práctica, la cual, sin embargo, se constituye y representa como si fuera una razón teórico-especulativa, con la pretensión de explicar e interpretar toda la realidad. De hecho, nunca hay un real totalitarismo sin esta suerte de usurpación epistemológica. Ello hace del totalitarismo una «ética del absoluto» que se impone intelectualmente: «sin pensamiento, sin teoría, sin intelectuales ningún totalitarismo tiene futuro alguno» (ibíd., p. 81). Solo en el contexto ideológico totalitario de la racionalidad mercantil se vuelve obvio el argumento de que cualquier idea, con tal de que haya sido elevada a la dignidad de una teoría, proporciona un derecho moral para su aplicación. El «pensamiento totalitario» propio de la razón de mercado es un pensamiento simple, simplista y simplificador, que a pesar de las apariencias lógico-estadísticas (de numerales y diagnóstico) tiende a simplificar cualquier otra forma de pensamiento teórico-crítico. Es en este contexto que debe entenderse el propósito de Edgar Morin de una «introducción al pensamiento complejo»: no en cuanto real inauguración de una novedad intelectual, puesto que el pensar siempre fue complejo, sino para devolver al pensamiento su propia y originaria complejidad, precisamente la que le habría sido arrebatada por la *razón totalitaria de mercado*.

El totalitarismo opera en un doble nivel: ideológico, en cuanto «remedio eficaz de masas a falta de coherencia interna de los sujetos, de las clases y de las naciones», al menos por un periodo inicial de mistificación (ibíd., p. 111); y el de la racionalidad práctica, como la del mercado, que se asume e impone en cuanto razón teórico-especulativa, capaz de traducir en principios absolutos lo que son procedimientos, con el efecto de descalificar y excluir todo real pensamiento teórico-crítico. Por eso la razón totalitaria del mercado presupuso «la muerte de las ideologías», para poder imperar, haciendo de su razón de eficacia el único conocimiento válido, explicativo e interpretativo de toda la realidad. En otras palabras el totalitarismo de la razón de mercado presupone la «ausencia de pensamiento» que Heidegger llamaba «el huésped inquietante», del que A. Finkielkraut dice:

este huésped inquietante se reconoce, no en la estupidez, sino en su eficacia: preocupado por el *cómo* y no por el *por qué*, rebaja la inteligencia a la condición de instrumento, de simple agente de ejecución, y abandona la cuestión del sentido por la búsqueda exclusiva, desenfrenada, incesante de la *performance* o del rendimiento. Bajo su égida todo funciona, pero con un olvido cada vez más denso de la destinación o finalidades de este funcionamiento generalizado.³⁹

El «pensamiento único» (J.F. Kahn), a pesar de su profunda *contraditio in terminis*, además de excluir la posibilidad de cualquier otro «pensar posible», lo que sería incuestionable, pretende presuponer más bien que no hay otro modelo posible ni pensable de realidad y de sociedad. Por consiguiente, la conclusión lógica es que cualquier otra forma de pensar la realidad es *utopía*. Lo que hace

que en la actualidad todo pensar utópico resulte reaccionario, en la medida en que se convierte en cómplice alternativa del «pensamiento único».

El otro aspecto totalitario de la razón de mercado, el que tiene que ver no ya con su «profundización» sino con su «extensión» (como sostenía Marx en el texto citado), es que se inculca imperativamente en las más diversas regiones geográficas y en situaciones extremadamente diferentes, por considerar que los beneficios de esta imposición superan los efectos destructores y distorsionadores que pueden resultar de su ejercicio sobre ellas. La actual mundialización/globalización del mercado, con su exponencial progresión (extensiva e intensiva), no es comparable con la que tuvo el modelo político del Estado-nación en todos los países del mundo, durante los últimos cinco siglos, por muy diversas que fueran las situaciones y muy diferentes las historias y circunstancias. El principio/imperativo era entonces y es ahora el mismo: si dentro de la geopolítica mundial «fuera del Estado nacional no había salvación» política, de igual manera en el nuevo orden geopolítico de la globalización *fuera del mercado capitalista no hay salvación*⁴⁰. No cabe ignorar que si «la Iglesia sirvió de modelo al Estado y la mística se encuentra en el centro del dispositivo absolutista», también puede inspirar el modelo del mercado confiriéndole el mismo poder salvífico y misticismo soberano fundados sobre una base racional⁴¹.

La razón de mercado engendra un «pensamiento único» que no existe más que en sus muy diversas metamorfosis, las cuales habrán de ser descubiertas tanto bajo una ideología neoliberal, capaz de reprochar a la izquierda socialista todas las inseguridades ciudadanas en el mundo o de culparla de la subida de las extremas derechas, como bajo ese nuevo paradigma sustitutivo del «monopolio legítimo de la violencia» (Max Weber), que hasta ahora habían detectado solo los Estados nacionales: *legítimo monopolio de la guerra antiterrorista* (o *monopolio de la legitimidad de la guerra antiterrorista*) en todo el mundo, regido por el mismo principio totalitario del Estado y del mercado: *el fin justifica los medios*. Es precisamente este carácter «instrumental» (el fin justifica todos los medios) de la racionalidad de la razón de mercado lo que la hace incompatible con la razón de Estado, y en definitiva con cualquier otra racionalidad, puesto que el mercado requiere que todos los otros fines se conviertan en medios de su propio fin: «el fin del capital no es satisfacer necesidades sino producir ganancias» (K. Marx, ob. cit., III, XV, iii, p. 329).

39. Citado por Le Mouel para ilustrar el sofisma de que «lo eficaz es verdadero» (ob. cit., p. 31 y s.).

40. Ya desde Orígenes la teología cristiana había hecho de la fórmula *extra Ecclesiam nulla salus* uno de sus principales dogmas.

41. Cf. Sfez, ob. cit., p. 93 y s., cuya cita de los versos de Shakespeare referidos al Estado muy bien podían ser también aplicados al mercado: «Hay en el alma de un Estado una fuerza misteriosa de la cual la historia no ha osado ocuparse» (Troilo y Criseida, Act. III, 3).