

HENRI ACSELRAD\*

## LAS POLÍTICAS AMBIENTALES ANTE LAS COACCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN

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 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

\* Profesor del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) de la Universidade Federal do Rio de Janeiro; investigador del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq.

relevantes sobre las políticas (Boehmer-Christensen, 1994: 69-85). 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, seis mecanismos especialmente exacerbados a partir del llamado proceso de globalización: la reconfiguración del ámbito político; la elaboración simbólica de una *pos-democracia consensual*; 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 RECONFIGURACIÓN DEL ÁMBITO POLÍTICO: GLOBALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

Por causa de profundas transformaciones de los paradigmas productivos y de los escenarios sociopolíticos a escala internacional, los estados nacionales pasaron, desde los años ochenta, a ser percibidos cada vez menos como fronteras defensivas de protección de territorios políticamente delimitados, actuando progresivamente como plataformas ofensivas para la economía mundial. Los capitales financieros se volvieron crecientemente independientes de las estructuras productivas y de las regulaciones políticas en escalas nacionales. Los estados, por el contrario, pasaron cada vez más a depender, a través del endeudamiento, de los mercados financieros privados. En los países periféricos, el déficit fiscal crónico y el deficiente ahorro interno llevaron a la competencia por recursos externos para financiar el crecimiento. La desregulación bancaria provocó una inestabilidad sistémica que pasó a desafiar a los bancos centrales. Los estados perdieron, consecuentemente, su autonomía cambiaria, y se redujo su capacidad para administrar las monedas nacionales.

Se observó entonces una reestructuración del escenario de referencia de los procesos sociales, como su desplazamiento relativo en relación a los espacios tradicionales de ejercicio de la política. Este desplazamiento abarca tanto prácticas económico-financieras como otras no estrictamente económicas, como el tráfico de drogas, nuevas epidemias y cuestiones ambientales globales. Mecanismos supranacionales (como prácticas corporativas y la dinámica de los flujos financieros) y mecanismos subnacionales (como las fragmentaciones de fondo étnico-religioso o sociopolítico) contribuyeron a la relativa deslegitimación de los estados nacionales, que aun así continúan jugando un fuerte rol de regulación en relación con la fijación espacial de la fuerza de trabajo y las restricciones inmigratorias para los países desarrollados.

En el ámbito de las políticas públicas, se difundió la creencia en la racionalidad de los ajustes de mercado y de las negociaciones efectuadas en espacios decisionales segmentados. Se acortaron los horizontes temporales de las decisiones concertadas, y se sustituye la política operada en amplias escalas por procedimientos técnicos fragmentarios accionados a nivel local. Tales ajustes, compatibles con las reformas propugnadas por el llamado Consenso de Washington, no fueron sólo de carácter económico. Los estados nacionales fueron agentes decisivos en este proceso, empujados permanentemente hacia opciones políticas entre las diferentes coaliciones internas y externas de poder.

Los estados nacionales periféricos, instancias que tradicionalmente dieron forma al juego entre recesión e inflación, arbitrando entre las fuerzas que comandan la adopción del progreso técnico y las fuerzas que presionan por el alza de salarios, han visto estrecharse los espacios de posibilidad para el ejercicio de las políticas públicas. Los mecanismos de la llamada globalización vinieron a favorecer las innovaciones técnicas y a debilitar a las organizaciones sindicales, sentando las bases de una modernización que se revela crecientemente incapaz de integrar a la sociedad. Pues justamente lo que el discurso hegemónico pretende propiciar es que los procesos sociales pasen a ser gobernados sustancialmente por la propia dinámica de la innovación tecnológica, en contra de opciones colectivas fundadas en valores y proyectos que puedan ser discutidos en espacios públicos.

En Brasil, como en gran parte de los países periféricos, se interrumpieron los procesos formadores del mercado interno, y se neutralizaron simultáneamente las fuerzas redistribucionistas que habían generado espacios objetivos de solidaridad, a través de vínculos económicos interregionales, fundamento de la unidad nacional. Se debilitaron consecuentemente las condiciones de obtención de mayor homogeneidad relativa de los niveles de vida regionales. La capacidad de inserción internacional fue erigida como el principal factor de dinamización económica, y el discurso de la competitividad fue evocado para legitimar el desempleo, un costo social inevitable o atribuido a la propia *incompetencia* de los trabajadores, y para impulsar la movilización *militarizada* para el trabajo intensificado de los que no perdieron sus empleos. Los estados nacionales, reducidos a la condición de *estados comerciales abiertos*, se adecuaron funcionalmente a la dinámica de las estrategias que vinculaban crecientemente lo *nacional* a los procesos de mundialización.

Las nuevas regulaciones del mercado mundial han contribuido también para la redefinición de las instituciones sociopolíticas pertinentes. Por un lado, los procesos de reconstrucción de los estados nacionales, inclusive de aquellos autoproclamados como situados más allá del

nacional-desarrollismo y del neoliberalismo, se sobreponen cada vez más a los espacios decisionales de las naciones, instancias reguladas por las fuerzas hegemónicas de los países emisores de monedas fuertes. Por otro lado, se evidencia una inversión de los mecanismos de legitimación de los estados. La legitimidad del Estado desarrollista provenía del aumento del gasto público y de la inflación presupuestaria, mientras que actualmente las políticas gubernamentales, aun las discursivamente comprometidas con políticas sociales (como las del presidente Lula), buscan legitimarse frente al capital internacional por la reducción de los gastos y por su éxito en la destrucción de un modelo de redistribución que había establecido una *sociabilidad desarrollista*.

El Estado planificador nació, en los países capitalistas centrales, del reconocimiento de la crisis como horizonte cotidiano del mercado y se constituyó en el esfuerzo de comprender su fenomenología objetiva y de integrar su emergencia subjetiva. La planificación de la posguerra no configuró la expresión de un período de prosperidad y de ausencia de conflictos, sino un modo preciso de hacer de la crisis el motor del desarrollo. En esta perspectiva, *la crisis de la planificación* y de los mecanismos de financiamiento del crecimiento con redistribución consistió en una derivación de la llamada *crisis del Estado de crisis*, es decir, de un modo determinado de conducción de los conflictos en la dinámica del desarrollo.

En Brasil, la configuración peculiar del Estado desarrollista habría hecho del desarrollo la forma de constitución de bloques de capital, de organización de mercados y de promoción de una *fuga hacia adelante*, absorbiendo la crisis a través del financiamiento inflacionario. El desmontaje del Estado-plan keynesiano-fordista en las economías centrales y del desarrollista en Brasil puso en nuevos términos a las relaciones entre los ámbitos públicos nacionales e internacionales y los procesos de producción/gestión/coordinación de las crisis en el capitalismo mundializado.

En este contexto, una nueva ortodoxia del desarrollo incorporó a lo largo de los años noventa un conjunto de innovaciones discursivas que trataron de redistribuir legitimidad y poder en el gobierno de los hombres y de las cosas. La noción de *gobernanza*, recientemente agregada a las condicionalidades del ajuste liberal de los años ochenta, es una de las más sugestivas en significados. Si buscamos su genealogía en la literatura del Banco Mundial, percibimos que nace del esfuerzo conceptual de técnicos que buscaban legitimar la acción de las agencias multilaterales de desarrollo en países donde los estados nacionales estaban penetrados por la corrupción y por bajos índices de gobernabilidad. La cuestión presentada era: ¿cómo *ayudar* al desarrollo de estos países sin herir la soberanía política de sus gobiernos, respetando los propios estatutos del Banco Mundial? La solución discursi-

va encontrada fue la de separar las funciones propiamente políticas, mantenidas en la órbita de los gobiernos nacionales, de las funciones llamadas de *gobernanza*, entendidas como referidas a la buena gestión de los recursos de un país, y vistas como de corte estrictamente gerencial, pasibles, por lo tanto, de ser asumidas por los organismos multilaterales (World Bank, 1992: 1-61).

Si nos remitimos al origen de la noción de gobierno, diremos que se trató de promover una operación discursiva que Foucault llamaría *desgubernamentalización del Estado*. Vale la pena recordar el análisis desarrollado por este autor sobre el nacimiento de la noción de gobierno como *modo de conducción lineal* a un determinado fin de niños, familias, almas, por ejemplo, por intermedio de los saberes de la pedagogía, de la economía doméstica, de las pastorales, respectivamente (Foucault, 1979: 277-293). El Estado pre-moderno no gobernaba, apenas aseguraba la soberanía sobre el territorio. Una literatura anti-maquiavélica habría promovido la introducción de la noción de gobierno en el seno de los estados modernos entonces nacientes. La noción de soberanía, hasta entonces motor principal de la acción de los príncipes, caracterizada por la búsqueda circular de dominio sobre los territorios, dio lugar ahora a la preocupación lineal dirigida hacia el gobierno de hombres y de cosas. La economía política surgió paralelamente, como un saber estratégico de Estado relativo a la conducción de las cosas hacia la producción de riquezas. Una biopolítica, de la cual la estadística es parte central, emergió como un saber sobre los hechos poblacionales, requiriendo higiene, salud y reproducción orientadas colectivamente hacia el abastecimiento de las cantidades suficientes de trabajo para la producción capitalista naciente. Porque así como los estados nacionales incorporaron históricamente las prácticas gubernamentales en el siglo XIX, estaríamos hoy presenciando un externalización de algunas de esas prácticas, sea por vía de la privatización, sea por vía de un discurso sobre *responsabilidad social de las empresas* o sobre la necesidad de que *la sociedad tome en sus manos sus propios problemas*.

De la misma forma en que se pretende hacer creer que las reformas de mercado generarán crecimiento y prosperidad, se intenta difundir también la idea de que existen recetas administrativas autónomas, distanciadas del mundo turbulento de la política, de la estructura y de la competencia del Estado, e indispensables para la eficiencia de los propósitos del ajuste. Se recurre al viejo e irrealizado truco liberal de la separación entre los mercados y los espacios de la política. Para concretarlo, los flujos oficiales de financiamiento internacional al desarrollo son crecientemente vinculados a reformas institucionales nucleadas por la temática de la *buena gobernanza*. La gestión de la gobernabilidad es identificada con la capacidad de reducir las incertidumbres para los

capitales mundializados, eliminando los márgenes de posibilidad de que las reglas e instituciones económicas puedan ser alteradas.

El Banco Mundial y los organismos multilaterales propugnan políticas de *governabilidad limitada* con el fin de configurar formatos gubernamentales restrictos y aptos para estabilizar las expectativas de la comunidad financiera internacional, protegiendo al Estado de la acción indeseable de la *explosión de demandas sociales corporativas*, y acumulando poder en las manos de los principales agentes de las reformas de mercado. Los nuevos espacios institucionales de la *gobernanza* serían por lo tanto aquellos capaces de escapar de los límites del Estado, y que, incluyendo redes sociales, jerarquías y articulaciones, ejercerían al mismo tiempo algún tipo de coordinación extra-estatal de la sub-optimalidad del propio mercado. Para enfrentar los *excesos de las demandas sociales* se propone entonces el estrechamiento del espacio de operación de la sociedad política. Las insuficiencias del libre mercado son compensadas mediante la atribución de mayor espacio para el gobierno privado de las redes informales y de los acuerdos inter-empresas del cuasi mercado.

Por lo tanto, la *buena gobernanza* propugnada por los agentes internacionales del financiamiento para el desarrollo, lejos de constituir una respuesta técnica a los problemas de este desarrollo –como aparece en los documentos del Banco Mundial–, parece ser parte integrante de las políticas que hacen emerger un nuevo orden mundial, donde la aparente despolitización de un cierto número de funciones gubernamentales (lo que llamamos *desgubernamentalización relativa del Estado*) instituye de hecho mecanismos de decisión y de coordinación situados al abrigo de los controles democráticos construidos en los contextos de la sociedad política. La *buena gobernanza* –según la entienden los gobiernos que, como el brasileño, aplicaron el recetario liberal abdicando de su responsabilidad en relación con las políticas sociales como la educación y el medio ambiente– es aquella que, consecuentemente, instituyó la figura del *buen pobre*, invisible y que se asume a sí mismo y a los suyos sin pedir nada a la colectividad, que subordinó la salud de la población a la salud de los bancos y la sustentabilidad del medio ambiente a la sustentabilidad de los flujos financieros especulativos.

#### LA REELABORACIÓN DE LA ESFERA SIMBÓLICA: LA POS-DEMOCRACIA CONSENSUAL

El fin del régimen militar brasileño abrió fuertes expectativas de que la brecha en el bloque de poder permitiese avances en el doble proceso de democratización del Estado y de socialización de la política, y que volviera transparente a los asuntos públicos y ampliase la participación

de la sociedad en el debate político, en las dinámicas decisionales, y en el proceso de reparto de los recursos de poder. Se imaginaba entonces que la fuerte adhesión de las izquierdas al proyecto de construcción de la democracia como una forma de existencia de la sociedad (y no sólo como un régimen político), juntamente con el reforzamiento de los movimientos sociales, permitiría la emergencia de lo que Claus Offe llamara una *nueva política*, fusionando los ámbitos políticos y no políticos, del Estado y de la sociedad civil (Offe, 1988: 30-55). En esta perspectiva, los ciudadanos participarían del control de las elites políticas por nuevos canales de comunicación con el Estado. Se politizarían temas antes privados, morales o económicos. La acción del ciudadano sobre el espacio de ejercicio de la autoridad gubernamental se expandiría. Las instituciones no políticas de la sociedad civil serían politizadas para emanciparlas del Estado, y la sociedad civil cuestionaría los valores y modelos culturales al interior de los cuales se habían definido tradicionalmente los intereses divergentes. La naturaleza, el perfil y la orientación del control de la regulación política constituirían los propios objetos de la lucha política, que ocurriría en un espacio público más amplio que el espacio público estatal.

Pues nos vemos hoy enfrentados con un paradigma bien diferente, donde la descalificación de la política justifica la ampliación del ámbito de lo no político. Los temas políticos se despolitizan y pasan para el ámbito privado. Las instituciones privadas de la sociedad civil pasan a encarnar la unidad, antes prerrogativa de la autoridad política estatal. Los valores, modelos culturales y reglas del juego que definen los intereses son considerados indiscutibles y los intereses diversos son simbólicamente unificados. La política se transfigura en economía a través de las metáforas de la *ciudad-empresa* para las políticas urbanas, del *funcionario-emprendedor* para la gestión de los programas de inversión pública, de la *competitividad de la nación* para la inserción internacional del país, de la atribución de precios a los elementos no mercantiles del medio ambiente, de la consideración de la capacidad de venta como expresión del valor del conocimiento producido en las universidades, etcétera.

El país fue así siendo sumergido crecientemente en este modelo que Jacques Rancière llamó *pos-democracia consensual*, caracterizado por el encubrimiento de los conflictos, por la desaparición de la política, y por la designación de ciertos segmentos sociales como aptos para la negociación con el Estado en condición de *socios* (Rancière, 1996: 367-382). Si los consejos y los foros integran de hecho empresarios y trabajadores, contaminadores y contaminados, figuras híbridas entre Estado y sociedad, lo hacen, sin embargo, en esta condición homogénea de *socios*, que diluye cualquier diferencia de papeles sociales, de responsabilidad o de poder. Se reparte equitativamente, por ejemplo,

la responsabilidad por la contaminación y por su superación en las Agendas XXI locales. Sin embargo, los contaminadores tienden a no exponer allí sus informaciones sobre el riesgo que producen, y mucho menos autorizan el control social de los riesgos. Los consejos se vuelven cada vez más *participativos* en su composición, al mismo tiempo en que se vuelven menos decisionales en sus temas y más factibles de apropiación por una política-espectáculo. La voluntad de indiferenciación social interna de estos espacios de co-gestión tiende así a favorecer el desarrollo de una democracia imagenética. La apariencia de estabilidad por medio de los consensos simbólicos se vuelve un elemento esencial de las políticas de atracción de inversiones internacionales. La necesidad de ofrecer ventajas para los capitales internacionales (consenso social, seguridad, sustentabilidad ecológica) justifica que todos los proyectos en disputa se anulen en favor de una competición interlocal o interurbana. Mientras tanto, el carácter ficticio de muchos de esos consensos se hará sentir por la creciente visibilidad de los síntomas de ruptura de los lazos de sociabilidad, de segregación socioespacial y de violencia social.

Son formuladas entonces tecnologías de formación de consensos, que caracterizan a todo conflicto como problema a ser eliminado. Y todo conflicto resultante tenderá, consecuentemente, a ser visto como resultado de la carencia de capacitación para el consenso, y no como expresión de diferencias reales entre actores y proyectos sociales para ser trabajadas en el espacio público.

Para llenar el vacío político dejado por el *casi-nada* a ser gobernado por la legitimidad democrática, se promoverá la *ciudadanía local*, y los lazos comunitarios como instrumentos de la auto-comprensión unitaria de la sociedad, como su tejido social sin fisuras. Se intentará compensar la tendencia a la fragmentación social a través de la pretensión a la integración de los excluidos en las colectividades locales. Una *democracia de proximidad* aparecerá como remedio a la desagregación social. Mientras tanto, las causas más profundas de la exclusión no serán encontradas en el nivel local. La propia idea de *violencia urbana* territorializa una crisis social cuyos principios están fuera de lo local, en la desigualdad social y en la globalización. La sumisión de los derechos sociales a la racionalidad competitiva también hace de lo local una expresión inevitable de la razón *globalitaria*.

## DESREGULACIÓN AMBIENTAL Y COMPETENCIA INTERLOCAL

La creciente competencia interlocal estimula la desregulación socioambiental, imponiendo a los actores de la construcción democrática el reto de combatir, en forma interinstitucional y articulada, esta *guerra ambiental*, del mismo modo en que se enfrenta la *guerra fiscal* entre es-



tados que compiten en los beneficios ofrecidos para atraer inversiones de las grandes empresas<sup>1</sup>.

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 1990, es la gran rapidez con que los capitales se dislocaron en el espacio de la acumulación productiva y financiera. Apertura de mercados, privatizaciones y 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. Es decir, 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 condición 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 locales 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 empleo. 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 bus-

---

1 Se ha denominado *guerra fiscal* 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.

can, 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 a los emprendimientos de cualquier compromiso con la sociedad o con la preservación del medio ambiente.

Se trata, por lo tanto, de un conflicto social en el que 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 ambientalistas, 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 estadual de Espírito Santo, Brasil, dirigió de inmediato sus planes de expansión del monocultivo del eucalipto hacia las áreas deprimidas del norte del Estado de Río 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 Río de Janeiro y del sur de Bahía<sup>2</sup>. 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 la imagen de una política contra la llamada *guerra fiscal*, con 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.

## LA INTEGRACIÓN VIAL Y EL PROBLEMA 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 largo de las áreas servidas por las obras viales, de acuerdo con las condiciones ambientales locales. Como ya lo 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” (Galvão, 1993: 157-279). La cuestión de la rentabilidad de las vías de transporte estaría resuelta, 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

---

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 el sur de Bahía. Ver Movimiento Alerta contra el Desierto Verde (2001).

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 sólo 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” (Ferranti y Perry, 2001: 7).

En la óptica de la sustentabilidad democrática, por el 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 lo fue en el estudio de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso– sino considerarse una 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.

## SUSTENTABILIDAD PARA LOS BANCOS VERSUS KEYNESIANISMO HIDRÁULICO Y FORESTAL

Con las políticas neoliberales que debilitaron 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 en el estado amazónico 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 propuestas que se pretendían reguladoras, como las de la Agenda XXI, 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 deflacionista 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 salud (Fiori, 1995: 157-172).

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 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 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 de Brasil vivió una sequía sólo 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, etcétera. Desarrollar, según esta acepción, significa simplemente impedir que los inversionistas especulativos, en la metáfora irónicamente ecológica del fallecido economista ultraconservador Roberto Campos, “se precipiten como una estampida de bueyes”, demostrando “coraje de carnero y velocidad de liebre” (Campos, 1998: 4). Por lo tanto, las sequías e incendios en áreas forestales, la expansión de monocultivos de exportación en áreas habitadas por comunidades tradicionales, así como, en las ciudades, los frecuentes descubrimientos de depósitos irregulares de residuos industriales tóxicos y peligrosos, son señales 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 extractivas, así como de los microclimas requeridos para la producción agrícola en regiones de fronte-

ra. En este sentido, todos los esfuerzos deben estar orientados a asociar los conocimientos de alta tecnología, como teledetección y geoprocesamiento, 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 y de irrigación, de garantía de transporte y de almacenamiento de alimentos; y 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.

### MEDIO AMBIENTE DE LA MODERNIZACIÓN VERSUS JUSTICIA MEDIOAMBIENTAL

El modelo de desarrollo dominante en Brasil se caracteriza por su injusticia ambiental. Además de los desajustes 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 peligrosas 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 extractivas y pequeños productores que viven en las regiones de la frontera de expansión de las actividades capitalistas padecen, por su lado, las presiones para que abandonen sus áreas de habitación 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 las 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. Una concentración que se revela como

la principal responsable de lo que se denominó *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 económicos y destinan la mayor carga de los 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 (Acselrad et al., 2004: 9-18).

Por justicia ambiental, por el contrario, se entiende un conjunto de principios y prácticas (Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2001: 1) que: a) aseguran que ningún grupo social, sea étnico, racial o de clase, soporte una parte desproporcionada 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) garantizan 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, así como procesos democráticos y participativos en la definición de políticas, planes, programas y proyectos; y 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 aseguren 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, sin recolección adecuada de la basura ni 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.

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 contami-

nantes 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 las 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 al 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 (São Paulo), la estigmatización que perpetúa el desempleo de los trabajadores contaminados por dioxina en la región del ABC paulista, la alta incidencia de suicidios entre los trabajadores rurales usuarios de agrotóxicos en Venancio Aires (Rio Grande do Sul), son todos 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 decisiones 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 sólo 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, tra-



bajadores de los campos y de las ciudades, para asegurar 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 (Fabiani, 1989: 195-208). ¿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 locales tanto políticas como ambientales. Pueden también, lo que es más desafiante, hacer que las propias víctimas de la 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. Sólo la capacidad crítica de actores contrahegemónicos puede oponer, en estas circunstancias, una cultura de los derechos a la lógica del interés.

### BIBLIOGRAFÍA

- Acselrad, Henri 2001 “Políticas ambientais e construção democrática” em Silva, Marina (org.) *O desafio da sustentabilidade* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Acselrad, Henri; Herculano, Selene e Pádua, José Augusto (orgs.) 2004 *Justiça ambiental e cidadania* (Rio de Janeiro: Relume Dumará).
- Almeida, Alfredo Wagner 1994 “Universalização e localismo, movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relações políticas na Amazônia” em *CESE Debate* (Salvador) N° 3.

- Blowers, Andrew 1997 "Environmental policy: ecological modernization or the risk society?" in *Urban Studies* (London) Vol. 34, N° 5-6.
- Boehmer-Christensen, Sonja 1994 "Politics and environmental management" in *Journal of Environmental Planning and Management* (London) Vol. 37, N° 1.
- Campos, Roberto 1998 "A crise russa e nós" em *Folha de São Paulo* (São Paulo) 20 de setembro.
- Chesnais, François et Serfati, Claude 2002 "La fracture écologique" en *ContreTemps* (Paris) N° 4.
- Davis, Mike 2001 *Ecologia do medo* (Rio de Janeiro: Record).
- Fabiani, Jean Louis 1989 "La nature, l'action publique et la régulation sociale" en Jolivet, M. et Mathieu, N. (comps.) *Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui* (Paris: L'Harmattan).
- Ferranti, David e Perry, Guillermo 2001 "Recursos naturais e nova economia" em *O Globo* (Rio de Janeiro) 24 de outubro.
- Fiori, José Luis 1995 "Governabilidade democrática na nova ordem econômica" em *Novos Estudos CEBRAP* (São Paulo) N° 43.
- Foucault, Michel 1979 "A governamentalidade" em *Microfísica do Poder* (Rio de Janeiro: Graal).
- Galvão, Olímpio 1993 "Comércio interestadual por vias internas e integração regional no Brasil" em *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia* (Belo Horizonte).
- Movimento Alerta contra o Deserto Verde 2001 *Os danos ambientais da monocultura do eucalipto no Espírito Santo e na Bahia* (Vitória: FASE/ES).
- Offe, Claus 1988 *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Madrid: Sistema).
- Rancière, Jacques 1996 "O Dissenso" em *A Crise da Razão* (São Paulo: Funarte/Cia. das Letras).
- Rede Brasileira de Justiça Ambiental 2001 *Declaração de Fundação* (Niterói).
- World Bank 1992 *Governance and development* (Washington: World Bank).