



Cambios sociales e institucionales para la gestión ambiental

Federico Aguilera Klink

Creo que podemos estar de acuerdo en que cuando hablamos de los cambios institucionales y sociales necesarios para la gestión ambiental nos interesa o hablamos fundamentalmente de alterar la manera de ver, comprender y abordar las cuestiones ambientales. Es decir, de cambios en la manera de pensar que incorporen los valores sociales y ambientales como base de una nueva racionalidad, cambios que deberán plasmarse en la transformación de los estilos de vida (producción y consumo). En definitiva, hablamos de nuevas actitudes culturales que profundicen y acompañen el proceso de construcción de la democracia.

Existe un arsenal de medidas y de instrumentos económicos y no económicos que podrían ayudarnos a orientar esa transición a la que nos referimos. Sirvan como ejemplo tanto el VI Programa de Medio Ambiente de la Comunidad Europea, *Medio Ambiente 2010*, como el Informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environmental Signals 2001*, que proporcionan una buena muestra de instrumentos y medidas. Sin embargo, mis preocupaciones se refieren a cuestiones que es necesario abordar previamente.

Otras maneras de pensar y de hacer las cosas

Una salvedad antes de entrar en materia: existen propuestas sobre cambios institucionales y sociales relacionados con la gestión ambiental que carecen de carácter democrático. André Gorz se refiere a ellos como el fascismo ambiental¹. No son, desde luego, el tipo de transformaciones que me interesan ni las que me parecen socialmente deseables, pero no podemos cerrar los ojos ante la

* Este texto es un extracto de la conferencia del mismo título, impartida en la Universidad de Cambridge, Reino Unido, como ponencia de apertura de una de las sesiones del Congreso celebrado del 4 al 7 de julio de 2001 sobre "Cuestiones fundamentales en Economía Ecológica". La página web del Congreso, <http://www.euroecolecon.org/frontiers>, contiene todos los textos presentados allí.

1. A. Gorz, *Ecología y Libertad*. Gustavo Gili, Barcelona, 1979.

amenaza que supone ese fascismo ecológico que, a veces, viene envuelto con apariencias democráticas.

En los años 70, Gorz ya distinguía entre la utopía, que para él consistía en la creencia en la posibilidad del crecimiento infinito, y la realidad, encarnada en la necesidad de cambiar el rumbo económico de nuestras sociedades. Hoy sabemos que el problema fue que se escogió la utopía: hemos seguido creciendo y, en consecuencia, el medio ambiente ha seguido deteriorándose. Ese deterioro no lo esconden las leves mejoras producidas en algunos campos, como pone de manifiesto el informe *Environmental Signals 2001*, de la Agencia Europea del Medio Ambiente. La realidad comienza a mostrar que el problema bien puede centrarse en la escasa capacidad de comprensión, colectiva o individual, con que afrontamos las consecuencias de la crisis ecológica global.

Hemos seguido creciendo y, en consecuencia, el medio ambiente ha seguido deteriorándose

Nos encontramos en una situación que se puede calificar de deterioro ambiental, social y democrático, correctamente expuesta hace ya tiempo por Ulrich Beck en su libro *La sociedad del riesgo* y en su texto *La irresponsabilidad organizada*. A costa de parecer optimista, creo que debemos reconocer que se atisban algunas grietas en la organización de esa irresponsabilidad. Si bien es cierto, como dice Beck, que “las mentiras institucionales, que gozan de todo tipo de ayudas oficiales, también tienen sus límites”².

Entre los cambios institucionales imprescindibles para variar el rumbo, destaca el que nos debiera permitir ser conscientes de la existencia de muchas otras maneras de hacer las cosas, de comprender los problemas y de tomar las decisiones. Entiendo que esta transformación tendría mucho que ver con el paso del “hombre económico racional” al “hombre institucional” al que se refería Kapp en 1968³, o la referencia actual más fructífera de la “Political Economic Person”, que presenta Söderbaum⁴. En cualquier caso, siempre me gusta recordar a Mishan, quien ya en 1967 insistía en que **“las propuestas detalladas resultan secundarias con respecto a lo que yo juzgo debe ser la principal tarea: convencer a la gente de la necesidad de un cambio radical en la manera habitual de observar los acontecimientos económicos”**⁵. Más aun, **“la condición previa de todo progreso social es que la gente se convenza de la existencia de muchas alternativas factibles para la política actual, alternativas que ofrecen una amplia gama de elección que anteriormente se les había negado, en la más vital de cuantas influencias afectan a su bienestar: el propio medio ambiente físico en el cual viven y trabajan”**⁶.

2. U. Beck, “La irresponsabilidad organizada”, *Debats*, Marzo-Junio de 1991, pp. 30-37.

3. K. W. Kapp, “En defensa de la economía institucional”, en *Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional*. Fundación Argentaria, Madrid. 1995.

4. P. Söderbaum, *Ecological Economics*. Earthscan, London, 2000.

5. E. Mishan, *Los costes del desarrollo económico*. Oikos-Tau. Barcelona. 1971.

6. E. Mishan, *op.cit.*

No obstante, no resulta fácil abrir los ojos y convencerse de la existencia de esas alternativas factibles. De hecho, tantos ojos cerrados delatan el éxito de muchas de las políticas gubernamentales y empresariales. “Seguimos estando ciegos para discernir muchos de los peligros que nos amenazan: así, mientras que nuestra percepción de la realidad no registra otra cosa que normalidad, las fuentes de la vida –en estrecha correspondencia con los debates de los expertos y con las divergencias existentes sobre los valores límite– se transforman en fuentes de peligro y viceversa”⁷. Por su parte, Susan George, en *El Informe Lugano*, pone en boca de uno de sus redactores la siguiente afirmación: “La globalización económica y política puede avanzar sin obstáculos siempre y cuando la gente esté psicológicamente ciega y no exista la correspondiente ciudadanía global para oponerse a ella”⁸. Parece una paradoja la continua referencia a la ceguera, individual o colectiva, cuando asistimos a un rechazo de la globalización neoliberal, de las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, la paradoja es tan sólo aparente: la contestación de una minoría no resuelve la falta de perspectiva de la mayoría.

Más sorprendente resulta la constatación del escaso avance producido en la senda democrática si recordamos hoy que en 1864, un abogado francés, Maurice Joly, en su *Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu* ponía en boca del primero afirmaciones de este calibre: “En nuestro tiempo se trata no tanto de violentar a los hombres como de desarmarlos, menos de combatir sus pasiones políticas que de borrarlas, menos de combatir sus instintos que de burlarlos, no simplemente de proscribir sus ideas sino de trastocarlas, apoderándose de ellas [...] El secreto principal del gobierno consiste en debilitar el espíritu público, hasta el punto de desintesarlo por completo de las ideas y los principios con los que hoy se hacen las revoluciones. **En todos los tiempos, los pueblos al igual que los hombres se han contentado con las palabras. Casi invariablemente les basta con las apariencias; no piden nada más. Es posible entonces crear instituciones ficticias que respondan a un lenguaje y a ideas igualmente ficticias**”⁹.

Sobre la variedad de los problemas ambientales

Nos movemos continuamente, al menos desde mi punto de vista, en un conflicto personal y colectivo entre el “reconocimiento de las otras maneras de pensar y de vivir” y el “conformarnos con las apariencias”. En ocasiones, se resuelve de manera satisfactoria, permitiéndonos comprender y resolver algunos problemas; pero otras

Convencer a la gente de la necesidad de un cambio radical en la manera habitual de observar los acontecimientos económicos

7. U. Beck, “La irresponsabilidad organizada”, *Debats*, Marzo-Junio de 1991, p. 33.

8. S. George, *El informe Lugano*. Icaria editorial, Barcelona, 2001, p. 116.

9. M. Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. Muchnik Editores, Barcelona, 1987, p. 54. La edición original del texto es de 1864. La negrita del párrafo es mía.

Reducir las soluciones de esa crisis ambiental a una mera aplicación de más ciencia y más tecnología parece un retorno al pensamiento mágico

veces, la creencia en que las soluciones vendrán exclusivamente del terreno científico-tecnológico, nos impide comprender adecuadamente el origen de los problemas ambientales. Aunque es innegable la necesidad de contar con una perspectiva científica sólida, más acorde con las urgencias de los tiempos de la crisis ecológica global y de los riesgos que comporta, reducir las soluciones de esa crisis ambiental a una mera aplicación de más ciencia y más tecnología por parte de los *expertos*, sin abordar los imprescindibles cambios sociales y ambientales, supone un retorno al pensamiento mágico. Como ha señalado Morin, la mayor aportación del conocimiento del siglo XX ha sido el conocimiento de los límites del conocimiento, es decir, debemos saber que navegamos en un océano de incertidumbre¹⁰.

Además, la tipología de los conflictos ambientales resulta tan variada que nos encontramos desde problemas *simples* exclusivamente tecno-científicos hasta otros puramente políticos, ya sea a nivel local, nacional o global, pasando –y esto es lo más frecuente– por problemas complejos en los que aparecen explícitos aspectos biológicos, éticos, epistemológicos, económicos, sociológicos, etc. Por lo tanto, bien podemos transitar, como señala Söderbaum, desde un simple listado de complicaciones ambientales a tener que abordar la integración de los conflictos del medio ambiente en las diferentes políticas sectoriales. En este contexto, conviene recordar lo que un trabajo tan citado –y supuestamente tan leído– como el *Informe Brundtland* considera el principal problema ambiental: “...los países en desarrollo deben evolucionar en un mundo donde la diferencia de recursos entre la mayoría de los países en desarrollo y los países industriales sigue aumentando, y donde éstos predominan en la adopción de decisiones de ciertos órganos internacionales clave y ya han utilizado gran parte del capital ecológico del planeta. **Esta desigualdad es el principal problema ambiental del planeta y su principal problema de desarrollo**”¹¹.

Sin embargo, apenas se ha prestado atención a esta aseveración fundamental y, en realidad, se ha obviado ese diagnóstico, que pone el dedo en la llaga e insiste en que el principal problema ambiental del planeta es el resultado de la manera en que se toman las decisiones. Es decir, la existencia de un poder estructural¹² –con la capacidad de fijar, cambiar e incluso violar impunemente las reglas del juego– que necesita seguir apropiándose del capital ecológico del planeta para mantener un estilo de vida que, desde luego, no es generalizable a la mayoría de la población mundial. La ceguera se

10. E. Morin, *La mente bien ordenada*. Seix Barral, Barcelona, 2000.

11. CMMAD, 1988, p. 26. La negrita es mía.

12. Strange, 1988.

explica porque esta realidad es “construida políticamente e impuesta”. En otras palabras, la cuestión fundamental del proceso político en las democracias occidentales consiste en la interacción entre los diferentes grupos de presión. **“Esta interacción es la que configura la manera en la que las cuestiones llegan a la agenda política, la manera en la que las políticas se deciden y el contenido de estas políticas y su posterior aplicación”**¹³.

Más optimista, Grove-White señala que “los problemas y cuestiones ambientales específicos que la sociedad reconoce en cada momento están configurados por un proceso de negociación social y de juicios humanos, incluso en su propia definición”¹⁴. Es cierto que a veces ocurre así, pero también es cierto que, en la mayoría de los casos, no lo es. Sucede con más frecuencia que sea tan sólo una parte muy pequeña de la sociedad la que tiene la capacidad de decidir, de negociar o de reconocer incluso cuál es el problema o lo que no se considera como tal. Y esta realidad contribuye a conformar decisivamente serios conflictos ambientales, con graves implicaciones distributivas, aunque muchos de ellos no se perciben socialmente y, en consecuencia, ni se consideran ni se abordan.

Un ejemplo de esta forma de actuar podemos encontrarlo en la Agencia Europea del Medio Ambiente, al reconocer, en 1998, que la principal amenaza para el medio ambiente en Europa era la provocada por “la sopa de más de 100.000 sustancias químicas a las que los europeos estamos expuestos, como los ftalatos y compuestos organoclorados que actúan como alteradores hormonales”¹⁵. Obviamente, la existencia de esta sopa es el resultado de toda una serie de decisiones y de omisiones. Así, en el caso concreto del proceso para reconocer cuáles eran los pesticidas más peligrosos y prohibirlos, “un comité de expertos ha presentado a la Unión Europea (UE) una lista de 553 sustancias disruptoras endocrinas. Antes de su aprobación para tomar medidas legales, las autoridades han reducido la lista a 29, de los cuales 26 son pesticidas prohibidos en la UE, 2 eran ftalatos y el otro era Bisfenol A. Todo lo que tiene mercado ha sido eliminado de la lista”¹⁶. Este ejemplo nos proporciona una idea de cómo se toman las decisiones en la UE –y en la mayoría de los países europeos–. También es verdad que existe en la propia UE una cierta preocupación por abordar la toma de decisiones de una forma más abierta y participativa, como señala el VI Programa Ambiental. Esta contradicción nos llevaría a pensar en la existencia de una especie de doble juego, o en un conflicto entre los funcionarios de los diferentes organismos de la UE y quie-

Esta desigualdad es el principal problema ambiental del planeta y su principal problema de desarrollo

13. S. Baker, “Environmental policy in the European Union: institutional dilemmas and democratic practice”, pp. 213-233, en W.M. Lafferty & J. Meadowcroft, *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

14. R. Grove-White, “Environment, risk and democracy”, *Political Quarterly Book*, 1997.

15. *El País*, 3-6-1998.

16. N. Olea, “Contaminación ambiental y salud”. IV Congreso de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica, Córdoba., Septiembre. 2000.

nes toman las decisiones, y genera una seria falta de credibilidad en la manera en que la UE aborda la política ambiental.

En definitiva, la lista de pesticidas peligrosos incluidos en la legislación ha sido mínima, debido a la presión de las empresas afectadas. Además, esas leyes raramente se cumplen. Por ello, no resulta novedoso, aunque sí irónico que, en el VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos* (¿a qué manos se refiere?), se continúe insistiendo, como en los programas anteriores, en que uno de los puntos clave es “mejorar la aplicación de la legislación vigente”. Objetivo obviamente deseable. Más, cuando el documento reconoce que “es también preocupante la contaminación de los alimentos a la vista de las pruebas de una acumulación continua de algunos plaguicidas en las plantas y los animales que tiene consecuencias para su salud y su capacidad reproductora”.

La irresponsabilidad se convierte en la línea de actuación habitual de empresas y gobiernos

Democracia post-parlamentaria, incertidumbre y medio ambiente

La reconocida existencia de un déficit democrático en la construcción de Europa tiene también sus consecuencias directas sobre la política ambiental de la Unión. En palabras de van der Straaten: “...debilita la capacidad de la UE para establecer una política ambiental efectiva y aceptable a la vez que impide seriamente la discusión pública sobre las posibles medidas a tomar desde el momento en el que no existe realmente un debate parlamentario relevante y las decisiones sobre las regulaciones de la UE se esconden en el secreto del Consejo”¹⁷. Este vaciamiento del Parlamento ha conducido a otra forma de democracia más real e informal: “En lugar de la antigua forma de democracia parlamentaria, ha emergido en las democracias occidentales un nuevo tipo de democracia ‘post-parlamentaria’ en la que la toma de decisiones es el resultado de un complejo proceso de lucha y de la práctica del *lobbying* entre una variedad de elites que, a su vez, actúan como representantes de amplios grupos de la sociedad”¹⁸.

Al final, esta competencia entre elites deja fuera del juego real a los grupos con menor capacidad de presión, cuyos argumentos difícilmente serán escuchados y, menos aún, tenidos en cuenta. Así pues “...la capacidad del proceso de *lobbying* para compensar la débil naturaleza de la democracia en la UE es muy limitada. De hecho, la propia naturaleza del sistema de *lobby*, que tiene lugar en un proceso político que es confuso, abierto, impredecible y complejo, puede llevar a reducir la influencia de los grupos ambientales, plan-

17. Citado en S. Baker, “Environmental policy in the European Union: institutional dilemmas and democratic practice”, en W.M. Lafferty & J. Meadowcroft, *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

18. S. Baker, *op. cit.*

teando incluso cuestiones como la naturaleza democrática (legitimidad) de su acceso al proceso político”¹⁹. Algo que ya hacen los partidos políticos y los grupos empresariales al acusar a los grupos ecologistas de hacer política, como ellos.

Este déficit democrático se ve agravado por el frecuente recurso de gobiernos y grandes empresas a escudarse en la pretendida legitimidad de soluciones o interrogantes *científicos* para encubrir decisiones políticas inaceptables desde el punto de vista ambiental, o para retrasar las medidas imprescindibles para mejorar las condiciones ambientales. Un ejemplo de este comportamiento es la postura del presidente Bush al justificar la negativa a ratificar el Protocolo de Kioto con argumentos ya muy usados: “no sabemos aún lo suficiente por lo que es necesario seguir investigando”²⁰.

Como se ve, la cuestión sigue siendo cómo abordar la incertidumbre y cómo profundizar en la democracia para mejorar los mecanismos de toma de decisiones. De la incertidumbre nos preocupa si sabremos manejar adecuadamente sus diferentes tipos –incertidumbres técnicas, metodológicas o epistemológicas²¹– o si somos capaces realmente de entenderla –por inexistencia de datos, ignorancia o indeterminación²², entre otras cuestiones–. En cualquier caso, sí sabemos que cuando la incertidumbre es muy elevada, la perspectiva técnico-científica dominante muestra serias limitaciones para colaborar a tomar las decisiones adecuadas en el plazo de tiempo correcto. Por lo tanto, en estos casos parece que lo más conveniente es aplicar razonablemente el principio de precaución²³. No obstante, no resulta tarea sencilla, pues esta aplicación exige una nueva metodología y una organización del trabajo diferente²⁴.

Podemos encontrar un ejemplo de aplicación confusa y escasamente exitosa del principio de precaución en la *Directiva 2000, Estableciendo un Marco de Acción Comunitaria en el Campo de la Política del Agua*, aprobada recientemente. En su punto 10 de la declaración de principios se recuerda que la política ambiental de la Comunidad “...tiene que basarse en el principio de precaución y en los principios de que debería tomarse una acción preventiva”. Sin embargo, después, el artículo 9 señala que “los Estados Miembros tendrán en cuenta el principio de recuperación de costes de los servicios de agua, incluyendo los costes ambientales y de recursos naturales, aplicando el análisis económico de acuerdo con el Anexo III y siguiendo especialmente el principio de que el que contamina paga”. Conclusión: se abandona la coherencia con el principio de precaución para asumir que es posible evaluar los cos-

19. S. Baker, “Environmental policy in the European Union: institutional dilemmas and democratic practice”, p. 229, en W.M. Lafferty & J. Meadowcroft, *Democracy and the Environment. Problems and prospects*. Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

20. D. Bromley, “Entitlements, missing markets, and environmental uncertainty”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 17, pp. 181-94, 1989.

21. S. Funtowicz & J. Ravetz, *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Centro editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

22. T. O’Riordan & A. Jordan, “The precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics”, *Environmental Values* (4) Nº 3, 1995, pp. 191-212.

23. T. O’Riordan & A. Jordan, *op. cit.* Y C. Raffensperger & J. Tickner (Eds.), *Protecting Public Health & the Environment. Implementing the Precautionary Principle*. Island Press, Washington, 1999.

24. S. Funtowicz & J. Ravetz, *op. cit.*

tes ambientales en términos monetarios. Así el que contamina paga –o como se ha dicho en otras ocasiones: el que paga contamina– y se olvida la posible irreversibilidad de los daños producidos. La contradicción entre los dos marcos de referencia para abordar estos asuntos se revela dentro de una misma normativa.

La irresponsabilidad se convierte en la línea de actuación habitual de empresas y gobiernos, como bien señala Beck, y conduce claramente a una situación que obstaculiza la participación y empaña el debate público, es decir, se imponen unos riesgos tecnológicos y ambientales que la sociedad no ha tenido oportunidad de controlar democráticamente. Shrader-Frechette sintetiza esos obstáculos a la participación en tres tipos: “1) el público tiene poco control económico sobre los límites de la responsabilidad que amenazan a los ciudadanos y que, a su vez, protegen a las industrias que imponen riesgos sociales significativos; 2) el público tiene poco control político sobre la evaluación y gestión de riesgos, tareas que se han dejado casi siempre en manos de los científicos y de la industria y, 3) el público tiene poco control ético sobre las decisiones acerca de los riesgos, pese a su derecho al consentimiento libre e informado de los peligros socialmente impuestos”²⁵.

Para afrontar esos obstáculos, nuestra forma de pensar debería descansar sobre tres principios: 1) el principio de precaución; 2) el principio de responsabilidad y 3) el principio de participación ciudadana. Lo más destacable de esta nueva metodología es la necesidad de una correcta manera de tomar decisiones, que debe incorporar los valores sociales y ambientales subjetivos que configuran la apuesta social por una democracia razonable, frente a la prevalencia de una idea de la racionalidad objetiva y científica que los excluye. En realidad, el viejo proyecto de la Ilustración se basaba en una combinación de razón –libre de prejuicios– y de valores éticos. Ahora bien, esa razón enriquecida por los valores de la sociedad fue abandonada, con la pretendida intención de consolidar un pensamiento más radicalmente *científico*. Pensamiento que terminó por quedar preso de una estrecha racionalidad que ha empobrecido la economía moderna. Así pues, debería resultar imposible desligar economía y democracia. Y la democracia es una apuesta subjetiva –con escasa relación con la ciencia– que defiende unos valores, o sea, una manera de vivir y de hacer las cosas. Dicho de otra forma, “... los valores juegan un importante papel en la conducta humana y negar esto significa no solo alejarse de la tradición del pensamiento democrático sino también limitar nuestra racionalidad”²⁶.

La cuestión clave debe centrarse siempre en la reversibilidad o irreversibilidad del daño provocado

25. K. Shrader-Frechette, “Amenazas tecnológicas y soluciones democráticas”, en *Ciencia, tecnología y sociedad*. González, López y Luján (eds.). Ariel, Barcelona, 1997, pp. 225-236.

26. A. K. Sen, *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona, 2000, p. 326.

En definitiva, es esa estrecha visión de la racionalidad la que debe adaptarse a los valores de la sociedad, incorporándolos, para transformarse en un pensamiento que alumbrase nuevas actitudes, dirigidas a buscar el entendimiento con el otro, con argumentos, con capacidad de deliberación, y abandonar la actitud imperante hoy: la imposición de la mayoría electoral frente a los argumentos. **“La democracia requiere la existencia de un debate: el sufragio se ejerce sólo después de que los ciudadanos hayan escuchado todas las caras de un argumento y lo hayan discutido [...] Cuando se trata de bienes públicos, la institución adecuada para articular los valores en juego no consiste en una encuesta individual sino en algún tipo de foro público en el que la gente reunida pueda debatir antes de realizar sus juicios. Es decir, la institución debería ser de carácter deliberativo (pero) el debate no puede garantizar el que los participantes se comprometan en un buen razonamiento público”**²⁷.

Existe una numerosa literatura sobre democracia participativa, discursiva o deliberativa y medio ambiente. El texto de Jacobs recién citado distingue entre “Instituciones Deliberativas que Articulan Valores” (Grupos que aplican la Valoración Contingente y Jurados de Ciudadanos), “Instituciones Deliberativas que Recomiendan Decisiones” y “Gestión Ambiental Profesional”. Así como las primeras pueden jugar un papel clave en la construcción de nuevos valores, que pueden servir para mejorar la calidad en la toma de decisiones, Jacobs reconoce, en relación con las segundas, que las ideas básicas de la democracia deliberativa no son una perspectiva adecuada en el mundo real, por tanto, la democracia deliberativa “...requiere un paso intermedio entre la articulación de la opinión pública y la decisión” a través de “instituciones de deliberación indirecta”, compuestas por investigadores imparciales y no directamente implicados en la cuestión, y de “instituciones de deliberación directa” compuestas por participantes en la controversia.

Trabajos más recientes, como el de De Marchi y Ravetz, presentan a su vez una buena síntesis de “Métodos y enfoques participativos”, incluyendo entre éstos los “Foros para grupos de interés” y el “Diálogo coercitivo y las Nuevas formas de protesta”. De hecho, “cuando las cuestiones sobre el poder están en juego, los diálogos implican una mezcla de razón, retórica y coerción”²⁸. Las “formas democráticas” de gobernar incluyen también la “violencia estructural frente a la que caben dos tipos de respuestas: la político-institucional y la popular-ciudadana”²⁹. De forma parecida lo escribía

La legitimidad democrática no la proporciona exclusivamente el haber sido votado por la mayoría

27. M. Jacobs, “Environmental valuation, deliberative democracy and public decision-making institutions”, en *Valuing Nature? Ethics, economics and the environment*. J. Foster (Ed), Routledge, London, 1997, pp. 220.

28. B. De Marchi & Ravetz, “Participatory Approaches to Environmental Policy”, En “Environmental Valuation in Europe”, *Policy Research Brief*, Nº 10, 2001, pp. 9.

29. Vidal-Beneyto, *El País*, 23-06-2001.

Se trata de que políticos, expertos imparciales y personas interesadas debatan en foros públicos, presenten buenos argumentos, escuchen otros y acepten los mejores

Bertold Brech: “En los países democráticos no se revela el carácter de violencia que tiene la economía; en los países autoritarios, ocurre lo mismo con el carácter económico de la violencia”. Esa violencia es ejercida habitualmente aunque no sea reconocida y quienes la ejercen no muestran preocupación alguna por la ausencia de legitimación democrática de la misma. Esta es la cuestión real que subyace en problemas como la apropiación del capital ecológico del planeta por los países “desarrollados y democráticos”.

Los intentos de profundizar el proceso democrático no suelen ser muy bien recibidos por los partidos políticos, incluidos los de *izquierda*, que suelen sentirse incómodos con las respuestas basadas en reivindicaciones ciudadanas de tipo político-institucional o de democracia deliberativa, sea directa o indirecta. De ahí que la acepten de mala gana o procuren boicotearla. Por lo que respecta a las respuestas de tipo popular-ciudadanas, suelen generar tres comportamientos en los partidos: 1) descalificar contundentemente las reivindicaciones, porque se perciben como intermediarios prescindibles; 2) aceptación formal ante la ciudadanía y boicoteo real y 3) intento de apropiación por parte de los partidos en la oposición. Ante estas actuaciones quedan pocas opciones que no pasen por ahondar la respuesta popular-ciudadana y la construcción social del problema sacándolo a la calle, “...ampliando los procesos sociales que puedan extender y enriquecer el alcance de la evaluación ambiental”³⁰. Sólo así suelen el gobierno y los partidos aceptar la existencia de un conflicto, que en muchas ocasiones ha surgido por la manera en que se toman las decisiones y por el reduccionismo de las soluciones oficiales aportadas.

Para enfrentar los tres obstáculos citados con anterioridad, Shrader-Frechette (SF)³¹ nos sugiere algunas opciones concretas, y no reflexiones abstractas, aunque presta más atención a la reparación de daños ya producidos que a su prevención. En primer lugar, frente a la dificultad que provoca el escaso **control económico** que tiene la gente sobre los límites de la responsabilidad, SF defiende una “responsabilidad completa y estricta” respecto a los proyectos tecnológicos y ambientales. Esta propuesta es, en cierta medida, similar a la planteada por Mishan³² al sugerir la aprobación de los “derechos de apacibilidad” para la gente. Si un proyecto no es capaz de asumir esa responsabilidad por los posibles riesgos o de encontrar algún fondo de seguros que la cubra, señala SF, no hay ninguna razón para que el contribuyente lo haga. Tanto Mishan como SF sugieren la posibilidad de que la ciudadanía pudiera renunciar a

30. De Marchi & Ravetz, *op. cit.*

31. K. Shrader-Frechette, “Amenazas tecnológicas y soluciones democráticas”, en *Ciencia, tecnología y sociedad*. González, López and Luján (eds.). Ariel, Barcelona, 1997.

32. E. Mishan, *op. cit.*

este derecho a exigir la responsabilidad bajo ciertas condiciones. El primero excluye esta renuncia si no existe una información adecuada o en el caso de que pudiera afectar a las generaciones futuras. SF sólo indica que los proyectos se pueden aprobar si cuentan con el consentimiento libre e informado de las víctimas potenciales, consentimiento que debería ser escrito y explícito. Una opción interesante consiste en obligar a los responsables del proyecto a dotar un fondo de riesgo ambiental para compensar los daños, en el caso en el que sean compensables. Otra opción, resultado de una sentencia judicial, consiste en asignar la responsabilidad de acuerdo con la cuota de mercado si no es posible identificar a la empresa directamente responsable. En cualquier caso, la cuestión clave debe centrarse siempre en la reversibilidad o irreversibilidad del daño provocado.

En segundo lugar, frente al insuficiente **control político** para evaluar y gestionar los riesgos, SF sugiere el establecimiento de un ‘tribunal científico’ formado tanto por científicos como por ciudadanos no expertos. Su objetivo consistiría en proporcionar información técnica relevante en relación con la tecnología utilizada o el posible impacto y limitar el desmesurado poder que a veces ejercen los científicos e industrias que controlan una tecnología particular.

En tercer lugar, y para abordar el **control ético** sobre las decisiones acerca de los riesgos, SF sugiere una participación ciudadana real –indicación de que las propuestas anteriores no suponen ese tipo de participación– en la negociación de soluciones. Esto requiere que las partes en conflicto tengan el mismo poder político y económico, es decir, una financiación igualitaria, a cargo del gobierno, para acceder a expertos y abogados que faciliten la consideración de puntos de vista y metodologías alternativas. No obstante, ante conductas hoy habituales, como los intentos de *vender* decisiones tomadas de antemano y de escamotear a la gente la educación pública, SF asume que las respuestas continuarán apelando en numerosas ocasiones a la desobediencia civil o a acciones contundentes por parte de la gente implicada.

A modo de conclusión, diría que existen numerosas opciones para mejorar la calidad de la democracia y la forma en que se toman las decisiones. Especialmente relevante, a pesar de sus dificultades y limitaciones, es la necesidad de crear “espacios institucionalizados de debate público” donde se articulen los valores y se tomen las decisiones. Frente a “...una forma de deliberar y ejecutar la política pública que resulta inviable en las sociedades abiertas contemporá-

La enorme separación entre poder político y legitimidad social cuestiona seriamente la credibilidad de los gobiernos y de los organismos internacionales

Es este tipo de mercados tramposos y social y ambientalmente ineficaces el que hay que eliminar

neas, [...] estamos hablando de foros públicos de discusión con pleno acceso a la información relevante y reglas de juego de argumentación contrastadas en igualdad o similitud de condiciones [...] Una deliberación a realizar en el foro público que busque, y no rehuya, la incorporación de nuevos argumentos y nuevos actores al proceso del debate, y que procure tanto la acomodación entre ellos, hasta donde sea posible, como su discusión en público y ante el público, con la colaboración de una prensa que se esfuerce por hacer justicia al contenido de los argumentos”³³.

Se trata de que políticos, expertos imparciales y personas interesadas debatan en foros públicos, presenten buenos argumentos, escuchen otros y acepten los *mejores* –los más beneficiosos para la sociedad–. Estas opciones plantean el problema de legitimidad democrática, de la representatividad de los que debaten. No obstante, resulta obligado insistir en que la legitimidad democrática no la proporciona exclusivamente el haber sido votado por la mayoría. Existe otra legitimidad tan importante como esa, y es la legitimidad social y moral que se ratifica –o que se pierde– con la forma en que se toman cada día las decisiones y por medio del ejercicio de la violencia estructural. Lo habitual es que las decisiones se tomen de manera opaca, condicionada por intereses ocultos, y, por lo tanto, resulten viciadas por argumentos de mala calidad. De hecho, una de las grandes carencias de las “democracias occidentales” aparece cuando constatamos la enorme separación que existe entre poder político y legitimidad social, distancia que cuestiona seriamente la credibilidad de los gobiernos y de los organismos supranacionales.

Un apunte final: a pesar de la ausencia de referencias al mercado en este texto, creemos que puede jugar un papel destacado en la medida en la que sea una institución al servicio de la sociedad y no al revés. En realidad, son imprescindibles mecanismos como el *comercio justo* o mercados con precios administrados, que penalicen seriamente los procesos productivos y los productos contaminantes en lugar de subsidiarlos, como ocurre ahora. La primera tarea consiste en desmontar la falacia de que los procesos y productos *ecológicos* son excesivamente caros y, en consecuencia, no resultan competitivos. La realidad es la contraria: los productos “no ecológicos” son los más caros, puesto que no incluyen todos los costes sociales y ambientales que generan, además de recibir cuantiosas subvenciones. Así pues, es este tipo de *mercados* tramposos y social y ambientalmente ineficaces el que hay que eliminar.

33. V. Pérez Díaz y J. Mezo, “Política del agua en España: argumentos, conflictos y estilos de deliberación”, en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*, P. Arrojo y J. Martínez Gil (coord.). Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 1999, pp. 642-645.