

Derecho ambiental internacional y lógica del riesgo: una aproximación crítica al principio “el que contamina paga”

International environmental law and logic of the risk: a critical approach to the principle “the polluter pays”

Jorge Foa Torres
jorgefoatorres@gmail.com
CIT/CONICET, Universidad Nacional de Villa María, Argentina

Resumen

Este artículo propone, abrevando en la crítica posmarxista del derecho, un abordaje novedoso del derecho ambiental internacional y, específicamente, del principio “el que contamina paga”. En tal sentido, el interrogante principal que ordena este trabajo es ¿en cuáles procesos políticos de significación se inscribió la difusión y adopción de ese principio en América Latina y Argentina en los años '90?

Se distingue entre sociedad del riesgo y lógica del riesgo a los fines de identificar los momentos políticos en la construcción de riesgos ambientales en el marco del proceso de ecologización de los Estados y mercados latinoamericanos en la década de los '90. En tal sentido, se establecen relaciones de sentido entre causa ambiental y expansión de la industria del ambiente.

Por último, el principio el que contamina paga es identificado como condición de posibilidad para el desarrollo de uno de los aspectos nodales de la lógica del riesgo: el proceso de transnacionalización y centralización de las economías nacionales.

Palabras clave: posmarxismo; lógica del riesgo; proceso de ecologización; derecho ambiental

Abstract

This article proposes providing a new approach to international environmental law and specifically the principle "polluter pays", from the post-marxist critique of law. As such, the main question of this work is: which political processes of significance were inscribed the diffusion and adoption of that principle in Latin America and Argentina in the 90s in?

We distinguish between risk society and logic of risk in order to identify political moments in the construction of environmental risks in the context of the greening of States and markets in Latin American in the 90s. In this sense, meaningless relationships between environmental causes and expansion of the industry environment are established.

Finally, the principle "polluter pays" is identified as a condition of possibility for the development of one of the very core logic of risk: the process of trans-nationalization and centralization of national economies.

Keywords: posmarxism; logic of the risk; greening; environmental law

Derecho ambiental internacional y lógica del riesgo: una aproximación crítica al principio “el que contamina paga”

Introducción

Desde hace varias décadas, la cuestión ambiental ha adquirido una relevancia notable a nivel mundial. Pero si bien la primera Conferencia de Naciones Unidas (NU) sobre el tema se llevó a cabo en el año 1972, fue en la década de los '90 y con la Conferencia de Río de 1992 cuando adquirió centralidad a nivel de política y comercio internacional. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en un documento que data del año 1995, señalaba que:

"No cabe duda de que el tema del comercio internacional en su vínculo con el medio ambiente y la competitividad está surgiendo como uno de los desafíos económicos más relevantes de los años noventa, tal como lo fue la crisis petrolera en los años setenta y la inflación y la deuda externa en los años ochenta" (CEPAL, 1995: 95).

Y es en esa década de los años '90 en la que emerge y se desarrolla un paulatino *proceso de ecologización* de los mercados latinoamericanos, a partir de la promoción de políticas ambientales por parte de organismos internacionales y de la cooperación internacional proveniente de países desarrollados.

Un aspecto nodal de tal proceso se verifica en el campo del derecho ambiental, no sólo en sus aspectos estrictamente legislativos formales sino, además, como disciplina jurídica referida a la protección y conservación del medio ambiente. Tanto ésta como la economía ambiental, son destacadas como objetivos prioritarios para la cooperación alemana de aquellos años, a los fines de: “formar especialistas en los ramos del derecho ambiental y de la política económica orientada al medio ambiente” (Scholz, 1993: 28).

En ese contexto, son dos los principios jurídicos que adquieren amplia difusión y son llamados a convertirse en referencias globales ineludibles, cualquiera sea el territorio en que éstas se formulen e implementen, para toda política ambiental. Nos referimos a los principios de prevención (PP) y *el que contamina paga*. Principios que, a partir de los años '90, se convirtieron en invariantes discursivas de los ordenamientos jurídicos en América Latina (al respecto ver: Cafferatta, 2009; Brañes Ballesteros, 2000).

En tal marco, el objetivo de este trabajo es abordar críticamente al segundo de estos principios. A tales fines se pondrán a jugar herramientas, afines entre sí, provenientes tanto de la teoría política del discurso (Glynos y Howarth, 2007, 2008) como del análisis discursivo de políticas ambientales (Hajer y Versteeg, 2005; Hajer, 2005) y la teoría crítica del derecho posmarxista (Foa Torres, 2013; Villegas *et al.*, 2013).

A continuación, se comenzará por ubicar a la cuestión ambiental contemporánea en un marco conceptual más general, es decir, en el marco tanto de la emergencia de la *lógica del riesgo* como de la instauración del *patrón de desarrollo sustentable* en América Latina y Argentina (Foa Torres, 2014). A partir de allí, se abordará la mundialización de la industria *del ambiente* y al proceso de ecologización de los mercados latinoamericanos en los años '90. Gracias a ello, nos será posible enfocarnos críticamente en los principios formal-generales del derecho ambiental contemporáneo, específicamente el principio *el que contamina paga*.

Sociedad del riesgo y lógica del riesgo

El ascenso del riesgo al cénit de lo social involucra a diferentes ámbitos de las sociedades contemporáneas (Beck, 2006; Douglas, 1996). En ese marco, este artículo se orienta a indagar acerca de los modos de construcción socio-política del riesgo ambiental en América Latina y Argentina.

De tal manera, en el terreno de las políticas ambientales surge desde hace al menos tres décadas el *riesgo ambiental* como punto nodal que sujeta y sobredetermina a un sinnúmero de otros elementos tales como: contaminación industrial, desarrollo económico, conciencia ambiental, paraísos de contaminación, derecho ambiental, institucionalidad ambiental, cooperación ambiental internacional, etc.

Pero ¿de qué manera abordamos desde un posicionamiento posmarxista a los riesgos contemporáneos? En primer lugar se hace necesario apartarnos de nociones totalizantes de lo social como la “sociedad mundial del riesgo” propuesta por Ulrich Beck. Por tal motivo nuestra principal categoría de análisis será la de *lógica del riesgo* en tanto noción constituida críticamente respecto del planteo de Beck en los siguientes aspectos:

- Mientras que para el autor alemán el riesgo constituye un efecto de la sociedad industrial que en su expansión es capaz de alcanzar el estatus de “bóveda omnipresente “de las sociedades contemporáneas” (Beck, 2006). Por el contrario la lógica del riesgo refiere a un proceso que, lejos de ser la consecuencia de un movimiento dialéctico y necesario, emerge de una construcción política y, por tanto, contingente.
- Asimismo, cabe distinguir entre incertidumbres humanas y lógica del riesgo. Mientras las primeras hacen referencia a aquellas amenazas y limitaciones inherentes a lo humano, la segunda tiene que ver con cierto modo en que aquellas son significadas y articuladas en un determinado momento histórico y según ciertas condiciones político-económicas.
- Para Beck, la sociedad mundial del riesgo conlleva un conjunto de efectos entre los cuales se destaca la “función ilustradora del riesgo”, susceptible de romper con las fachadas y los fundamentos de las instituciones tradicionales. Pero desde un posicionamiento posmarxista la lógica del riesgo no conduce necesariamente a la subversión de la ideología dominante sino que, por el contrario, a partir de la producción continua e irrefrenable de riesgos es capaz de instaurar un circuito rizomático y habilitar nuevos modos de acumulación y centralización del capital.
- Uno de los aspectos centrales de la lógica del riesgo reside en la constante producción de reclamos y demandas orientadas a las autoridades estatales. Cuanto más riesgos y mayor sea la entidad de cada uno de ellos, más demandas serán dirigidas a las instancias estatales. A su vez, progresivamente serán cada vez menores las posibilidades de esos Estados de producir un corte o una ruptura en tal circuito. Por lo tanto, la instauración de nuevos dispositivos de seguridad para afrontar esos riesgos se verán cada vez más impotentes para producir cortes en ese “circuito del riesgo”.
- En tal sentido, la lógica del riesgo prepara el camino para el surgimiento de crisis que, como la ambiental, pueden habilitar el surgimiento de mercados y modalidades de concentración, centralización y transnacionalización del capital. En tal orientación la lógica del riesgo promueve la declinación del poder de los Estados en favor del empoderamiento de actores no gubernamentales transnacionales.
- La lógica del riesgo propone no sólo la suspensión de las fronteras nacionales, sino además la homogeneización del terreno global a partir de la instauración de modernos mecanismos de evaluación, medición y proyección de riesgos a escala mundial. A partir de ello también el derecho y las políticas podrán difundirse de manera homogénea como estándares que incluyen a instrumentos económicos de gestión y normas de mercado. El denominado “proceso de

ecologización” de mercados y Estados latinoamericanos de los años ‘90 se inscribe en este aspecto de la lógica del riesgo. Asimismo, tal homogenización implica la legitimación de instancias supranacionales, multilaterales e internacionales de decisión y orientación en materia de políticas públicas que limitan a las soberanías nacionales.

En definitiva, desde un posicionamiento posmarxista como el que aquí se propone, no existe ninguna ligazón esencial entre sociedad contemporánea y sociedad del riesgo, sino una vinculación de índole política, es decir, una relación que se funda en la exclusión de otras articulaciones y sentidos posibles acerca de lo peligroso.

Si la lógica del riesgo es confundida, al estilo de Beck, con una totalidad social del riesgo, las respuestas estatales a los peligros sólo podrán ser pensadas desde y hacia el interior de la lógica del riesgo, produciéndose un creciente nivel de impotencia institucional expresada en la paulatina renuncia al control y limitación de las fuerzas productivas y productoras de los nuevos riesgos.

En el caso que nos ocupa, la lógica del riesgo se constituye como condición de posibilidad clave para la instauración en América Latina y Argentina en los años ‘90 del *patrón de desarrollo sustentable*¹.

Lógica del riesgo y crisis ambiental

En este trabajo *lo ambiental* no es abordado como una temática sencillamente vinculada al cuidado, protección y conservación altruista de los ecosistemas del mundo para la preservación de la vida. Es sencillo advertir que son cada vez menos los ámbitos de vida pública y privada que no remitan de algún modo, y en alguna medida, a tal o cual aspecto de la conciencia ambiental o de cierta *moral verde* que nos manda a cuidar del medio en donde vivimos. Es que si bien los altruismos, esgrimidos por multimillonarios hasta ciudadanos comunes, son moneda corriente en este campo, lo que aquí nos interesa abordar principalmente son los aspectos político-económicos de este proceso de paulatina ecologización global de las relaciones económico-productivas.

De tal modo, si menospreciáramos los aspectos económico-políticos en juego en el marco de la denominada crisis ambiental correríamos el peligro de renunciar a la problematización de la relación entre lógica del riesgo y crisis ambiental global. Tal esfuerzo no implica la negación de la crisis ecológica sino la apertura a la pregunta acerca de los procesos económico-políticos en los cuales la construcción social de esa crisis se inscribe. Por lo tanto, poner entre paréntesis el relato de la crisis ambiental puede conducirnos a caminos heurísticos menos seguros, aunque posiblemente más fructíferos.

En tal sentido, la pregunta que ordena este trabajo es ¿en cuáles procesos políticos de significación se inscribió la difusión y adopción del principio *el que contamina paga* en América Latina y Argentina en los años ‘90? Y en tal marco ¿qué significación se otorgó a tal principio en el marco del predominio de la lógica del riesgo? Tales interrogantes se apartan de estudios que suelen asignar irreflexivamente un carácter de por sí positivo a la expansión de los principios e instrumentos del derecho ambiental internacional en los países periféricos.

Por lo tanto, las relaciones entre crisis ambiental y proceso de ecologización en América Latina son centrales para nuestro análisis. En tal línea a continuación se abordan los elementos de significación más importantes de tal proceso:

- Las exigencias ambientales de los consumidores de los PD son significadas como la causa legítima para la creación de regulaciones ambientales, instituciones y controles del Estado tanto a productos nacionales como importados:

“...el mercado verde es un fenómeno reciente que apareció hacia fines de la década de los ‘80, originado por los consumidores de los países desarrollados. Estos últimos, tras haber satisfecho sus necesidades cuantitativas, decidieron traducir su conciencia ambiental al poder de compra, optando

¹ Al respecto de esta noción ver: Foa Torres, 2014, 2015.

crecientemente por los llamados "productos verdes", es decir aquellos que consideran más seguros desde el punto de vista de su contenido y de la forma en que son producidos” (CEPAL, 1995: 72).

"Los grupos de interés ambientalista ahora constituyen fuerzas económicas de gran peso. El incremento del mercado para los productos verdes refleja que los consumidores están cada vez más interesados en las características ecológicas de los productos (...) El deseo de los consumidores de contribuir a la protección del medio ambiente no sólo tiene como resultado el aumento de las ventas de productos benignos para el medio ambiente; también demuestra la disposición de los consumidores a pagar precios más altos por una buena causa” (Wyatt, 1995: 309).

Los reclamos por mayor *seguridad ambiental* de los consumidores de países desarrollados, se orientan a la demanda de políticas y regulaciones estatales capaces de controlar los nuevos riesgos ecológicos emergentes de los peligros y daños del desarrollo económico-productivo altamente industrializado de esos países. Pero al mismo tiempo pueden constituirse en fuerzas para el desarrollo de nuevos mercados.

- El rol de la sociedad civil es resaltado como vital a la hora del desarrollo de políticas, legislaciones, instituciones y controles en materia ambiental (entre otros: Scholz, 1993; Wyatt, 1995; CEPAL, 1995; Banco Mundial, 1995). A través de organizaciones no gubernamentales y la participación de científicos y especialistas independientes (eventualmente articulados a *Think Tanks* neoliberales), la sociedad puede servir de empuje al desarrollo de condiciones para la emergencia de legislaciones ambientales y mercados verdes.
- Los países desarrollados son identificados como pioneros o *first movers* en la industria del ambiente² en razón de haber acudido tempranamente a la creación de instituciones e instrumentos de derecho ambiental:

"En los países desarrollados el medio ambiente se ha convertido en creciente prioridad pública, y es también un tema frente al cual se está actuando cada vez con más determinación” (CEPAL, 1995: 63).

"En los países altamente industrializados, se ha ejercido una fuerte presión para asignar a los problemas de tipo ambiental una alta prioridad” (SELA, 1995: 54).

"La industria del medio ambiente ha crecido rápidamente desde la década de 1980. Este crecimiento es una respuesta a regulaciones ambientales. Debido a la aplicación relativamente temprana de estas reglamentaciones en los EE.UU., Europa y Japón, estas áreas se han convertido en productores competitivos y exportadores de productos y servicios ambientales” (Barton, 1997: 1).

“Los requerimientos al producto vienen cobrando mayor importancia en Alemania y en la Comunidad Europea. Dado que esos requerimientos se aplican tanto a las mercancías del país como a las importadas, pueden convertirse también en barreras comerciales para-arancelarias y obligar a los socios comerciales a adaptarse a ellos” (Scholz, 1993: I).

“El conjunto de los principios mencionados [de la Convención de Basilea] constituye y expresa en gran medida las bases del análisis y de la política económica ambiental dominante en los países desarrollados (...) son producto de una ya larga experiencia en los países más avanzados en materias ambientales, y por ello pueden prestar en la región una gran utilidad” (Durán de la Fuente, 1994: 61).

Lo importante de destacar aquí es que el surgimiento de la legislación ambiental en los países desarrollados es presentado como un dato evolutivo de los países más industrializados. Como un proceso adaptativo inevitable de los Estados del Norte a partir de lo cual la creación de instituciones y regulaciones ambientales, constituye la experiencia a ser aprehendida y replicada por los países en

² A principios de los '90 el volumen total de la industria del ambiente se estimaba en el orden de los 250 billones de dólares (OECD, 1993), en los 2000 el monto ascendía a US\$ 450 mil millones y el proyectado para el 2010 era de US\$ 640 mil millones (Ruz y Mladinic, 2005).

desarrollo.

- Vinculado a lo anterior estos países pioneros son identificados como Estados que se han arriesgado a promover y fomentar la investigación y desarrollo de tecnologías limpias y, por tanto, de su producción de bienes y servicios ambientales. La intervención de los Estados de los PD es aquí puesta de relieve:

“La noción de ‘pioneros’ es llamada a ser integrada con el medio ambiente y las industrias de tecnologías menos contaminantes. (...) Ser un ‘first mover’ es beneficiarse de ventajas competitivas en el mercado y se considera que es una razón fundamental detrás del proceso de desarrollo. Dado que los altos costos de I+D [Investigación más Desarrollo] han sido prohibitivos en muchas áreas del mundo donde los marcos regulatorios siguen siendo débiles o no se han aplicado intensivamente, la ventajas de los ‘first movers’ han sido acumuladas por empresas con sede en los países que tenían regulaciones estrictas desde el principio, como los EE.UU., Alemania y Japón. Estas empresas, al haber arriesgado capital en I + D en las etapas de la innovación, están ahora en condiciones de beneficiarse de la creciente demanda como de las regulaciones similares en otras partes del mundo que han llevado a la adopción de sus productos y servicios” (Barton, 1997: 3).

“...el apoyo específico para I + D ambiental ha demostrado ser una herramienta importante para el desarrollo de la industria. El control de la contaminación y la mejora del medio ambiente han sido señalados por todos los países de la OECD [por sus siglas en inglés] como importantes objetivos socioeconómicos, y por ello han recibido importantes recursos de investigación y desarrollo. Dado que aproximadamente la mitad de toda la inversión en el sector proviene de los gastos del gobierno, las compras y adquisiciones gubernamentales tiene un gran impacto en la industria en muchos países” (OECD, 1996: 3).

- El surgimiento de la *industria del ambiente*³ como una respuesta de mercado a la inseguridad ambiental fomentada desde los países centrales es un aspecto clave en el proceso de ecologización de Estados y mercados en América Latina. Cabe señalar, que la misma nace como un mercado más y no implica efectos ambientalmente positivos de por sí⁴, sino tan sólo un campo de la economía mundial capaz de movilizar capitales y de responder a determinadas reglas de funcionamiento, entre las cuales se encuentran ciertos modos del vínculo comercial-ambiental entre los países del Norte y los países del Sur. Asimismo, los beneficios económicos de la expansión global de esta industria deberán ser acumulados por los pioneros en la investigación y el desarrollo tecnológico en materia ecológica.

De tal modo se construyó, por un lado, la presencia de cierta situación de urgencia ambiental instaurada a través de los reclamos por parte de consumidores y de la sociedad civil de los países desarrollados. A partir de ello se legitimó no sólo la expansión global de la causa ambiental sino también de la industria del ambiente.

La globalización de los principios del derecho ambiental internacional

El proceso de ecologización de los años ´90 no se caracterizó por un posicionamiento puramente pasivo de los Estados latinoamericanos, y especialmente del argentino, sino a su intervención en el establecimiento de regulaciones tendientes a asegurar mercados de “competencia perfecta”. De tal modo, la intervención se efectúa sobre las condiciones de desarrollo y reproducción del mercado y no sobre los mecanismos de la economía de mercado en cuanto tal.

³ Mientras a principios de los ´90 el volumen total de la IA se estimaba en el orden de los 250 billones de dólares (OECD, 1993), en los 2000 el monto ascendía a US\$ 450 mil millones y el proyectado para el 2010 era de US\$ 640 mil millones (Ruz y Mladinic, 2005). La Organización para la Cooperación para el Desarrollo (OCDE) a definido, en términos generales, a la industria del ambiente como aquella destinada a suministrar equipamientos y servicios destinados al control de la contaminación, la reducción y el manejo de residuos (OECD, 1993). Su extraordinario crecimiento en la década de los años ´90 la lleva, incluso, a ser valorada al nivel de las industrias aeroespaciales y farmacéuticas (Ruz y Mladinic, 2005).

⁴ Al respecto ver: Barton, 1997

En ese marco, es que se inscribe el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y argentino: instaurando las condiciones de posibilidad para cierta modalidad de acumulación propia de esa década. En tal sentido, antes que contenidos normativos concretos y operativos, el derecho ambiental internacional se ha fundado en principios de carácter formal.

Como se señaló más arriba, la emergencia y desarrollo del derecho ambiental jugó un papel destacado en este proceso de ecologización de los mercados latinoamericanos.

A comienzos de los años ´90 la cooperación internacional alemana se preocupó por difundir tres principios del, por entonces, novedoso derecho ambiental:

“La política ambiental del Gobierno Federal alemán se guía de preferencia por tres principios: el de la prevención, el de quien contamina paga y el de la cooperación” (Scholz, 1993: 2).

"En 1972, la OCDE publicó una primera serie de principios orientadores relacionados con los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales (...) Principio de que (PCP): es un principio de distribución destinado a asegurar que los costos de los bienes y servicios que originen contaminación reflejen los costos de eliminación y control” (Safadi, 1995: 151).

Estos principios constituyen un aspecto clave en la construcción del carácter global tanto del riesgo ambiental como de las formas jurídico-institucionales creadas para el logro de la seguridad ecológica mundial. Los principios son generales y globales en tanto son susceptibles de adaptarse a cualquier ordenamiento jurídico más allá de sus concretas especificidades.

Incluso, su enorme grado de generalidad y su aparente sencillez llama al acuerdo y al consenso de gobernantes, organizaciones sociales y agentes del mercado por igual. Su amplio, y por momentos difuso, contenido permite que demandas, reclamos y políticas sumamente heterogéneas se articulen tras de ellos.

El principio de prevención busca “evitar la degradación y los riesgos para el medio ambiente” (Scholz, 1993: 2) y tiene su estricto correlato en la gestión ambiental empresarial con el principio de prevención de la contaminación (también PP por sus siglas en inglés: *pollution prevention*). Los sistemas PP de producción industrial ambiental se definen por oposición a los procesos *end of pipe* (EOP). Estos últimos no implican una “reorganización global de sus métodos productivos ni de sus estructuras organizacionales y de gestión” (Chudnovsky et al., 1997: 12) sino tan sólo la instalación de sistemas de control de polución al final del proceso. El principio de prevención aplicado a la contaminación industrial promueve la instauración de sistemas de gestión ambiental industrial que implican una transformación de los modos de producción a través de la incorporación de tecnologías limpias de avanzada susceptibles, en principio, de reducir los niveles de vertido de desechos industriales riesgosos.

Por su parte, el principio *el que contamina paga* fue pensado en sus orígenes para ser aplicado a nivel nacional de los países centrales como Alemania y constituye un mecanismo de transferencia de costos ambientales hacia el causante de los daños ambientales, con el objetivo económico de:

“... internalizar los costos externos de la protección ambiental⁵. Al mejorar (...) la función informativa del sistema de precios ("precios que dicen la verdad ecológica") se quiere lograr que el consumidor pueda escoger su opción de compra según criterios ambientales” (Scholz, 1993: 2).

Este principio tiene implicancias económicas concretas desde el momento en que, al globalizarse las políticas de protección ambiental, todo causante de contaminación o riesgo ambiental, provenga del lugar que provenga y de la industria que sea, deberá ser tratado por igual a la hora de transferirse los costos ambientales de su actividad productiva. El supuesto presente en tal planteo es el de la existencia de un mercado en el que todos sus agentes deben ser tratados por igual y, por lo tanto, en donde el Estado debe intervenir de modo de garantizar las condiciones para una competencia

⁵ La concepción por la cual se define a los problemas ambientales o ecológicos como “externalidades negativas” es un aspecto nodal del ambientalismo neoliberal. Pensar a la naturaleza como un exterior de los procesos económicos difiere de la mirada marxiana que la incluye dentro de las condiciones generales de producción (al respecto ver: Altvater, 2007, Foa Torres, 2012).

perfecta⁶. Competencia de mercado, ya no sólo circunscripta a los niveles nacionales, sino orientada a la economía global. En el campo de la contaminación industrial esto se traduce en un principio no formulado explícitamente por el principio *el que contamina paga*: el de no discriminación tanto entre empresas transnacionales, grandes empresas y PYMES, como entre industrias pertenecientes a países centrales e industrias de países periféricos.

Sin embargo, si abordamos la recepción del principio *el que contamina paga*, ocurrida en los años '90 aislado de sus condiciones de implementación en los países periféricos podríamos sesgar en demasía nuestro análisis. Esas condiciones refieren en Latinoamérica, y Argentina en particular, al proceso de apertura económica indiscriminada y desregulación de la inversión extranjera directa desarrollado por aquellos años (Salvia, 2012).

Veamos: las políticas proteccionistas de industrialización por sustitución de importaciones desarrolladas por los procesos nacional-populares latinoamericanos con anterioridad a las dictaduras militares y regímenes neoliberales, son sindicadas en los años '90 por organismos internacionales (como el Banco Mundial) como las condiciones de posibilidad por excelencia para la instauración de paraísos de contaminación en América Latina (Birdshall y Wheeler, 1993). Por lo tanto, las transformaciones neoliberales son presentadas como acciones políticas portadoras de efectos ambientales positivos: si las nuevas tecnologías limpias y servicios ambientales de la industria del ambiente constituyen la vía suficiente y necesaria para el control de la contaminación y la protección ambiental, entonces una apertura de las economías latinoamericanas a los mercados internacionales ayudaría a orientar "naturalmente" los procesos productivos según los requerimientos exigidos por los países centrales (Birdshall y Wheeler, 1993; Banco Mundial, 1995).

Las condiciones de competencia perfecta del mercado ecológico mundial constituirían, de tal modo, la garantía para la paulatina exclusión de las industrias sucias. Por lo tanto, el principio *el que contamina paga* es aplicado de manera indiferenciada para cualquier agente de cada economía nacional: de igual modo deberá ser castigada una empresa transnacional que una pequeña o mediana empresa nacional.

Con lo cual, aquellos agentes económicos incapaces de adaptarse a las nuevas condiciones ecológicas del mercado mundial, deberán ser "justamente" excluidos, serán los perdedores del proceso de ecologización de los mercados latinoamericanos:

"El cambio en la normativa ambiental modificará los patrones de producción y comercio y no hay manera de evitarlo. Habrá un cambio estructural en la industria, producto de cambios legales, nuevos estándares y de inquietudes ambientales. Habrá ganadores y perdedores. Finalmente, la industria tendrá que ajustarse y mejor, más temprano que tarde. El retraso aumenta los costos del ajuste y disminuye las oportunidades. En nuestra opinión, la mayoría está ajustándose a este nuevo comercio multimillonario; aunque escuchemos voces de los perdedores" (Sorsa, 1995: 105).

"... las (PYMEs) no están bien ubicadas en términos de su acceso al capital, a la tecnología y a los mercados para aprovechar las nuevas oportunidades. Algunas, quizá incluso muchas, es probable que fracasen o se contraigan en forma drástica mientras que unas pocas van a crecer y prosperar. En estas circunstancias, las pequeñas y medianas empresas tienden a resistir la presión para mejorar su desempeño ambiental, en el temor quizás de que ello aumentará sus costos y deteriorará su posición competitiva -ya sea en comparación con otras firmas nacionales o extranjeras (a menudo más grandes) tanto en el mercado nacional como en el internacional. Esta predilección por seguir beneficiándose "gratis" del medio ambiente tiene que ser superada por las autoridades del medio ambiente basándose en una combinación de incentivos, de educación e información y de la voluntad política. Esta última resulta crucial porque no puede esperarse que las firmas renuncien voluntariamente a un recurso gratis -el derecho de facto a arrojar desechos sin tener en cuenta los costos que se le imponen al resto de la comunidad- sin resistir" (Banco Mundial, 1995: 71).

⁶ Michel Foucault es quien logra aislar esta característica clave del discurso neoliberal, por el cual la competencia perfecta no es asumida como un elemento natural de las sociedades (como en el principio de *laissez-faire*) sino como una construcción social que exige de la vigilancia y control estricta del Estado (Foucault, 2012).

“Las PyMEs (...) se ven menos expuestas a presiones para mejorar sus prácticas ambientales. Su baja orientación exportadora y la poca “visibilidad” que tienen para los reguladores contribuyen a explicar esta situación. Al mismo tiempo, les resulta más difícil adoptar respuestas eficaces frente a las presiones que surgen del nuevo marco de competencia en la economía local. Las dificultades para acceder a información y tecnologías y la falta de recursos humanos y monetarios, entre otras cosas, afecta no sólo su desempeño económico, sino, más aún, su GA –Gestión Ambiental-” (CEPAL, 1995: 70).

Al mismo tiempo las empresas transnacionales serían las que presentarían mejores condiciones para adaptarse a las nuevas condiciones, desde el momento en que mediante la sencilla transferencia desde casas matrices hacia filiales, de bienes y servicios ambientales, les sería menos costos y más accesible operativamente la incorporación de la “dimensión ambiental” a sus plantas.

Pero como más arriba señalamos, la industria del ambiente no es una “industria ambiental”, es decir, una construcción altruista en defensa de del medio natural. Es tan sólo una industria como cualquier otra, una industria que no asegura la protección ambiental del medio en donde es implantada según las condiciones naturales y sociales en donde es adoptada (en el mismo sentido: Chudnovsky y Chidiak, 1995; Barton, 1997).

Lo que sí asegura la industria del ambiente es la instauración de nuevos patrones ecológicos de desarrollo y producción a escala global. En ese escenario, mientras los países centrales son los *first movers* y por tanto los merecedores de los mayores beneficios producidos por la industria del ambiente, los países latinoamericanos periféricos son los llamados a sacrificar su industria nacional a favor de los agentes transnacionales dotados de la suficiente “experticia” ecológica.

Reflexiones finales

Una de las dimensiones nodales de la lógica del riesgo pasa por la escenificación de la paulatina e irrefrenable pérdida de poder de las instituciones tradicionales de las sociedades industriales. La enorme expansión de los riesgos contemporáneos, entre los cuales los ambientales ocupan un lugar preponderante, prepara el camino para la horadación del Estado y la búsqueda de respuestas y soluciones globales a los nuevos, y cada vez más complejos, peligros.

El riesgo ambiental como emergente de la misma sociedad industrial que es su sustento, es abordado tempranamente por los países altamente industrializados en virtud de sus niveles de desarrollo. En éstos, la conciencia de la población respecto de los riesgos ambientales de la industria súper desarrollada parece demandar el establecimiento de nuevas reglas para el control de la contaminación. De tal modo, surge el clamor global por mayor *seguridad ambiental*. Clamor que es asumido con vigor en los años '90 por organismos internacionales y por la cooperación internacional para América Latina.

El moderno derecho ambiental, surgido de la “experiencia ecológica” de los países centrales”, se anuda a la emergencia de un mercado de proporciones globales y extraordinarios beneficios: el de la industria ambiental. La necesidad de apertura de nuevos mercados para los bienes y servicios ambientales se articula con la promoción de políticas y regulaciones ambientales en los países de nuestra región.

Allí reside otro aspecto clave de la lógica del riesgo. La construcción cognitiva de escenarios de peligro y crisis no sólo deviene en la profusión de reclamos por seguridad y garantías ecológicas y la consecuente impotencia creciente de las autoridades para brindarlas. Este circuito rizomático también es acompañado por el surgimiento de mercados que ofrecen tecnologías para su superación.

La difusión y adopción mundial de principios jurídico-formales de corte ambiental, junto a la construcción de índices y proyecciones de riesgo industrial⁷, abrió el camino para la paulatina homogeneización de los territorios en aras de la expansión de la lógica del riesgo.

⁷ Al respecto: Banco Mundial, 1995a, 1995b; Hemamala et al., 1994.

El principio *el que contamina paga* jugó un rol de gran trascendencia en tal proceso ya que delimitó las fronteras dentro de las cuales, y en el contexto de políticas generalizadas de apertura económica en la región, se desarrollaron las disputas entre agentes económicos por la supervivencia en el mercado sin la intervención distorsiva del Estado.

El principio, al no discriminar entre contaminadores y tratarlos a todos por igual, fue condición de posibilidad para la exclusión de aquellos agentes incapaces de adaptarse a las nuevas reglas ecológicas y a los nuevos patrones y modos de producción ambientalmente adecuados. Los “perdedores” de tal proceso, es decir las pequeñas y medianas industrias nacionales, aparecen como las, en última instancia, verdaderas pagadoras del nuevo régimen. Aunque, más que un pago, esto constituyó un sacrificio en favor de la concentración de la actividad industrial en manos de los agentes con mayor capacidad financiera y tecnológica para hacer frente a los nuevos requerimientos ambientales.

En definitiva, la lógica del riesgo implica a la vez que un proceso de homogeneización a escala mundial de estándares de riesgos, reclamos ambientalistas y regulaciones jurídico-formales para el establecimiento de mercados de “competencia perfecta”, la progresiva transnacionalización de las economías nacionales de los países periféricos latinoamericanos.

Si como señalaba Michel Foucault: “No hay liberalismo sin cultura del peligro” (Foucault, 2012: 87), en este caso podemos afirmar que no hay ambientalismo neoliberal sin lógica del riesgo.

Referencias bibliográficas

- Altvater, E. (2007) ¿Existe un marxismo ecológico? En A. Borón: *La teoría marxista hoy*. Buenos aires: CLACSO.
- Banco Mundial (1995a) *La contaminación ambiental en la Argentina. Temas y opciones para su gestión*, vol. Reporte del Banco Mundial n° 14070-AR.
- Banco Mundial (1995b) *La contaminación ambiental en la Argentina: Problemas y opciones para su gestión, vol. II: Informe Técnico*. Reporte del Banco Mundial n° 14070-AR.
- Barton, Jonathan R. (1997) "The North-South Dimension of the Environment and Cleaner Technology Industries". Discussion Paper Series, Institute for New Technologies of the United Nations University, Maastricht. Recuperado de: http://www.unep.fr/shared/publications/other/WEBx0072xPA/manual_cdrom/CPlinks/pdfs/9802.pdf
- Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós.
- Beck, Ulrich (2006). Living in the world risk society. *Economy and society*, vol. 35, n° 3, 329-345.
- Birdshall, Nancy & Wheeler, David (1993) Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where Are the Pollution Havens? *Journal of Environment & Development*, 2, 1.
- Brañes Ballesteros, Raúl (2000) El acceso a la justicia ambiental en América Latina: derecho ambiental y desarrollo sostenible. *Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental*, 9, PNUMA.
- Cafferatta, Néstor (2009) Instituciones de derecho ambiental latinoamericano. *Revista de Derecho Público*, 2, 9-46.
- CEPAL (1995) Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe. En SELA/UNCTAD: *Comercio y medio ambiente. El debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 63-99.
- Chudnovsky, Daniel; López, Andrés & Freylejer, Valeria (1997)⁸ *La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria Argentina*. Buenos Aires: CENIT, DT n° 24.
- Chudnovsky, Daniel & Chidiak, Martina (1995)⁹ *Competitividad y Medio Ambiente: Claros y Oscuros en la Industria Argentina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- Douglas, Mary (1996) *Risk and blame. Essays in cultural theory*. Londres: Routledge.
- Durán de la Fuente, Hernán (1994) *Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Foa Torres, Jorge (2013) Psicoanálisis y Derecho: Elementos para una crítica lacaniana de la ideología jurídica. *Crítica Jurídica*, n° 35, 133-163.
- Foa Torres, Jorge (2014) *Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba*. Tesis Doctoral, CEA-UNC, inédito.
- Foucault, Michel (2012). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Glynos, Jason & Howarth, David (2007) *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. U.K.: Routledge.
- Glynos, J. & Howarth, D. (2008) Critical explanation in Social Science: a Logics Approach. *Swiss Journal of Sociology*, n° 34 (1), 5-35.
- Hajer, Maarten (2005) Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE. En David Howarth y Jacob Torfing: *Discourse Theory in European Politics*. Reino Unido: Palgrave, 297-315.
- Hajer M. & Versteeg W. (2005) A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives. *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7, n° 3; 175-184.
- Hemamala, Hettige; Paul, Martin; Manjula, Singh & Wheeler, David (1994) *The Industrial Pollution Projection System (IPPS)*. Washington DC: Departamento de Investigación de políticas-División de ambiente, Infraestructura y Agricultura-Banco Mundial.
- OECD (1996) *The Global Environmental Goods and Services Industry*. París: OECD.

⁸ El documento consigna que el trabajo formó parte “del proyecto ‘Competitividad, Innovación Tecnológica y Desarrollo Sustentable’, financiado por el IDRC, el North South Center de la Universidad de Miami y la Avina Foundation. Se agradece la colaboración del Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sustentable (CEADS)”.

⁹ El artículo también fue publicado en el Boletín Informativo Techint de abril-junio de 1996.

Ruz, Ana María & Mladinic, Hernán (2005) Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. CEPAL, *Serie medio Ambiente y Desarrollo*, n° 30.

Safadi, Raed¹⁰ (1995) Comercio y medio ambiente: directrices de la OCDE. En SELA/UNCTAD: *Comercio y medio ambiente. El debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad, 151-154.

Salvia, Agustín (2012) *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.

Scholz, Imme (1993) *Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo*. Berlín: Instituto Alemán del Desarrollo.

SELA (1995) Comercio, medio ambiente y países en desarrollo. En SELA/UNCTAD: *Comercio y medio ambiente. El debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad, 37-62.

Sorsa, Piritta¹¹ (1995). El medio ambiente en el contexto del comercio internacional. En SELA/UNCTAD: *Comercio y medio ambiente. El debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad, 101-109.

Villegas, S.; Pasquale, M. & Foa Torres, J. (2013) Contingencia y Derecho: aportes para una radicalización de la Crítica Jurídica. *Crítica Jurídica*, 36, 53-77.

Wyatt, Christine¹² (1995) Planificación ambiental, ecoetiquetado y ecoempaqué en Alemania: impacto en las exportaciones de los países en desarrollo. En SELA/UNCTAD: *Comercio y medio ambiente. El debate internacional*. Caracas: Nueva Sociedad, 309-347.

Sobre el autor

Jorge Foa Torres

jorgefoatorres@gmail.com

Abogado (UNC), Doctor en Ciencia Política (CEA-UNC). Becario Postdoctoral CONICET (CIT Villa María). Docente-investigador del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Básicas y Aplicadas, Universidad Nacional de Villa María.

¹⁰ El autor se desempeñaba al momento de la publicación en la Dirección de Comercio de la OCDE.

¹¹ La autora, al momento de la publicación, era economista superior en la División de comercio Internacional del Banco Mundial. De nacionalidad finlandesa había sido responsable por el BM en la Ronda de Uruguay en temas de comercio y medio ambiente.

¹² La autora, economista alemana, al momento de la publicación trabajaba en la División de Tecnología de la UNCTAD.