

Derecho Penal, justicia social y la fórmula del desarrollo sostenible

Alex Fernandes Santiago*

Introducción

Es menester examinar, desde una mirada criminológica, por qué razón la expansión del Derecho Penal a la protección del ambiente encierra tan enardecidas controversias, donde todo es cuestionado, comenzando por la que comúnmente es la primera gran polémica en el Derecho Penal Ambiental – si este debe o no proteger el ambiente. Se discute, aún, la opción legislativa de directamente no prohibir algunas actividades que no obstante ser excesivamente contaminantes o altamente riesgosas contribuyen al crecimiento económico, o bien prohibirlas remitiendo a normas penales en blanco, uno de los talones de Aquiles del Derecho Penal.

Aun aquellos que admiten el Derecho Penal Ambiental discuten como debe configurarse la protección, y el disenso comienza en la concepción del bien jurídico tutelado, donde reina la división entre antropocéntricos y ecocéntricos. Las controversias se explayan en el análisis de los tipos penales ambientales, que no pocas veces tienen una redacción ambigua. El tipo quería prohibir determinada conducta en una actividad en general permitida; quiso prohibir la contaminación, pero en niveles excesivos; quiso prohibir desmontes, pero en áreas específicas... Los conflictos se extienden a la práctica forense, con interpretaciones distintas de una misma ley, sea en pro del ambiente, sea a favor de una actividad económica.

En este examen se identificará la razón de tanta discusión. Las contiendas en el Derecho Penal Ambiental no hacen más que reflejar una controversia mucho más profunda, que es la discusión sobre el antagonismo entre el crecimiento económico y la preservación del ambiente, acomodada bajo la formulación internacional deliberadamente vaga, imprecisa y no cuestionada en cuanto a su validez del concepto de desarrollo sostenible, marco en donde se realizan los embates entre preservacionistas y desarrollistas por su interpretación, disputa que va a proyectarse en los más distintos niveles, entre ellos el jurídico-penal.

* Fiscal de la ley en Minas Gerais, Brasil. Representante de Brasil en el Consejo de la Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental de 2012 a 2013. Profesor de Derecho Penal Ambiental en el Posgrado CAD, en Belo Horizonte. Coordinador de las Fiscalías de Defensa del Medio Ambiente de la Cuenca del Río São Francisco de 2005 a 2009. Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Buenos Aires. Alumno de la Maestría en Derecho Penal del MERCOSUR de la Universidad de Buenos Aires.

1 El Derecho Penal Ambiental y su entorno

Estudiar el Derecho Penal ambiental sin comprender la racionalidad económica y política dominante en la relación sociedad-naturaleza es considerar la consecuencia sin conocer las causas, síntoma de una aceptación automática y vacía de contenido de la normativa vigente. Si al mismo tiempo el Derecho no es política, ni economía, religión o educación, no podría existir si todas estas cosas no se dieran, y sigue dependiendo en gran medida de su entorno. El jurista, antes de dedicar toda su atención a la ley, como lo hace habitualmente, debería investigar las condiciones de éxito del compromiso preliminar entre los ciudadanos, el propio contrato social (OST, 1995, p. 22). El Derecho Penal Ambiental reflejará la concepción que determinada sociedad tiene de la naturaleza, y lo que quiere de esta relación, lo que impondrá diversas limitaciones al Derecho Penal.¹

Consiguientemente, antes de cuestionarse el intérprete que quiso proteger la norma penal ambiental quizá existente, debería preguntarse si ella realmente quiso proteger algo. Esta es la primera tarea. Porque puede ocurrir – y no sería tan raro – que la sociedad no quiera proteger el medio ambiente, priorizando otros valores (economía, empleo, lógica militar, por ejemplo), como son ejemplo de ello los debates parlamentarios desarrollados recientemente en Brasil en los años de 2011 y 2012 para la derogación del anterior Código Forestal (Ley 4.771/1965), que ponen en evidencia que la lógica dominante no es de conservación. El sector agrario reclamó que la ley era excesiva, y se volvió con todas sus fuerzas específicamente contra dos espacios territoriales protegidos: las áreas de preservación permanente y la reserva forestal legal. Resultado: la derogación para menos exigencias de muchas de las previsiones protectoras anteriormente existentes, en evidente retroceso de la legislación ambiental.²

¹ En este sentido: “El derecho penal es el correlato normativo de una política criminal determinada; esta afirmación es válida también para el campo del medio ambiente. [...] La eficacia o el valor de la norma penal depende, entonces, de presupuestos previos, de una especie de trípode en el cual son decisivos la naturaleza de la política social – en la que está incluida, naturalmente, la política ambiental, la criminal, etc. – las características del estado que la aplica y la realidad social de la cual se extraen los datos de la ciencia”. (BAIGÚN, 1978, p. 25).

² Como realizado en Santiago (2010, p. 1-29), mientras el Código Forestal dormitaba en el limbo del ordenamiento jurídico brasileño, ninguna incomodidad representó tal legislación, que cuidaba, desde 1934, de bienes de interés común a todos los habitantes (artículo 1º), anticipando la noción de interés difuso, y categorizaba, desde 1965 (artículo 1º, párrafo único de la Ley 4.771/65, en su redacción original), como uso nocivo de la propiedad acciones u omisiones contrarias a la utilización y explotación de los bosques. En lenguaje aristotélico, en cuanto el Código Forestal estuvo en potencia – y no en acto – no generó mayores preocupaciones entre los propietarios rurales. Todo cambiaría con la creación de herramientas para la efectividad de la ley forestal, presentes en la Ley 6.938/81 y la Ley 7.347/85, la *Lei de Ação Civil Pública*, que normatizó la tutela procesal de los intereses difusos. Desde entonces los legitimados revisitaron el Derecho material y lo vivificaron bajo las luces de las normas procesales de intereses difusos. Y el Código fue despertado por una miríada de acciones colectivas y compromisos de ajuste de conducta firmados (instrumentos extrajudiciales con valor ejecutivo donde los compromisarios asumen obligaciones para el cumplimiento de las disposiciones legales), trayendo los dispositivos del Código para la práctica diaria, con la conversión de *law-in-the-books* para *law-in-action*. Los propietarios tuvieron que respetar las áreas de preservación permanente, y separar un mínimo de veinte por ciento de sus propiedades para la conservación, como reserva forestal legal. Ello conllevó la crítica constante de los dispositivos legales, con poderosos *lobbies* del sector agrario, que triunfaron en la derogación del Código Forestal anterior, más protectivo. Mientras no tuvo efectividad, el Código era

En estos casos, el Derecho Penal Ambiental acaso existente será una opción meramente simbólica, que intentará satisfacer los planteos de algunos sectores de la sociedad o al modismo del discurso ambientalista, pero sin ninguna intención de efectividad. Para ello no hace falta invocar la más grave de las sanciones, lo que solo le acarreará más desprestigio, en un caso más de huida al Derecho Penal, donde la sociedad elude sus tareas creadoras de tipo político-social. (ROXIN, 2008, p. 251). Por consiguiente, en tanto la sociedad no defina cabalmente qué modelo de desarrollo y cuál es el costo ambiental que considera adecuado, la represión penal es contraindicada, pues “[...] se transformará en una cobertura ideológica de otros tantos comportamientos ilegales”. (BAIGÚN, 1978, p. 1).

Por ello, es fundamental ir más allá, y comprender que el debate sobre la protección del ambiente pone en tela de juicio las bases mismas de la civilización industrial, pues la crisis ambiental es el resultado del consumo y producción de los países industrializados, que controlan la economía mundial.³ Las economías de tales países se presentan como economías de biosfera; acceden a recursos de todo el planeta, y no se preocupan demasiado por el agotamiento de recursos en el país del cual importan, porque pueden procurarlos en otro lugar, o sólo se preocupan en la medida en que se vean afectados los precios mundiales.

Considerado ello, el debate ambiental interesa sobremanera a los países latinoamericanos, tradicionalmente países exportadores de materias-primas. El flujo de recursos naturales desde el Sur hacia el Norte ha crecido históricamente, conllevando impactos ambientales negativos. Se vivencia una “reprimarización” de Latinoamérica, con el aumento de exportaciones de minerales y metales, petróleo, carnes, soja y caña de azúcar. Esta última, irónicamente, representó el primer ciclo económico del Brasil colonia, y ahora resurge bajo el discurso del combustible verde, el etanol, reemplazando antiguas culturas y expulsando al ganado, que va en busca de otras áreas alcanzando la Amazonia.

En todos los casos, se logra aumentar el valor de las exportaciones a base de exportar más cantidad, en vez de exportar productos o servicios de mayor precio. Es

considerado una buena ley, que servía al discurso del desarrollo sostenible. Cuando alcanzó mínima aplicación, con jurisprudencia favorable, en especial del Superior Tribunal de Justicia brasileño, pasó a ser el blanco de las más severas críticas, y obtuvo su sentencia de muerte. (BENJAMIN, 2000, p. 23).

³ En virtud de eso no cabe extrañarse que comúnmente “[...] se quiera estigmatizar como marxista, socialista, comunista, anarquista, anticapitalista y toda la larga lista de adjetivos que los defensores del establishment consideran estigmatizantes. Tampoco causa asombro que el mismo discurso produzca cierto grado de fascinación sobre todas las personas inclinadas al pensamiento crítico”. (ZAFFARONI, 2005, p. 143-144). No se puede dejar de enmarcar que hoy día la propia palabra “ambientalista” es empleada con sentido estigmatizante. Recuerdan Alphandéry; Bitoun y Dupont (1993, p. 86), que las críticas al movimiento ecológico, a pesar y en virtud de ellas mismas, “[...] põem em evidência aquilo que é, sem dúvida, a própria originalidade da contestação ecologista; encarnar uma nova forma de cidadania, uma cidadania do quotidiano, ‘estilhaçada’, por estar enraizada na multiplicidade dos registros sociais, dos papéis e dos rostos do indivíduo moderno”.

común oír decir que las economías pobres dependen más de los recursos naturales, empero en realidad son los países ricos quienes utilizan cada vez más recursos, y los países pobres no tienen el mismo poder de compra en los mercados internacionales. La pobreza impone vender barato el propio medio ambiente y la propia salud, lo que no significa falta de percepción ambiental, sino falta de poder económico y social para defenderlos.

Así las cosas, la preocupación ecológica es mucho más que un diletantismo proveniente de un ecologismo postmaterialista, de quien, teniéndolo ya todo, empieza a preocuparse por las plantas y animales en extinción; alcanza también el ecologismo de aquellos que dependen directamente de los recursos naturales y un ambiente sano para poder vivir, y que no tienen muchas veces como pagar por el acceso a los bienes y servicios ambientales, por el simple hecho de que son pobres. (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001, p. 93, 72).⁴

Si antes se discutía el empeoramiento de la relación de intercambio, teoría preconizada por el economista argentino Prebisch, frente al intercambio desigual entre materias primas y productos industriales, exigiendo mayores cantidades de materias primas para comprar un mismo producto industrial importado, ahora hay que retomar la discusión para debatir el intercambio ecológico desigual: se exportan productos sin considerar en los precios los daños ambientales producidos, y tampoco se incluyen los daños a la salud humana.

Es menester discutir la deuda ecológica, toda vez que la exportación de materias primas es mal paga, toda vez que los precios no contemplan costes sociales y ambientales, tampoco los servicios ambientales proporcionados gratuitamente. Las generaciones futuras de Argentina y Brasil no serán necesariamente más ricas por el agotamiento de sus recursos naturales, y la teoría neoclásica, aplicada a la economía, no parece importarse mucho con ello. Los países importadores del Norte han obtenido beneficios y siguen obteniéndolos mientras no paguen esos daños ambientales y sociales; tales beneficios integran su deuda ecológica con el Sur, que se contrapone a la deuda externa. No siendo suficiente ello, la obligación de los países del Sur de pagar la deuda externa conlleva mayores impactos ambientales, aumentando la deuda ecológica.

La amenaza ecológica mayor viene dada por el excesivo consumo del Norte, que se beneficia de este intercambio ecológicamente desigual y de la apropiación unilateral y gratuita de los servicios ambientales que le prestan los países del Sur. Seguramente, una vez ajustada la deuda ecológica, los países del Norte no podrían consumir tanto como lo hacen ahora, cuando compran un bien mucho más barato de lo que debiera ser. Tampoco optarían por implantar sus industrias más contaminantes en los países del Sur,

⁴ Se enseña en ese fragmento la enseñanza de las p. 389-440 de este libro.

si fuera el caso de que estos últimos cobrasen adecuadamente los servicios ambientales, prestados gratuitamente en la actualidad.

Por lo tanto, introducir el reclamo de la deuda ecológica en la orden del día de la política internacional sería, sin lugar a dudas, “[...] la mayor contribución que podría hacerse desde el sur para llevar a las economías del norte hacia la sustentabilidad ecológica” (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001, p. 93, 72).

Así las cosas, no es difícil comenzar un listado de daños ambientales, y si lo es concluirlo. Son tan innumerables y de tamaño expresión los daños en todo el mundo que ni mintiendo sería posible inventar hechos peores que los reales, y tampoco diciendo la verdad sería posible listarlos todos: o se cansaría aquel que los enumera o se cansarían aquellos que lo leen.⁵ Hay cada vez menos bosques y agua dulce potable, la contaminación crece. El escenario no es animador. No hace falta traer aquí una cascada de datos, rememorar la realidad.

Ahora bien. Ese panorama guarda inequívoca relación con la prevalencia en el pensamiento moderno de los cuatro postulados principales del paradigma cartesiano, a saber: 1) Los humanos son fundamentalmente distintos de las otras criaturas, sobre las cuales tienen el poder de ejercer el dominio; 2) Los humanos son señores de su destino, por lo que les cabe fijar sus propios objetivos y adaptar los medios necesarios; 3) El mundo es vasto y contiene recursos en cantidad ilimitada;⁶ 4) La historia de la humanidad es de progreso constante, y para todo problema hay una solución, en general técnica, por lo que no hay motivo para trabar el progreso.⁷

La visión mecanicista cartesiana desplazó los paradigmas organicistas de los procesos de la vida, y, marcadamente por la última característica, se convirtió en el principio constitutivo de una teoría económica que legitima una falsa idea de progreso (todo es progreso) de la civilización moderna. Y, en un paradigma que se retroalimenta,

⁵ Parafraseando a Lísias en su discurso acusatorio contra Eratóstenes (LÍSIAS, s.d., p. 19).

⁶ La creencia en los recursos ilimitados dominó hasta poco: en los informes del Panel Rockefeller publicados en 1959 y 1960, tratados por la prensa como el Libro Blanco no oficial sobre el futuro estadounidense, los expertos pronosticaban: “Nuevas tecnologías, procesos extractivos más eficientes y nuevos usos pueden abrirnos a nuevos mundos. Aun ahora podemos vislumbrar el perfil de un futuro en el que, a través del uso de la fisión nuclear, nuestros recursos, tanto de energía como de materia prima, serán ilimitados [...]”. (CATTON JÚNIOR., 2010, p. 25). Tal creencia sigue muy fuerte, complementa el sociólogo estadounidense: “Muchos de nosotros seguimos beneficiándonos, hasta el día de hoy, del mito de las posibilidades ilimitadas, propio de la colonización del que fuera el Nuevo Mundo. Pero las circunstancias ya no son las mismas que cuando ese mito tenía sentido. A menos que descartemos nuestra fe en la existencia de recursos ilimitados, estamos todos en peligro de convertirnos en las víctimas de esta creencia”. (CATTON JÚNIOR, 2010, p. 25, 41).

⁷ Así sintetiza el paradigma Ost (1995, p. 181-182). Otro ejemplo del paradigma, en combinación de los postulados 3 y 4, se encuentra en el informe presentado por un comité de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos en 1962 al presidente estadounidense Kennedy, que aconsejaba a distanciarse de una filosofía orientada a conservar recursos escasos, y consolidó el consenso acerca de la tecnología. El informe fue más allá: “[...] insinuó que, si se acababa el petróleo o el mineral de hierro – o cualquier otro mineral – la tecnología pronto produciría un sustituto mejor y más barato. Tales conclusiones tuvieron una poderosa influencia sobre nuestros dirigentes nacionales y sus percepciones”. (CATTON, 2010, p. 25).

la humanidad espera una solución tecnológica para los daños causados por el mismo “progreso”.

Esa racionalidad económica conllevó una escalada de daños ambientales sin precedentes, en una crisis ambiental que generó cuestionamientos en cuanto a “[...] la racionalidad y los paradigmas teóricos que han impulsado y legitimado el crecimiento económico, negando a la naturaleza” (LEFF, 2007, p. 17) y originó intensos planteos en cuanto a la necesidad de regular la relación de la humanidad con el medio ambiente.

Es verdad que hubo muchos avances desde la primer Conferencia mundial sobre el ambiente, con el enfrentamiento de la primera generación de problemas ambientales, concernientes a la regulación de las causas obvias de los daños – regulación mínima de los procesos industriales.

Empero aún así las consideraciones de orden económico prevalecen. El Derecho Penal Ambiental es uno de los ámbitos en que se proyectan muchas de las contradicciones y omisiones que la fórmula internacional del desarrollo sostenible busca ocultar, por lo que es necesario investigar cómo esta surgió, lo que permitirá comprender muchos de los problemas que enfrentan el Derecho Penal Ambiental y su doctrina, en especial su poca efectividad.

2 El desarrollo sostenible como fórmula de acomodación

Es por demás sabido que los cuestionamientos a la utilización desmedida de los recursos ambientales y la necesidad de su reglamentación desembocaron en la Conferencia de Estocolmo de 1972, marco histórico y estopín para la creación de diversas leyes ambientales, tanto a nivel internacional como nacional.

Sin embargo, aspecto a veces olvidado es que una fuerte polarización marcó el evento. Los países del Tercer Mundo, o, para aquellos a quien les gusta el eufemismo, de modernidad tardía, se opusieron con vehemencia a la imposición de límites al crecimiento económico. En este contexto, la posición de los países del Tercer Mundo era unánime en el rechazo a la imposición de límites al crecimiento económico (y Brasil fue uno de los exponentes en el repudio). Bajo el punto de vista diplomático, no había forma de alcanzar cualquier acuerdo internacional de carácter global y fuerza vinculante consistente. (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 37).⁸

⁸ Libro ampliamente utilizado en este fragmento sobre desarrollo sostenible. Ignacy Sachs, asesor jefe del secretario general de las Naciones Unidas en los preparativos de la Conferencia, identifica que en esta oportunidad se presentaron de un lado los que preveían abundancia (*the cornucopians*), con la creencia de que las preocupaciones ambientales eran equivocadas, pues retrasarían el crecimiento de los países en desarrollo, por lo que la prioridad debería ser el crecimiento, con soluciones técnicas para la continuidad del progreso material, lo que configura insistencia en la aplicación, en especial del cuarto postulado, del paradigma cartesiano. Y, en la otra trinchera, los catastrofistas (*doomsayers*), que pugnaban por la necesidad inmediata de paralizar el crecimiento, algunos con argumentos malthusianos. (SACHS, 2002, p. 50, 54).

El conflicto entre las naciones más ricas y el Tercer Mundo se reflejó muy claramente en los principios 8, 9, 10, 11, 12 y 23 de la Declaración de Estocolmo. El balance del documento no era alentador, pues se pospuso la efectiva conservación ambiental. La triste discusión desencadenó en un documento que, si bien evitó el punto muerto político, estaba muy lejos de contribuir para la solución de los problemas del ambiente.

A pesar de todas sus limitaciones, la Conferencia convirtió el medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional. De ella resultó una Declaración de 26 Principios y un plan de acción con 109 recomendaciones. La Declaración constituyó el primer cuerpo de una *soft law* para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente. La conferencia también definió al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2002, p. 4-5), que enmarca algunos datos:

Gran parte de las legislaciones nacionales relativas al medio ambiente se elaboraron a partir de Estocolmo. De 1971 a 1975, se aprobaron 31 importantes leyes nacionales ambientales en países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con sólo 4 en el periodo de 1956 a 1960, 10 de 1960 a 1965 y 18 de 1966 a 1970 (Long 2000).

El medio ambiente se incluyó u obtuvo un lugar más prioritario en un gran número de agendas regionales y nacionales. Por ejemplo, antes de Estocolmo existían únicamente cerca de 10 ministerios de medio ambiente, en cuanto que para 1982, ya unos 110 países contaban con un ministerio o secretaría específico para la materia.⁹

Se comenzaba a dar el primer paso en la compleja estrategia de institucionalización de la problemática ambiental, que era: a) *ascender la cuestión ambiental al primer plan de la agenda política internacional*. En el ámbito del Derecho, conforme fuera visto, varias legislaciones surgieron. Sin embargo, el otro paso, que era b) *hacer que las preocupaciones ambientales penetren y conformen las decisiones sobre las políticas públicas en todos los niveles*¹⁰, quedaba de incógnito.

Y, en ese otro objetivo de institucionalización, seguía bastante vivo el interrogante: ¿existe contradicción entre crecimiento económico y medio ambiente? ¿Cómo avanzar en dichas discusiones, si no se contesta, o no se supera tal interrogante?

El primer intento de dar respuesta a tal dilema, en un proceso de reconstrucción, fueron las estrategias de ecodesarrollo, que postulaban la necesidad de nuevos modos de

⁹ Como ejemplo de las consecuencias de la Conferencia, en 1973, un año después de su realización, Argentina crea una Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, mientras Brasil, en el mismo año, instituía la “Secretaria Especial do Meio Ambiente” (Sema), en 1973, y posteriormente editaba importantes leyes con contenido ambiental, como el Decreto-Ley 1.143, de 1975, la Ley 6.453, de 1977, Ley 6.513, de 1977 y la Ley 6.766, de 1979.

¹⁰ Objetivos enmarcados en Nobre y Amazonas (2002, p. 8, 49).

producción y estilos de vida conforme las condiciones y potencialidades ecológicas de cada región.

No obstante ello, antes que tales estrategias pudiesen lograr vencer las barreras de resistencia al cambio del orden económico, sobrevivieron, pasada una década de Estocolmo, graves procesos de inflación y recesión en el Tercer Mundo, especialmente en América Latina. El discurso del crecimiento se intensificó, y el predominio de una visión neoliberal desterró las propuestas del ecodesarrollo, exigiendo un otro camino. La revolución ambiental tuvo como contrapunto la contra-revolución neoliberal y el resurgimiento del mito del *laissez-faire*. (LEFF, 2007, p. 19, 20).¹¹

Había que encontrar una fórmula, y esta se concretó algunos años más tarde, con la presentación de las Conclusiones de la Comisión Brundtland en la Asamblea General de la ONU, en 1987, donde contestó específicamente la cuestión central del debate de los años 70.¹²

Como resultado de una operación diplomática, ideológica y social para superar el impase generado por el interrogante ¿existe contradicción entre crecimiento económico y medio ambiente?, y en el marco de la estrategia de institucionalización de la problemática ambiental, la Comisión concluyo que no, desarrollo y medio ambiente no son contradictorios. En verdad son conciliables, desde que sean compatibilizados bajo el principio del desarrollo sostenible.

Empero, ¿qué es desarrollo sostenible? Para la Comisión, es aquel que “[...] garantiza las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”. (NACIONES UNIDAS, 1988).

La simple lectura de tal concepto demuestra que el principio del desarrollo sostenible es una formulación deliberadamente vaga e inherentemente contradictoria (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 10). Sin embargo, la fórmula sigue ampliamente repetida, en “[...] tópicos tan manidos que, si no se explican, no dicen gran cosa” (CRAWFORD, 2009, p. 25), que todos aceptan, pero nadie sabe decir que es, o que cada uno tiene una

¹¹ También en ese sentido: Veiga (2010, p. 188-189); Sachs (2002, p. 56).

¹² No se puede decir con seguridad quien fue el primero en utilizar la expresión desarrollo sostenible. No obstante ello, será en el documento “World Conservation Strategy”, en 1980, de la UICN, Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza, que el concepto gana prominencia. Aparentemente ajeno al debate ambiental de la década de los años 70, el libro se alejó de cuestiones delicadas como orden política y económica mundial, guerra, armamento, población y urbanización, en retirada estratégica. Cuidó de dar a la noción de sustentabilidad la publicidad debida e introducir el concepto en las discusiones políticas internacionales, centrando su foco en la necesidad de mantener la diversidad genética y procesos ecológicos. Esto apartaba los escollos que impedían el avance negociado. Ponía en primer plano la necesidad de preservar, conservar, y los puntos de tensión arriba retratados deberían ser debatidos según el marco del desarrollo sostenible. Tal encaminamiento permitió el cambio de actitud de los países del Tercer Mundo refractarios al debate, durante la sesión especial de PNUMA de 1982, en Nairobi. En aquella sesión se decidió proponer a la ONU la creación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, lo que fue aceptado por la Asamblea General en 1983, con la constitución de la posteriormente conocida Comisión Brundtland, con 23 comisarios de 22 países.

visión propia de lo que sea, lo que origina inúmeros conflictos y ensancha observaciones irónicas.¹³

Además, por ocultar la discusión fundamental, puede conllevar dogmas equivocados.

Confundir desarrollo sostenible con crecimiento económico habitual que sea ecológicamente sostenible es engañar a la población, pues es imposible que las economías de los países ricos (economías europeas, la de Japón y de los Estados Unidos) que ya ocupan espacios ambientales mucho mayores que su territorios, crezcan más aún y sean ecológicamente sostenibles. (Martínez Alíer; Roca Jusmet, 2001, p. 54). Ello refleja también en equívocos contradicciones en la doctrina ambiental, cómo este: “En suma, la clave para un desarrollo sostenible no es producir menos, sino hacerlo en forma diferente”. (BESALÚ PARKINSON, 2005, p. 106). Si es necesario discutir la disminución de producción, por vía de la disminución de consumo (debatiéndose cantidad y calidad) así como no basta con decir que se mantendrán los niveles actuales para necesidades de las generaciones futuras, porque también hay que discutir las propias necesidades y sus consecuencias.¹⁴

No obstante ello, es forzoso reconocer, en un análisis retrospectivo, que fue justamente por sus debilidades, imperfecciones, contradicciones y vaguedades, que el concepto de desarrollo sostenible ganó aceptación universal. Era exactamente esa la estrategia; se buscaba una noción hadada a producir consenso, y tuvo éxito: permitió la reunión de desarrollistas y ambientalistas bajo el mismo paraguas, delimitando la arena política en disputa.

El concepto de desarrollo sostenible es el hilo conductor de la estrategia de institucionalización de la problemática ambiental. Responde al interrogante multicitado afirmando que finitud no representa catástrofe, tampoco la conservación ambiental significa estorbo al desarrollo. Delimita la arena de disputa política y permite el diálogo entre posiciones que se presentaban inicialmente inconciliables.

¹³ “[...] atualmente, o desenvolvimento tornou-se um conceito semelhante a uma ameba, sem forma, mas inextricável. O brado utilizado tanto pelo FMI como pelo Vaticano, tanto por revolucionários ... como por experts permite que qualquer tipo de intervenção seja santificada em nome de um objetivo maior. Com isso, até os inimigos se unem sob sua bandeira”. (SACHS, 2000, p. 41).

¹⁴ Señalando esas interpretaciones erróneas, el premio Nobel de Economía de 1998: “No contexto ecológico, basta considerar um ambiente deteriorado, no qual as gerações futuras não poderão respirar ar fresco (devido às emissões de poluentes), mas no qual essas gerações futuras sejam bem ricas e bem servidas de outros confortos que seu padrão de vida talvez se sustente. Uma abordagem de desenvolvimento sustentável seguindo o modelo de Brundtland-Solow talvez se recuse a ver qualquer mérito nos protestos contra essas emissões, sob a justificativa de que a geração futura terá ainda assim um padrão de vida pelo menos igual ao atual. Mas isso desconsidera a necessidade de políticas de restrição de emissões que possam ajudar as gerações futuras a ter a liberdade de desfrutar do ar fresco que soprava para as antigas gerações”. (SEN, 2004, p. 18).

Era claramente una estrategia del PNUMA en pos de la institucionalización de la problemática ambiental. El primer objetivo (*ascender la cuestión ambiental al primer plano de la agenda política internacional*) fuera conseguido.

Ya el segundo objetivo del movimiento ambientalista – *hacer que las preocupaciones ambientales penetren y conformen las decisiones sobre las políticas públicas en todos los niveles* – estaba por definirse. Y el resultado no atendió exactamente a los anhelos de una parte significativa del movimiento ambientalista.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, llevada a cabo en Rio de Janeiro, fue un momento decisivo en la disputa. La fórmula desarrollo sostenible salió consagrada. Ella, o la palabra desarrollo solamente, se encuentra presente en los principios 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 20, 21, 22, 24, 25 y 27 de la Declaración.

Consagrada sí, pero aún sin una definición precisa. Los principios 3 (“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”) y 4 (“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”), que parecerían acercarse a una delimitación, en verdad no dicen mucha cosa.

Debe realzarse que la posición original del PNUMA ha sido derrotada (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 51). La propuesta de incrementación del fondo *Official Development Aid* con la transferencia de 0,7 % del PNB de los países industrializados para promover el desarrollo de los países del Tercer Mundo no solo fue rechazada, sino que, además los países ricos entendieron que su interlocutor sería el Banco Mundial, por el modelo del *Global Environmental Facility* (GEF), debilitando el rol del PNUMA y de los programas de familia de la ONU.

Ya la posición de los países ricos puede ser considerada ampliamente victoriosa en Rio 92. El Banco Mundial pasó a tener la hegemonía en la fijación de parámetros de financiación y control de proyectos a escala planetaria, hegemonía esta que significa la prevalencia de la concepción económica en la determinación de lo que sea desarrollo sostenible (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 68).¹⁵ Y, más específicamente, de una determinada teoría económica: la concepción económica neoclásica, por lo que es menester intentar conocerla.

La economía neoclásica analiza sobre todo los precios y tiene una concepción metafísica de la realidad económica que funciona como una máquina lubricada por el

¹⁵ El autor también profundiza sobre el escenario de la Conferencia: momento político desfavorable (Guerra Fría, caída del comunismo), debilidad de la ONU, equívocos de estrategia de los países del Sur. (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 49-69).

dinero, en que las empresas venden bienes y servicios, y así remuneran los factores de producción (tierra, trabajo y capital). (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001, p. 13).¹⁶

Por ella, la combinación entre los factores de producción sigue siendo el principal elemento del progreso humano; lo que sí se necesita es integrar la naturaleza en la función de producción. La escasez de recursos naturales es primordialmente un problema económico que tiene consecuencias ambientales.

La economía neoclásica se construyó sobre las bases del utilitarismo, individualismo metodológico y equilibrio, por una racionalidad de maximización de las utilidades individuales por el uso óptimo o eficiente de los recursos, en equilibrio. Por consiguiente, la economía neoclásica propondrá dos visiones para la cuestión ambiental: la economía de contaminación y la economía de los recursos naturales. La primera surge con Pigou en 1920 (acuérdesse que el principio contaminador-pagador también es denominado impuesto pigouviano). A la vez que el medio ambiente es un bien de uso común, su utilización puede generar costos o beneficios a terceros, es decir, costos o beneficios que son externalizados socialmente, las externalidades, donde los daños ambientales son externalidades negativas. La corrección se encontraría dada por la tasación del modo de promover la internalización del costo ambiental. Los recursos naturales son materias primas, a los cuales deben adicionarse criterios para la determinación de los costos, fijados de acuerdo con lo que las personas están dispuestas a pagar por ello. (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 107, 112).

Como observa Veiga (2010) en cuanto a esa postura, por más deseos que se tenga de compartir una visión tan optimista, algunas cuestiones deben ser abordadas con el inevitable pesimismo de la razón, y los precios no serán la panacea para la cuestión ambiental. Puede tal propuesta retrasar, pero no impide la destrucción de la naturaleza y de las formas de vida mercantilizadas. El mercado no da por si solo la solución a los problemas ambientales.

Aunque se suponga que los precios tendrán algún sentido ambiental – y hasta el presente momento tal no sucedió – no se puede olvidar la irreversibilidad de varios procesos naturales. Existe un serio conflicto entre la racionalidad económica, de la confianza en el mercado y su búsqueda permanente de ganancias, y la reproducción de la biosfera. (VEIGA, 2010, p. 196-197).¹⁷

La economía de recursos naturales a su vez propone que la utilización de los recursos naturales es una cuestión de definición inter-temporal de su extracción, de acuerdo con su uso por la generación presente o por las generaciones futuras. Es el

¹⁶ Para profundización en temas económicos, confírase Conesa (2008).

¹⁷ Ver también: Martínez Alíer; Roca Jusmet (2001, p. 118, 359). Sobre las propuestas de ese ecologismo de libre mercado, ver Padilla Zalacáin (2006, p. 21, 38). Sobre el libre mercado en el ámbito internacional, el artículo de Segura. (2006, p. 39, 78).

punto de partida de la economía neoclásica para la discusión de la sustentabilidad para las generaciones futuras. Sin embargo, presenta profundas limitaciones, porque no es posible desde ya tener todos los datos, imaginar todos los escenarios, todo lo que pasará, para poder valorar adecuadamente el bien ambiental. (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 113-117).

La economía neoclásica es la posición del Banco Mundial y del FMI, así como de la mayoría de los países y economistas. En consecuencia habrá una concentración en objetivos económicos, y creen los neoclásicos que alcanzarlos implica solucionar simultáneamente los problemas ambientales.

La economía neoclásica acepta un concepto de sustentabilidad débil, que culmina por reafirmar el paradigma cartesiano, con el mensaje de que el agotamiento del capital natural no constituye problema alguno para un consumo sostenible, e incluso para un crecimiento exponencial del consumo, siempre que se suponga un grado elevado de sustituibilidad entre capital natural y capital manufacturado, y siempre que se confíe en que continuará existiendo progreso técnico. (MARTÍNEZ ALIER; ROCA JUSMET, 2001, p. 376).¹⁸

Como reacción la Economía Ecológica propone un concepto de bienestar ampliado y una economía que no ponga en riesgo la preservación a largo plazo de los potenciales ecológicos. Sería una ecología de los fines, en que la noción estructural es la escasez. Propone la primacía de la ecología y que el desarrollo no puede confundirse con crecimiento, lo que exige una nueva visión de mundo. Critica el fetichismo por el mercado, y entiende que el enfoque debe ser de una racionalidad multicriterial, no sólo económica y monetaria, considerándose los servicios ambientales.

A guisa de conclusión, todo lo expuesto evidencia la preponderancia de un debate económico. El concepto de desarrollo sostenible fue el catalizador para el reconocimiento universal de la problemática ambiental; sin embargo, también es un fardo para el movimiento ambientalista moderno, porque ahora el conflicto está de alguna forma enmascarado, con *locus* bastante específico de discusiones. Las batallas quedan frenadas en el interior de instituciones en que se deciden las políticas públicas, con amarras bien definidas, y algunas organizaciones no gubernamentales que antes eran *outsiders* ahora se presentan como *insiders*, en tales discusiones. (NOBRE; AMAZONAS, 2002, p. 96-97).

No obstante los avances, el concepto de desarrollo sostenible de alguna forma sujetó el movimiento ambiental, y la pregunta que cabe formularse es hasta qué punto las políticas públicas ambientales son permeables a una formulación que de hecho permita la sostenibilidad.

¹⁸ Aclaran los autores el concepto de sustentabilidad débil en las p. 374-385.

3 Por una visión crítica

En general se presentan tres posturas frente al desarrollo: a) la ecología profunda, que lo rechaza, como un mal absoluto; b) la postura neoliberal, que termina por convertirlo en redundante, cuando lo confunde con el crecimiento, blanco inexorable; c) los desencantados del desarrollo, que señalan el fracaso de las políticas perpetradas bajo su ideología (SACHS in VEIGA, 2010, p. 10-11), y proponen el abandono puro y simple del concepto.

La primera postura, por más correcta que sea en valorar el ambiente, no deja de ser un ambientalismo pueril, que poco se importa con la pobreza y desigualdad. El hecho es que los países más pobres tienen que alcanzar condiciones dignas de vida.

La postura neoliberal también es equivocada, pero es la victoriosa. La economía neoliberal reaccionó a la racionalidad ambiental apropiándose de la definición del desarrollo sostenible.

Frente a la imposibilidad de asimilación de las propuestas de cambio en las bases éticas y productivas de un desarrollo alternativo, el discurso neoliberal afirma la desaparición de la contradicción entre ambiente y crecimiento. (LEFF, 2007, p. 23).¹⁹ Proclama una vez más la fe en el crecimiento económico guiado por el libre mercado, que sabrá internalizar las condiciones ecológicas y los valores ambientales y por ende conducirá a todos hacia los objetivos del equilibrio ecológico, por medio de un desarrollo sostenible.

La reacción neoliberal hace recordar en mucho a la estrategia política retratada en la novela “El gatopardo”: hacer concesiones, reformas en las estructuras para conservar el todo, sin que nada cambie realmente. De ahí la famosa frase: “Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi” (“Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”). (TOMASI DI LAMPEDUSA, 1980, p. 20).²⁰

¹⁹ “Em esmagadora maioria, os economistas simplesmente ignoram a existência desse dilema. Usam todas as suas energias intelectuais para continuar a crer naquilo que foram treinados a acreditar. [...] Tornam-se usuários de versões cada vez mais recauchutadas do raciocínio neoclássico, que sempre serão mais ‘pé no chão’ do que sua antítese ecológica”. (VEIGA, 2010, p. 152).

²⁰ Giuseppe di Lampedusa, representante de la nobleza siciliana, escribió la novela *Il Gattopardo*, que transcurre en el sur de Italia en 1860, cuando la revolución encabezada por Garibaldi y el paradigma teórico de Mazzini parecía anunciar fuerte cambio en Italia. El príncipe siciliano Fabrizio Salina se preocupa con el fin de la nobleza y para su disgusto descubre que su sobrino Tancredi está entre los revolucionarios. Al recriminarlo, Tancredi revela la estrategia: la familia Salina permanecerá fuerte, porque si gana la revolución, él protegerá a su tío, y, si pierde, su tío lo protegerá. En ese momento Tancredi enuncia la fórmula genial: “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”. Fabrizio y Tancredi actúan a partir de ahí en secreto, y al final de la revolución Italia se unifica, bajo la dinastía piemontesa de los Saboya, para satisfacción de la nobleza, que conmemoraba secretamente. La fórmula es bastante conocida y estudiada en Ciencias Políticas. Otras frases del libro dan el tono de la estrategia: “¿Y qué ocurriría entonces? ¡Bah! Negociaciones punteadas con inocuos tiros de fusil, y luego todo seguirá lo mismo, pero todo estará cambiado” (DI LAMPEDUSA, 1980, p. 23). “También la batalla de Bitonto fue una especie de batalla de Bisacquino o de Corleone o de yo qué sé, en la cual los piemonteses la emprendieron a pescozones con los nuestros, una de estas batallas en las que se lucha hasta que todo queda como estuvo”. (DI LAMPEDUSA, 1980, p. 25).

Hubo un cambio radical en el discurso: hay que considerar al ambiente en las discusiones, dice la fórmula adueñada por los neoliberales. Pero poco se cambió en la práctica, en que predomina una visión cosmeticista, y la fe en que ajustes relativamente superficiales resolverán. (CATTON, 2010, p. 283). La protección ambiental no condujo sino a tenues modificaciones de las prácticas productivas y a tímidas inflexiones de las políticas públicas. (ALPHANDÉRY; BITOUN; DUPONT, 1993, p. 9). Invariablemente el factor económico prevalece. El mercado sigue dictando las reglas.

En síntesis histórica, el surgimiento del movimiento ambientalista internacional planteó la escalada de los daños, y en la búsqueda de solucionar o por lo menos atenuar aquellas contradicciones surgió otra más: el Estado, que incentiva el crecimiento a cualquier costo, se encargó de ejercer el control sobre este crecimiento.

Se buscó acomodar tales contradicciones con la formulación internacional deliberadamente vaga, imprecisa y no cuestionada en cuanto a su validez, del concepto de desarrollo sostenible, marco en el cual se realizan los embates entre preservacionistas y desarrollistas por su interpretación. Se constituye en una verdadera ideología. Hay una censura primordial oblicua, que no cuestiona el propio modo de producción, qué es lo que se desarrolla y si tal desarrollo se lleva a cabo sin destruir las condiciones naturales. Una montaña no podrá ser vista como paisaje, patrimonio cultural, empero sí como un conjunto de materias-primas y condiciones que pueden ser utilizadas económicamente. Las políticas públicas ambientales serán vistas por el sector productivo como un costo que hay que pagar para la preservación de las condiciones de la propia producción. (CARNEIRO, 2005, p. 30-32).

Ello porque la fórmula del desarrollo sostenible – tal como es hoy día utilizada – rehúsa la discusión sobre la contradicción interna al sistema de producción capitalista, caracterizado por la utilización incesante de recursos naturales, que culmina por degradar el medio ambiente y generar el efecto no intencionado de elevar el costo de las tareas de proveimiento de las condiciones naturales de producción.²¹

Haciendo un balance histórico, se tiene que el discurso del desarrollo sostenible se divulgó y se vulgarizó en un ámbito mundial, por lo que fue ampliamente alcanzada la meta de ascender la cuestión ambiental al primer plano de la agenda política internacional.

²¹ Para profundización, se recomienda la lectura de O'Connor (2001). En esta, observa el profesor californiano, comparando el grifo al agotamiento de recursos y el sumidero a la contaminación: "La naturaleza es un punto de partida para el capital, pero no suele ser un punto de regreso. La naturaleza es un grifo económico y también un sumidero, pero un grifo que puede secarse y un sumidero que puede taparse. La naturaleza, como grifo, ha sido más o menos capitalizada; la naturaleza como sumidero está más o menos no capitalizada. El grifo es casi siempre propiedad privada; el sumidero suele ser propiedad común". (O'CONNOR, 2001, p. 221). En igual sentido, Carneiro (2005), ampliamente utilizado en este fragmento. Reiterando tal contradicción, ver Halsey (1996-1997, p. 220). Análisis crítico de la segunda contradicción en Martínez Alier; Roca Jusmet. (2001, p. 31-32).

Aún así, no hay lugar para ilusiones en cuanto al objetivo de hacer que las preocupaciones ambientales penetren y conformen las decisiones sobre las políticas públicas en todos los niveles, pues los resultados son lo suficientemente decepcionantes: la fórmula del desarrollo sostenible no promovió la disminución del ritmo de deterioro de los bienes ambientales.

Sí hubo muchos avances desde 1970, con el enfrentamiento de la primera generación de problemas ambientales, concernientes a la regulación de las causas obvias de los daños – regulación mínima de los procesos industriales, Pero esta es sólo una parte de los problemas. El fenómeno mundial de la urbanización intensiva y el crecimiento de la industria global generó otra problemática. Incluso el éxito de las naciones más desarrolladas en la regulación ambiental ha provocado el deterioro de la calidad medioambiental en otras naciones, pues las empresas hacia ellas se dirigieron buscando una mayor explotación de recursos naturales, mano de obra más barata y costos operativos inferiores, en verdadera carrera hacia los mínimos, traducida en la búsqueda de lugares con regulaciones ambientales menos estrictas, y las actividades de alto impacto ambiental pasaron a concentrarse en los países pobres del Sur. (CRAWFORD, 2009, p. 55-57, 60, 64, 68-69).²²

Mucha discusión, conferencias mundiales, normativas nacionales. De hecho hubo avances en la cuestión ambiental. Las ideas ya no son las mismas que antes de Estocolmo. Las discusiones ambientales ascendieron a la primera plana de la agenda política internacional.

Sin embargo, la fórmula del desarrollo sostenible no promovió la disminución del ritmo de deterioro de los bienes ambientales, mantuvo vigente el raciocinio económico neoliberal, sigue permitiendo el crecimiento económico desenfrenado y reafirma la fe en el libre mercado, que proporcionará las soluciones. Los paradigmas teóricos y económicos siguen siendo los de siempre. Hasta los defensores de la idea del desarrollo sostenible reconocen su dificultad de implementación frente a la lógica del mercado.²³

La impresión que se tiene es de que el discurso ambiental crítico de alguna forma quedó “[...] atrapado en las mallas del poder del discurso del crecimiento sostenible”.

²² Ello conllevó la reacción del movimiento de justicia ambiental, que tuvo sus inicios en la década de los años ochenta en los Estados Unidos. Algunos estudios observaron una relación entre el lugar donde se manifestaba la contaminación y la composición social de estas áreas, donde predominaban minorías raciales y étnicas, en una suerte de “racismo ambiental”, por lo que el principio organizativo esencial del derecho debería regirse por el esfuerzo para garantizar que las acciones que afectan el ambiente se aplican a todos por igual, lo que se refleja en el plano mundial en el principio 6 de la Conferencia de la ONU en Rio, 1992. En este conflicto “Norte-Sur” la justicia ambiental también preconiza que para poner en práctica cualquier estructura regulatoria se deben proteger por sobre todas las cosas valores humanos y sociales fundamentales, como la igualdad de acceso al aire limpio y al agua.

²³ “A História nos pregou uma peça cruel. O desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições do mercado. Os mercados são por demais míopes para transcender os curtos prazos (Deepak Nayar) e cegos para quaisquer considerações que não sejam lucros e a eficiência *smithiana* de alocação de recursos”. (SACHS, 2002, p. 55-56).

(LEFF, 2007, p. 20). Aunque el ecodesarrollo y el desarrollo sostenible tengan discursos afines, las estrategias de poder del orden económico dominante sometieron el discurso ambiental a los dictados de la globalización económica. Y por más que la noción de sostenibilidad integre el discurso oficial y el lenguaje común, no fue capaz de unificar en la teoría y en la práctica las vías de transición hacia la sustentabilidad.

Es un discurso castillo de arena: promete alcanzar su propósito sin fundamentar la capacidad del mercado para dar su justo valor a la naturaleza. Lo que de hecho sucede es que la racionalidad económica se resiste al cambio, y con el discurso de la sostenibilidad induce una estrategia de simulación y perversión del pensamiento ambiental, donde en la práctica las políticas del desarrollo sostenible desactivan, diluyen y pervierten el concepto de ambiente. (LEFF, 2007, p. 19-24).²⁴

El propio sistema reacciona y reafirma sus principios, se estabiliza y absorbe las críticas sin mayores alteraciones. Proclama que la política neoliberal ha de conducirnos hacia los objetivos del equilibrio ecológico, por la vía habitual: el libre mercado.

No obstante, la impronta neoliberal no fundamenta la capacidad del mercado para conferir un justo valor a la naturaleza y la cultura, para internalizar las externalidades ambientales, para proteger a las generaciones futuras. Las soluciones, como ya lo prueban los hechos desde la aplicación de ese modelo, no vendrán de la fórmula neoliberal del desarrollo sostenible.²⁵

La fórmula de acomodación culmina con un efecto perverso: la negación de las causas de la crisis ambiental, y reafirma el paradigma cartesiano de los recursos ilimitados, del progreso incesante y de las soluciones tecnológicas. El conocido y viejo paradigma sigue firme y presente, los hábitos de pensamientos persisten, las personas aún niegan que se sobrepasó la capacidad de la Tierra de mantener de manera indefinida los actuales niveles de explotación y consumo, y, en aplicación del cuarto postulado cartesiano, “[...] siguen a la espera de nuevos descubrimientos tecnológicos, supuestos remedios para los déficit de capacidad de carga”.²⁶ (CATTON, 2010, p. 208). Sin embargo, el *Deus ex machina* del teatro griego no interviene, y, cuando lo hace, lo hace

²⁴ Y concluye: “La ideología del desarrollo sostenible desencadena así un delirio y una inercia incontrolable de crecimiento. (DALY, 1991). El discurso de la sostenibilidad monta un simulacro que, al negar los límites del crecimiento, acelera la carrera desenfrenada del proceso económico hacia la muerte entrópica” (LEFF, 2007, p. 24).

²⁵ “Si entendemos el problema de la insustentabilidad de la vida en el planeta como síntoma de una crisis de civilización – de los fundamentos del proyecto societario de la modernidad – podremos comprender que la construcción del futuro (sustentable) no puede descansar en falsas certidumbres sobre la eficacia del mercado y de la tecnología – ni siquiera de la ecología – para encontrar el equilibrio entre crecimiento económico y preservación ambiental”. (LEFF, 2007, p. 343).

²⁶ El autor provee el ejemplo histórico del presidente estadounidense Reagan que en 1980 recibió el documento “Informe global 2000 para el presidente”, que afirmaba la superación de la capacidad de carga con los niveles de explotación y consumo de entonces. ¿Reacción del gobierno estadounidense? Tildar el documento de pesimista y triste, y recortar el presupuesto a los organismos que lo habían preparado. (CATTON, 2010, p. 261).

de la forma habitual: las soluciones son artificiales o improbables para la grave situación ambiental.

El discurso del desarrollo disuelve la contradicción, la oposición y la alteridad. (LEFF, 2007, p. 24-25). Las discusiones sobre el desarrollo sostenible son reducidas a discusiones entre interlocutores determinados (científicos, periodistas, académicos, ambientalistas, burócratas), en que las ONGs son etiquetadas como compañeras responsables en el proceso de formulación de políticas ambientales, con el monopolio de especialistas, en que el desarrollo sostenible se afirma como *doxa*, indiscutible, que exige un alto grado de abstracción en la discusión, donde se concilian en un plan ideológico las contradicciones capitalistas y la sostenibilidad. (CARNEIRO, 2005, p. 41-44).

Situaciones así son constatadas en lo cotidiano de la práctica ambiental, sea en el nacimiento de la norma, sea en su aplicación por los órganos administrativos, y van a contribuir en mucho a la ineficacia del Derecho en la protección del ambiente.

Por todo lo expuesto, por más deseos que se tenga de compartir una visión optimista, es menester que algunas cuestiones sean abordadas desde la razón, por lo que no se puede dejar de adoptar parcialmente la tercer postura, de un cierto desencanto con las políticas perpetradas bajo la ideología del desarrollo sostenible. Pero tal postura se adopta con una visión crítica y transformadora, y no partiendo hacia el abandono o rechazo inmediato del concepto.

Que el fracaso de las políticas de desarrollo es indiscutible, no hay como negarlo, y eso quien lo reconoce es el propio Ignacy Sachs, uno de los defensores de la fórmula. No obstante, recuerda que ese fracaso no puede ser evaluado sin recurrir a conceptos de desarrollo-desarrollo malo, y sin reconocer que la economía de mercado se adueñó del concepto. (SACHS, 2002, p. 11). Por ahora, el desarrollo sostenible es una utopía, en el sentido de que constituye una “[...] visão de futuro sobre a qual uma civilização cria seus projetos, fundamentando seus objetivos ideais e suas esperanças”. (GORZ, 1988, p. 22 apud VEIGA, 2010, p. 193). Ese futuro sostenible que se anhela aún no se vislumbra.

Por consiguiente, no sobreviene otra sensación que la angustia, en virtud del desencanto con el rumbo de las políticas de definición del desarrollo sostenible.

Pero la angustia, en ese caso, no puede conllevar el efecto negativo de conducir a la apatía. Sino a la inversa: la angustia es un imperativo, porque de hecho las cosas no van bien. Si no se reconoce que fracasaron las actuales políticas de desarrollo sostenible, dominadas por la lógica neoliberal, nada cambiará en el escenario actual. Se harán más actos políticos, congresos, reuniones, conferencias, en un ambientalismo festivo que no promociona un cambio de actitud.

En ese aspecto, la angustia tiene una connotación positiva, y hace recordar a Sartre, cuando realza que la angustia es conocida por las personas que tienen responsabilidades, y no lleva a la inmovilización, o inacción, sino todo lo contrario: la angustia es expresión o condición de la acción, nos hace responsables de nuestras acciones. (SARTRE, 1946).

Lo importante es:

a) escapar del optimismo neoliberal, que repite la engañosa utopía cartesiana de que el progreso todo resolverá, lo que se alcanza con la conciencia de que la fórmula del desarrollo, tal como se vivificó, no resuelve la problemática ambiental, y al fin y al cabo es un “avestrucismo”,²⁷ pues no enfrenta sus causas;

b) como extensión de la primera consigna, es fundamental reemplazar el paradigma cartesiano por el paradigma ecológico:

E1. Los seres humanos son sólo una especie entre muchas, todas estas relacionadas mutuamente en comunidades bióticas.

E2. La vida social humana está formada por complejas relaciones de causa y efecto (y retroalimentación) en el entramado de la naturaleza y, debido a esto, las acciones humanas deliberadas tienen muchos efectos no deseados.

E3. El mundo en que vivimos es finito, de modo que hay poderosos límites físicos y biológicos frenando el crecimiento económico, el progreso social y otros aspectos de la vida humana.

E.4. A pesar de lo mucho que la inventiva del *Homo sapiens* o el poder del *Homo colossus* parezcan trascender los límites de la capacidad de carga, la última palabra la tiene la naturaleza.

c) también es menester escapar del pesimismo estéril, pues, o se buscan nuevas fórmulas, o se cambian las políticas existentes, para escapar del desarrollo malo reinante,²⁸ o muy débil será el resultado en la protección del medio ambiente.

²⁷ Término de Catton (2010, p. 319-320) para la creencia tenaz en el mito de los recursos ilimitados.

²⁸ Para evitar la crítica usual de que el ecologista es aquel que menos soluciones tiene para los problemas que el mismo discute (como dijo Gauchet, citado en Alphandéry; Bitoun y Dupont, 1993, p. 133) se recuerda que caminos posibles de cambio hay, lo que no se ve es su implementación: “[...] un paso necesario hacia un capitalismo sustentable – definido en algún sentido de ‘ecológicamente racional o sano’ –, serían presupuestos nacionales que aplicaran altos impuestos a los insumos de materia prima (por ejemplo carbón, petróleo, nitrógeno) y a ciertos productos (por ejemplo gasolina, sustancias químicas básicas), y que al mismo tiempo cobraran impuestos al valor agregado a una gran variedad de bienes de consumo poco amistosos con el ambiente (autos, productos de plástico, latas desechables), junto con una política rigurosa de etiquetado verde que exentara a los productos legítimamente verdes, definiendo ‘verde’ en términos de los impactos ecológicos en cada una de las etapas de producción, distribución y consumo. Otro paso serían políticas de gasto nacional que dieran un importante subsidio a la energía solar y a otras fuentes de energía alternativa benignas; a la investigación tecnológica que llevase a eliminar sustancias químicas tóxicas desde su origen; innovaciones del tránsito, de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo y de los procedimientos nacionales, regionales y comunitarios para ponerlas en vigor, así como una redefinición y reorientación, en general, de las prioridades científicas y tecnológicas. En ningún lado se está desarrollando esta clase de presupuesto verde – con los cambios adecuados en los métodos de contabilizar el ingreso nacional –, excepto en el papel, por parte de un grupito de economistas y activistas verdes” (O’CONNOR, 2001, p. 279-280). Concluye el mismo autor: “Una respuesta sistemática a la pregunta: ‘¿Es posible un capitalismo ecológicamente sustentable?’ es: ‘no, a menos que el capital cambie de rostro de tal forma que se volvería irreconocible para los banqueros, los administradores financieros, los capitalistas especuladores y los directores de las empresas que se observaran hoy al espejo’.” (O’CONNOR, 2001, p. 282).

4 El Derecho Penal Ambiental y la paradoja del desarrollo sostenible

¿Por qué tanto hincapié en una tesis de Derecho Penal Ambiental sobre la paradoja del desarrollo sostenible?

Porque en el Derecho Penal Ambiental también se reflejarán muchas de las contradicciones antes apuntadas, lo que aclarará en parte su modesta o poca eficacia en defensa del ambiente.

De la misma manera que la racionalidad económica no asimila fácilmente los principios de una racionalidad ambiental, la racionalidad jurídica tiene dificultad en asimilar la protección del medio ambiente. El discurso oficial del desarrollo sostenible, absorbido que fue por la visión neoliberal, penetra en varias áreas, entre ellas la legislativa, y enmascara los intereses diversos, con el foco en el crecimiento económico. (LEFF, 2007, p. 135, 28). El Derecho remanecerá más como un defensor de la acumulación de capital que como un guardián del ambiente, y reforzará las contradicciones internas del sistema.²⁹

Con el Derecho Penal no es distinto.

La que comúnmente es la primera gran polémica en el Derecho Penal Ambiental – si el Derecho Penal debe o no proteger el ambiente – se refleja, especialmente en el plano legislativo, la discusión respecto de si existe contradicción entre el crecimiento económico y la protección del ambiente. Lo cual se manifestó de forma particularmente evidente durante los debates parlamentarios de la ley de delitos ambientales brasileña, conforme se verificará más adelante. La protección ofrecida por la ley fue, finalmente, mucho menos de lo que pretendían algunos parlamentarios, aunque reconociendo que hacían concesiones en nombre de un desarrollo sostenible, así como otros, que no querían las restricciones de la ley, también las aceptaron bajo la fórmula de acomodación.

En menor proporción, también a nivel doctrinario se verifica el conflicto. Las posiciones que niegan la extensión de la protección penal al ambiente por no configurar la herramienta adecuada, por ser un caso más de Derecho Penal simbólico, muchas veces encubren o manifiestan veladamente la prevalencia de una racionalidad económica, que conlleva la comprensión de no sancionar penalmente conductas que pueden representar crecimiento económico.

²⁹ Como observa Halsey (1996-1997, p. 220): “In the terminology of Schwendinger and Schwendinger (1975), the law remains, in such instances, the ‘defender’ of capital accumulation rather than the ‘guardian’ of ecological sustainability. This is not to argue that capitalism is the sole source of environmental degradation – indeed studies such as that undertaken by Elsom (1992) clearly illustrate the extent of environmental decay which has occurred under certain brands of ‘communism’. Rather, it is to acknowledge the way in which the inner logic of capitalism (that is, those basic features which distinguish this kind of production from all others) inexorably leads to the unsustainable domination and exploitation of human beings and nonhuman nature [...]”.

Ese conflicto, que se manifiesta ya en los orígenes de la norma, va a desembocar muchas veces en la opción legislativa de, o directamente no prohibir algunas actividades que no obstante excesivamente contaminantes o altamente riesgosas contribuyen al crecimiento económico, o bien prohibirlas remitiendo a normas penales en blanco, uno de los talones de Aquiles del Derecho Penal.

El debate en torno al concepto de desarrollo sostenible también se explaya sobre la discusión del bien jurídico protegido por el Derecho Penal Ambiental, y la consecuente división entre corrientes antropocéntricas y ecocéntricas. Los antropocéntricos están mucho más cerca de la aceptación del concepto de desarrollo sostenible y de una visión economicista, los ecocéntricos están más cerca de una ecología profunda, conservacionista.

Ya en el análisis de los tipos penales ambientales se observará que no pocas veces tienen una redacción ambigua, porque en verdad estaba presente tal conflicto. El tipo quería prohibir determinada conducta en una actividad en general permitida; quiso prohibir la contaminación, pero en niveles excesivos; quiso prohibir desmontes, pero en áreas específicas.

Más específicamente, el conflicto estará presente en las normas penales en blanco. Y se manifestará deletéreamente. Cuando mal manejadas, las normas penales ambientales en blanco pueden conducir a situaciones de un Derecho Penal simbólico. Ello suele ocurrir cuando las normas administrativas que complementan la norma penal admiten niveles de contaminación tan altos que en la práctica sanción alguna es aplicable, en una suerte de “[...] connivencia entre industrialización y derecho e industrialización y ciencia”. (BECK, 2007, p. 54). Son las situaciones de desarrollo malo que categorizó Sachs. En situaciones de tal envergadura la norma penal se ve desvirtuada y términase constituyendo en un estímulo a la contaminación, generando la paradoja de que “[...] cuanto más se envenena menos se envenena” (BECK, 2007, p. 54), pues, aunque se siga contaminando (“envenenando”) cada vez más, el sistema legal admite niveles cada vez más altos, por lo que, formalmente, no se contamina, o no se “envenena”, en perversión del concepto de desarrollo sostenible:

[...] cuanto más liberalmente se fijan los valores límite, cuanto mayor es la cantidad de chimeneas, vertidos, etc., que lanzan sustancias nocivas y venenos, menor es la ‘probabilidad legal’ de responsabilizar a un autor de los resuellos y jadeos colectivos, y, por lo tanto, menos se envenena (por mucho que al mismo tiempo – lo uno no excluye lo otro – la contaminación y los niveles de toxicidad generales aumente). ¡Bienvenidos al cabaret de las definiciones nacionales de amenaza! (BECK, 2007, p. 54).

En la práctica forense tal conflicto también se manifiesta. Un magistrado que más valore el crecimiento económico terminará aceptando algunas conductas que un

magistrado conservacionista no aceptaría, en interpretaciones distintas de una misma ley, en concepciones distintas de un desarrollo sostenible.

Todos esos son ejemplos de la proyección del conflicto en la definición del desarrollo sostenible sobre el Derecho Penal.³⁰

El problemático concepto de desarrollo sostenible, por tanto, está en los amagues de creación de la norma penal. Tales problemas se proyectarán, obviamente, en la aplicación de la norma penal. Los debates acalorados, polémicas, disputas, reflejan muchas veces distintas concepciones de desarrollo. Era menester quitar el velo de cuestiones a veces relegadas a aspectos puramente jurídico-doctrinales, cuando en verdad entrañan discusiones muchos más profundas.

5 Colofón

De lo expuesto se infiere que la expansión del Derecho a la protección del ambiente debe ser comprendida en un contexto mucho más amplio, donde juega un rol fundamental la fórmula del desarrollo sostenible, deliberadamente vaga, imprecisa y no cuestionada en cuanto a su validez.

Tal fórmula busca superar el impase generado en Estocolmo en 1972 donde fue debatido el antagonismo entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, y nace en el marco de la compleja estrategia de institucionalización de la problemática ambiental, con el nítido propósito de ascender la cuestión ambiental al primer plano de la agenda política internacional y hacer que las preocupaciones ambientales penetren y conformen las decisiones sobre las políticas públicas en todos los niveles.

El surgimiento del movimiento ambientalista internacional plantea la escalada de los daños, y en la búsqueda de solucionar o por lo menos atenuar el antagonismo, surge otra contradicción más: el Estado, que incentiva el crecimiento a cualquier costo, es también el encargado de ejercer el control sobre este crecimiento, y para tanto se vale del Derecho. Sin embargo, la fórmula del desarrollo sostenible enmascara el antagonismo crecimiento vs. Protección, pues silencia sobre que se desarrolla. No establece límites ni metas. Refleja una racionalidad económica, de la corriente neoclásica, que restablece la confianza en el paradigma cartesiano y en el mercado, pues el progreso, las soluciones tecnológicas y los precios resolverán todo.

³⁰ Ejemplo histórico que ilustra muy claramente todo lo expuesto hasta aquí son los debates parlamentarios que originaron la Ley 9.605 de 1998, Ley de Delitos Ambientales brasileña, conforme *Diário da Câmara dos Deputados*, 29 de enero de 1998, p. 2286-2384. Su lectura demuestra que la Cámara de Diputados brasileña fue caja de resonancia de la discusión sobre el antagonismo crecimiento económico vs. medio ambiente, y buscó su acomodación bajo la fórmula del desarrollo sostenible, de forma omisa y contradictoria. Los diputados ambientalistas, ruralistas e industriales reconocen el antagonismo, y que la solución no era la ideal, pero la permitida bajo la fórmula del desarrollo sostenible.

En el Derecho Penal Ambiental también se reflejarán muchas de las contradicciones antes apuntadas, lo que aclarará en parte su modesta o poca eficacia en defensa del ambiente. De la misma manera que la racionalidad económica no asimila fácilmente los principios de una racionalidad ambiental, la racionalidad jurídica tiene dificultad en asimilar la protección del ambiente. El discurso oficial del desarrollo sostenible penetra en varias áreas, entre ellas la legislativa, y enmascara los intereses diversos, con el foco en el crecimiento económico. Lo que acontece con el Derecho Penal no es diferente.

Son ejemplos de proyección sobre el Derecho Penal de conflictos acomodados bajo la fórmula del desarrollo sostenible:

a) la primera gran polémica en el Derecho Penal Ambiental, si el Derecho Penal debe o no proteger el medio ambiente, refleja, especialmente en el plan legislativo, la discusión de si existe contradicción entre crecimiento económico y protección del medio ambiente. Eso se manifestó de forma especialmente evidente durante los debates parlamentarios de la ley de delitos ambientales brasileña, conforme fuera demostrado. En menor proporción, también a nivel doctrinario se verifica el conflicto. Las posiciones que niegan la extensión de la protección penal al ambiente por no configurar la herramienta adecuada, por ser un caso más de Derecho Penal simbólico, a veces encubren o manifiestan veladamente la prevalencia de una racionalidad económica, que conlleva la comprensión de no sancionar penalmente conductas que puedan representar crecimiento económico;

b) la discusión del bien jurídico protegido por el Derecho Penal Ambiental, y la consecuente división entre corrientes antropocéntricas y ecocéntricas. Los antropocéntricos están mucho más cerca de la aceptación del concepto de desarrollo sostenible neoliberal y de una visión economicista, los ecocéntricos están más cerca de una ecología profunda, conservacionista, tema que será profundizado en la secuencia de la tesis;

c) la opción legislativa de, o directamente no prohibir algunas actividades que no obstante excesivamente contaminantes o altamente riesgosas contribuyen al crecimiento económico, o bien prohibirlas remitiendo a normas penales en blanco, que muchas veces admiten niveles de contaminación tan altos que en la práctica sanción alguna es posible aplicar, en donde la norma penal se ve desvirtuada y término constituyendo en un estímulo a la contaminación, en perversión del concepto de desarrollo sostenible;

d) en la práctica forense: un magistrado que más valore el crecimiento económico terminará aceptando algunas conductas que un magistrado conservacionista no aceptaría, haciendo interpretaciones diferentes de una misma ley, y apoyándose en concepciones distintas de un desarrollo sostenible.

Todos esos son ejemplos de la proyección del conflicto en la definición del desarrollo sostenible sobre el Derecho Penal.

Referencias

- ALPHANDÉRY, Pierre; BITOUN, Pierre; DUPONT, Yves. *O equívoco ecológico*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- BAIGÚN, David. Política criminal y tutela del medio ambiente en la República Argentina. *Doctrina penal*, Buenos Aires, Depalma, n. 1, 1978.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial*: en busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós, 2007.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, n. 18, abr./jun. 2000.
- SEGURA, Roberto Bermejo Gómez de. Libre comercio versus sostenibilidad. In: GORDILLO, José Luis (Org.). *La protección de los bienes comunes de la humanidad*: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI. Madrid: Editorial Trotta, 2006.
- BESALÚ PARKINSON, Aurora V. S. *Responsabilidad por daño ambiental*. Buenos Aires: Hammurabi, 2005.
- CARNEIRO, Eder Jurandir. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, Andréa et al. (Org.) *A insustentável leveza da política ambiental*: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- CATTON JÚNIOR, William R. *Rebasados*: las bases ecológicas para un cambio revolucionario. México: Océano de México, 2010.
- CONESA, Eduardo R. *Macroeconomía y política macroeconómica*: los secretos del desarrollo en la economía abierta. 4. ed. Buenos Aires: La Ley, 2008.
- CRAWFORD, Colin. La promesa y el peligro del derecho medioambiental: los retos, los objetivos en conflicto y la búsqueda de soluciones. In: CRAWFORD, Colin (Comp.). *Derecho ambiental y justicia social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 29 de enero de 1998, p. 2286-2384.
- GORZ, André. *Méthanorphoses i travail*: Quête du sens. Paris: Galilée, 1988.
- HALSEY, Mark. *Environmental crime*: towards an eco-human approach. *Current Issues Crim. Just.*, 1996-1997.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental*: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. 5. ed. México: Siglo Veintiuno Editores; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM); Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2007.
- LÍSIAS. Contra Eratóstenes. In: *Eloquência grega e latina*. Trad. De Jaime Bruna. Rio de Janeiro: Ediouro, s.d.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan; ROCA JUSMET, Jordi. *Economía ecológica y política ambiental*. 2. ed. México: FCE, 2001.
- NACIONES UNIDAS. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*. Madrid, 1988.
- NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Org.). *Desenvolvimento sustentável*: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ibama, 2002.
- O'CONNOR, James. *Causas naturales*: ensayos de marxismo ecológico. México: Siglo Veintiuno, 2001.
- OST, François. *A natureza à margem da lei*: a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

- PADILLA ZALACAÍN, Maite. El ecologismo de libre mercado. In: GORDILLO, José Luis (Org.). *La protección de los bienes comunes de la Humanidad: un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*. Madrid: Trotta, 2006.
- PNUMA. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Perspectivas para el medio ambiente mundial 2002*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, 2002.
- ROXIN, Claus. *Fundamentos político-criminales del Derecho Penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 2008.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SACHS, Ignacy. Prefácio. In: VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SACHS, W. (Ed.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SANTIAGO, Alex Fernandes. A reserva florestal legal e o Superior Tribunal de Justiça: levando um direito a sério. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; ALVARENGA, Luciano J. (Org.). *Direito ambiental no STJ*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- SARTRE, Jean Paul. *El existencialismo es un humanismo*, 1946. Disponible en: <<http://201.147.150.252:8080/jspui/bitstream/123456789/865/1/sartre002.pdf>>. Acceso en: 24 ago. 2011.
- SEN, Amartya K. Por que é necessário preservar a coruja-pintada? *Folha de S. Paulo*, 14 mar. 2004, caderno 'Mais!'.
- TOMMASI DI LAMPEDUSA, Giuseppe. *El gatopardo*. Trad. De Fernando Gutiérrez. Barcelona: Argos Vergara, 1980.
- VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- ZAFFARONI, Eugenio R. Reflexiones sobre el derecho penal ambiental. In: [s.d.] *Estudios sobre la justicia penal: homenaje al profesor Julio B. J. Mayer*. Buenos Aires: Del Puerto, 2005.