

Reseñas y notas bibliográficas

Azuela, Antonio (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, IISUNAM/Fontamara, 537 p.

Vicente Ugalde*

Este libro pone a disposición del lector el notable trabajo desarrollado por Antonio Azuela en su tesis doctoral en sociología. La obra constituye una propuesta refrescante porque sin ser una novedad en otros contextos, el tratamiento del derecho ambiental desde una perspectiva sociológica es un tema aún por discutir en México. El estudio del lugar que ocupa el derecho en las relaciones sociales que se generan en torno a los problemas ambientales presenta un déficit considerable, y en este sentido el libro es una importante contribución para superarlo. El autor ha sabido canalizar a lo largo del texto vastas lecturas al servicio de un tema de actualidad, y propone un enfoque innovador para el estudio del fenómeno por el cual el derecho atraviesa la cuestión del medio ambiente. La visión del autor participa y es prueba de un movimiento que él mismo identifica en el debate sociológico contemporáneo: un movimiento que renueva, que restituye al derecho como un tema central de la teoría sociológica.

Este libro reacciona ante la aparición y circulación de una serie de expectativas en torno a la capacidad del derecho para responder a los problemas ambientales y al mismo tiempo responde a la constatación de que la cuestión ambiental ha sido abordada mediante regulaciones, es decir se ha *juridificado*.

La obra tiene el propósito de explicar cómo sucedió la juridificación de la cuestión ambiental en México: de qué forma el problema ambiental fue objeto de una aprehensión por parte del derecho y cómo se tradujo en enunciados jurídicos. En el primer capítulo se explica en qué consiste eso que es objeto de juridificación y cuáles son las condiciones socioculturales de las que dependen las instituciones jurídicas ambientales (o de las que depende que exista esa versión jurídica del problema ambiental). El autor pretende elucidar cuál es el sentido del derecho

* Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: vugalde@colmex.mx.

ambiental para sus operadores (usuarios) y para ello pone en marcha una perspectiva hermenéutica por la cual revela una contradicción: la idea generalizada según la cual la crisis ambiental es por un lado un efecto (perverso) de la civilización occidental, una suerte de deriva autodestructiva; mientras que por otro lado se expande en medio de esta crisis la idea de que la “toma de conciencia” puede corregirla.

Se trata, en suma, de esclarecer la paradójica visión que concibe un pasado determinista y simultáneamente un futuro voluntarista en donde es posible revertir la tendencia destructiva. El autor analiza las imágenes de la naturaleza producidas por la cultura occidental en los últimos siglos y con base en las cuales, por vía de una suerte de mediación selectiva, se ha construido una cultura ambiental contemporánea. El análisis lo conduce a sostener dos posiciones: que la reacción al problema ambiental sólo es posible por la vía de mediaciones simbólicas sobre las cuales difícilmente se puede incidir a voluntad, y que un cambio en la relación de la sociedad con la naturaleza (de un modelo depredador a uno sustentable) sólo puede ser procesada por un campo social ambiental. La teoría sociológica permite al autor lanzarse de esta forma contra el “mito” de la “toma de conciencia” propio del discurso ambientalista (p. 52).

El trabajo busca explicitar las condiciones sociales que hacen posible el derecho ambiental, y para ello el primer capítulo cierra con una explicación metodológica en la cual Azuela recurre al artificio conceptual de “campo social” de P. Bourdieu. Identifica entonces un campo ambiental como un “espacio social donde se hacen públicas las diferentes definiciones de lo que se reconoce como un problema ambiental” (p. 75) y postula que en México ha surgido un campo ambiental en cuyo seno se pueden identificar dos sectores portadores o practicantes de disposiciones que los distinguen. Son el de los visionarios y el de los pragmáticos, dos tipos ideales que reflejan las actitudes que entran en disputa con mayor incidencia en el campo ambiental. La que el autor llama “disposición visionaria” considera lo ambiental como parte de una visión más amplia de la sociedad y la naturaleza, que apoya las iniciativas de gestión ambiental siempre y cuando estén articuladas a un cambio social global, que sospecha de la ciencia y de la tecnología y que rechaza la fragmentación institucional (p. 81). La *disposición pragmática* reconoce como válida una definición acotada de lo ambiental, que pondera las iniciativas en función de sus efectos prácticos, que considera aceptables al discurso científico y a la tecnología, y que consiente la fragmentación institucional (p. 81). Es de

notar que a propósito del análisis de los procesos de juridificación, a lo largo del libro el autor identifica reiteradamente la forma en que los actores relacionados con lo ambiental se manifiestan en función de la posición que ocupan en ese campo, es decir, hace explícita la forma en que las disposiciones por él detectadas se actualizan en los diferentes actores referidos a propósito de dos momentos específicos de juridificación: la discusión legislativa y los procesamientos de casos concretos.

En el segundo capítulo, “La juridificación de la cuestión ambiental”, Azuela emprende un análisis de los procesos sociales por los que las expectativas normativas que se forman en lo que él llama “el campo ambiental”, se transforman en enunciados jurídicos y se incorporan en el horizonte cultural de los actores que participan en ese campo. Con ello el autor busca “restablecer la conexión entre lo que dicen las leyes, los reglamentos, las sentencias de los jueces, etc., y las expectativas sociales que en un principio las motivaron” (p. 91). El texto revela una fuerte preocupación por marcar la disociación entre las expectativas normativas generadas en ciertos agentes del campo ambiental (que en opinión del autor son desproporcionadamente altas) y el desempeño del derecho para solucionar los problemas ambientales, pues es eso lo que pone en entredicho su legitimidad. Así, la técnica jurídica está en crisis porque al ser demasiado solicitada, demasiado explotada, pierde sustancia y autoridad, y genera disfuncionamientos. A partir de esa observación Azuela emprende una revisión de la discusión contemporánea de la sociología del derecho, dado que es en tal discusión donde se encuentran la explicación más elaborada acerca sus límites y la clave para devolverle su fuerza legitimadora (p. 93). Se lanza así a movilizar una serie de argumentos para explicar la disociación entre las expectativas normativas y las respuestas del derecho.

Uno de esos argumentos se apoya en uno de los rasgos inherentes al derecho en toda sociedad contemporánea: su indeterminación. El análisis de la “indeterminación” permite entonces a Azuela dar cuenta de la incapacidad del derecho ante las expectativas “normativistas” en torno al problema ambiental y en consecuencia, para constituirse en orden completo y estable de normas. El autor identifica en la indeterminación un rasgo que impide institucionalizar la viabilidad del desarrollo sustentable, que es la expectativa normativa más importante sobre el derecho ambiental.

En cuanto a la noción de juridificación (proceso por el cual las expectativas normativas sostenidas en el campo ambiental devienen

normas jurídicas), Azuela emprende un análisis de las dos manifestaciones concretas más significativas: la legislación y el procesamiento de casos; de esta manera el capítulo cierra con una reflexión sobre la procedimentalización del derecho a partir de casos individuales (p. 133 y ss.). Aunque lo trata ampliamente en el capítulo 5, desde aquí el autor revela las singularidades que esta forma de *juridificación* de los problemas ambientales adquiere en México: la aplicación concreta de normas ambientales opera mayoritariamente mediante procedimientos administrativos y no jurisdiccionales (p. 134), lo que si bien puede implicar eficacia, no aporta legitimidad sino en una medida muy discreta. El autor expone, en suma, la manera en que, víctima de su búsqueda para satisfacer una desmesurada cantidad de expectativas, el derecho ve cuestionada su legitimidad.

Al emprender un análisis del proceso legislativo en México (capítulo 3), Azuela pone el acento en la manera en la cuál las representaciones dominantes afectan las leyes, y subraya la preponderancia de normas de tipo sustantivo y la propensión a lo que llama “mentalidad normativista” (que consiste en ver al derecho como la solución a los problemas ambientales). Para Azuela el momento clave del proceso de *juridificación* en México es la expedición de la LGEEPA en 1988, de ahí que someta precisamente esta ley a un minucioso examen tanto en lo que concierne a su contenido normativo como a su significado social. Valiéndose de la tipología propuesta por dos especialistas del derecho (M. Atienza y J. Ruiz), analiza la LGEEPA para distinguir los enunciados que la componen, pero sobre todo para develar una tensión entre el impulso por traducir en derecho una cierta visión del mundo y la inercia de burocratización a que se ve sometida toda gestión pública. Se trata de tres tipos de enunciados: los que son portadores de definiciones, los que expresan mandatos (reglas y principios) y los que atribuyen competencias y procedimientos. Entre los primeros el autor distingue lo que llama categorías de la legislación ambiental, que son tipos de discurso por los que la ley pretende definir su objeto de regulación; así se habla de “actos definitorios”, de categorías de contenido técnico o instrumental, y finalmente, de las definiciones implícitas. De acuerdo con Azuela la LGEEPA, producto de la disposición visionaria, es intensiva en la utilización de las primeras: ese uso intensivo de definiciones o, según sus palabras, de “ambiciones conceptualizadoras”, no es sino el resultado de plasmar en la ley visiones del mundo no necesariamente susceptibles de procesamiento jurídico (p. 161 y ss.). Las contradicciones ejemplificadas por el autor de esa “exuberancia

conceptual” (p. 164) revelan así la limitada utilidad jurídica de una parte considerable del texto de la ley y dejan claro asimismo que el uso que se le da es en gran medida simbólico.

En todo caso, como apunta el autor, la pretensión de que ciertas definiciones o visiones del mundo sean incluidas en la ley (independientemente de los efectos de esa inscripción) es muestra del tipo de expectativas que despierta el derecho en la actualidad (p. 167), del uso simbólico del derecho, y de la percepción de éste como un fin en sí.

En el capítulo 4 se revisa el proceso de discusión de la reforma a la LGEEPA de 1996. Se advierte de manera aun más clara que el papel que los actores del campo ambiental atribuyen al derecho es en gran medida de naturaleza simbólica: la ley es un lugar para expresar propósitos, visiones del mundo e incluso principios difícilmente aplicables. Caracterizado por una amplia participación, este proceso legislativo arroja un saldo cuya utilidad cuestiona el autor: un incremento de la colección de enunciados declarativos (p. 233); pero por otra parte, el exceso de reglas inscritas en la ley desde 1988 habría provocado que en 1996 la mayor parte de las nuevas disposiciones concernieran al terreno tecnoburocrático —reglas relativas a lo administrativo; ya no al qué sino al quién y al cómo—, es decir, relativas a la procedimentalización del derecho ambiental (p. 239).

El examen de los contenidos de la LGEEPA de 1996 ilustra no sólo que el paso de las expectativas de los diferentes grupos de actores a enunciados normativos es un proceso que se da no sin cierto efecto distorsionante —los ejemplos que presenta el autor son numerosos—, sino además que el conjunto de esos grupos de actores (insertos en el campo ambiental primero, y luego en el proceso legislativo) no es siempre reducible a dos polos encontrados: visionarios frente a pragmáticos. El autor hace ver que en el interior del gobierno existen unidades gubernamentales portadoras de pretensiones encontradas respecto a las decisiones que adopta la ley (sector de hacienda pública, sector de desarrollo urbano, sector de medio ambiente) (p. 273).

Sostiene que, en general, en la redacción del texto la disposición visionaria prevaleció sobre la pragmática, y no sólo en el plano retórico (p. 271). Su análisis revela asimismo el carácter esquematizador de la juridificación, en donde la cuestión ambiental, al ser aprehendida por el derecho para convertirse en campo de intervención pública, es esquematizada en primera instancia de acuerdo con formas susceptibles de ser intervenidas (suelo, aire, agua) mediante los clásicos instrumentos de gobierno; y en segunda instancia de acuerdo con la forma en

que está organizada la administración. Abundan los ejemplos claros de esta segunda esquematización, pero el autor se refiere en forma reiterada a uno emblemático: la gestión administrativa que separa la gestión de lo “urbano” de la gestión ambiental.

En el capítulo 5, “cumplir y hacer cumplir la ley ambiental”, el autor examina los resultados prácticos de la aplicación de la ley mediante los procedimientos previstos por la legislación. El análisis pone el acento en el sentido que tal procesamiento tiene para los actores sociales. Insiste en dos observaciones: por un lado, existe una asimetría en el grado de aplicabilidad de las normas sustantivas ambientales (p. 282); por otro, la aplicación de las normas es un proceso más que un producto. En el mismo capítulo el autor hace intervenir algunos argumentos para mostrar que además de que en el campo ambiental existen expectativas diferenciadas respecto a cómo debe ser observada la ley, tales expectativas no se derivan en forma directa y lógica de las que se generaron en el campo ambiental antes de ser juridificadas. Ya juridificado el debate sobre la protección ambiental las posiciones (o disposiciones dominantes en el campo ambiental) sufren profundas mutaciones: las disposiciones ya identificadas (visionarios y pragmáticos) se traducen en orientaciones punitivas y correctivas, aunque no siempre respectivamente (p. 315). La última parte de este capítulo pone en un horizonte claro algo que no le resulta del todo evidente a los observadores del campo ambiental: que el cumplimiento de las normas puede adoptar diversas modalidades. Por un lado, el autor resalta lo que denomina una “especie de atrofia del sistema judicial mexicano” consistente en el no uso de los tribunales, sea por medio del procedimiento civil de reparación de daños, del llamado “juicio comunitario” o del procedimiento penal, para procesar conflictos derivados del incumplimiento de la legislación ambiental (p. 325 y ss.). El tema, lejos de ser banal, revela que el uso que hacen del derecho los actores del campo ambiental no es del todo racional. Por otra parte, el autor insiste en que los procedimientos administrativos de aplicación de la ley ambiental han generado mayores resultados prácticos, pero un *quantum* de legitimidad menor (pp. 321 y 358).

En el capítulo 6 el autor propone una lectura informada e inteligente del conflicto originado por la disposición inadecuada de residuos peligrosos en el municipio de Guadalcázar, en San Luis Potosí. La exposición del caso le ofrece la ocasión de proponer el examen de un conflicto ambiental a la luz de la perspectiva sociológica formulada en los capítulos precedentes. Si bien es susceptible de verse como la versión

de una de las partes del conflicto, esta revisión, que por cierto cierra el libro, presenta sin embargo un blindaje que la vuelve prácticamente invulnerable a la crítica del demérito académico.

En esta reseña nos conformaremos con plantear algunas breves consideraciones sobre temas que, creemos, atraviesan el conjunto de la discusión sobre el estudio de la intervención pública en materia ambiental desde la sociología del derecho. Insistiremos en algunos de los elementos teóricos y metodológicos que propone esta obra y que nos parecen susceptibles de ser valorados en tanto presentan una vigencia o en todo caso, una potencialidad en el estudio sociológico de lo ambiental. Un primer reparo a propósito de la atractiva propuesta de Azuela se centra precisamente en la juridificación de la cuestión ambiental. Se trata de saber si la juridificación de lo ambiental se desarrolla, como se desprende de la obra, únicamente en el campo social, cuyo motivo central es la relación entre el hombre y la naturaleza en la perspectiva de la protección de ésta; o si por el contrario, es posible pensar que algunas manifestaciones de dicha juridificación preceden a la conformación de ese campo ambiental, tal y como es entendido por el autor. Nos preguntamos si es posible concebir que esa juridificación se emprendió de alguna manera desde otros campos o subcampos sociales; o bien, si es posible pensar que la aprehensión jurídica del medio ambiente ha sido un proceso en principio disperso, donde el medio ambiente ha operado como objeto de varios derechos (legislación forestal, sanitaria, hidráulica). Quizá no sea desproporcionado pensar que la juridificación de la cuestión ambiental pudo haberse iniciado desde espacios sociales diferentes de los susceptibles de ser calificados como campo ambiental: desde espacios sociales donde se delineaba lo que era sano y malsano para el hombre, o donde se definía lo que era nocivo e inofensivo para las especies animales y vegetales.

La distinción entre las disposiciones visionaria y pragmática reclama también nuestra atención. Pareciera desde la propuesta del autor que la pertenencia de un agente a una de las dos disposiciones está definida en función de lo que cada agente suscribe o está dispuesto a aceptar como la manera correcta de ver el mundo. Se percibe sin embargo que la distinción del autor se basa además, aunque no de forma explícita, en la capacidad del agente para transigir sobre su visión del mundo: así, el visionario es el intransigente mientras el pragmático es capaz de transigir en su visión del mundo y en su concepción del problema ambiental. El autor sostiene que la pretensión que consiste en que sólo una visión del mundo pueda plasmarse en el discurso jurídico y que

solamente ésa pueda cambiar el rumbo de las sociedades, esa postura, la típicamente visionaria, acarrea un peligro. Un pasaje de la obra menciona que la disposición visionaria es —subrayo— en el caso extremo, portadora de un espíritu autoritario: “la disposición visionaria [...] trae consigo la tentación de considerar su visión como moralmente superior a las demás y, por lo tanto, a justificar su imposición a toda costa y la exclusión de quienes no están de acuerdo” (p. 83). Es difícil determinar si esa consideración es justa, pero pensamos que no es indeseable que tal visión exista, es decir, suponemos que ese presunto “peligro” pudiera ser más bien un rasgo inherente a todo proceso deliberativo en donde los participantes se reconocieran como portadores de pretensiones de verdad. Por otra parte, si como dice el autor y parece fácilmente perceptible, la disposición visionaria, pese a albergar un rechazo a las instituciones de la modernidad, deposita en el derecho grandes expectativas, excluyendo así su rechazo al orden jurídico, entonces parece que dicha disposición visionaria es menos riesgosa de lo que el autor supone. Quizá se incurriría en una actitud menos tolerante si, en correspondencia con la descripción de la disposición visionaria, se le considerara desmerecedora de la calidad de interlocutor y se le excluyera de toda deliberación sobre el problema ambiental y sobre sus soluciones. Después de todo, la disposición visionaria, aunque presentada como agente de una visión “ingenua y simplista” de lo que se puede esperar del derecho, parece haber contribuido notablemente a la aparición de ese derecho ambiental en México.

En varios pasajes del libro se insiste en que las categorías del derecho en las que ya juridificado, es formulado el problema ambiental, conllevan una cierta visión del mundo, una cierta visión del problema. Esa traducción del problema ambiental en categorías jurídicas es resultado de un proceso por el cual ciertos participantes en el campo ambiental han impuesto su visión a la de otros. Lo que está entonces en juego, lo que es fuente de tensión en el campo ambiental, es entonces la imposición de una cierta visión del mundo y del problema ambiental, y en consecuencia, un cambio de la visión vencedora, expresada por ciertas categorías jurídicas. A este respecto el autor advierte que en la tarea de cambiar una visión del mundo por otra se corre el riesgo de sustituir un naturalismo por otro. Si bien es inobjetable que pudiera operar un desplazamiento de naturalismos, parece menos convincente que ello implique un riesgo. La formalización de las pretensiones en enunciados normativos trae consigo un proceso o, como dice P. Lascoumes (1994: 111), un efecto de desrealización que se

traduce en una diferencia entre “el ambiente” socialmente vivido y “el ambiente” jurídicamente aprehendido. Esa desrealización del ambiente implícita en la formalización jurídica que de él hagan uno u otro campo (visionario o pragmático) no deja en efecto de ser un desplazamiento de un “naturalismo” por otro, pero ¿es ésa una razón suficiente para considerar indeseable la confrontación entre visiones o naturalismos?

Con relación al carácter “indeterminado” de los órdenes jurídicos en las sociedades contemporáneas, el autor enfatiza que es a causa del contraste entre la expectativa de encontrar en el derecho respuestas firmes y seguras a las cuestiones ambientales, y lo que realmente puede esperarse del orden jurídico, que se produce frustración entre los actores relevantes del campo ambiental y que, por lo tanto, en esa dinámica social se construye (o se arruina) la legitimidad del derecho ambiental. Ahora, al pensar que esa frustración es fuente de la deslegitimación del derecho se podría estar olvidando que la frustración de unos (actores) puede estar acompañada por la satisfacción de otros. El derecho, en tanto mecanismo de arbitraje entre intereses en conflicto, es irreducible, suponemos, a esa condición de frustrar a unos y al mismo tiempo satisfacer a otros. ¿Por qué pensar entonces que el *quantum* de legitimación que se pierde es superior al *quantum* de legitimación ganado?

Respecto al resultado de la traducción de las expectativas de los agentes del campo ambiental en normas jurídicas, la LGEEPA, dice el autor, no hace más que regular los procedimientos para producir reglas aplicables a cada uno de tres ámbitos (la protección del ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales, y la regulación de las modificaciones del paisaje). Cada uno de esos grupos de reglas está marcado por problemas como la incertidumbre científica y las tensiones entre científicos y “legos”, o bien por la indefinición de los derechos de propiedad, e incluso por la debilidad del poder político (especialmente en el municipio) para procesar los conflictos sociales en torno al suelo. Si este panorama es un poco desalentador, peor aún lo sería si la LGEEPA no proporcionara siquiera los criterios para que el derecho arbitrara el ajuste entre los intereses divergentes u opuestos que se presentan en el campo ambiental; la pregunta en este caso sería si en verdad la ley prevé esos criterios de arbitraje, y si ello es así, como induce a pensarlo la lectura del libro, ¿no representa eso un avance significativo en tanto marco para la resolución (proceduralizada) de conflictos?

Finalmente, en relación con el momento de la aplicación de la ley, el autor observa que las expectativas de los actores se organizan de manera distinta que cuando se discuten en abstracto: la tensión entre las disposiciones visionarias y las pragmáticas es sustituida por una tensión entre las disposiciones punitivas y las correctivas. La aplicación de la ley como continuación del proceso normativo supone que los casos no se agotan al imponer una sanción, sino que debe tomarse una decisión acerca de lo que conviene hacer respecto del problema ambiental que se ha generado. Hay entonces, conforme a la perspectiva del autor, un carácter dilemático en la aplicación de las normas: entre “el castigo ejemplar” y el “otorgar facilidades” para que el infractor deje de serlo. Mas allá de un posible cuestionamiento que pudiera plantearse a este dilema (la incompatibilidad entre las reglas represivas y la exigencia de la reparación del daño), lo cierto es que la constatación de que la autoridad encargada de imponer sanciones se ve confrontada a transigir con el infractor la aplicación de las normas y del castigo, da cuenta de un fenómeno, si no nuevo, al menos creciente en la aplicación del derecho, y de forma espectacular en el derecho ambiental, que es el de su aplicación negociada. El derecho negociado aparece así como un rasgo de la transformación que presenta el derecho a propósito de la cuestión ambiental. Diversos pasajes del libro se refieren en este sentido a la auditoría ambiental y los convenios derivados de ella, pero el último capítulo revela los límites a que puede verse constreñido este tipo de prácticas.

En un ejemplo respecto al campo científico, P. Bourdieu menciona que en forma similar a como una gran empresa deforma el campo económico, la obra de Einstein transformó la estructura del campo científico (Bourdieu, 1997: 16). Si aceptamos que existe en México una especie de campo de la ciencia, o del medio ambiente, suponemos que la tesis de A. Azuela va de la misma manera a deformar ese campo. Siguiendo a Bourdieu (1997: 17) consideramos que no habrá científico o abogado ambientalista, pequeño o grande, que no sea afectado o sacudido por este trabajo. Más allá de los ajustes en el campo en cuanto a la relación de fuerzas o de dominación que existan, o en torno a la circulación del capital simbólico implícito en esta transformación del campo ambiental mexicano, en la medida en que sea leída y discutida esta obra se incrementará el capital de todos sus participantes de forma que tal que, más allá de las divergencias entre visionarios y pragmáticos, todos resultarán ganadores.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1997), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, París, INRA.
- Lascoumes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir*, París, La Découvert.