

Antonio Azuela, *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al Derecho ambiental* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Fontamara, 2006).

José Luis Velasco
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales

El libro de Antonio Azuela tiene un enfoque expresamente interdisciplinario: la Sociología jurídica. Eso le permite apelar a varios tipos de lectores. Los estudiosos del Derecho encontrarán en él muchas ideas sobre la génesis social de la ley; sobre el significado que ésta tiene para diversos grupos sociales; y sobre la legitimidad o ilegitimidad del Derecho. Sin embargo, también hallarán un sugerente análisis de una pieza jurídica en particular: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Además de poder leer todo un capítulo dedicado a debates contemporáneos de su especialidad (la Sociología del riesgo, los campos sociales, la percepción social de la Naturaleza), los sociólogos verán cómo las expectativas de diferentes actores sociales se transforman al interactuar con el mundo del Derecho. Quienes estudian la administración pública mexicana hallarán un análisis —con fuentes de primera mano— sobre los dilemas, las inercias, las oportunidades y las carencias a los que la burocracia mexicana hace frente cuando intenta aplicar la ley. Los expertos en movimientos sociales encontrarán dos capítulos muy útiles: el 4 —que se refiere a la reforma de la LGEEPA— y el último,

que analiza el conflicto generado por los intentos de establecer un confinamiento de residuos peligrosos en San Luis Potosí.

Por supuesto, el libro también tiene mucho que ofrecer a los sociólogos jurídicos; en especial a los practicantes de la Sociología del Derecho ambiental. Es cierto que no hay muchos de esos especialistas en México, pero ello no resta méritos al libro; al contrario, pues se trata de un tema de obvia y cada vez mayor importancia para la academia y la sociedad.

Según Azuela, la Sociología jurídica “trata de interpretar el sentido que [las leyes] tienen para los actores sociales” (p. 14). Por lo tanto, agrega, su análisis tiene una “orientación abiertamente hermenéutica” y se propone “interpretar el *sentido* que los actores sociales atribuyen a sus experiencias” (p. 24). Hay que decir, de entrada, que esta definición parece excesivamente restrictiva. Si el autor se mantuviera fiel a ella, el libro sería mucho menos interesante, por lo menos para quienes piensan (siguiendo a Weber) que la Sociología es a la vez hermenéutica y explicativa; que busca interpretar el sentido de la acción social y encontrar sus relaciones de causalidad. Además, aunque es cierto que la ley es un con-

junto de enunciados, resulta claro que su importancia no depende sólo de su significado, o de un misterioso poder performativo, sino también de la existencia de toda una serie de personas, instituciones y recursos dedicados a interpretarla, administrarla y aplicarla (por la fuerza, si es necesario).

Por fortuna, el libro rebasa ampliamente ese límite. Además de mostrar el sentido que la legislación ambiental tiene para los diferentes actores, también desentraña el entramado institucional y burocrático que se encarga de interpretar, aplicar y modificar tal legislación. Presenta, además, a los principales actores interesados en el tema, y muestra cómo sus posiciones y disposiciones se combinan en una interacción que es a la vez competitiva y cooperativa. También analiza el proceso por el que se ha ido creando y transformando el Derecho ambiental en el país; revisa los principales mecanismos mediante los cuales se intenta regular la conducta de los agentes sociales en esta materia; identifica los puntos fuertes de la legislación; y señala los obstáculos jurídicos y extrajurídicos a los que hace frente. En síntesis, el libro analiza no sólo los sentidos, sino también los actores, los conflictos, los procesos, las instituciones y —por supuesto— las leyes que constituyen el campo social de la legislación ambiental en México.

El análisis que presenta el libro tiene tres partes principales: el campo social ambiental; el encuentro entre el campo ambiental y el mundo del Derecho; y la aplicación de la ley. El estudio parte de una crítica: no es cierto que la sociedad súbitamente haya cobrado

conciencia de los riesgos ambientales que corre y haya creado una legislación para hacerles frente. Los riesgos —ambientales o de otro tipo— no son simplemente percibidos: son producto de una “mediación simbólica” y una “selección social”. Además, no es la sociedad —en abstracto— la que participa en esa definición, sino ciertos actores que conviven en un ámbito especializado: el campo social ambiental. Quienes participan en él, comparten una serie de preocupaciones, intereses y conocimientos; pero también compiten entre sí. El principal objeto de esta cooperación competitiva es la definición de qué es un *riesgo ambiental* y las estrategias para hacerle frente. Los actores que participan en este campo son variados y cambiantes: Organizaciones No Gubernamentales (ONG), expertos, empresarios, funcionarios públicos, medios de comunicación, organismos internacionales. Sin embargo, el autor prefiere centrarse no en los actores y sus posiciones, sino en sus “disposiciones” (o *habitus*, en la incómoda terminología de Pierre Bourdieu); es decir, en “lo que cada actor está dispuesto a aceptar como una manera correcta de ver el mundo” (p. 79). Las dos disposiciones predominantes en el campo ambiental son la visionaria y la pragmática. En contraste con los pragmáticos, los visionarios son más radicales, integran el tema ambiental a una visión más amplia del mundo, están por una transformación general del orden social y son abiertamente antitecnológicos.

Tanto visionarios como pragmáticos luchan por que sus disposiciones se traduzcan en leyes. Para analizar

este tema, el autor recurre al concepto de *juridificación*: “[...] el proceso por el cual las expectativas normativas que se elaboran en el campo ambiental se convierten en normas jurídicas” (p. 91). Las expectativas del campo ambiental que superan exitosamente dicho proceso de selección y redefinición, adquieren la fuerza del Derecho; a cambio, se someten a las reglas, restricciones y estilos propios del mundo jurídico. La juridificación de la cuestión ambiental en México ha tenido dos momentos estelares: la elaboración de la LGEEPA —que entró en vigor en 1988— y la reforma de esta ley en 1996. La disposición visionaria tuvo un claro predominio en ambos momentos, lo cual no sorprende porque es la que adopta la mayor parte de las ONG ambientalistas, que —según el autor— constituyen “el núcleo duro del campo ambiental”. Una consecuencia de su predominio es la abundancia de definiciones ambiciosas: la “retórica desbordada” de la LGEEPA. En contraste con la abundancia de definiciones y principios, la ley creó pocos procedimientos novedosos y dejó una amplia discrecionalidad a las autoridades ambientales. De igual manera, debido al *antiurbanismo* propio de la disposición visionaria, la ley ambiental prestó poca atención a los problemas urbanos, pese a su obvia importancia para el tema ambiental.

La aplicación de la ley es más que eso: constituye también un proceso en el que se producen nuevas normas y se atribuyen nuevos sentidos a las reglas registradas en los textos jurídicos. Esto es especialmente cierto de la LGEEPA, pues al poco interés que sus principa-

les inspiradores tuvieron por los procedimientos, se suma la complejidad de la cuestión ambiental. Los propios científicos y expertos tienen posiciones divergentes e inestables respecto de los riesgos ambientales. Los protagonistas de la aplicación de la ley ambiental (y la generación de nuevas normas que le es inherente) son las autoridades ambientales federales. En cambio el Poder Judicial, las autoridades municipales y estatales, las comunidades e incluso las ONG, tienen una intervención más escasa, menos sistemática y menos efectiva. El autor señala cinco características de la aplicación de la ley ambiental: la eficacia desigual (mayor frente a las empresas formales que frente a las comunidades rurales y el mundo urbano); la fragmentación, el centralismo, la discrecionalidad y la legalización del deterioro (al establecer límites entre niveles *aceptables* e *inaceptables* de daño ambiental).

A pesar de sus deficiencias, la ley se ha convertido en un referente para todos los que participan en el campo ambiental, al grado de ocasionar una redefinición de las disposiciones originales.

Cuando se trata de reaccionar a las violaciones de la ley, la tensión entre visionarios y pragmáticos se transforma en una entre *punitivos* y *correctivos*. Cuando las empresas violan la ley, las ONG suelen pedir que se apliquen castigos ejemplares; pero cuando los responsables del daño ambiental son las comunidades indígenas o campesinas, prefieren las medidas correctivas antes que las punitivas.

De modo parecido, incluso los pragmáticos —como el economista

Gary Becker— pueden abogar por la aplicación de sanciones ejemplares con fines disuasivos.

Tal vez el principal reproche que puede hacerse al libro es que no analiza el momento más importante de la juridificación de la cuestión ambiental en México: la elaboración de la LGEEPA de 1988. Esta carencia cobra mayor importancia cuando uno la contrasta con el espléndido análisis que hace de la reforma de 1996, en la que el autor participó activamente en su calidad de titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Es muy probable que los dos procesos hayan tenido características muy parecidas: el predominio de las ONG, la influencia directa o indirecta del ambientalismo transnacional, la actitud pasiva de los legisladores, el pragmatismo a veces reticente o escéptico de los funcionarios, las contradicciones entre diferentes dependencias gubernamentales. . . No obstante, analizar el surgimiento de la LGEEPA hubiera permitido —entre otros beneficios— observar la dinámica del campo ambiental en un momento en que estaba menos desarrollado y todavía tenía —en cierto sentido— un carácter *prejurídico*. Debemos reconocer, empero, que hacer ese análisis hubiera requerido escribir un libro diferente (y mucho más largo).

Una impresión general que deja el libro es que las principales culpables de la “retórica desbordada” que caracteriza a la legislación ambiental mexicana son las ONG, portadoras de la disposición visionaria. Tal vez haya otras causas, más generales: la grandilocuencia de la ley parece ser un rasgo universal; y no es raro que los estados actúen como el famoso “monarca universal” de *El Principito*: imperioso pero razonable. Tal rasgo es especialmente visible en los países menos desarrollados. Es más fácil importar el ideal, las definiciones y los buenos propósitos, que crear las estructuras, instituciones y valores que en la práctica constituyen un sistema jurídico moderno. En esas circunstancias, a casi todos los involucrados les conviene ser a la vez visionarios tanto en las definiciones como en las declaraciones de principios, y pragmáticos en las medidas y procedimientos concretos.

Dejé para el final un punto muy importante: el libro está escrito con claridad y elegancia. Aunque su tema es complejo y el análisis, minucioso, no sólo logra atrapar la atención del lector sino —lo que es más difícil— mantenerla a lo largo de sus más de 500 páginas.