

DEBATE I

Charles Noble y John Wooding

En general la crítica de Daniel Faber y James O'Connor sobre los objetivos y la estrategia del movimiento ecologista de los Estados Unidos es convincente.¹ Estamos de acuerdo que los ecologistas son demasiado optimistas sobre los costes de la legislación ambiental, y que el crecimiento de la productividad probablemente disminuyó en los años setenta cuando se obligó a las empresas a asumir (algunos de) los costes de los riesgos ambientales y en el lugar de trabajo. También estamos de acuerdo en que, sin una reestructuración radical del sistema económico, los esfuerzos para limpiar el aire, la tierra, el agua y el lugar de trabajo interrumpirán la acumulación capitalista en las maneras descritas por los autores, y pondrán las cosas mucho más difíciles para el movimiento ecologista.

Pero disentimos de la crítica de Faber y O'Connor sobre el movimiento ecologista en tres puntos. Primero, irónicamente, opinamos que Faber y O'Connor son demasiado optimistas acerca de la función que ha hecho y puede hacer la administración de los EE.UU. para implementar las exigencias del movimiento ecologista. Segundo, dudamos que la legislación haya tenido una función decisiva en la crisis económica de los setenta y los ochenta, en contra de lo que sugieren los autores. En los Estados Unidos las leyes ambientales rara vez se cumplen por completo. Y porque son armas políticas que se emplean contra las reformas,

normalmente se exageran los costes de su cumplimiento. Por desgracia, ni Faber ni O'Connor reconocen este punto. Como resultado, probablemente se hincha el impacto económico de la política ambiental actual. Tercero, la discusión estratégica de los autores no se dirige a cómo se puede relacionar el movimiento ecologista y el movimiento de seguridad e higiene en el trabajo con el programa más amplio y mucho más radical que ellos sugieren.

Acerca del primer punto, parece que Faber y O'Connor adoptan una teoría del "Estado en la sociedad capitalista" y no del "Estado capitalista". Su historia de la política de la regulación implica un Estado potencialmente autónomo —un Estado para quien se apodere de él— cuyos fines están determinados principalmente por el cambio en el equilibrio de las fuerzas de las clases. En principio no tenemos inconvenientes, siempre y cuando se reconozca que el Estado de cualquier sociedad capitalista concede al capital una gama de protecciones institucionales y de procedimiento, protecciones que dificultan a los movimientos populares utilizar tal Estado eficazmente sin una reestructuración democrática considerable.

Para empezar, la separación estructural entre el Estado y la economía es un impedimento poderoso. Como O'Connor estableció en otra ocasión,² a pesar de un sector estatal omnipresente, el gobierno

¹ Daniel Faber y James O'Connor "La crisis ambiental y la crisis del ambientalismo", véase el artículo anterior.

² James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York, 1973).

subvenciona más que dirige el proceso actual productivo. Como consecuencia, ante la ausencia de un compromiso más amplio por parte del Estado en cuanto a regular la proporción y la composición de la acumulación capitalista, los departamentos reguladores sólo pueden reaccionar después del hecho frente a las iniciativas capitalistas.

Además, los "actores" del Estado sufren regularmente el castigo de las huelgas del capital cuando las normas amenazan a las ganancias del capital. Como resultado de eso, los representantes elegidos temen que sus acciones puedan perjudicar estos beneficios, y probablemente actúan para mitigar éstos efectos. Así lo demuestran los esfuerzos del presidente Ford para la desregulación del capital durante la recesión de 1973 a 1975, y los esfuerzos del presidente Carter al final de los años setenta para institucionalizar las iniciativas de Ford. Los gobiernos de los estados, donde recae la tarea de implementar las reglas sobre el ambiente y el lugar de trabajo, son especialmente vulnerables a estas presiones.

Los procesos administrativos de los EE.UU. también garantizan protecciones específicas para los intereses de la propiedad que protegen aún más a los capitalistas de las reformas ambientales y sobre el trabajo. Son procedimientos legales impuestos por el Congreso y la judicatura, que requieren que las administraciones permitan a los intereses regulados la oportunidad de enfrentarse a las reglas establecidas; una carga de la prueba impuesta por los tribunales impropia estricta para la regulación de sustancias tóxicas; y requisitos administrativos y legales para evaluar los riesgos y hacer balance de los costes y los beneficios.

La administración Reagan se dedicó especialmente a imponer estos límites a la regulación, pero no los inventó. Por el contrario, casi todas las leyes sobre la salud, la seguridad y el ambiente ya exigían el departamento regulador que evaluara las consideraciones múltiples —incluidos los efectos

económicos adversos— al establecer reglas. Por ejemplo, la Ley de Agua Limpia requiere que las normas de calidad de agua de los gobiernos estatales consideren el coste de la nueva tecnología y la antigüedad de las instalaciones y maquinaria actuales. La Ley de Aire Limpio exige análisis de coste-beneficio para las reglas de control de emisiones o que prohíben el uso de algunos combustibles o aditivos para los combustibles. Aunque estas leyes no requieren que las regulaciones del departamento dependan estrictamente de un análisis de coste-beneficio, sin embargo, ya mucho antes de Reagan, se utilizó el proceso de revisión económica para retrasar y difuminar la legislación sobre la salud, la seguridad y el ambiente.³

También se protegen los intereses económicos de otros modos. Reflejando la separación institucional entre el Estado y la economía, los departamentos reguladores dependen de empresas privadas y asociaciones de comercio para la obtención de información y de peritajes, que podrían estar (y lo están) adaptados para servir a fines privados. Además, es frecuente que los departamentos reguladores, por la presión política y de la ley o debido a una falta de recursos organizativos, releguen a organismos voluntarios o privados fijadores de normas la decisión sobre lo que es nocivo y en qué cantidad. La Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo [Occupational Health and Safety at Work Act], es un caso típico. En 1971, en tiempos de Nixon, la administración se aprovechó de una estipulación de esta ley para adoptar 400 normas sobre salud desarrolladas por organismos privados, que establecieron niveles permisibles de exposición muy tolerantes. En 1989, para actualizar sus normas, una vez más la administración se dirigió a un organismo profesional -The American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH)- para actualizar sus normas a pesar de la fuerte oposición de los movimientos obreros y de sanidad pública. Por desgracia, la influencia de los organismos profesionales sobre el establecimiento de normas

³ Charles Noble, *Liberalism at Work: The Rise*

and Fall of OSHA (Philadelphia, 1986), capítulo 6.

es a menudo omnipresente.⁴

Por tanto pensamos que Faber y O'Connor exageran al decir que la OSHA y el Departamento de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency), fueron suficientemente democráticos en sus estructuras para convertirse en "armas" de los movimientos obrero y ecologista de los años setenta.

Nuestro segundo punto de crítica es que Faber y O'Connor exageran la conexión entre los esfuerzos de protección ambiental y la crisis económica de los años setenta y ochenta. Una parte del problema tiene que ver con la (necesaria) dependencia de los autores hacia dudosas estimaciones de costes, presentadas por industrias reguladas para apoyar su oposición a la reforma, o por consejeros económicos y departamentos de la Casa Blanca que colaboran en la campaña de liberalización y desregulación. Estas estimaciones de costes exageran el impacto de la regulación ambiental.

Unas son bastante estúpidas y han sido desacreditadas con facilidad.⁵ Otras, no obstante, falsean la verdad de maneras más sutiles. Por ejemplo, confunden los efectos que seguirían de los objetivos legislativos (o lo que son, en el contexto político actual, los programas utópicos oficiales) y los costes reales de las normas que se han promulgado y desarrollado. Tomando un ejemplo que Faber y O'Connor citaron, el Consejo sobre la Estabilidad de Salarios y Precios [Council on Wage and Price Stability] ha calculado que costará 526.000 millones de dólares hacer cumplir las "medianamente estrictas" normas sobre los 2415 agentes

carcinogénicos conocidos o sospechados como tales. Pero en realidad la OSHA ha promulgado normas para menos del uno por ciento de estas sustancias tóxicas. De hecho, los cálculos de coste llevados a cabo por el gobierno y la industria casi siempre suponen la obediencia plena, mientras la realidad es bastante diferente. La inacción gubernamental es la regla general, no es la excepción.⁶ Desde luego, excepto unas pocas historias exitosas, como las emisiones de monóxido de carbono y dióxido de azufre, y DDT, PCB y la contaminación por plomo y mercurio, la contaminación ambiental aumenta rápidamente, y es retrasada sólo porque la economía crece poco.

Por desgracia, el intento de calibrar el impacto económico del ambientalismo tropieza con la falta de información fiable del impacto verdadero de los costes ambientales sobre la productividad y la rentabilidad. Por ejemplo, los datos sobre la productividad están bastante embrollados.⁷ Igualmente ambiguos son los datos sobre la rentabilidad. Al menos en parte, las inversiones en el control de contaminación se pueden compensar con reducciones de impuestos, altas tasas de rendimiento de los nuevos equipos de capital, y en algunos casos con los ingresos adicionales por el reciclaje industrial. No queremos insinuar que los capitalistas norteamericanos no hayan invertido grandes sumas en controlar la contaminación. Lo han hecho. Sin embargo, en este momento no estamos seguros de que se pueda saber el impacto de los costes del control de la contaminación sobre la rentabilidad capitalista.⁸ Parece, por tanto, que Faber y O'Connor exageran cuando

⁴ Barry I. Castleman y Grance E. Ziem, "Corporate Influence on Threshold Limit Values", *American Journal of Industrial Medicine*, 13, 1988.

⁵ Para un ejemplo especialmente notorio, véase Murray C. Weidenbaum y Robert DeFina, *The Costs of Federal Regulation of Economic Activity* (Washington D.C., 1978). Después véase Richard Kazis y Richard L. Grossman, *Fear at Work: Job Blackmail, Labour and the Environment* (New York, 1982).

⁶ Para un repaso general de la historia de las actividades ambientales gubernamentales hasta mediados de los años ochenta, véase Walter A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy* (Washington D.C., 1985). Para un informe aún más deprimente sobre las

regulaciones acerca del trabajo véase Noble, op. cit.

⁷ Véase por ejemplo, Paul R. Portney, "The Macroeconomic Impact of Federal Environmental Regulations", en Henry M. Peskin, y otros, eds., *Environmental Regulations in the U.S. Economy* (Baltimore, 1981); Wayne G. Bray, "The Cost of Regulation: OSHA, EPA and the Productivity Slowdown", *American Economic Review*, 77/5, 1987; Klaus Conrad y Catherine J. Morrison, "The Impact of Pollution Abatement Investment on Productivity Change: An Empirical Comparison of the U.S., Germany and Canada", *Southern Economic Journal*, 55, enero, 1989.

⁸ Un estudio de la OECD concluye que el impac-

subrayan la función del movimiento ecologista en la crisis económica actual, sobre todo dado que hay muchas más fuerzas destabilizantes en el mundo y en la economía norteamericana de hoy.

Nuestro tercer y último punto es que pensamos que Faber y O'Connor no reconocen uno de los verdaderos logros de los movimientos ecologistas y de seguridad y higiene en el lugar de trabajo. Aunque no tuvo éxito en reducir los peligros, o en democratizar el Estado, la legislación introdujo al Estado en el proceso productivo y ayudó promover la lucha ideológica librada por los activistas de la salud y la seguridad, acerca de la organización del trabajo, de las tecnologías apropiadas y el control social del proceso laboral.

Efectivamente, como dicen Faber y O'Connor, las estrategias políticas de los movimientos ecologistas (y añadiríamos, del movimiento sindicalista) no han sido movilizadoras y a menudo el análisis económico que acompaña a sus actividades es rudimentario. Pero para muchos activistas, las luchas populares de base contra los sufrimientos causados por los peligros del trabajo y al ambiente han sido instructivas. Estas luchas han tenido una función importante para construir la izquierda en los EE.UU. desde los años sesenta. Han fortalecido a los obreros y a las comunidades, no solamente al Estado, en la lucha contra la dominación empresarial. Aunque este movimiento es pequeño y periférico, es un producto importante de la lucha en favor de la naturaleza en los años sesenta y setenta.

Esto nos lleva al problema de la estrategia política. Las tareas son fáciles de determinar en términos generales. Un movimiento de ecología socialista necesita desarrollar una estrategia política que se conecte y se construya sobre las actividades de las bases de los movimientos ambientales y de seguridad e higiene laboral, de aquí y del extranjero, y que plantee una alterna-

tiva económica al capitalismo, que sea a la vez socialista, internacional y ecológica.

Faber y O'Connor dan algunas líneas directrices interesantes, pero hay que desarrollarlas más. Ellos sostienen que es necesario ir más allá de la política ambiental nacional, local y monotemática, hacia un movimiento internacional y de amplia base. Pero, ¿cuáles son las implicaciones organizativas de esta estrategia? Por ejemplo, ¿dónde cabe el propuesto Partido Verde norteamericano? ¿Y qué relación tiene este movimiento internacional con las organizaciones de base ecologistas y obreras? Tal vez lo más importante es cómo puede el movimiento despojar al Estado regulador de sus compromisos institucionales con el capital.

También hay que pensar claramente en cómo el movimiento espera comunicarse con las personas que entran en la lucha por primera vez. ¿Cómo, en un ambiente desmovilizado políticamente, se puede predicar el escepticismo respecto del valor de las reformas parciales y simultáneamente animar a la gente a retomar algún control sobre sus vidas de manos del Estado y del capital? En el nivel práctico necesitamos pensar de manera concreta acerca de la función que la actividad política reformista puede tener en la lucha, y cómo los activistas pueden trabajar hoy para aumentar la protección contra los peligros mientras a la vez promueven una visión del trabajo, una tecnología y una economía radicalmente diferentes.

Finalmente los autores no aclaran cómo fusionar de manera eficaz los intereses ecológicos y de clase. El marxismo da prioridad necesariamente a las clases; la ecología da prioridad a la naturaleza. Con su formulación de "Dos caminos al socialismo" en el primer número de CNS⁹ O'Connor argumenta que los dos se encuentran alrededor del tema de la democracia radical. Pero no queda claro qué sería ésta. En

to global de la protección ambiental sobre los beneficios industriales "no ha sido importante", pero no ofrece datos para apoyar esta afirmación. OECD, *Environment and Economics* (Paris, 1985), pág. 52

⁹ James O'Connor, "Capitalismo, Naturaleza, Socialismo: Una introducción teórica", en CNS, 1, otoño 1988. [Véase el artículo de J. O'Connor en este número de *Ecología Política*].

la ausencia de un conjunto de condiciones de fondo y formas institucionales definidas más claramente, es difícil imaginar cómo la "democracia radical" resolvería los con-

flictos entre el socialismo y la ecología, que llevan a muchos activistas en ambos movimientos a rechazarse mutuamente.