

El derecho y la globalización desde abajo

Hacia una legalidad cosmopolita

Boaventura de Sousa Santos
César A. Rodríguez Garavito
(Eds.)

Fran Ansley	Marisa Matias
Luis Carlos Arenas	Marjorie Mbilinyi
João Arriscado Nunes	Chandrika Parmar
Susana Costa	José Manuel Pureza
Peter P. Houtzager	Balakrishnan Rajagopal
Heinz Klug	Mary Rusimbi
Jane E. Larson	Ronen Shamir
Shiv Visvanathan	



El derecho y la globalización desde abajo : Hacia una legalidad cosmopolita / Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, editores ; traducción de Carlos F. Morales de Setién Ravina. — Rubí (Barcelona) : Anthropos ; México : UAM-Cuajimalpa, 2007
351 p. ; 24 cm. — (Libros de la Revista Anthropos)

Tit. orig.: "Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality". Bibliografías
ISBN 978-84-7658-834-5

1. I. Santos, Boaventura de Sousa, ed. II. Rodríguez Garavito, César A., ed. III. Morales de Setién Ravina, Carlos F., tr. IV. Universidad Autónoma Metropolitana - Cuajimalpa (México) V. Colección

Título original: *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*
Traducción de Carlos Morales de Setién Ravina

Primera edición en Anthropos Editorial: 2007

© Cambridge University Press, 2005

© de la traducción Carlos Morales de Setién Ravina, 2007

© Anthropos Editorial, 2007

Edita: Anthropos Editorial. Rubí (Barcelona)

www.anthropos-editorial.com

En coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, México

ISBN: 978-84-7658-834-5

Depósito legal: B. 32.340-2007

Diseño, realización y coordinación: Anthropos Editorial

(Nariño, S.L.), Rubí. Tel.: 93 697 22 96 Fax: 93 587 26 61

Impresión: Novagràfik. Vivaldi, 5. Montcada i Reixac

Impreso en España - *Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Capítulo XV

El derecho medioambiental desde abajo y la democracia en la sociedad del riesgo: experiencias portuguesas en el contexto europeo

João Arriscado Nunes, Marisa Matias y Susana Costa¹

15.1. Introducción

Los problemas a los que se enfrentan las llamadas «sociedades del riesgo» (Beck 1992),² entre los que estarían los problemas medioambientales, se comprenden mejor dentro del contexto de lo que Santos (2002: 72-75) ha llamado el colapso o la crisis del modelo de cambio social «normal» y, en particular, la crisis de las estrategias para conseguir la hegemonía y generar la confianza usadas por el Estado y que se basaban en dos instituciones fundamentales: el derecho y la ciencia. Las respuestas a la crisis han alimentado algunas experiencias innovadoras de acción ciudadana y participación democrática.

Este capítulo retoma estas cuestiones y presenta el debate acerca de las luchas sobre el derecho y las políticas medioambientales en Portugal, como país semiperiférico* dentro de un espacio regional-continental central como es la Unión Europea (UE). Nos proponemos tres fines: escribir y discutir la interacción de los niveles global, europeo y nacional en la construcción de la normatividad y la legislación medioambiental nacional; caracterizar las tensiones y conflictos que sur-

1. Este capítulo se basa parcialmente en la investigación para los proyectos «Analyzing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts» (PubAcc-HPSE-CT2001-00076) y «Science, Technology and Governance in Europe» (STAGE-HPSE-CT2001-50003), ambos financiados por el 5.º Programa Marco para la Investigación de la Comisión Europea; «Reinventing Social Emancipation: Towards New Manifestos», financiado por las Fundaciones MacArthur (Grant Award #98-52316-GSS) y Gulbenkian; y la tesis de Marisa Matias para la obtención del título de la Maestría en Sociología de la Universidad de Coimbra. Se completó con investigación adicional y un reanálisis de los materiales producidos para esos proyectos. Le damos las gracias a los miembros de los equipos de PubAcc y STAGE por sus comentarios sobre los materiales en portugués. Boaventura de Sousa Santos inspiró muchas de las ideas que hemos intentado explorar y sugirió nuevas formas de uso para nuestros materiales. El Centro para los Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra nos proporcionó las condiciones que hicieron posible este trabajo.

2. Sobre las nuevas formas de ciudadanía «técnica», «científica» o «verde» en Europa y las críticas a las tesis de Beck, véase Irwin (1995); Irwin y Michael (2003); Callon, Lascoumes y Barthe (2001); Barry (2001); Jamison (2001); y Fisher (2000).

* Véase nota * del traductor en p. 62.

gen de los intentos de aprobar políticas medioambientales en entornos locales invocando la legalidad del Estado; y, finalmente, examinar la aparición y la dinámica de los actores colectivos en sus luchas sobre el medio ambiente, estudiando sus relaciones con los niveles y modos de intervención social y de legalidad, y también su oposición simultánea a las políticas medioambientales nacionales y a las apropiaciones hegemónicas de la normatividad medioambiental internacional y europea. Se examinará en detalle un caso en torno al conflicto en relación con el tratamiento y el depósito de residuos tóxicos. La sección final discute ese caso a la luz del nuevo conjunto de cuestiones planteadas por Santos (2002) sobre las condiciones necesarias para poder apropiarse contrahegemónicamente del derecho.

15.2. El derecho, el medio ambiente y los dilemas de la «modernización ecológica»

A partir de los años setenta, circularon explicaciones influyentes sobre la existencia de una crisis medioambiental global, que fueron ampliamente debatidas en foros internacionales. Ejemplos de ello son la Conferencia de Naciones Unidas de 1972 sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, o la Cumbre de la Tierra de 1992, en Río de Janeiro, entre otros eventos. En respuesta a esta crisis, se requerirían supuestamente políticas integradas y generales que se incorporaran dentro del marco de los acuerdos sociales e institucionales existentes. Esas políticas deberían basarse en la gestión científica y en los nuevos avances en análisis de sistemas. Distintas instituciones internacionales (como las Naciones Unidas y la OCDE) o «*thinktanks*»* encargaron versiones distintas de este proyecto durante los años setenta y ochenta, aun cuando ellas mismas idearon también soluciones alternativas a la ya mencionada. Sin embargo, vista desde el Sur, la idea de la existencia de una crisis global se consideraba a menudo como una distracción que desviaba la atención de los problemas locales, que eran los que afectaban a la mayoría de la población del mundo. La elaboración de un mapa de este debate es un indicador importante de la división existente entre Norte y Sur alrededor del diagnóstico y la respuesta a los problemas medioambientales.³

Una segunda línea de cambio surge a partir de las transformaciones en la estrategia y los modos de intervención de muchas organizaciones en defensa del medio ambiente. Después del relativo declive de las campañas como instrumento de movilización (más específicamente, de la campaña contra la energía nuclear),

* Organizaciones sin ánimo de lucro compuestas por grupos de especialistas sobre un tema. [N. del T.]

3. Varios informes publicados entre 1970 y 1980 (como el informe *Limits to Growth* de 1972 del Club de Roma y el informe *Our Common Future* de 1987 de las Naciones Unidas, conocido como el informe Brundtland) comparten muchas presunciones, como la existencia de una crisis ecológica global y el papel de los expertos y los científicos y de la gestión científica para responder a la crisis. Pero extraen diferentes consecuencias políticas. Véase Hajer (1995) para una discusión más completa. Sobre las implicaciones de la tesis de la «crisis global» para la definición de los problemas y las políticas y de los niveles en los cuales se identifican estos problemas, véase Taylor (1997) y Buttel y Taylor (1992). Como veremos, es una cuestión central en los conflictos locales sobre tratamiento de residuos.

que tuvieron su clímax a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, las organizaciones en defensa del medio ambiente han orientado su acción hacia la preocupación creciente que hay por imaginar respuestas factibles a los problemas medioambientales que están bien identificados, lo cual sería parte de una estrategia a favor de un desarrollo medioambiental sostenible. Ello dio lugar al llamado saber experto «verde» como un activo para poder hacerse con un lugar en el campo naciente de la modernización ecológica.⁴

La idea de modernización ecológica surgió como una justificación para reconciliar, en un orden capitalista de la sociedad, el crecimiento económico con la preocupación por la protección medioambiental y el agotamiento de los recursos. En ese orden se contemplaba la regulación de medio ambiente como un juego «gana-gana» o de suma positiva; la contaminación se definía como un problema de ineficiencia que debía «arreglarse» a través de tecnologías más eficientes (es decir, «verdes» o «más limpias»); el «equilibrio de la naturaleza» debía respetarse; los enfoques «remediales» hacia el medio ambiente debían reemplazarse por enfoques «preventivos»; y el crecimiento sostenible se convirtió en la alternativa frente a los modos prevalecientes de crecimiento (Hajer 1995: 65). Sin embargo, la modernización ecológica es un programa heterodoxo. Puede concebirse de un modo «tecnocorporativo» o de un modo «reflexivo». El primer modo se apoya en soluciones tecnoinstitucionales a los problemas y en el papel conductor de la ciencia y del desarrollo tecnológico para proporcionar soluciones «verdes» a los problemas medioambientales. El modo reflexivo reconoce la relevancia fundamental de la política y la necesidad de movilizar a los ciudadanos para que aporten soluciones que sean sostenibles socialmente y justas para la política del medio ambiente (Hajer 1995: 281).

A pesar de las diferentes definiciones, muchas veces contradictorias, que dan los diversos actores de qué es el desarrollo sostenible, o del rechazo directo del concepto por algunos, y de los cambios radicales de política de los Gobiernos neoconservadores en varios países europeos y en los Estados Unidos hacia políticas contrarias a la intervención legislativa en años recientes, el desarrollo sostenible es un principio fundamental en las declaraciones europeas sobre políticas públicas y subyace a muchas de las iniciativas políticas de las organizaciones internacionales y de los Estados nacionales.⁵

Sin embargo, en diferentes países y regiones del mundo han emergido voces y fuerzas de disenso. Se apoyan en numerosas formas de conocimiento y distintas experiencias, algunas de ellas no muy distintas de las disciplinas científicas y de las formas de conocimiento experto reivindicadas por los promotores hegemónicos del desarrollo sostenible. También sostienen que se necesita una legislación medioambiental y adecuados marcos jurídicos. Pero parten de premisas muy distintas y frecuentemente son actores comprometidos con la consecución de cambios radicales en los modelos dominantes de crecimiento económico, desarrollo

4. Sobre esto, véase Hajer (1995) y Jamison (2001).

5. Para discusiones sobre este tema, véase Redclift (1987, 1999); Sachs (1999); Jamison (2001), y las contribuciones de Kenny y Meadowcroft (1999), Jamison y Rohracher (2002) y Jamison (1998). Un enfoque alternativo, basado en las experiencias del Sur (Colombia) puede encontrarse en Escobar (2000).

tecnológico y consumo. Su concepción de la sostenibilidad es incompatible con el intento de fomentar un círculo virtuoso entre una economía capitalista, basada en el modelo actual de acumulación y en la confianza errónea en la capacidad tecnoinstitucional de poder realizar los «ajustes» necesarios en caso de mal funcionamiento del mercado.⁶

Los conflictos sobre el tratamiento y el depósito de los residuos tóxicos aportan un nuevo significado a la controvertida idea de «sostenibilidad». Estos conflictos aparecen en las encrucijadas de las luchas contra la exclusión, la marginalización y el intento por silenciar a grupos de personas o poblaciones locales que se ven particularmente afectadas por las «externalidades» del modo dominante de organización social y económica asociado con la globalización neoliberal, por un lado, y por la degradación medioambiental y los peligros para la salud, por el otro.⁷ Como otras clases de luchas, pueden originarse nacional o localmente, y a menudo se organizan internacionalmente, dando lugar a iniciativas que explícitamente buscan la confrontación con la globalización neoliberal y sus consecuencias económicas, sociales, políticas y medioambientales. Esas iniciativas buscan también activamente alternativas frente a la globalización neoliberal. En conjunto, estas iniciativas constituyen parte de la globalización contrahegemónica y «se concentran en la lucha contra la exclusión social, una lucha que en su sentido más amplio comprende no sólo las poblaciones excluidas, sino también la naturaleza» (Santos 2002: 459). Tanto las fuerzas hegemónicas como las contrahegemónicas usan las discordancias entre niveles de legalidad y de regulación existentes dentro de estructuras complejas, que también se despliegan en varios niveles distintos, como el que caracteriza el espacio interior de la UE: también manipulan las bien conocidas discrepancias entre el derecho en los libros y el derecho en acción y los efectos del no cumplimiento o del cumplimiento parcial de las normas. El derecho (en este caso, el derecho medioambiental) y los marcos legislativos asociados con él no son (ni pueden nunca llegar a ser) únicamente formas de controlar un campo concreto de prácticas sociales. El medio ambiente aparece como un espacio de intersección de procesos heterogéneos (biológicos, psicológicos, tecnológicos, cognitivos, sociales, culturales, legales, y políticos) que dan lugar a una «complejidad no regulada» (Taylor 2001, 2003). Esa complejidad no puede abarcarse en su totalidad por los marcos regulatorios o legales.

Muchas veces ocurre que las luchas medioambientales locales se descalifican por las fuerzas hegemónicas como manifestaciones «emocionales», basadas en la ignorancia y en temores irracionales, que serían: el resultado de manipulaciones por intereses ocultos (o no tan ocultos); ejemplos del síndrome «NIMBY» (iniciales de la expresión anglosajona coloquial «not in my back yard», que traducimos aquí

6. Sobre estos movimientos e iniciativas, véase Santos (2002: capítulo 9). Para una discusión útil sobre la diversidad de los movimientos medioambientales en todo el mundo con una clara orientación contrahegemónica, véase Martínez-Alier y Guba (1997) y Peet y Watts (1996).

7. Sobre tratamiento de residuos tóxicos, los efectos en la salud de los contaminantes medioambientales y las propuestas de políticas alternativas para el tratamiento y la disposición de los residuos, véase Hofrichter (2000), Gottlieb (2001), Thornton (2000), Kroll-Smith, Brown y Gunter (2000), y McCally (2002).

como «no en el patio de mi casa»); o negativas egoístas a contribuir a la solución de problemas colectivos. «Pasar de un nivel inferior a otro superior» en el conflicto y forjar alianzas con otras luchas y otros actores nacionales y transnacionales son estrategias fundamentales para escapar de la descalificación que padecen las acciones y las luchas ciudadanas cuando se les endosa el adjetivo de «locales».

El estudio de caso que se discute en la sección cuarta de este capítulo analiza los diferentes usos del derecho como recurso en una lucha medioambiental particular contra el depósito y la gestión de desechos tóxicos y de cómo el propio objeto de la lucha se construyó como una amalgama heterogénea entre lo científico-técnico, lo legal, lo político, lo económico y lo sociocultural (Irwin y Michael 2003), que movilizó a una variedad de actores en los niveles local, nacional y transnacional. Pero, primero, estudiemos brevemente los marcos institucionales y jurídicos europeos y portugueses en los que se enmarcó esta lucha.

15.3. El derecho y las luchas medioambientales en los contextos europeos y portugueses

15.3.1. El contexto europeo

La UE y, en particular su órgano ejecutivo, la Comisión Europea, es una gigantesca máquina de producción normativa que adopta la forma de reglamentos y directivas* que obligan a los Estados miembros. Estos reglamentos y directivas cubren prácticamente todas las áreas de la vida pública, sin excluir el medio ambiente. Los retrasos o el fracaso en transponer las directivas al derecho doméstico de los Estados miembros dan lugar a situaciones en las cuales los ciudadanos o los interesados en un sector concreto pueden invocar la legalidad europea contenida en esas directivas con el propósito de defender sus reclamaciones. Pero los instrumentos que permitan hacer esas reclamaciones efectivas dentro del territorio cubierto por la jurisdicción del Estado-nación no existen (aunque sí pueden presentarse ante los tribunales europeos). Por ello, dentro de los espacios nacionales, las luchas contrahegemónicas suelen verse como reivindicaciones por la

* Las formas legislativas por excelencia en la Unión Europea (y antes en la Comunidad Europea). Son los reglamentos y directivas. A pesar del nombre, el reglamento se asemeja en sus efectos a una ley ordinaria: su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea obliga al inmediato cumplimiento de sus normas. Las directivas, sin embargo, requieren de la intervención del legislador, puesto que supuestamente sus normas recogen objetivos de la política legislativa, pero sin fijar los medios concretos para alcanzarlos. En otras palabras, su desarrollo legislativo se deja a cada Estado miembro. Ahora bien, para evitar que los Estados evadan el cumplimiento de sus obligaciones, el Tribunal de la UE ha determinado que frente a la inacción de un Estado en desarrollar una directiva en el tiempo establecido en la misma para hacerlo, los ciudadanos podrán alegar ante los tribunales ordinarios aquellas normas de la directiva que puedan ser de aplicación directa. Es lo que se conoce como «efecto directo» de las directivas europeas. Los autores, en este sentido, señalan el caso más normal, que es la falta de posibilidad de alegar las normas de una directiva no traspuesta dentro del derecho nacional. Pero el lector debe saber que, en teoría y en la práctica, aunque con limitaciones, puede pedirse ante un juez que atienda una demanda en donde se usen normas de una directiva no traspuesta a tiempo por un Estado. [N. del T.]

trasposición de esa normativa al interior del derecho doméstico o por la aplicación efectiva de las directivas o los reglamentos. En países en los cuales se aprobó la legislación en campos como el medio ambiente o la protección de los consumidores como consecuencia de la entrada de ese país en el espacio supranacional de las Comunidades Europeas (hoy en día, UE) a todos los efectos prácticos, esa clase de reivindicación es una característica común de cómo se utiliza el derecho en espacios de oposición dentro del espacio europeo.⁸

La reelaboración europea del área del medio ambiente ha dado forma legal a la perspectiva de la modernización ecológica.⁹ Su finalidad es construir un modelo de desarrollo basado en la economía capitalista, la innovación tecnológica y un Estado de bienestar reformado (el llamado «modelo social europeo») compatible con la protección medioambiental y la renovabilidad de los recursos, mediante estrategias de desarrollo sostenido.

15.3.2. *El contexto portugués*

Más allá de los parecidos con otros países en el interior de la UE, algunas de las peculiaridades de Portugal como sociedad semiperiférica son particularmente interesantes desde el punto de vista del tema de este capítulo (Santos 1990, 1993). Entre ellas señalaríamos: la ausencia de una sociedad civil organizada y fuerte, que se apoye en movimientos sociales y organizaciones y asociaciones cívicas; un Estado de bienestar incompleto y débil, que va aparejado a una sociedad de bienestar fuerte; y una distancia entre la definición formal de los derechos de los ciudadanos y el acceso real a estos derechos, y también entre una legislación avanzada y prácticas sociales conservadoras. Las diferencias con otros países de la UE no son sólo de tipo cuantitativo, sino que incluyen también características estructurales y dinámicas sociales que son el producto de trayectorias históricas específicas. En 1974, Portugal salió de una larga dictadura de 48 años, que fue derrocada por un golpe militar tras el que se abrió un período revolucionario que duró hasta noviembre de 1975 y que contempló el fin del imperio colonial portugués. La Constitución de 1976 y, en ese mismo año, las primeras elecciones al Parlamento, la presidencia y el Gobierno local, señalaron la aparición de un período de «normalización» del régimen democrático, y condujo a la entrada de Portugal en las Comunidades Europeas (hoy UE) en 1986.

El grado y la persistencia de la distancia entre los marcos legales y las prácticas sociales, entre «el derecho de los libros» y el «derecho en acción», a pesar de las reformas constitucionales, los cambios en las políticas gubernamentales y la integración europea, subrayó el carácter estructural de esta característica muy visible tanto en los periodos estables políticamente como en los periodos de cambio. Sus

8. Cuando existe legislación que regula el medio ambiente antes de la entrada de un país en la UE (como en Escandinavia), las luchas pueden tener como objeto evitar los intentos de «rebaja» de la legislación nacional a través de los estándares europeos, que se ven como menos avanzados.

9. Los Planes de Acción Medioambiental sucesivos comenzaron en los años setenta y proporcionaron el marco político para esta legislación. El plan actual, de 2002, es el sexto. Para una información detallada sobre estos planes, véase <http://europa.eu.int/comm/environment/>

expresiones más evidentes son la falta de cumplimiento de la legislación, debido a la ausencia de un marco normativo complementario, el cumplimiento selectivo y parcial de las leyes, y la necesidad de adoptar medidas excepcionales para el cumplimiento de las leyes.

En Portugal, el mercado como principio de regulación social nunca tuvo la misma relevancia que en otros países, como es el caso de los principales países de la UE. En contraste, el Estado aparece como una especie de ente tutor de la sociedad portuguesa. Sin embargo, lejos de ser un Estado fuerte, está interconectado con muchos intereses organizados y grupos de presión empresariales. En las últimas dos décadas, ha habido iniciativas del Estado para reducir su presencia ubicua en la sociedad portuguesa mediante la creación y la promoción de una «sociedad civil secundaria», producto de iniciativas de creación de la sociedad civil «desde arriba», sin la dinámica subyacente a los movimientos sociales o las iniciativas de base popular, dando lugar a lo que Santos (2002: 457) ha llamado una «sociedad civil extraña», en la cual sectores de la sociedad reciben derechos políticos y civiles, pero se les niega realmente el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales, entre los que estarían los derechos medioambientales.

La Constitución de 1976 reconoció explícitamente los derechos medioambientales como derechos ciudadanos básicos. Pero el primer movimiento hacia una política medioambiental general tuvo que esperar hasta que Portugal se unió a las Comunidades Europeas en 1986, como también ocurrió en otras áreas de la vida política y social. El nuevo campo de la política medioambiental fue principalmente el resultado de los cambios efectuados en el derecho doméstico para cumplir con las directivas y reglamentos europeos, y abrió un espacio y nuevas posibilidades de legitimación y de llamamiento a la acción ciudadana para hacer que el Estado, la administración y el sistema político se sometieran a un mayor control público (Gonçalves 2001).

Los hitos en la política medioambiental de Portugal han sido la primera *Lei de Bases do Ambiente* (ley medioambiental general), redactada en 1987 siguiendo los requisitos establecidos por la UE, y la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1990, considerado como un reconocimiento formal del medioambiente como un sector esencial de las políticas gubernamentales. Sin embargo, está todavía por hacerse la definición y producirse el cumplimiento efectivo de un marco jurídico y regulatorio completo en el campo medioambiental. Las discrepancias entre los marcos jurídicos y la práctica política y administrativa persisten, aunque se expresen en ocasiones de manera distinta.

Los años ochenta fueron también testigos de la aparición de nuevos actores colectivos en el campo medioambiental. Se crearon organizaciones medioambientales nacionales y locales, a menudo como respuesta a problemas locales concretos. A pesar de que se subraya a menudo su relativa debilidad en comparación con los movimientos de otros países europeos (Rodrigues 1995), algunas de estas organizaciones tienen un carácter público notable. Una de ellas, Quercus, se ha convertido en uno de los principales actores en el campo medioambiental, gracias a una combinación de conocimiento científico de alto nivel e intervención pública. A lo largo de los años, Quercus ha fortalecido su activismo. También se ha destacado la importancia de las asociaciones locales, conocidas como *Associações*

de *Defesa do Ambiente* (ADA), en cuestiones como los impactos locales de los residuos industriales peligrosos y de los hogares.¹⁰

La gestión de los desechos tóxicos se estableció como prioridad cuando un Gobierno de minoría socialista se hizo con el poder en 1995, aunque las primeras medidas que se ocupan de este problema datan de 1985. A continuación, en 1996, se aprobó la creación del *Instituto dos Resíduos* (IR), y en 1997, una ley general sobre gestión de los residuos y la definición de planes estratégicos para los residuos sólidos de las unidades familiares (PERSU), los residuos de los hospitales (PERH), los residuos industriales (PESGRI) y los residuos agrícolas (PERAGRI).

El periodo de 1975 a 1978 había sido testigo de las primeras movilizaciones importantes sobre cuestiones medioambientales en Portugal, como fueron las protestas masivas con participantes de varios países europeos que tuvieron lugar en Ferrel (en el centro de Portugal) contra una central nuclear cuya construcción estaba planeándose. Pero el verdadero impulso al activismo medioambiental ocurrió en los años noventa, con protestas en todo el país dirigidas contra las políticas gubernamentales para la construcción de sitios para la incineración o coincineración de residuos industriales peligrosos y la creación de vertederos para los residuos domésticos. Ello convirtió el tratamiento de los residuos en un espacio central y conflictivo en la vida política y social portuguesa durante la última década, y ha recibido bastante cobertura en los medios de comunicación. ¿Qué decisiones políticas específicas provocaron estas protestas? ¿Cuáles eran las reivindicaciones de aquellos que protestaban y sus diversas estrategias de movilización colectiva? ¿Quiénes fueron los nuevos actores colectivos que emergieron de estos conflictos? ¿Cómo utilizaron las diferentes formas de legalidad los distintos actores en estos conflictos?

El caso que se presenta a continuación nos da un conveniente punto de entrada para explorar estas cuestiones.

15.4. Las luchas medioambientales y los usos contrahegemónicos de la legalidad: un estudio de caso¹¹

En 1996, se creó Scoreco, un consorcio que incluía dos compañías cementeras portuguesas (Cimpor y Secil) y una compañía francesa (Suez Lyonnaise des Eaux), con el propósito de impulsar la coincineración como una nueva tecnología que ofrecía un medio viable para el tratamiento y la gestión de los residuos industriales peligrosos, y también como medio para generar energía para los hornos de cemento a partir de los desechos producidos por los propios hornos. En diciembre de 1998, se seleccionó Souselas¹² como uno de los cuatro lugares posibles para las instalaciones de coincineración, junto con Maceira, en el distrito de Leiria. La controversia pública posterior y las primeras protestas contra esta decisión se

10. Para detalles sobre estos planes, véase Nunes *et al.* (2002, 2003) y Matias (2002).

11. Esta sección se basa en Matias (2002) y en Nunes y Matias (2003).

12. Una pequeña parroquia en el municipio de Coimbra, situada a unos 5 km del centro de la ciudad, que tenía 3.144 habitantes en 2001. Maceira fue sustituida posteriormente por Outão, situada en un parque natural, cerca de Setúbal.

convirtieron en una cuestión fundamental dentro del debate político local y nacional. En enero de 1999, se creó el Comité para la Lucha contra la Coincineración (CLCC).¹³ La población local consideró este proceso como otro episodio más en la historia de su difícil coexistencia con una planta cementera y sus impactos en la salud y el medioambiente, que duraba ya 25 años. La falta de información sobre el funcionamiento de la planta cementera y la consecuente desconfianza de la población fueron cruciales para que aparecieran concepciones alternativas a la coincineración y sus impactos.¹⁴

La controversia y la protesta duró al menos un periodo de casi cuatro años. A partir de las iniciativas de los ciudadanos locales y de otros actores involucrados o aliados, el movimiento de protesta realizó dos peticiones al Parlamento, presentadas en enero de 1999, que reunieron en torno a 65.000 firmas (50.000 de Coimbra y 11.000 de Leiria). En ellas se exigía que se revocase la decisión del Gobierno y dieron lugar a varias iniciativas locales en las que los movimientos sociales y las organizaciones de la ciudadanía local se reunían para discutir los textos de las iniciativas legislativas con miembros del Parlamento. Todo ello estuvo acompañado de manifestaciones populares, sentadas y concentraciones frente al molino de cemento en Souselas; experimentos en «epidemiología popular» (véase *infra*) y la organización del Foro Internacional sobre Coincineración en abril y junio del año 2000. La primera sesión del Foro se concentró en las alternativas a la coincineración, con la participación de un especialista en hornos de cemento, un experto en producción limpia, un funcionario de la Comisión Europea (con conocimiento experto sobre las estrategias para la gestión de residuos) y un representante del Ministerio de Medio Ambiente portugués. La segunda sesión, con participación pública, reunió activistas, expertos y científicos sociales, todos ellos con un enfoque distinto, que discutieron las dimensiones sociales y políticas de la gestión de residuos industriales y de la participación ciudadana. La intervención de expertos con ideas distintas fue fundamental en un debate en el cual la controversia técnica y científica se convirtió pronto en un aspecto esencial del conflicto.

Desde muy temprano, todos los partidos de oposición representados en el Parlamento apoyaron una propuesta para la suspensión de la coincineración hasta que una comisión científica pudiera determinar si era el método disponible más seguro (como decían sus defensores) para el tratamiento de los desechos industriales peligrosos. Ésta había sido una de las exigencias del movimiento de protesta, y la redacción de la propuesta de ley que se presentó al Parlamento fue el resultado de intensos intercambios entre los representantes del movimiento y los miembros del Parlamento. En abril de 1999, se redactaron, de hecho, dos propuestas de ley, una por el Parlamento, que creó el «Comité científico independiente para el tratamiento de los residuos industriales peligrosos», y otra por el Gobierno, que creó el «Comité científico independiente para el control medioambiental y

13. Sobre la composición del comité, véase Matias (2002). Incluía, entre otras personas, organizaciones ciudadanas como la asociación cívica Pro Urbe, sindicatos y organizaciones empresariales locales, asociaciones medioambientalistas locales y nacionales, y el consejo de la parroquia de Souselas.

14. Estos procesos se relacionan con las formas en las cuales los actores enmarcan «sus demandas, sus oponentes y sus identidades» (McAdam, Tarrow y Tilly 2001: 16).

la supervisión de la co-incineración». La reglamentación «dual» de la *Comissão Científica Independente* (CCI) se «resolvió» por otra ley, aprobada por el Gobierno ese mismo día, en la que se declaraba que los dos Comités debían considerarse uno y el mismo. Además, prevalecía la definición del Gobierno —más reducida— del alcance de la tarea del Comité y se excluía la evaluación de métodos alternativos de incineración. El Comité excluyó a aquellos expertos que habían expuesto públicamente sus críticas a la co-incineración, y el trabajo de sus miembros se basó en gran parte en artículos académicos, la mayoría de ellos documentos producidos por la industria del cemento. El resultado del trabajo de la CCI fue anunciado (estratégicamente) el día antes de que comenzara el Foro Internacional organizado por los opositores a la co-incineración. En una entrevista con un periódico nacional, el ministro de Medio Ambiente declaró: «Cuatro científicos están totalmente de acuerdo. Es el momento de adoptar una decisión política sobre el asunto basada en la ciencia y el conocimiento objetivo y no en el prejuicio, la ignorancia y la demagogia» (*Público*, 20 de mayo del 2000). La ciencia se convirtió así en la última fuente de legitimidad para la política del Gobierno. Pero el informe se enfrentó a la crítica de expertos con ideas distintas y, especialmente, a la de la asociación medioambientalista *Quercus*.

En julio y agosto del año 2000, el proceso se detuvo nuevamente gracias a una iniciativa parlamentaria del Partido Verde. En el interior de la CCI se formó un segundo comité de expertos, el Grupo de Trabajo Médico (GTM), para valorar los efectos sobre la salud de la co-incineración. El presidente del GTM era uno de los miembros de la CCI y sus resultados se hicieron públicos en diciembre del año 2000: la co-incineración no tenía efectos perjudiciales para la salud de las poblaciones locales, y el control de las emisiones aseguraría que los riesgos fueran «socialmente aceptables». Uno de los miembros del GTM, sin embargo, votó en contra del informe, invocando las incertidumbres en torno a las consecuencias de la exposición a las emisiones generadas por la co-incineración. Durante los 60 días que el informe médico estuvo abierto a discusión pública, se enviaron 11.650 comentarios escritos al Ministerio de Medio Ambiente refutando los resultados, pero ni uno solo de ellos fue considerado relevante para la decisión final de si el proyecto debía continuar o no. Por consiguiente, el ministro decidió continuar con las pruebas de co-incineración. Un estudio epidemiológico de la población de Souselas, que debía comenzar simultáneamente, tuvo que retrasarse debido a un boicot generalizado. La publicación del informe del GTM se acompañó de una «nueva versión» del informe de la CCI, en el que se borraban algunos de los contenidos que habían sido objeto de las mayores críticas por los opositores a la co-incineración. Como respuesta al informe del GTM, en enero del año 2001 varias asociaciones se unieron al Instituto de Higiene y Medicina Social de la Universidad de Coimbra para realizar un análisis preliminar de la situación de salud en Souselas, basándose en datos de la Oficina de Salud Regional; el análisis indicaba una alta prevalencia de algunos tipos de patologías asociadas con factores medioambientales, como patologías respiratorias y cáncer de mama.¹⁵

15. Esta iniciativa puede describirse como una manifestación de lo que Phil Brown ha llamado «epidemiología popular» (Kroll-Smith, Brown y Gunter 2000).

Hacia finales de ese año, el CCI presentó el resultado de las pruebas realizadas en Souselas. Una vez más, estos resultados fueron criticados en un informe crítico elaborado por el CLCC, que a partir de los mismos datos mostró que prácticamente para todos los parámetros individuales medidos los niveles de emisiones eran más altos con la coincineración. Poco tiempo después, y tras la derrota de su partido en las elecciones locales de diciembre del 2001, el primer ministro dimitió y se celebraron elecciones nacionales. La victoria del Partido Social Democrático (el PSD, liberal) hizo que el proceso se detuviera, y se decidió abandonar la coincineración como método para tratar los residuos industriales peligrosos y retomar la tarea de completar un inventario de residuos peligrosos en Portugal y definir una estrategia integral para su gestión.

La controversia acerca de la coincineración ocasionó que aparecieran en la escena pública los debates sobre estrategias medioambientales, la participación pública, el conocimiento experto científico, la democracia y las ciencias, y las relaciones Estado-sociedad. Pero el alcance y la profundidad del debate estuvieron limitados por el hecho de que el Gobierno no sólo descartaba la acción ciudadana, sino también las controversias científicas. De hecho, los únicos científicos cuyas opiniones se consideraron en los procesos para la adopción de decisiones fueron los miembros de los comités científicos que produjeron los dos informes ya mencionados. El Estado portugués tenía poca experiencia sobre los problemas relativos a la gestión de riesgos, que se sometían, por consiguiente, a las estrategias políticas convencionales, revelando una completa falta de confianza y de creencia en cualquier tipo de participación ciudadana, hasta el punto de transformar las consultas públicas en meras formalidades. Un informe del Comité Nacional para el Medioambiente y el Desarrollo Sostenible (CNADS), un organismo consultor independiente, aunque admitía que la coincineración podría ser una respuesta viable al problema de los residuos industriales peligrosos, fue clara al recomendar la apertura de un proceso de información, diálogo y consulta con la población local, debido al potencial de conflicto que tenía el caso.

La ciencia no era la única fuente de autoridad que usaron los partidos en esta lucha. El derecho tuvo una importancia fundamental, ya fuera a través de su uso por el movimiento de protesta contra el Gobierno, ya fuera por cómo se usó por el Gobierno y sus aliados como arma contra los que protestaban. Las asociaciones de consumidores y medioambientales, como Quercus y la Asociación Nacional para la Protección del Consumidor, apelaron al Tribunal Supremo Administrativo para suspender o revocar las decisiones tomadas por el Gobierno. Quercus, por ejemplo, alegó, en marzo del 2002, la falta de acceso a los documentos sobre incineración en posesión del organismo administrativo estatal encargado (el *Instituto dos Resíduos*), por los que se autorizaba el comienzo de las pruebas de coincineración en Souselas; sobre esa base, presentó una demanda judicial en la que se solicitaba la suspensión de las pruebas en el otro emplazamiento para la coincineración. El Tribunal debería haber decidido sobre la petición en diez días, pero le llevó emitir una decisión sobre la cuestión hasta septiembre del 2003, en una demostración del bien conocido ritmo lento del sistema judicial en Portugal, haciendo cualquier acción inútil, puesto que el proceso de coincineración se había ya suspendido para aquel entonces tras una votación en el Parlamento.

La CCI, a su vez, en una actuación sin precedentes, demandó a tres científicos que habían criticado en público los informes emitidos por el Comité. El tribunal rechazó los casos contra todos ellos. En este caso, los científicos que apoyaban las políticas «oficiales» contra los expertos con opiniones distintas utilizaron los juzgados contra ellos. Se demandó judicialmente también a 15 ciudadanos de Souselas por el boicot local a las elecciones presidenciales del año 2000. En diciembre del año 2000, sin embargo, la oficina del fiscal archivó el proceso.

El movimiento que se oponía a la co-incineración combinó la acción colectiva y directa con varias iniciativas dirigidas a la revocación o la modificación de la legislación existente o a la aprobación de nueva legislación relativa a la co-incineración y el manejo de los residuos peligrosos en general. Pronto el Gobierno local y el Parlamento se convirtieron en objetivos de la campaña. En varias ocasiones, entre enero de 1999 y febrero de 2001, los representantes del movimiento de protesta se reunieron con los miembros de los partidos de oposición en el Parlamento, con representantes de todos los partidos y con el Comité Parlamentario para la Administración Territorial, el Gobierno Local, las Dotaciones Sociales y el Medio Ambiente. Estas reuniones dieron lugar a varios debates parlamentarios sobre co-incineración y a varias iniciativas legislativas del Partido Verde con el propósito de suspender el proceso e iniciar el diseño de una estrategia nacional para los residuos industriales que se basara en procedimientos como la reducción de su producción, la reutilización y el reciclaje. El partido de oposición más grande, el PSD (liberal), apoyó la suspensión, pero insistió en reemplazar el co-incinerador por un incinerador especializado. Algunas de estas iniciativas llevaron a una convergencia parcial entre los partidos de la oposición y algunos miembros del Parlamento del Partido Socialista (que apoyaban al Gobierno) para suspender el proceso hasta que se supiera más sobre las posibles consecuencias de la co-incineración para el medio ambiente y la salud humana.

La alianza entre los movimientos contra la co-incineración, por un lado, y las instituciones y actores de la democracia representativa, por otro, fue fundamental para superar los intentos por confinar la lucha a lo local y hacer las acciones menos vulnerables a las acusaciones de egoísmo, de «no en el patio de mi casa». La acusación se hizo, pero la intervención de los partidos políticos y los debates parlamentarios ayudaron a que el debate sobre la co-incineración se convirtiera en un debate acerca de las opciones con relación a la gestión de los residuos industriales peligrosos y, por lo tanto, la convirtieron en un tema de interés nacional, en lugar de reducirla a un conflicto local sobre el emplazamiento de las unidades para el procesamiento de desechos. Esta coyuntura fue también la condición que permitió que las solicitudes contra la co-incineración que realizaba el movimiento de protesta se transformaran en decisiones legalmente vinculantes, legitimadas por medio del voto del Parlamento.

Este caso es también un ejemplo paradigmático para observar cómo los distintos actores se beneficiaron de las tensiones y discrepancias entre las leyes nacionales, europeas e internacionales sobre asuntos medioambientales. Como parte de la Convención de Estocolmo (2001), el Gobierno portugués había declarado su oposición a cualquier proceso en el que se produjeran contaminantes orgánicos persistentes. La Convención confirmó la preferencia de los miembros por alternativas no térmicas para el tratamiento de los residuos tóxicos, puesto que la

incineración y la co-incineración contribuían significativamente a la producción de contaminantes orgánicos duraderos. Siendo así, podía verse cómo el Gobierno usó un doble estándar, al promover alternativas térmicas en Portugal y oponerse a ellas en los foros internacionales. El movimiento de protesta manipuló en su beneficio esta dualidad de discursos para reforzar su oposición a la co-incineración. En marzo del 2001, el director de la Unidad Científica de Greenpeace declaró que la co-incineración de los residuos industriales peligrosos en la vecindad de áreas pobladas o de un parque natural (el otro lugar que se había propuesto por la CCI para reemplazar a Maceira) era una decisión «irresponsable» de las autoridades portuguesas y que debería condenarse como tal.

El movimiento de protesta utilizó bien las directivas europeas sobre tratamiento de residuos y las estrategias favorables al medioambiente. Un ejemplo de ello fue la directiva 2000/76/CE sobre incineración de residuos, que define los límites de emisiones para plantas cementeras que producen residuos peligrosos. De hecho, los opositores a la co-incineración invocaron esta directiva como «prueba» de que había una diferencia entre los niveles de emisiones que producían las plantas cementeras que quemaban residuos peligrosos y aquellas plantas que empleaban otros métodos de tratamiento, con lo que se dejaban sin base las afirmaciones del Gobierno nacional y de la CCI de que no existía tal diferencia. Más generalmente, el movimiento contra la co-incineración hizo referencia frecuente a las directivas y reglamentos europeos y a las convenciones internacionales como argumentos contra las políticas y las opciones del Gobierno nacional en el sector del tratamiento de residuos. De hecho, en estas circunstancias, el derecho de la UE se instrumentó como un recurso esencial para la acción contrahegemónica.

Finalmente, la ausencia conspicua de expresiones sociales de democracia participativa o la «formalización» de los procesos de consulta (como ocurrió y ocurre con las audiencias públicas para la discusión de la valoración del impacto medioambiental) están asociadas muy de cerca con una versión excluyente y autoritaria de la democracia representativa, en la que se piensa que la delegación de la legitimidad de los ciudadanos impide que los actores políticos elegidos o los funcionarios estatales se sometan a cualquier otro control público de sus acciones que no sea a través de los otros representantes elegidos o los tribunales de derecho. El lento tiempo de decisión de los tribunales y los costes de mantener largas luchas en el sistema judicial desaniman a los ciudadanos a recurrir a ellos. Como resultado, la respuesta de la ciudadanía frente al secreto y los modos autoritarios del Gobierno (en los niveles nacional, municipal y local) termina expresándose, por lo general, a través de acciones colectivas a nivel local que se enmarcan dentro de los presupuestos de la democracia radical (Mouffe 2000). Sin embargo, se buscan alianzas con fuerzas de oposición en el interior de los órganos de representación, como el Parlamento nacional y las Asambleas municipales.

15.5. Discusión

¿En qué circunstancias las luchas sobre el tratamiento y el depósito de los residuos pueden considerarse ejemplos emergentes de «cosmopolitismo subalterno» (Santos 2002; capítulo en este volumen de Santos y Rodríguez Garavito)? La

respuesta a esta pregunta requiere un análisis detallado y cuidadoso de casos que sean ejemplares por la forma en que concentran y muestran «el potencial que subyace implícito u oculto» a estas luchas, y que permitan la identificación de «características de entidades emergentes en un momento y en un contexto en el cual pueden ser fácilmente descartadas bajo la acusación de que carecen de cualquier posibilidad de futuro, de que son irrelevantes o de que están, de hecho, orientadas hacia el pasado» (Santos 2002: 465). El uso de diferentes marcos regulatorios y legales en diferentes niveles ofrece oportunidades para la irrupción de usos contrahegemónicos del derecho. Santos (2002: 465-471) estudia las condiciones en las cuales las interrelaciones locales y transnacionales de las luchas pueden dar lugar a formas embrionarias de una legalidad cosmopolita emergente y alternativa. ¿Hasta qué punto el caso analizado aquí cumple estas condiciones?

1. El caso muestra un rango de prácticas donde se utilizan recursos jurídicos hegemónicos, como el uso de los tribunales para el acceso a los documentos que la administración negaba o para oponerse a decisiones o acciones emprendidas por las fuerzas hegemónicas en nombre del derecho, la legitimidad democrática o la sensatez científico-técnica. Se usaron también los recursos normativos y legales transnacionales para contrarrestar la acción del Gobierno nacional. Entre esas normas estaban las directivas y los reglamentos de la UE y también los protocolos y las convenciones internacionales. El carácter contrahegemónico de la utilización de estos recursos depende de su integración dentro de estructuras heterogéneas de formas de acción, desplegadas en diferentes niveles, y de las interconexiones que se realicen entre la legalidad estatal oficial, la legalidad internacional y la legalidad de la UE con las concepciones de legalidad locales y no oficiales. Son estas configuraciones las que permiten la utilización de herramientas normativas y jurídicas hegemónicas que se vuelven contrahegemónicas en sus efectos concretos.

2. El derecho, como conjunto de normas y derechos individuales, y como una expresión de las formas de acción, se sumó a un amplio repertorio de instrumentos para la acción colectiva. Algunos de ellos fueron denunciados por los sectores hegemónicos (el Estado, el Gobierno local, la industria y algunos científicos y expertos) como ilegales (el bloqueo de la entrada de residuos a los lugares de tratamiento de residuos), ilegítimos (solicitar tener voz en el debate y en los procesos de decisión, o exigir a los actores hegemónicos que se sujetaran al control público de los ciudadanos) o irracionales (como las peticiones para que se incluyeran a los ciudadanos en el debate y en la adopción de decisiones, o el cuestionamiento de la legitimidad de los científicos, expertos y funcionarios escogidos para adoptar decisiones sin que se hubiera respetado el proceso obligado de consulta y de audiencia de las poblaciones locales). Las referencias a la legalidad y las reivindicaciones frente a los actores hegemónicos remitían a los derechos constitucionales, al derecho doméstico vigente, a las directivas y reglamentos europeos, a las convenciones y protocolos internacionales, y a los expertos que sostenían opiniones distintas. Su efectividad dependió del «efecto protesta» (Barry 2001), que se obtuvo a través de movilizaciones políticas generales, entre las cuales estaban manifestaciones, foros públicos, acción directa, peticiones al Parlamento y acciones legales.

3. La historia que aquí hemos contado sugiere que la definición de quiénes son los subalternos depende de las luchas específicas y de las manifestaciones particulares del poder que puedan identificarse en estos contextos y situaciones. La lucha indica la aparición de espacios y situaciones en los cuales actores diversos vieron cómo su voz fue acallada y negado su derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones que podrían tener serias consecuencias para su salud y bienestar y para el medio ambiente. Los ciudadanos que se involucran en estos procesos se ven empujados hacia los límites de lo que Santos ha llamado la sociedad civil extraña, que sería la situación que define a los subalternos en la sociedad portuguesa. Esta condición subalterna puede proporcionar una base para las movilizaciones y las formas de acción colectiva dirigidas hacia el cosmopolitismo subalterno. Sin embargo, queda abierta la cuestión de si esas actividades conducirán al establecimiento de coaliciones e iniciativas ciudadanas que gocen de cierta continuidad, más allá de las situaciones concretas que desemboquen en luchas como la que hemos presentado aquí. Salvo que existan interrelaciones entre diferentes niveles jurídicos, la propia heterogeneidad de las coaliciones que finalmente se reconocen como nuevos actores colectivos hace difícil que estos grupos puedan persistir en su empeño por llevar la cuestión más allá del contexto local y establecer la existencia de un objetivo común, claramente identificado, con el propósito de continuar las luchas. En otros casos, ello supondrá, por ejemplo, convertir la lucha concreta contra los lugares de tecnologías de tratamiento de residuos en reivindicaciones enérgicas, que exijan estrategias de solución al problema como parte de una estrategia de desarrollo sostenible más amplia, y que se creen foros que promuevan la participación de los ciudadanos y la vigilancia de las políticas y actuaciones medioambientales en el desarrollo local.

4. Aunque las cuestiones controvertidas se identificaron primero localmente, los ciudadanos y sus aliados intentaron vincular esas reivindicaciones locales, que exigían un trato justo, con otras para que se le diera una solución nacional al problema del depósito y el tratamiento de residuos, para lo cual buscaron una alianza con las fuerzas parlamentarias, y también recurrieron a las directivas europeas y los tratados internacionales con el propósito de reforzar su caso contra las políticas del Gobierno. La construcción de coaliciones entre los diferentes niveles del problema fue un paso fundamental para el éxito final de esta estrategia. El resultado de una lucha de este tipo puede depender precisamente del grado en el cual los actores consigan construir exitosamente ese tipo de coaliciones. Pueden construirse a través de la articulación de formas de participación y de democracia radical, que proporcionarían los medios para hacer el problema visible, y mediante los mecanismos de la democracia representativa, particularmente de la capacidad de los partidos parlamentarios y de sus miembros de iniciar acciones legislativas cuyo origen esté en las colaboraciones con los movimientos y organizaciones ciudadanas, o con ONG defensoras del medioambiente. Ello, a su vez, requiere de una política activa de alianzas que permita convergencias y colaboraciones (parciales), que pueden ser más o menos permanentes, pero que ciertamente son indispensables para darles legitimidad a esas coaliciones y, eventualmente, conseguir que las iniciativas legislativas dirigidas contra el Gobierno y otros elementos hegemónicos tengan poder vinculante.

5. La población de las aldeas o ciudades pequeñas es extremadamente vulnerable a la acción discrecional de los actores hegemónicos en materias relacionadas con el medioambiente. La selección de los emplazamientos para los vertederos y los incineradores o coincineradores normalmente afecta a aquellos que no cuentan ni con el número, ni con la influencia política para oponerse a estas decisiones. Estas decisiones se adoptan en nombre de un interés nacional superior con el propósito de solucionar un problema nacional supuestamente acuciante. Cualquier oposición a ellas se descarta o se denuncia como un ejemplo del síndrome del egoísmo, de la queja de «no en el patio de mi casa», y con ello los ciudadanos se ven excluidos de cualquier participación en esas decisiones. Los procesos de consulta, incluso cuando son obligatorios, son a menudo convocatorias en las que se presentan decisiones que, o bien ya se han aprobado, o bien se aprobarán sin ninguna consideración hacia los argumentos presentados por las poblaciones locales. La forma en la cual se trata la protesta, describiendo a los que protestan como irracionales, manipulados, egoístas u oportunistas, supone otra descalificación de los ciudadanos, que se ven así empujados hacia los límites de la sociedad civil extraña.

6. El principio de comunidad se fue configurando a través de acciones colectivas que, incluso si se encontraban ancladas en la pertenencia común a una localidad y se organizaban para la defensa del medio ambiente local y la salud de la población de un lugar concreto, peleaban por relacionar ese tipo de acción local con definiciones más amplias de acción y tecnología que fueran apropiadas para el tratamiento de los residuos. En lo que se refiere al mercado, los ciudadanos y otros actores contrahegemónicos se opusieron a las coaliciones hegemónicas en las que estaban representados los intereses de las empresas. Pero también defendieron activamente las tecnologías «verdes» que ofrecían otras compañías privadas; tecnologías que eran más benignas para el medio ambiente en lo referente al tratamiento de residuos. En estos contextos concretos, la comunidad y el mercado tenían que interrelacionarse de tal manera que bloquearan las acusaciones de estar actuando motivados por el argumento egoísta de no desear la actividad «en el patio de su casa», haciendo también ver que existían realmente alternativas viables, económica y tecnológicamente, frente a las supuestas «únicas soluciones posibles». Depende del contexto concreto que las formas resultantes de comunidad y mercado puedan calificarse como subalternas.

7. La distancia entre el exceso de significados y el déficit de acción social es una de las fuentes principales de debilidad potencial para los movimientos contrahegemónicos. En algunas ocasiones, las expectativas de que el uso de la legalidad hegemónica permitirá a los actores subalternos salirse con la suya son excesivas y conducen a la derrota. En otras ocasiones, las expectativas de que la movilización permitirá impulsar hacia adelante un programa de acción subalterno arrojan resultados limitados, aunque importantes, en la medida en que conducen a una paralización temporal del proceso contra el que luchan los ciudadanos, si bien no consiguen producir cambios en la definición del problema o la puesta en práctica de un enfoque integral, preventivo o de seguridad previa para el tratamiento de residuos. La lucha contra la coincineración se apoyaba en una definición de sus objetivos que requería el cumplimiento de un programa equivalente a una modernización ecológica «reflexiva», en contraposición a un programa político hegemónico

que tenía una comprensión «tecnoinstitucional» (formal) de la política medioambiental ligada a un enfoque «remedial» del tratamiento de residuos. Pero el resultado de la lucha se vio condicionado por la dificultad de conducir la movilización colectiva hacia la creación de nuevas esferas públicas que permitieran a los ciudadanos y a otros actores en el proceso agruparse en el interior de foros deliberativos.

8. En las condiciones de una sociedad semiperiférica que es parte del sistema mundial, puede que la combinación de legalidad demoliberal y de legalidad «desde abajo» sea un camino inevitable que tiene que seguir la acción colectiva y con el que puede lograrse una explotación productiva de las tensiones y distancias entre la legalidad existente en diferentes niveles. El propósito sería impulsar soluciones no hegemónicas frente al cumplimiento autoritario de los programas hegemónicos. En este ejemplo, la movilización del derecho de la UE, a través de las directivas y reglamentos europeos, y de las definiciones más generales de las políticas medioambientales contenidas en él, demostraron ser una importante herramienta para concederle legitimidad al movimiento de protesta local en su lucha contra el Gobierno nacional y sus políticas. Puede reconocerse una característica *situacional* de la legalidad transnacional, en la que unas veces aparece como un instrumento favorable para la contrahegemonía y otras como instrumento que refuerza la hegemonía. En determinados casos, la legalidad de la UE se ha usado como una herramienta para rebajar los estándares de protección medioambiental que existían previamente en un país concreto en el cual la legislación medioambiental era más avanzada que la legislación de la UE, como ocurrió en algunos países escandinavos. En estos casos, las empresas, las industrias y los Gobiernos que deseen adoptar los estándares menos estrictos de la UE pueden alegar supuestas pérdidas de competitividad en la economía debido a la existencia de una legislación protectora. En los países cuya incorporación a la UE es reciente (como aquellos que fueron partes del antiguo bloque soviético), la idea de «Europa» y las directivas europeas se invocan a menudo por el Estado y los Gobiernos para promover transformaciones profundas del derecho nacional en diferentes campos y cerrar con ello el debate público sobre las alternativas.

Referencias bibliográficas

- BARRY, Andrew (2001), *Political Machines: Governing a Technological Society*. Londres: Athlone Press.
- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society*. Londres: Routledge.
- BUTTEL, Frederick H., y Peter J. TAYLOR (1992), «Environmental Sociology and Global Environmental Change: A Critical Assessment». *Society and Natural Resources* 5: 211-230.
- CALLON, Michel, Pierre LASCOUMES y Yannick BARTHE (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. París: Seuil.
- ESCOBAR, Arturo (2000), «El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o postdesarrollo?». En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.
- FISCHER, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, NC: Duke University Press.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), «Europeização e direitos dos cidadãos». En *Globalização: fatalidade ou utopia?*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Oporto: Aftontamento.

- GOTTLIEB, Robert (2001), *Environmentalism Unbound: Exploring New Pathways to Change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HAJER, Maarten (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- HOFNICHTER, Richard (ed.) (2000), *Reclaiming the Environmental Debate: The Politics of Health in a Toxic Culture*. Cambridge, MA: MIT Press.
- IRWIN, Alan (1995), *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. Londres: Routledge.
- y Mike MICHAEL (2003), *Science, Social Theory and Public Knowledge*. Maidenhead: Open University Press.
- JAMISON, Andrew (ed.) (1998), *Technology Policy Meets the Public. PESTO Papers 2*. Aalborg: Aalborg University Press.
- (2001), *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- y Harald ROHRACHER (eds.) (2002), *Technology Studies and Sustainable Development*. Munich: PROFIL.
- KENNY, Michael y James MEADOWCROFT (eds.) (1999), *Planning Sustainability*. Londres: Routledge.
- KROLL-SMITH, Steve, Phil BROWN y Valenie J. GUNTER (eds.) (2000), *Illness and the Environment: A Reader in Contested Medicine*. Nueva York: New York University Press.
- MARTÍNEZ-ALIER, Juan y Ramachandra GUHA (1997), *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*. Londres: Earthscan.
- MATIAS, Marisa (2002), *Conhecimento(s), ambiente e participação: A contestação à co-incineradora em Souselas*. Coimbra: Facultad de Economia, Universidad de Coimbra.
- MCADAM, Douglas, Sidney TARROW y Charles TILLY (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCALLY, Michael (ed.) (2002), *Life Support: The Environment and Human Health*. Cambridge, MA: MIT Press.
- MOUFFE, Chantal (2000), *The Democratic Paradox*. Londres: Verso.
- NUNES, João Arriscado, Jorge CORREIA JESUÍNO, Carmen DIEGO, Sandra CARVALHO, Susana COSTA y Marisa MATIAS (2002), «Portuguese National Profile». Discussion Paper, Analyzing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts Project.
- y Marisa MATIAS (2003), «Agonistic Spaces, Contentious Politics and the Trials of Governance: Environmental Policies and Conflict in Portugal». Discussion Paper, Science, Technology and Governance in Europe Network.
- , Marisa MATIAS y Susana COSTA (2003), «Household Waste Management and Public Accountability in Portugal: The Case of the Taveiro Landfill». Discussion Paper, Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts Project.
- PEET, Richard y Michael WATTS (eds.) (1996), *Liberation Ecologies*. Nueva York: Routledge.
- REDCLIFT, Michael (1987), *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*. Londres: Methuen.
- (1999), «Pathways to Sustainability: Issues, Policies and Theories». En *Planning Sustainability*, editado por Michael Kenny y James Meadowcroft. Londres: Routledge.
- RODRIGUES, Maria Eugénia (1995), *Os novos movimentos sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- SACHS, Wolfgang (1999), «Sustainable Development and the Crisis of Nature: On the Political Anatomy of an Oxymoron». En *Living with Nature: Environmental Politics as Cultural Discourse*, editado por Frank Fischen y Maarten Hajer. Oxford: Oxford University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Oporto: Afrontamento.
- (1993), «O Estado, as relações salariais e o bem-estar na semiperiferia: O caso português». En *Portugal: Um retrato singular*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Oporto: Afrontamento.

- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- TAYLOR, Peter (1997), «How Do We Know We Have Global Environmental Problems? Undifferentiated Science-Politics and its Potential Reconstruction». En *Changing Life: Genomes, Ecologies, Bodies, Commodities*, editado por Peter J. Taylor, Saul E. Halfon y Paul N. Edwards. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (2001), «Distributed Agency Within Intersecting Ecological, Social, and Scientific Processes». En *Cycles of Contingency: Developmental Systems and Evolution*, editado por S. Oyama, P. Griffiths y R. Cray. Cambridge, MA: MIT Press.
- (2003), «A reconstrução da complexidade ecológica sem regras: ciência, interpretação e prática reflexiva crítica». En *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências» revisitado*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Oporto: Afrontamento.
- THORNTON, Joe (2000), *Pandora's Poison: Chlorine, Health, and a New Environmental Strategy*. Cambridge, MA: MIT Press.