

INTRODUCCIÓN

La reducción de las desigualdades y la protección de la naturaleza mantienen relaciones ambivalentes. Por lo general, estos dos objetivos se refuerzan mutuamente, pero también pueden oponerse; al menos en los discursos. ¿O no justificó Trump cuando llegó al poder en 2017 su decisión de salir del Acuerdo de París con el pretexto de querer proteger a los mineros estadounidenses? Cualquiera que fuese la verdadera motivación del presidente, el argumento de que las políticas ambientales pueden causar impactos en los más pobres merece ser discutido, analizado y desmenuzado, de lo contrario, esta supuesta oposición entre lo social y lo ambiental seguirá determinando los debates públicos.

LA JUSTICIA SOCIAL EN EL CENTRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Con el fin de no sacrificar un objetivo para alcanzar el otro, hay que entender de qué manera la reducción de las desigualdades está en el centro del proyecto de desarrollo sostenible, y qué transformaciones son necesarias en las actuales políticas sociales y ambientales.

Los estudios recientes en economía, ciencias políticas y epidemiología muestran que, sin una mayor justicia social, será sumamente difícil alcanzar el resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la buena salud democrática y social, el funcionamiento eficaz de la economía y la protección del medioambiente. Los niveles de desigualdad que se observan en las sociedades occidentales actuales —que aumentan de manera tendencial en casi todo el mundo— son por tanto muy preocupantes en sí mismos, pero también para la realización del proyecto común de desarrollo sostenible.

En paralelo, la destrucción del medioambiente —normalmente presentado como un daño que cada generación deja en herencia a las siguientes— intensifica también las desigualdades sociales dentro de una determinada generación, reforzando las injusticias preexistentes. De esta forma, todo el mundo está expuesto a los riesgos ligados a la contaminación química en Francia, pero no todo el mundo lo está de la misma manera ni con la misma intensidad. Lo cierto es que las desigualdades ambientales y económicas mantienen una relación que se asemeja a un círculo vicioso.

De hecho, tanto en los países del Norte como en los del Sur, los individuos más acomodados están por lo general menos sometidos a los riesgos ambientales (contaminación, desastres climáticos, inestabilidad del precio de los recursos naturales) que los individuos más pobres. Y estos últimos son más vulnerables a tales vicisitudes porque no tienen los medios para protegerse de ellas ni hacerles frente cuando les afectan. La catástrofe del huracán Katrina en Nueva Orleans, en 2005, fue un trágico ejemplo de ello: los ricos y los no tan ricos no tienen el mismo grado de resiliencia frente a los riesgos ambientales. Estas injusticias, calificadas de *desigualdades ambientales*, incrementan automáticamente los desequilibrios socioeconómicos: la degradación de la salud a causa de la contaminación o la destrucción de las zonas residenciales agravan la precariedad de los más desposeídos y, de esta forma, aumentan las desigualdades mediante un

fenómeno que podríamos llamar la “trampa de la pobreza ambiental”.

A este círculo vicioso hay que añadir una injusticia en términos de responsabilidades por los estragos ambientales. Al contrario de lo que afirman algunas teorías —que son en gran medida patrañas— no se puede aspirar a que, una vez alcanzado un cierto grado de riqueza, cada persona reduciría su propio nivel de contaminación simplemente porque él o ella tenga los medios para ello. Salvo raras excepciones, quienes tienen la mayor huella ecológica son los más acomodados, tanto en Europa como fuera de ella. Usando los términos del debate entre investigadores, no hay una “curva ambiental de Kuznets”. Es decir, no hay una subida del nivel de contaminación hasta una determinada cantidad de ingresos, y luego, una vez alcanzado este umbral, habría un descenso en el que mágicamente se empezaría a proteger el medioambiente. Por lo tanto, la injusticia socioecológica es doble y simétrica: quienes más contaminan son casi siempre quienes menos sufren los estragos que causan.

Cabe también señalar que quienes más sufren las degradaciones ambientales son por lo general los menos escuchados cuando se trata de decidir sobre la situación del medioambiente, y los más afectados por políticas que no les tienen directamente en cuenta. Esto puede legítimamente echar leña al fuego de los detractores de las políticas ambientales, a veces descritas, con razón o sin ella, como “políticas de *bobós*”¹.

Pero todo esto ya se sabe y está bien documentado, ¿no? Pues no es así, o al menos no lo suficiente. Si empezamos a tener una visión global sobre el problema, a la ciudadanía, activistas, investigadores y representantes públicos les queda aún mucho por aprender sobre los vínculos entre las desigualdades ambientales y socioeconómicas, especialmente en los países industrializados. El debate se detiene demasiado a menudo en la cuestión de políticas climáticas, como el impuesto al carbono,

1. Acrónimo de *bourgeois bohème* [burgués bohemio]. (Nota de las traductoras).

y sus efectos potencialmente desigualadores. Aunque este es por supuesto un problema real, existen otros retos esenciales, como las desigualdades individuales y territoriales frente a los efectos del cambio climático o la contaminación de las aguas y los suelos. ¿Qué sabemos de las desigualdades patrimoniales (la revalorización de las tierras de los más acomodados gracias a la creación de un espacio natural protegido, por ejemplo)? ¿Qué infraestructuras de transporte o de producción energética se deben desarrollar para proteger el medioambiente al tiempo que se reducen las desigualdades? Por desgracia, nos faltan aún datos y herramientas de análisis —y a veces voluntad y recursos financieros— para comprender plenamente las interacciones, a menudo complejas, entre las realidades ambientales y los hechos socioeconómicos. Además, conocer y comprender no es suficiente: hay que poder actuar frente a las injusticias. En el ámbito de la acción, y sobre todo en el de la implementación de políticas, nos queda aún mucho por recorrer.

HACIA UNA METAMORFOSIS DEL ESTADO SOCIAL

Para volver a poner la justicia social en el centro del proyecto de desarrollo sostenible (o de transición ecológica) se necesita una transformación de nuestras políticas sociales y ambientales, tanto en los Estados industrializados como en los países en desarrollo. A menudo, las políticas ambientales se han criticado en el debate público debido a que no tenían lo suficiente en cuenta la situación de los más humildes. Esto es paradójico, ya que a largo plazo son las poblaciones desfavorecidas las que más se beneficiarán de la protección del medioambiente. Pero en el corto plazo, mientras se sigan pensando sin tener en cuenta las políticas de justicia social, estas medidas pueden exacerbar algunas desigualdades, incluso crear otras nuevas. Por eso hemos visto a los representantes de las industrias contaminantes amenazando con recortar puestos de trabajo si se aplican nuevas leyes ambientales, o a representantes del mundo rural rebelarse

contra la implementación de un impuesto sobre el carbono que era favorable a los habitantes de las ciudades. ¿Qué pensar de estas reacciones defensivas? ¿Existe una manera de resolver la evidente tensión entre protección social y defensa de la naturaleza?

La tesis que se sostiene en esta obra es que la conciliación de estos dos objetivos es completamente posible. Aunque para ello es necesario superar una nueva etapa en la construcción del Estado social; es decir, se requiere organización colectiva para la cobertura de los riesgos sociales (precariedad, desempleo, salud y pensiones). Dicho Estado tendrá que replantearse para articular la responsabilidad de los riesgos ambientales (exposición a la contaminación, subida del precio de recursos naturales como la energía) con las herramientas tradicionales de la protección social. Es necesario y posible avanzar simultáneamente sobre tres ejes.

Antes de nada, es preciso dotarnos de nuevas herramientas para medir y cartografiar las desigualdades ambientales: la primera etapa para resolver un problema es visibilizarlo con el fin de seguir de cerca sus evoluciones. En la actualidad, a pesar de las tentativas para destronarlo, el indicador principal del progreso sigue siendo el producto interior bruto (PIB). Sin embargo, nuestras sociedades nunca han estado tan bien preparadas para medir la gran diversidad de factores que interactúan en ellas. En materia de producción, de difusión y de datos compartidos sobre las desigualdades ambientales, Estados Unidos ha estado durante mucho tiempo por delante de muchos países europeos, incluso si la Administración estadounidense sufrió una clara regresión en la toma de conciencia de estos objetivos bajo la presidencia de Donald Trump.

Es evidente que un buen sistema de medición no es suficiente. Las prácticas y las herramientas también deben transformarse, y ese es precisamente el segundo eje. Es necesario eliminar las barreras entre las políticas públicas sociales y ambientales, históricamente construidas sobre una separación estricta dentro de las Administraciones públicas (los servicios especializados

en el medioambiente, por un lado, y aquellos dedicados a la economía y las finanzas, por otro). Algunos países están dando ejemplo de cómo avanzar. En Suecia, la ayuda social destinada a los hogares con bajos ingresos tiene en cuenta los gastos de energía forzosos (aquellos relacionados con instalaciones de calefacción o de aislamiento vetustas e ineficaces, o al hecho de que la gente viva lejos de su lugar de trabajo, por ejemplo).

Se trata de armonizar con coherencia las políticas sociales clásicas (sobre todo, la reducción de desigualdades) y los objetivos de protección del medioambiente. Las desigualdades se pueden reducir de muchas maneras, pero unas medidas son mejores que otras para el medioambiente. También a este respecto existen muchos ejemplos positivos en el mundo, aunque su sostenibilidad no siempre esté garantizada. En Australia, una reforma fiscal que entró en vigor en 2012 ha reforzado la progresividad del impuesto sobre la renta al mismo tiempo que introducía un impuesto sobre el carbono. Así, se han reducido las desigualdades de renta mientras se frenaba el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. En Indonesia, hasta hace poco, casi el 20% del presupuesto estatal se destinaba a subvenciones a las energías procedentes de combustibles fósiles, que son nocivas para el medioambiente y que benefician principalmente a las clases medias y altas urbanas que utilizan vehículos motorizados. El país ha suprimido estas subvenciones y ha utilizado el dinero ahorrado de esta manera para crear un amplio programa de protección social. Así es como nace un Estado ecosocial.

Por último, el tercer eje consiste en inventar una nueva forma de colaboración entre el Estado social y los territorios. Hay quienes defienden el desarrollo de la solidaridad a través de las comunidades locales, es decir, en las ciudades y los pueblos "en transición", por mencionar a uno de los movimientos más activos de Europa. En parte, estos actores tienen razón: los problemas ambientales suelen ser específicos de un determinado espacio (contaminación de un suelo, mal aislamiento térmico de los edificios de un barrio, ausencia de transporte

público en un municipio) y, para abordar bien estos problemas actuando lo más cerca posible de la ciudadanía, es necesario movilizar los recursos de los individuos que viven en el lugar. No obstante, será peligroso confiarlo todo a la comunidad local, ya que reproduce múltiples formas de desigualdades y, a menudo, se encuentra desprovista de medios para afrontar los grandes retos de las próximas décadas. Por lo tanto, hay que articular el poder del Estado social con las herramientas de los actores locales (asociaciones, ciudades o regiones). Y de nuevo, en Europa, en América del Norte y en otros sitios existen ejemplos inspiradores de coordinación exitosa entre los diferentes niveles de acción.

Consideradas en su conjunto, esta evolución en las políticas sociales y ambientales tienen todo el aspecto de una metamorfosis del Estado social tal y como lo concebimos tradicionalmente. Esta transformación también deberá tener en cuenta otras tendencias importantes, como la globalización, la revolución digital o las nuevas exigencias democráticas. Pero la buena noticia es que la transición ya está sucediendo en muchos países, a ritmos variables. Como veremos a lo largo de este libro, los países industrializados y los Estados en desarrollo tienen que aprender de los errores del pasado, así como de los logros de unos y otros; y tales logros ocurren tanto en el Norte como en el Sur. Desde luego, esta metamorfosis de políticas públicas requerirá de grandes esfuerzos. Pero todo indica que esta transformación no solo es deseable, sino que también es posible, puesto que está ya en marcha.