

Dos siglos de gestión del Estado Francés de la contaminación industrial

Two Centuries of French State Management of the Industrial Pollution

Geneviève Massard-Guilbaud

Centre Maurice Halbwachs, École des Hautes Études en Sciences Sociales
CNRS

massard@ehess.fr

(Traducción: Pablo Corral Broto)

Recibido: 11 de febrero de 2013

Aprobado: 17 de marzo de 2013

Resumen

Este trabajo es fruto de una conferencia pronunciada en Granada en 2012 cuya intención era proveer una vista generalizada a cerca de la actitud del Estado francés sobre la contaminación industrial durante los dos siglos que transcurren de 1770 hasta 1970. En él se analiza el sentido que alcanzó la reforma legal de los modos tradicionales de regulación de la actividad industrial para proteger la propiedad industrial tras la Revolución Francesa por parte del Estado, así como la evolución posterior hasta llegar a la toma de conciencia ambiental por parte de ciertos grupos bastante heterogéneos de la sociedad civil. Ese periodo fue afectado por un giro importante en cuanto a la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente.

Palabras-clave

regulación; actividades molestas; Francia; siglos XVIII-XX

Abstract

This paper is the result of a round table held in Granada in 2012. The conference aimed to provide a general view of the French State's approach to industrial pollution between 1770 and 1970. In this paper, Geneviève Massard-Guilbaud analyzes the meaning acquired by the legal reform of the traditional ways of regulating industrial harm after the French Revolution. This state's reform aimed to protect industrial property—and not public health—, following the French Revolution's discourse and Napoleonic policies. The paper also considers the ensuing evolution to the environmental awareness by certain heterogeneous civil society groups. This period was affected by an important shift that restructured the protection of environment and public health.

Keywords

regulation; industrial nuisances; France ; 18th-20th Centuries

El objetivo de este trabajo es facilitar una visión general sobre la actitud del Estado francés en relación a la contaminación industrial durante los dos siglos que transcurren de 1770 hasta 1970. Seguidamente, procederemos de acuerdo a un plan cronológico, más o menos detallado según el periodo considerado, debido a que, a día de hoy, los conocimientos todavía son desiguales en importancia según las épocas: numerosas obras para los siglos XVIII y XIX, escasas en los periodos anteriores y limitadas para el siglo XX. Las cuestiones que intento responder son las siguientes: ¿Cómo consideró y gestionó el Estado francés la contaminación industrial? ¿Pretendió regularla y de qué manera? ¿Cuál fue el resultado de las políticas emprendidas? En el caso de que observemos cambios en estas políticas, ¿a qué fueron debidas y cuáles fueron sus consecuencias?

Antes de entrar en la médula de la cuestión, me gustaría hacer una precisión metodológica. La contaminación¹ es una noción cuya definición varía evidentemente según el tiempo y el lugar. La postura adoptada aquí consiste en evocar la contaminación no tal y como la definiríamos hoy nosotros, sino tal y como los contemporáneos la concibieron bajo la expresión de «molestias industriales»² y después, a partir de finales del siglo XIX, bajo el nombre de contaminación. Efectivamente, podríamos escribir la historia de aquello que nosotros consideramos actualmente como fuente de contaminación. Resulta ser una elección que puede justificarse en ciertos casos. Así, podemos ensayar trazar la historia de un contaminante específico, descubrir la fecha en la que comenzó a suscitar desconfianza, el momento y las condiciones en las cuales fue proscrito o, al contrario, cuando continuó siendo utilizado incluso después de conocerse su peligrosidad. El inconveniente de tal método es que no nos permite observar cómo los contemporáneos de una época determinada pensaban la contaminación, cuestión esencial a mi entender. Por lo tanto, elegí en mis investigaciones considerar la contaminación tal y como fue percibida por los contemporáneos, quienes no tenían evidentemente ninguna razón de combatir aquello que ellos no consideraban como nocivo. El inconveniente resultante es, por tanto, que no refleja la contaminación real

¹ *Pollution* en el texto original [NdT].

² *Nuisances industrielles* en el texto original [NdT].

existente, sino únicamente aquella identificada y combatida. No es una única manera de abordarla, pero es la que he elegido yo.

De la Edad Media al último tercio del siglo XVIII: proteger la salud pública

La idea de regular las molestias industriales no data de la época contemporánea, ni siquiera de la época moderna. En Francia, durante la Edad Media, cuando menos, se intentó proteger a los ciudadanos³ de las molestias de la industria. Tenemos conocimiento de numerosos decretos parlamentarios, reglamentos municipales o de policía sobre este tema. Las obras de derecho del siglo XIX nos suministran largas listas a este propósito. Desgraciadamente, ningún historiador modernista ha emprendido por el momento un estudio que, traspasando el enfoque del catálogo, permita un análisis serio de la cuestión. Convendría de hecho conocer el contexto en el cual estos textos fueron promulgados, los motivos de los protagonistas, y los resultados de su uso, es decir, en qué medida estos textos fueron efectivamente aplicados.

Se ha afirmado que el hecho de que estos reglamentos fuesen tan numerosos demostraría su ineficacia (habría sido necesario renovarlos sin cesar porque no daban los resultados necesarios). Por otro lado, los juristas del siglo XIX argumentaban que, durante esta época, numerosas industrias causantes de molestias estaban todavía situadas en el interior de las ciudades. Esto podría constituir una prueba de la incapacidad de impedir las molestias, de excluirlas de las ciudades.

Esta visión de las cosas, que supone un progreso constante en la lucha contra las molestias y no considera los cambios acaecidos en la naturaleza de estas molestias, es por lo tanto contestable. Ella es heredera de una leyenda construida a principios del siglo XIX, desde las instancias más altas del Estado cuyo objetivo era poner de relieve el interés y la eficacia de las reformas que ellos emprendían — que expondré en páginas posteriores—. Una leyenda que pretendía que todo aquello que se hubiera hecho antes que ellos habría sido ineficaz. El método es clásico: denigrando los predecesores, subrayaban la calidad de su propia política.

³ *Citadins* en el texto original [NdT].

El historiador Thomas Le Roux hizo progresar enormemente nuestros conocimientos sobre el siglo XVIII, para París al menos.⁴ Demostró que, en detrimento de lo vulgarmente difundido por una literatura más preocupada por efectos de apaciguar que de precisión, y que describía París como sucio y repleto de humos, hacia 1760-70, las molestias industriales fueron fundamentalmente dominadas en la capital. Las industrias particularmente contaminantes, como los oficios del cuero, la tintorería, el tratamiento de residuos animales y todas aquellas que daban lugar a la putrefacción vegetal o que emitían olores —puesto que era el olor, supuesto vehículo de los miasmas mórbidos, el que inquietaba más en esta época— no estaban dejadas a sí mismas. Estas actividades estaban reguladas por la policía, y debían respetar un cierto número de reglas.

El principio de base de la regulación por aquel entonces era el alejamiento de la molestia fuera de las murallas de la ciudad. Desde hace tiempo, los historiadores sabían que se practicaba el alejamiento de las industrias nocivas. Lo que desconocían era que si bien este alejamiento era sistemático para determinadas industrias, para otras también contaminantes no era de recibo. El hecho de que algunas industrias quedasen emplazadas en el corazón de las ciudades, no era, como hemos creído hasta la fecha, porque no respetasen un reglamento que exigía que fuesen alejadas, o porque la policía se mostrase impotente sin perseguirlas, sino porque la reglamentación en vigor era ante todo pragmática y porque el principio de base del alejamiento no se aplicaba más que en la medida de las posibilidades. Tener en cuenta las circunstancias, no intentar alejar las industrias que eran necesarias para la ciudad, no condenar tampoco a las industrias a alejarse de un contexto o de un recurso del cual dependían —del agua, por ejemplo—, era la regla. A falta de poder dominarlo todo, se llegaba a un arreglo con los hechos. Pero arreglarse así no significaba forzosamente ser pasivo.

De hecho, cuando se estimaba que el alejamiento no era posible, o no deseable, se ponía en marcha otro tipo de procedimiento que incluía la prevención, la concertación y la vigilancia, y se trataba caso por caso cada una de las industrias. Entre las medidas de prevención se encontraba la pesquisa

⁴ Esta parte toma prestado de Le Roux, Thomas. *Le laboratoire des pollutions industrielles*, Paris, 1770-1830 (Paris: Albin Michel, 2011).

denominada *de commodo et incommodo*. En París, esta pesquisa *de commodo* apareció de manera formal en 1729. Se trataba de un procedimiento de información, de prevención y de concertación, con vistas a llegar al mejor compromiso posible entre los directamente interesados, los industriales y los vecinos. Al principio, las pesquisas concernían únicamente los mataderos⁵ —es decir, los lugares donde se mataba a los animales destinados al consumo—, pero en el medio siglo que siguió a 1729, fue extendida a otras industrias contaminantes, con procedimientos más o menos complejos según los casos. Este tipo de se trataron entonces como cuestiones de salud pública, y la salud se protegía por la autoridad judicial. La salud pesaba por tanto en la balanza como la actividad productiva —lo que no quiere decir que se sacrificara la actividad productiva—. La acción de la policía pretendía conciliar los interesados sin obviar a ninguno y, en cierta medida, conseguía su resultado.

Le Roux llega de hecho a la conclusión de que, hacia 1770, gracias a las medidas de alejamiento tomadas por la policía y a las encuestas *de commodo*, las molestias industriales parisinas estaban esencialmente bajo control. Téngase como prueba la desaparición de quejas, tan frecuentes medio siglo antes. Este argumento es bastante convincente.

Dicha política, que aliaba la concertación y las restricciones, tenía como consecuencia —pero no como objetivo— la constitución, fuera de los muros de París, de barrios industriales fuertemente contaminados (las orillas de la Bièvre, un pequeño río hoy totalmente cubierto que desembocaba en el Sena aguas arriba de la île de la Cité; Montfaucon, al Noreste de París, y la île aux Cygnes, al Suroeste). Estos barrios estaban de alguna manera sacrificados para proteger al resto de la capital sin comprometer no obstante los trabajos contaminantes —los cuales nadie ponía en duda su utilidad a fin de cuentas—.

De 1770 a 1810: un paso atrás de la regulación judicial

La evolución que apareció en estas fechas y que iba a continuar varias decenas de años coincidió con la aparición de una industria química de tipo nuevo y con el aumento de poder y de peso político de los representantes de esta nueva industria. Los ácidos, que comenzaron a fabricarse «al por mayor» a partir de 1760, eran en ese momento una de las causas de las molestias más importantes, junto con la

⁵ *Tueries* en el texto original [NdT].

fabricación de sosa artificial, otro producto estrella de la revolución industrial que se iniciaba. Esta fabricación de ácidos estaría en el origen de la evolución de los modos de regulación.

Hacia 1770, la policía mantenía todavía el poder de desplazar e incluso de demoler las fábricas de ácido que incomodaban a sus vecinos. Ella tenía el poder, ¡y lo ejercía! Pero las cosas iban a cambiar. En 1773, se abrió en Rouen el primer gran proceso «moderno» sobre las cuestiones de las molestias industriales. La manufactura concernida por el proceso no era una manufactura cualquiera: se trataba de la de John Holker, la primera verdadera industria química de Francia.

Holker (1719-1786) era un inglés refugiado en Francia y después nacionalizado francés. Ocupaba, desde 1755, el puesto de «Inspector General de manufacturas, y principalmente de aquellas establecidas por mano de extranjeros, y de obreros extranjeros», creado específicamente para él por Trudaine. En otras palabras, se encargaba de la implantación en Francia de técnicas inglesas nuevas. En su industria de Rouen, él fabricaba ácido sulfúrico en cámaras de plomo, de acuerdo con un procedimiento que él había «tomado prestado» al inglés Roebuck (se trataba de hecho de espionaje industrial). Por entonces, Holker era todavía el único en Francia que practicaba este procedimiento, lo que explica el interés que los poderes públicos destinaban a su industria. Este procedimiento, que le había valido ya a su inventor bastantes sinsabores en Inglaterra y le había obligado a marchar a instalarse a Escocia, en una zona relativamente aislada, estaba lejos de estar a punto. Enormemente peligroso para la salud de los obreros, provocaba también daños ambientales considerables alrededor de las fábricas.

El asunto Holker marcó un giro a razón de la jurisprudencia que creó. Perseguido en justicia por sus vecinos que le cuestionaban el derecho de emitir una contaminación tan dramática, Holker se benefició del apoyo del Estado, o más bien de una parte de éste. Preocupado por ver continuar la preciosa fabricación de ácido sulfúrico, el ministro encargado del Comercio pasó por encima de la justicia y se opuso a su colega de la Policía para defender a Holker y justificar la contaminación. El contencioso se llevó al Consejo del Rey, y se convirtió en un verdadero asunto de Estado.

En ese momento se vio a la más alta autoridad del Estado, el Consejo del Rey, zanjar, al contrario que hiciese la policía, a favor de un industrial que debía ser protegido dado que su fabricación permitía evitar depender de la importación de ácido inglés. La producción de ácido sulfúrico, el cual resultaba esencial para numerosos sectores de la industria nacional, fue, de alguna manera, declarada de utilidad pública. Es cierto que, en esta época, los ácidos eran considerados como agentes de protección contra los miasmas por sabios Guyton de Morveau o Fourcroy. A partir de entonces, esta producción de ácido fue objeto de todas las protecciones. Pero no fue la única en este sentido.

El carbón mineral, por ejemplo, cuyo uso en Francia había estado hasta ese momento seriamente limitado a ciertas profesiones, pasó a utilizarse cada vez más de forma masiva, especialmente como base de funcionamiento de las bombas de calor,⁶ y esto incluso a pesar de conocerse los problemas que generaban los humos ricos en dióxido de carbono. Incluso las autoridades aconsejaban su utilización debido a la escasez de bosques y, tomando la terminología de la época, a las «necesidades de modernización». En ciertos sectores tradicionales, fue la maquinización lo que agravó las molestias.

Se llegó entonces a una situación en la cual las antiguas producciones industriales, cuyo proceso reposaba esencialmente en la putrefacción, continuaron siendo reguladas de acuerdo con las reglas antiguas y restrictivas, mientras que las actividades nuevas e innovadoras, sobretudo la química mineral, mucho más contaminante en realidad, fueron promovidas en virtud de la imperante modernización económica. Por el contrario, las antiguas industrias, productoras de molestias, como los hornos de cal y los hornos de yeso, los cuales anteriormente se conseguía mantener alejados y con ellas la contaminación, volvieron a desarrollarse dentro de París, lo que no habría sido posible algunas décadas antes.

La Revolución y el Imperio: un nuevo modo de regulación, definitivamente favorable a la industria

La Revolución fue un periodo relativamente confuso en el dominio que nos ocupa. Al principio, en la primavera de 1791, la demarcación e inspección de manufacturas se abolieron en bloque, y con ello todas las antiguas reglas que permitían la regulación de las molestias industriales.

⁶ En el original aparece entrecomillado así: «*pompes à feu*» [NdT].

Sin embargo, desde el otoño, sin duda alguna debido a la confusión y a las molestias que reaparecieron tras la medida, estas reglas se restablecieron. Las autoridades locales retomaron pues los poderes de policía tradicionales, y se sirvieron de ellos. Al menos este fue el caso en París, puesto que todavía no sabemos nada sobre la situación del resto de Francia a día de hoy. Algunas empresas químicas fueron clausuradas o expulsadas de la capital.

Por otra parte, las industrias que contaminaban cada vez debían hacer frente a más procesos a los que les sometían los vecinos y que podían conllevar también el cierre, puesto que los tribunales tenían esta potestad. Evidentemente, no todas eran tan prestigiosas como las de Holker, y las condenas de paro obligado o cierre no eran excepcionales. Los químicos estaban escandalizados por lo que ellos denominaban un «intolerable arbitrario»,⁷ por el hecho de que las medidas tomadas contra los contaminadores podían variar de un sitio a otro, o de un proceso a otro. Por eso acabarían movilizándose para defender su industria.

La química francesa era entonces la química más brillante del mundo. Se trataba de una disciplina que disponía, en esta época, de numerosas aplicaciones directas en la industria. La gran industria química parisina estaba dominada por un pequeño grupo de químicos-manufactureros, al mismo tiempo científicos e industriales, innovadores y boyantes. Los revolucionarios dieron a estos químicos un rol político de primer plano nominándolos para ayudar a la patria en peligro durante las guerras revolucionarias. Los químicos iban, por su parte, a utilizar este rol prominente que se les otorgó para defender su industria.

Jean-Antoine Chaptal (1756-1832) fue el prototipo de estos químicos-manufactureros-políticos —aunque no fue un caso único. Médico de formación, alumno de Lavoisier, químico inventor, brillante industrial propietario de varias fábricas, miembro de la Academia de las Ciencias, se convirtió en uno de los hombres más ricos de Francia y en un político influyente. Napoleón Bonaparte, Primer Cónsul, le confió la preparación de la ley sobre la administración general que reorganizó toda la administración francesa, instituyendo los prefectos, los consejos de prefectura, etc. Ministro del Interior de 1801 a 1804,

⁷ [Intolérable arbitraire] en el original [NdT].

siendo el inspirador de la nueva legislación sobre molestias industriales que vería la luz bajo el Primer Imperio y de la cual voy a hablar a continuación —pese a que en esa fecha ya no era ministro-. Tras estudiar los problemas que los procesos y las medidas de policía causaban a los industriales (habiéndolas experimentado él mismo), fue él quien solicitó a la Academia de las Ciencias redactar un informe para determinar si las emanaciones de ciertas industrias podían ser nocivas para la salud.

El Instituto elaboró un primer informe el 17 de diciembre de 1804. La manera en que se desencadenaron los hechos se puede resumir de la forma siguiente: el académico Chaptal leyó ese día delante de sus colegas un informe respondiendo a la cuestión planteada por el ministro Chaptal, a cerca del problema que eventualmente podría causar a las fábricas del industrial señor Chaptal (y de algunas otras más), informe elaborado por los químicos Guyton de Morveau y Chaptal. Parece inútil intentar demostrar más aún que el interesado era juez y parte.

Este informe no desencadenó inmediatamente efecto alguno. Pero la situación en materia de contaminación se agravó, y un segundo informe fue solicitado poco después a los mismos expertos de la Academia. Otra vez de nuevo, los redactores del informe eran jueces en causa propia puesto que seguían siendo a la vez los industriales directamente afectados por las medidas que se proferían y los expertos científicos encargados de determinar aquello que contaminaba, o no contaminaba. Este segundo informe, redactado y presentado en 1809, acabó dando lugar a una ley, contrariamente a su precedente, o más bien a un decreto-ley (de 15 de octubre de 1810), cuyo primer artículo estaba formulado así: «A partir de la publicación del presente decreto, los talleres que desprenden un olor insalubre o incómodo no podrán constituirse sin una autorización administrativa». No voy a entrar aquí a hacer un análisis detallado de este decreto y de las numerosas circulares que lo completaron. Me contentaré con presentar aquí, por una parte su filosofía y, por otra, la manera en la que se aplicó. La teoría y la práctica.

La teoría primero. Este decreto no era un texto que buscara proteger el medio ambiente, como se dijo entonces (y como se dice todavía, sobre todo en los medios profesionales ambientales o en el ministerio de medio ambiente, quien celebró el bicentenario de este decreto en 2010). Además, el medio

ambiente era un término y un concepto desconocido en el siglo XIX. El decreto no evocaba tampoco los problemas de salud que podían causar las industrias contaminantes a los vecinos. En cuanto a los obreros de las industrias en cuestión, se estableció rápidamente que no les afectaría esta legislación, tras suponer que los obreros eran libres de rechazar trabajar en estas industrias si tal era su voluntad. Si por el contrario aceptaban trabajar en ellas, se hacía bajo la base de un contrato de libre acuerdo, con conocimiento de los peligros que les acechaban y de los riesgos y contingencias.

Si el decreto de 1810 no se dirigía a proteger el medio ambiente ni la salud sí buscaba, por el contrario, instituir un arbitraje entre dos tipos de propiedad que se encontraban en conflicto: la propiedad industrial de un lado y la propiedad de la tierra o de bienes inmuebles del otro. A este propósito, tenemos que tener bien claro la importancia que simbólica y prácticamente rodeaba la defensa de la propiedad en los momentos que siguieron la Revolución Francesa. Para conciliar la defensa de dos tipos de propiedades potencialmente conflictivas, el decreto de 1810 constituía la obligación para toda empresa contaminante de obtener una autorización administrativa antes de abrir sus puertas. Esta autorización no tenía como objeto complicar la vida de los industriales, sino protegerlos y asegurarles que los trabajos no serían interrumpidos por las denuncias de los vecinos, quienes serían consultados en el momento de la solicitud de apertura de una fábrica, dado que se llevaría a cabo una encuesta pública⁸ para que sus dolencias fuesen registradas y, eventualmente, tomadas en consideración en la decisión. Sin embargo, acto seguido a la obtención de la autorización por el industrial, los vecinos no tendrían el derecho de reclamar el desplazamiento de la industria. Podrían únicamente exigir a los tribunales civiles una compensación financiera por los daños que podrían ocasionalmente sufrir (lo que era una manera de reconocer que la autorización administrativa y las prescripciones impuestas al industrial no impedían necesariamente la contaminación). Por otra parte, los tribunales, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, no podrían ordenar el desplazamiento o el cierre de la industria contaminante. Solamente la justicia administrativa, es decir, en este caso el Consejo de Estado (instancia máxima en materia de justicia administrativa), podría, en caso de necesidad, obligar al desplazamiento de la industria y retirarle

⁸ *Enquête publique* en el original [NdT].

el permiso de funcionamiento. En la práctica, esto no sucedió casi nunca (dos casos conocidos, aunque según los hechos tras una negociación, para todo el siglo XIX).

Las industrias se calificarían en tres categorías, yendo de la más nociva a la menos nociva. Las empresas más peligrosas o las más contaminantes no serían autorizadas a instalarse en la ciudad. Las otras estarían sujetas a respetar las prescripciones que les fueran indicadas. En 1810, se decía que serían objeto de una vigilancia. A falta de personal *ad hoc*, esta vigilancia no se aplicaría jamás.

Lo más importante en esta nueva legislación fue que el destino de las empresas contaminantes dependería a partir de entonces exclusivamente de la justicia administrativa, es decir, del Estado central y de los representantes locales, prefectos y consejos prefectorales. Fue el Estado quien daría la calificación sobre tal o tal clase y quien juzgaría acto seguido los conflictos que se desencadenasen. Nos encontramos pues ante un cambio de mayor importancia en comparación con la situación precedente que otorgaba la última palabra en los asuntos de contaminación a las ciudades, a la policía y a la justicia, como he explicado. La autoridad sobre la industria se había deslizado de lo judicial a lo administrativo.

En la práctica, las cosas sucedieron, de hecho, de manera bastante diferente de lo que se había previsto en la teoría. Durante la mayor parte del siglo, la mayoría de empresas se obstinaron en no solicitar la autorización legal, o la solicitaban una vez habían abierto ya las puertas —lo cual cambiaba todo, iporque era casi imposible darles una respuesta negativa! Por lo tanto, una legislación que había sido inventada para proteger las empresas estaba siendo boicoteada por dichas empresas, por razones pero que no eran únicamente financieras (en el sentido de que solicitar una autorización quería decir tener que aplicar ciertas prescripciones que podrían resultar costosas). Las resistencias venían también por parte de la autorización, lenta en llegar y muy formal. Cuando se efectuaban la información pública y se continuaba con las calificaciones (es decir, a partir de que se decidía situar una u otra industria en una u otra «clase»), la voz de los ingenieros del Estado (del Estado exclusivamente, por tanto, funcionarios) pesaba más que la de los médicos higienistas. Esta predominancia de los ingenieros sobre los higienistas tenía como consecuencia un optimismo sin parangón sobre la gravedad de la contaminación.

De hecho, para los ingenieros (y retomando las palabras de André Gide) no había problemas, sólo había soluciones. Si las medidas preconizadas para reducir la contaminación no funcionaban, se encontrarían otras mejores. El progreso permitía resolver progresivamente todos los problemas, y los ingenieros no lo pusieron en duda jamás, debido a la visión positivista y científica del mundo en la que habían sido formados. Y, mientras tanto, la contaminación continuó.

Los médicos, por su parte, hicieron gala de mayor circunspección. Aunque su voz no era ya apenas escuchada. Aún encima, incluso cuando los ingenieros preconizaban en los decretos de autorización de empresas las medidas que serían útiles o eficaces, estas medidas fueron ignoradas en su mayor parte por los industriales, quienes no las respetaban. Esto era posible por el hecho que no existía ninguna forma de inspección encargada de asegurar la aplicación de las recomendaciones prescritas, como sí existía en Inglaterra desde mediados de siglo. Los observadores fueron unánimes: la ley no se aplicaba. Reformarla para mejorar no serviría para nada si no se disponían los medios necesarios para que se aplicase.

A menudo, cuando no se conocía ninguna solución para impedir la contaminación, o cuando las empresas rechazaban aplicarla debido a su coste, y teniendo en cuenta que no se trataba de impedir una producción cualquiera, las industrias indemnizaban económicamente a sus vecinos para amoldarlos —y el Estado cerraba los ojos— ante cualesquiera que fuesen los inconvenientes para ellos. Llegados a este punto importante, necesitaríamos investigaciones nuevas encaminadas a evaluar la frecuencia, la naturaleza y la importancia de dichas indemnizaciones. En ellas, debería prestarse atención al mismo tiempo tanto al rol exacto que jugó la justicia civil como a las indemnizaciones efectuadas sin pasar por la justicia, «de mano en mano»,⁹ que serán evidentemente difíciles de identificar —dado que aún nadie ha emprendido ninguna investigación sistemática en los archivos privados de los empresarios destinada a averiguar la huella dejada-.

No podemos, no obstante, decir que nada hubiese cambiado, ni siquiera que las cosas fuesen de mal en peor. Al filo del siglo XIX, la situación evolucionó. Primero, los ciudadanos reivindicaban cada vez

⁹ *□De la main à la main□* en el original [NdT].

más alto y fuerte un derecho a la salud y un deber, para el Estado, de protegerles de la contaminación. Los archivos que contienen peticiones de este sentido abundan, peticiones que permiten también un análisis de antropología histórica a cerca de las percepciones sobre la contaminación. Además, hay que tener en cuenta que ciertas contaminaciones de grado mayor fueron eliminadas, como aquella ligada a la fabricación de ácido sulfúrico, o aquella referida a la fabricación de la sosa artificial —la desaparición de estas contaminaciones extremadamente severas estuvieron generalmente asociadas a la revalorización económica del producto antiguamente vertido al aire o al agua-. También, progresivamente los médicos higienistas consiguieron hacerse oír más. Desde 1908, el Consejo Superior de Higiene Pública debía ser consultado por obligación en la calificación de las nuevas industrias mientras que, anteriormente, sólo un consejo muy industrialista -compuesto de ingenieros y de empresarios-, el Consejo consultivo de artes y manufacturas,¹⁰ decidía aquello que era o no contaminante. Sin embargo, para resolver los problemas se confiaba desde entonces en el progreso técnico, y no únicamente en el alejamiento, y cuando la contaminación no estaba cerca, la contaminación continuaba.

Por lo tanto, se debe hablar de evolución, de ciclos, más que de mejoras. La contaminación se desplazaba, y las mejoras constatadas en un lugar o en otro se contrastaban con la aparición de nuevas fuentes de contaminación asociadas con las tecnologías de la Segunda Revolución Industrial: la electrólisis, la nueva química orgánica, etc. Y entonces, cuando el Estado podía esperar todavía tener un impacto, sobre todo en las pequeñas empresas familiares, las nuevas maneras aplicadas por la industria del siglo XX, más concentrada y en ocasiones alimentando a regiones enteras, le otorgaron un poder de resistencia activa o pasiva inédito.

De 1917 a 1976: una confirmación de la filosofía del decreto de 1810

Decenas de años de reflexión a propósito de los cambios a efectuar en la gestión del problema no desembocaron más que en cambios sumamente menores. La ley que reemplazó el decreto de 1810, que se votó al final el 19 de diciembre de 1917, confirmó su filosofía. Esta preveía una prolongación del procedimiento de calificación en sectores que no estaban concernidos hasta la fecha, como la

¹⁰ *Conseil consultatif des arts et manufactures* [NdT].

agricultura, pero sobretodo suponía una liberalización del régimen de las autorizaciones por medio de una simplificación del proceso en ciertos casos. Sus medidas también pretendían crear una inspección, pero no un cuerpo de inspectores, lo cual no suponía más que una medida a medias, ya que los interesados, fuese cual fuese el cuerpo del que se eligiesen, no estarían afectados específicamente por esta tarea de inspección, sino que supondría una de más de aquellas que tuviesen asignadas con anterioridad. En este sentido, al menos que sepamos, esta nueva tarea fue confiada más a menudo a los inspectores de trabajo.

A falta de efectivos suficientes, con formación adecuada (ausencia de conocimientos en química, por ejemplo) pero sobretodo a falta de poder real, parecían ser globalmente poco eficaces. De hecho, el consenso industrialista seguía siendo dominante, es decir que nunca, durante esta época, ningún tipo de contaminación fue considerada, independientemente de su gravedad, como susceptible de conllevar el cierre de una fábrica o de impedir su apertura. A este propósito, también es cierto que lo que conocemos hoy todavía es muy fragmentario y necesitaríamos nuevas investigaciones.

El 20 de abril de 1932 el Parlamento adoptó, a propuesta de un diputado socialista de Boulogne-Billancourt, una ley sobre la contaminación del aire tan radical como inaplicable, cuyo primer artículo decía:

Queda prohibido a los establecimientos industriales, comerciales o administrativos emitir sea humos, hollines, polvos, gases tóxicos o corrosivos, susceptibles de incomodar al vecindario o de contaminar la atmósfera o de dañar la salud o la seguridad pública, la producción agrícola, la buena conservación de monumentos o la belleza de los sitios.

Los inspectores fueron los primeros en afirmar que esta ley era inaplicable en ausencia de cualquier posibilidad de sanción real disuasoria, y especialmente de sanción penal. Hacia mediados del siglo XX, nada parecía pues evolucionar respecto a la acción del Estado.

En los años 1950 y 1960, numerosos grupos de la sociedad civil comenzaron no obstante a hacerse oír, no solamente bajo la forma de denuncias individuales o colectivas protestando contra un tipo de contaminación en un sitio y momento dado, sino contra el principio de contaminación en sí mismo,

por el hecho de que pudiera autorizarse contaminar. Una crítica de la modernidad industrial —y no únicamente de cada uno de sus efectos— comenzaba a ver la luz. Entre aquellos que comenzaron a hacerse oír sobre este asunto, podemos citar a los pescadores; algunos intelectuales (Bertrand de Jouvenel, Jacques Ellul, Bernard Charbonneau); algunos científicos como el grupo « Survivre... et Vivre »; a partir de los años 1960, el sindicato CFTC/CFDT, el cual reflexionaba seriamente en aquello que ellos nombraban la «calidad de vida»¹¹ (rechazando emplear el nuevo término de «medio ambiente» por miedo a ser confundidos con los primeros ecologistas); la Juventud Obrera o la Juventud Campesina Cristiana¹² llevaron a cabo también una reflexión pionera sobre las cuestiones de la modernidad...

Cito aquí grupos a los que se han consagrado algunos estudios recientes o que están en curso, pero todavía tenemos mucho por descubrir sobre este periodo de los supuestos «Treinta Gloriosos» y sobre la manera en la que se preparó, desde medios muy diversos, la contestación que encontraría una salida política en los años 1970 con la ecología política. Nos queda todavía por explorar cómo evolucionó, durante este periodo de posguerra, la acción de los representantes del Estado sobre el terreno y especialmente de los inspectores creados en 1917, sobre lo que todavía sabemos apenas nada.

La toma de conciencia progresiva de ciertas fracciones de la sociedad civil francesa, alcanzando el movimiento de idéntica naturaleza que se desarrollaba entonces por cualquiera de los países industrializados, desembocó, por parte del Estado, en la adopción de una serie de leyes encaminadas a proteger el agua y el aire en los años 1960, en la creación de un ministerio del medio ambiente (1971) y, después del incendio de la refinería de Feyzin, en el «corredor de la química» lionesa, en la reorganización de la inspección de los establecimientos calificados (que sería conferida desde entonces a los ingenieros de Minas, como ellos reivindicaban desde hacía más de un siglo) y la refundación de la ley de 1917. Podemos estimar que un ciclo, comenzado dos siglos antes con la adopción de un modo de regulación exclusivamente destinado a proteger a la industria, terminaba por estas fechas. Los historiadores del tiempo presente y los sociólogos definirán la naturaleza real del nuevo ciclo que se abría

¹¹ *Cadre de vie* en el original [NdT].

¹² *Jeunesse Ouvrière* y *Jeunesse Paysanne Chrétiennes* en el original [NdT].

entonces, pero es cierto que se había tomado un giro. Aunque la contaminación no cesase de la noche a la mañana, aunque no fuera tampoco el día de mañana, aunque otra vez de nuevo apareciesen nuevas técnicas potencialmente peligrosas (nucleares, por ejemplo) que viniesen a remplazar a aquellas en las que se había comenzado a dominar sus efectos no deseados, al menos ya no era posible poner en duda públicamente la necesidad de producir sin contaminar.

Conclusiones

La lección más importante a retener de este periodo es el hecho de que fue en el mismo momento que nacía lo que seguimos llamando, con más o menos acierto, la revolución industrial, momento en el que las molestias industriales cambiaron de naturaleza y crecieron de forma espectacular, cuando se abandonaron los modos tradicionales de regulación, eficaces a su manera. Con ello, la idea de proteger la salud pública de estas molestias industriales conoció un severo retraso. La nueva legislación tenía como función la de proteger la propiedad, y especialmente la propiedad industrial, y no más la salud pública. Concebida por los grandes industriales mismos, ésta debía permitir a la industria desarrollarse a cualquier precio, es decir, sin consideración o apenas ésta por su medio ambiente físico y humano.

Ello no quiere decir que no se hiciese nada. La contaminación ocupó bastante a los funcionarios del Estado en el siglo XX. Los periodos de información pública, encuestas *de commodo*, exigían el trabajo de numerosos funcionarios, ingenieros y médicos, la mayor parte bien intencionados. Pero independientemente de los resultados de estas encuestas, y en detrimento de las numerosas protestas, un consenso industrialista dominaba: no se podía impedir la producción, la cual creaba trabajo para los obreros y riqueza. Aunque ciertos tipos de contaminación importantes cesaron, esto se debió generalmente a la evolución de las técnicas o al descubrimiento de una posibilidad de reciclaje de un producto anteriormente vertido al aire, al agua o al suelo. Muchas de las medidas no actuaron más que de forma marginal, en menoscabo de la continuación de la idea de que no era aceptable soportar ciertas molestias industriales mayores y de la afirmación de su carácter nocivo para la salud.

Este consenso duró hasta los años 1950, cuando comenzó a desmoronarse bajo los golpes críticos provenientes de medios diversos y conforme a la tendencia general de los países industrializados. Como en la mayor parte de éstos últimos, los años 1960 y 1970 representaron en Francia un giro: una cascada de leyes buscando proteger la salud y el medio ambiente vieron la luz. Aunque los asuntos de contaminación estuviesen lejos de ser zanjados en estas fechas, los años posteriores a 1970 hacen parecer a los dos siglos que van de 1770 a 1970 como un largo y desastroso paréntesis durante el cual el desarrollo industrial, y él únicamente, valió como interés público.¹³

¹³ Para una breve lista de referencias esenciales: Boulet, Daniel. *Entreprises et environnement en France de 1960 à 1990. Les chemins d'une prise de conscience* (Genève/Paris: Droz, 2006); Guillerme, André ; Lefort, Anne-Cécile et Gigaudon, Gérard. *Dangereux, insalubres, incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne* (Seyssel: Champ Vallon, 2004); Le Roux, *Le laboratoire.* ; Massard-Guilbaud, Geneviève. *Histoire de la pollution industrielle* (Paris: Éditions de l'École des Hautes Études, 2010) ; _____. "Environnement : une bien lente prise de conscience," in Daumas, Jean-Claude (dir.). *Dictionnaire historique des patrons français* (Paris: Flammarion, 2010), 995-1000.