

REVISTA DE EL COLEGIO DE SAN LUIS

Vetas • número 31, año X • julio-diciembre 2009

V E T A S
31

V E T A S
31



PRESIDENTA

María Isabel Monroy Castillo

SECRETARIO ACADÉMICO

Sergio Cañedo Gamboa

SECRETARIA GENERAL

Luz Carregha Lamadrid

Revista de El Colegio de San Luis,

Vetas · año x • número 31 • julio a diciembre de 2009

DIRECTOR

Juan Pascual Gay

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aboites

José Antonio Crespo

Jorge Durand

Luis González y González †

Carmen González Martínez

Mervyn Lang

Oscar Mazín Gómez

Antonio Rubial García

José Javier Ruiz Ibáñez

Javier Sicilia

Valentina Torres Septién

Eric Van Young

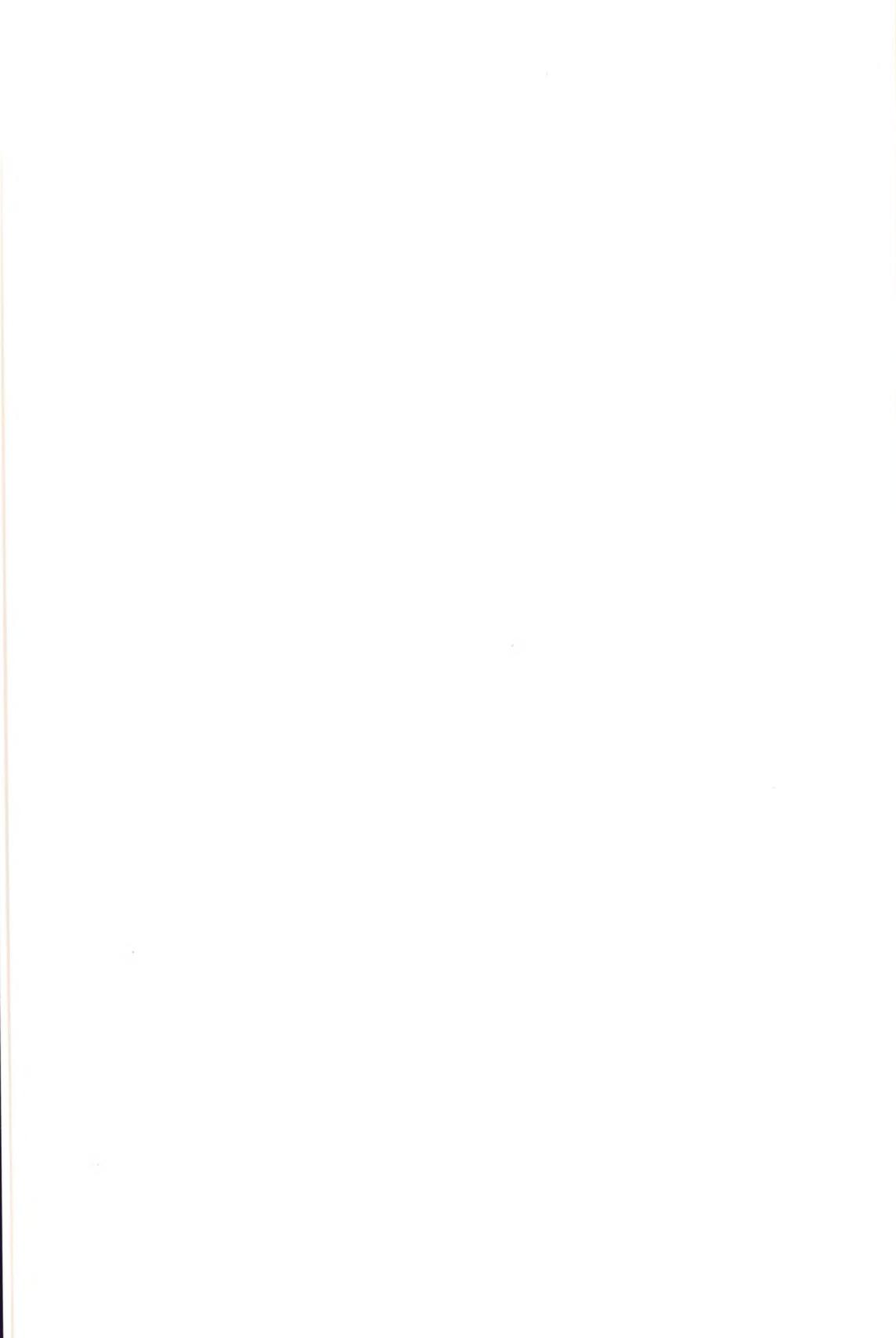
DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz

La Revista de El Colegio de San Luis, Vetas, es una publicación semestral de El Colegio de San Luis, A. C., Instituto de Investigación del Sistema CONACYT, julio a diciembre de 2009. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por *La Revista de El Colegio de San Luis, Vetas*, D.R. Toda colaboración o correspondencia deberá dirigirse a *La Revista de El Colegio de San Luis, Vetas*, Parque de Macul 155, Fracc. Colinas del Parque, 78299 San Luis Potosí, S. L. P., México. Tel.: (444) 8 11 01 01. Correo electrónico: vetas@colsan.edu.mx. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor. issn: 1665-899X

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
EL MEDIO AMBIENTE EN AMÉRICA DEL NORTE:	5
EL CASO DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS	
M. Cecilia Costero G. y Hepzibah Muñoz M.	
MARISA JACOTT, CYRUS REED Y MARK WINFIELD	
Fronteras Comunes, Sierra Club y York University	
La generación, manejo y movimiento transfronterizo de residuos peligrosos entre México, Estados Unidos y Canadá	17
STEPHEN MCBRIDE	
Simon Fraser University	
Reconfigurando la soberanía ambiental: el capítulo 11 del TLCAN y la autoridad privada-pública	33
THOMAS MAROIS	
Universidad de Londres	
Un modelo neoliberal para institucionalizar el desacuerdo social: la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN	57
HEPZIBAH MUÑOZ MARTÍNEZ	
Simon Fraser University	
Competitividad vs Sustentabilidad: la política canadiense de generación, manejo y confinamiento de materiales peligrosos	69
M. CECILIA COSTERO G.	
El Colegio de San Luis	
Metalclad y el municipio de Guadalcázar	93
ANDREW BIRO, JOSEE JOHNSTON Y NORAH MACKENDRICK	
Universidad de Acadia y Universidad de Toronto	
¿Pensar localmente, comprar globalmente? Medio ambiente y el <i>fetichismo de lugar</i>	115



PRESENTACIÓN

EL MEDIO AMBIENTE EN AMÉRICA DEL NORTE: EL CASO DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS

M. CECILIA COSTERO G. Y HEPZIBAH MUÑOZ M.

Se sabe que ha aumentado considerablemente el promedio de desechos producidos anualmente en el mundo, y éste es un tema de atención de las políticas tanto de organismos internacionales como de los estados nacionales frente al desenfrenado crecimiento industrial. Por eso, el interés por reunir una serie de artículos que aborden el problema, las competencias y las instituciones en América del Norte, presentados en esta revista.

Como residuos se define a los materiales generados en procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento, y cuya calidad no permite usarlos de nuevo en el proceso que los generó. La gran diversidad y heterogeneidad de los mismos dificulta el establecimiento de criterios claros y últimos de clasificación para su buen manejo. Sin embargo, los llamados residuos peligrosos —según la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de México— se han clasificado tomando en cuenta su composición química, su estado físico, su descripción genérica y no solamente el proceso industrial que les dio origen. Los residuos peligrosos, según sus características, lo son por su corrosividad, explosividad, toxicidad, reactividad e inflamabilidad, siempre y cuando representen un peligro para el equilibrio ecológico y el ambiente.¹

En nuestro país existen pocas publicaciones que hayan puesto atención en estos temas dentro de los compromisos de un tratado de integración regional como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, que se firmó a la par, se establece la necesidad de lograr un manejo racional de las sustancias químicas y de reducir los riesgos de las sustancias tóxicas, mediante planes de acción regional, pero existe un movimiento transfronterizo de residuos peligrosos en los que hay que poner atención y que son temas abordados en esta publicación.

Si bien la apertura comercial y la entrada en vigor del TLCAN ha generado ventajas y desventajas, éstas se han concentrado de forma desigual en diversos sectores económicos. Este trabajo conjunto se aproxima a un tema trilateral en

¹ Los residuos peligrosos generados en mayor cantidad son: solventes, aceites y grasas, pinturas y barnices, soldadura y resinas, ácidos y bases, derivados del petróleo, metales pesados, adhesivos, freón, lodos, silicon, tintas, plásticos, entre otros.

específico sobre si este proceso de integración regional facilita la laxitud en la aplicación de las medidas ambientales en los países involucrados. Los trabajos que se publican en este número destacan que, a pesar de que se acordaron medidas sobre ambiente, en la práctica son pocas las responsabilidades establecidas en este tratado trilateral en cuanto a legislación, preservación y mantenimiento ambiental, y quedan prácticamente anuladas cuando la prioridad es promover los flujos de inversión a toda costa.

Por ello, los autores de esta publicación ponen especial interés en comprender el contenido del capítulo 11 del TLCAN, al cual se ha hecho poca referencia en nuestro país. Éste se refiere a que cada una de las partes (países de América del Norte) otorgará trato nacional de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como si fueran sus propios inversionistas, en el sentido de no impedir el establecimiento, la adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones (artículo 1103).²

Se otorgará nivel mínimo de trato, el mejor de los tratos, acorde con el derecho internacional, justo y equitativo (artículos 1104 y 1105); se habla de los requisitos de desempeño (artículo 1106), respecto a que no se podrá imponer la exportación de un determinado nivel de bienes o servicios ni alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, otorgar preferencia a bienes producidos a un servicio prestado en su territorio ni restringir las ventas de los bienes o servicios producidos por tal inversión, mucho menos aplicar medida restrictiva alguna para el comercio o la inversión internacional.

Tampoco se obligará a que una empresa inversionista ocupe a personal de nacionalidad determinada (artículo 1107), que pueda menoscabar la capacidad del inversionista para ejercer el control de su inversión. El punto siguiente que se presenta en esta publicación, se aplicó de modo directo a lo sucedido en el caso de Metalclad y el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, México, amparado en el capítulo 11, y es el controvertido asunto de la expropiación (artículo 1110), en el sentido de que ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar directa o indirectamente una inversión ni adoptar medida alguna equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión, salvo por causa de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad o mediante indemnización (en moneda del Grupo de los Siete).

² El TLCAN plantea una muy amplia definición de inversión, basta ser un originario de Norteamérica, suficiente con que tenga "importantes actividades de negocios", si se constituye y organiza bajo las leyes de alguno de los países de la región.

Los tratados internacionales como el TLCAN están a nivel de las constituciones nacionales y la responsabilidad de su ejecución incluye a las provincias o entidades federativas en donde se “territorializan” estos flujos de inversión. Frente a este panorama, no es de extrañar que los mecanismos de solución de controversias se apliquen para salvaguardar los intereses privados de un inversionista, en contra de todo un Estado.

Esta obra plantea, tomando todas estas consideraciones, cuál es el papel del Estado nacional en el nuevo mundo donde se dibujan todas estas tendencias. Algunas de estas respuestas se plantearán en los artículos, así como en la atención a movimientos sociales, en particular en San Luis Potosí, donde se cuestionó la panacea del desarrollo y del crecimiento en materia de inversiones. La erosión de los estados nacionales ha incidido para que la nueva autoridad privada aparezca como gestora en los mismos. Por ello, el planteamiento de normatividades y casos comparativos en América del Norte nos ayudará a reflexionar sobre cómo los socios de este tratado trilateral enfrentan y responden ante los compromisos internacionales, y frente al medio ambiental y el manejo de los residuos peligrosos.

Si bien no se agotan los temas, cada artículo plantea reflexiones sobre estos problemas que compartimos en América del Norte y donde las entidades federativas y las localidades cobran vigencia por su creciente participación.

Las cuestiones ambientales han tomado gran importancia en el plano internacional, comenzando con el Informe sobre los límites del desarrollo, del Club de Roma, en los setenta, la Agenda 21 de las Naciones Unidas a final de los ochenta, la Cumbre de Río en 1992 y el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático. En cuanto a los residuos peligrosos, esta importancia internacional se ha plasmado en la Convención de Basilea, principalmente.

El análisis de los problemas ambientales, incluyendo los plasmados en los acuerdos internacionales, no parte de una teoría unificada del ambiente en las relaciones internacionales. Por el contrario, podemos encontrar en este campo el énfasis en las amenazas a la seguridad nacional que parten de un crecimiento poblacional exponencial frente a la escasez de recursos naturales (Kaplan, 1994; Homer-Dixon, 1999). Por otro lado, encontramos teorías que destacan los efectos positivos de la interdependencia económica y su potencial para la cooperación internacional, enfocándose en el análisis costo-beneficio y mecanismos de mercado como los bonos de carbono para solucionar problemas ambientales. De acuerdo con esta perspectiva, en este proceso los actores domésticos e internacionales —como las compañías privadas transnacionales, los grupos de la sociedad civil y los gobiernos locales— tienen contribuciones importantes en la política nacional e internacional,

los cuales operan en condiciones de igual oportunidad en los procesos de decisión (Sachs y Warner, 1995; Keohane, 2002).

Sin embargo, es importante situar los problemas ambientales dentro del contexto de la globalización, el cual ha multiplicado tendencias particulares de producción, consumo y contaminación. Por ejemplo, Achim Steiner, subsecretario general de las Naciones Unidas y director ejecutivo del Programa del Medio Ambiente, afirmó en 2007 que la globalización ha provocado un incremento masivo de la basura electrónica, la cual se termina en países en vías de desarrollo (Steiner, 2007). Asimismo, es necesario contextualizar los problemas ambientales dentro de los procesos de regionalización económica, que, lejos de fragmentar la globalización, la intensifica al incrementar la competitividad internacional de la región y aumentar el comercio (Castro Rea, 2008). Éste es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, entre México, Estados Unidos y Canadá, el cual —consideramos— va más allá de los resultados en materia de inversión y transacciones comerciales debido a que ha tenido connotaciones en cuanto al poder estatal, el desequilibrio selectivo con que llega la inversión desde países del norte y respecto a la participación ciudadana en la formulación de políticas ambientales.

A diferencia de los debates mencionados, los trabajos reunidos en este número parten de la inquietud de explorar las dinámicas políticas y sociales con respecto a los procesos de producción global y comercial de América del Norte, así como su impacto en la política ambiental.

Esta publicación comprende un análisis comparativo de las políticas nacionales de México, Estados Unidos y Canadá en materia de residuos peligrosos, desde un punto de vista crítico. Por ello, los trabajos muestran la preocupación de vincular la globalización económica con los procesos locales, y también abordan las asimetrías entre países y actores sociales. De aquí el interés específico por abordar algunas instituciones regionales como el TLCAN y el Acuerdo de Cooperación Ambiental correspondiente, y además analizar las instituciones nacionales y subnacionales, en particular cuando éstas formulan medidas para incrementar la inversión económica o se relacionan con asuntos de generación, disposición, transporte y confinamiento de materiales peligrosos.

Partiendo de la manera como las transformaciones de política nacional de un país de América del Norte tienen consecuencias en la generación, transporte y confinamiento de residuos peligrosos en otros países miembros del tratado, se plantea que las dinámicas regionales y nacionales se concretan en localidades específicas y tienen implicaciones sobre los derechos políticos, sociales y económicos de sus habitantes.

Es así como hemos integrado un trabajo interdisciplinario con varios especialistas en la materia de México, Estados Unidos y Canadá, para presentar una variedad de estudios con respecto al panorama ambiental de América del Norte, particularmente en el tema de los residuos peligrosos. El estudio de estos residuos en la región es de particular importancia debido a cuatro razones: 1) los residuos peligrosos se ligan íntimamente con otros problemas ambientales como la contaminación del agua y del aire, la desertificación y las amenazas a la salud humana; 2) los materiales peligrosos se vinculan también a los patrones de producción, inversión y consumo en América del Norte, que privilegian los bajos costos de producción de mercancías, servicios y consumo continuo; 3) los diferentes tratados internacionales relacionados con el comercio, la inversión y el ambiente con respecto a estos residuos influyen de manera directa en las decisiones locales y nacionales con respecto a los desechos peligrosos y 4) aun cuando los efectos nocivos de los residuos peligrosos nos afectan a todos en el largo plazo, son las poblaciones más vulnerables las que experimentan los efectos negativos inmediatos del uso, generación y confinamiento de dichos materiales, ya que no tienen los recursos económicos o políticos para protegerse de las repercusiones de estos materiales sobre su salud y sus ecosistemas.

A partir de estas premisas, cada artículo buscó aportar nuevas ideas para la comprensión de la globalización y las políticas públicas nacionales como escalas que se interrelacionan, lo cual va más allá de una concepción que ve lo global, nacional y local como entidades aisladas y separadas, y que percibe el problema ambiental como una cuestión técnica que debe ser enfrentada con soluciones de mercado o de mayor seguridad militar ante la escasez de recursos. Por el contrario, se analiza lo ambiental como una cuestión con dimensiones sociales, económicas y políticas ligadas a nociones de democracia sustancial, particularmente al derecho que todas las personas tenemos a la salud humana, al habitar un entorno natural libre de contaminación y a incidir como ciudadanos en los procesos de toma de decisión económicos, políticos y ambientales.

Inicia esta publicación el trabajo de Marisa Jacott, Cyrus Reed y Mark Winfield, con un estudio comparativo de los tres países que conforman América del Norte. Los autores emprenden su análisis con un estudio de los mecanismos regionales, indicando cómo ha sido significativo el impacto del TLCAN en materia de residuos peligrosos. Por ejemplo, no sólo la empresa Metalclad ha obtenido indemnizaciones dentro del capítulo 11 del TLCAN a costa de los estándares ambientales, sino también la empresa española Tecmed ha obtenido una compensación millonaria dentro de este mecanismo. Jacott, Reed y Winfield

también señalan que aun cuando mecanismos como el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN) son iniciativas que atienden los problemas ambientales dentro de la región y permiten la participación de la ciudadanía, las quejas que se han presentado a esta entidad, sobre todo de México y Canadá, han sido descartadas en su mayoría. Posteriormente, los autores consideran la situación actual de los tres países con respecto a la supervisión de la generación, el confinamiento y movimiento transfronterizo de materiales peligrosos, con datos particulares hasta inicios del nuevo milenio.

Señalan también la necesidad de unir los estándares y la revisión ambiental entre los tres países, ya que existen pocos datos sobre la generación de estas sustancias en México y Canadá, y el sistema de inspección de Estados Unidos se encuentra en potencial deterioro. Con respecto al confinamiento, Jacott, Reed y Winfield reportan que aumenta la infraestructura para el confinamiento de residuos en México, mientras que dicha actividad se concentra en Ontario y Quebec en Canadá. Con respecto al movimiento transfronterizo, indican que han aumentado las importaciones de desechos tóxicos a México, mientras que disminuyen las de Canadá. Los autores finalizan su análisis con recomendaciones de política pública ambiental en el manejo de residuos peligrosos.

El artículo de Stephen McBride, a su vez, se enfoca en la dinámica regional de América del Norte y la de los estados-nación en reproducir estructuras gubernamentales regionales que afectan legislaciones domésticas ambientales. El artículo señala el desplazamiento del uso de autoridad de la esfera pública a la esfera privada, ilustra dicho desplazamiento mediante un estudio de los procedimientos para resolver conflictos dentro del capítulo 11 del TLCAN, y señala que el capítulo 11 en sí mismo es un ejemplo de las categorías más amplias de las provisiones inversionista-gobierno encontradas en acuerdos de inversión bilaterales u otras convenciones internacionales. McBride detecta evidencia de la delegación o transferencia de la autoridad pública a procedimientos privados en los casos *Metalcad vs. Mexico y S.D. Meyers vs. Canadá*, los cuales han tenido consecuencias significativas en las condiciones y legislaciones ambientales de los dos países. En ambos casos, el autor se enfoca en los procedimientos para resolver dichas controversias y los mecanismos disponibles para que los estados reafirmen el interés público. Específicamente, el artículo examina la forma en que el capítulo 11 del TLCAN se basa en un proceso de arbitraje privado, el cual pone en manos de autoridades la resolución de asuntos de carácter público, como las políticas nacionales ambientales, a pesar de la existencia de mecanismos como la revisión judicial, por los cuales los estados miembros del TLCAN pueden refutar las resoluciones emanadas de los paneles

regionales de resolución de conflictos. Thomas Marois analiza cómo se expresan y se solucionan los reclamos ambientales en América del Norte, y particularmente en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN). El autor señala los fallos del ACAAN y, específicamente, la entidad que regula el acuerdo colateral, que es la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA). De acuerdo con Marois, la Comisión de Cooperación Ambiental, aunque recibe quejas ciudadanas que demandan la solución de problemas ambientales, sigue sujeta a las reglas del libre comercio, ya que se encuentra limitada en sus capacidades de sanción. Esto muestra, de acuerdo con el estudio, que la CCA es una forma de institucionalizar el descontento de la sociedad civil y legitimar los efectos negativos del libre comercio sobre el ambiente. El análisis señala que el Consejo —formado por los ministros ambientales de México, Canadá y Estados Unidos y es ente gobernante de la Comisión de Acuerdo Ambiental (CAA)— se encuentra limitado por las presiones de competitividad dentro TLCAN, mientras que el Secretariado sólo ofrece apoyo técnico. El Comité Público Conjunto, a pesar de ser la entidad que actúa como voz ciudadana, sigue subordinado al Consejo. Esto se ilustra mediante el estudio de la sesión regular del Consejo Consultivo Público conjunto para discutir el plan estratégico 2006-2010, en 2005, donde los autores argumentaron, excluyeron opiniones críticas y valoraron solamente soluciones de mercado para problemas ambientales.

En los casos nacionales, el artículo de Hepzibah Muñoz aborda el problema de las políticas nacionales de Canadá con respecto al transporte y confinamiento de residuos peligrosos. En dicho capítulo, la autora enumera las series de legislaciones federales y provinciales de este país en dicha materia, así como el papel privilegiado de la sustentabilidad ambiental en el discurso canadiense en foros y tratados internacionales. Asimismo, Muñoz presenta y revisa los diferentes casos de contaminación por confinamiento de desechos peligrosos dentro del país y cómo las leyes existentes y compromisos internacionales funcionan en este respecto, especialmente dentro del TLCAN. En éste último, la autora se enfoca a la demanda de S.D. Meyers en contra del gobierno canadiense dentro del capítulo 11 de este tratado regional. Asimismo, Muñoz identifica los diferentes problemas de coordinación para gestionar problemas de transporte y confinamiento de materiales peligrosos debido a las diferentes jurisdicciones que regulan estos asuntos. Al presentar las diferentes dimensiones de la política ambiental canadiense en materia de residuos peligrosos, la autora concluye que existen inconsistencias dentro de la agenda gubernamental canadiense, ya que los imperativos de competitividad económica sobrepasan aquellas preocupaciones ambientales, a pesar del manejo de residuos peligrosos.

Dentro de los estudios de caso particulares, Costero G. explora el caso de Metalclad Co. desde una de las entidades federativas en México, destacando los problemas institucionales, así como los intereses en la acción colectiva local frente a las implicaciones de los procesos de internacionalización económica y desregulación estatal sobre los territorios del país. De manera particular, Costero señala diversos actores en la constitución de las prácticas normativas ambientales, así como en la regionalización de las relaciones internacionales de las entidades federativas. Dichos actores son las compañías extranjeras y los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil, que han interactuado ya sea para promover la agenda económica de liberalización a expensas del ambiente o para llevar a cabo una acción colectiva en el ámbito local, nacional e internacional.

El trabajo que cierra la compilación es el de Andrew Biro, Josee Johnston y Norah MacKendrick, quienes presentan un planteamiento teórico crítico que toma en cuenta el sistema económico capitalista, en el cual se dan las preocupaciones ambientales. Dicho trabajo argumenta que la competencia capitalista ha generado procesos de degradación ambiental, ya que las corporaciones se encuentran obligadas a diversificar y aumentar la producción, e incrementar sus ventas al costo más bajo posible sin tomar en cuenta las regulaciones ambientales. Los autores mencionan que la globalización promueve un fetichismo de lugar, lo cual permite al consumidor ignorar los efectos ambientales de sus propios patrones de consumo, y por lo tanto, persisten los procesos de deterioro ambiental y relaciones humano-ecológicas desiguales. Los autores proponen la consideración del presente enfoque teórico para analizar de manera crítica una multiplicidad de cuestiones ambientales como son la disposición y regulación de residuos peligrosos. Plantean que la creciente existencia y traslado de residuos peligrosos dependen del fetichismo de lugar, es decir, del distanciamiento entre los usuarios de mercancías cuyo consumo genera la producción o disposición de residuos peligrosos de los procesos.

Los trabajos incluidos en este número despliegan una riqueza a la vez teórica y práctica sobre las interacciones de los procesos globales y regionales con las políticas nacionales y sus impactos locales en materia ambiental. Asimismo, arrojan una serie de contribuciones que reflejan cómo las interacciones sociales entre diversos ámbitos y niveles de gobierno son simultáneamente complementarias y conflictivas, ya que existe una constante lucha social y deseos de transformación del aparato estatal para definir los principios, los mecanismos y las formas de participación e intermediación de la política ambiental en materia de residuos peligrosos.

Queremos, por último, agradecer a la revista *Vetas*, dirigida por Juan Pascual, que nos permite sacar a la luz pública estos resultados de investigación. Asimismo, al

fideicomiso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) por medio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT), por apoyar inicialmente el proyecto de investigación No. 1437, que presentó sus resultados desde 2008, y a El Colegio de San Luis, institución sede de dicho proyecto.

C. COSTERO Y H. MUÑOZ
El Colegio de San Luis, abril de 2010

BIBLIOGRAFÍA

- CASTRO REA, Julián. 2008. "Regionalization and Globalization." En Janine Brodie y Sandra Rein (comps.), *Critical Concepts*, Toronto, Canadá: Prentice Hall.
- HOMER-DIXON, Thomas. 1999. *Environmental Scarcity and Violence*, Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- KAPLAN, Robert D. 1994. "The Coming Anarchy," *The Atlantic*, 2.
- KEOHANE, Robert Owen. 2002. *Power and governance in a partially globalized world*, New York, Estados Unidos: Routledge.
- SACHS, Jeffrey D. y Andrew M. Warner. 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth," *NBER working paper*, 5398.
- STEINER, Achim. 2007. "Reflections," *UNEP Our Planet*.

V
V E T A S

La generación, manejo y movimiento transfronterizo de residuos peligrosos entre México, Estados Unidos y Canadá

RESUMEN

El presente artículo es un estudio comparativo de los tres países que conforman la región de América del Norte. Jacott, Reed y Winfield señalan que aun cuando existen mecanismos como el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN) dentro de la región, una iniciativa que prevé los problemas ambientales y permite la participación de la ciudadanía, las quejas que se han presentado a esta entidad, sobre todo de México y Canadá, han sido desechadas en su mayoría. Posteriormente, los autores consideran la situación actual de los tres países con respecto a la supervisión de la generación, el confinamiento y el movimiento transfronterizo de materiales peligrosos. Los autores indican que existen pocos datos sobre la generación de estas sustancias en México y Canadá, y que el sistema de supervisión de Estados Unidos se encuentra en potencial deterioro. Reportan que el aumento de la infraestructura para el confinamiento de residuos en México, mientras que dicha actividad se concentra en Ontario y Quebec en Canadá. Con respecto al movimiento transfronterizo, indican que han aumentado las importaciones de desechos tóxicos a México, mientras que han disminuido las de Canadá.

PALABRAS CLAVE: GENERACIÓN, MANEJO, TRASPORTE, POLÍTICAS, TLCAN.

The generation, handing and transboundary movement of hazardous waste between México, Canadá and United States

ABSTRACT

The article is a comparative study of the three NAFTA countries, with a particular focus on the environmental impact of hazardous waste in the region. The authors indicate that while the North American Environmental Cooperation agreement is an initiative that takes into account environmental issues and allows for public participation, the complaints presented to this institution, particularly from Canada and Mexico, have been overlooked. The article also presents an analysis of the current situation of Mexico, Canada and the United States regarding the disposal, treatment, trade and monitoring of hazardous waste across North America. The authors' research findings are: the lack of information of hazardous waste generation in Mexico and Canada and the deterioration of the U.S. monitoring system; the increase of infrastructure for hazardous waste disposal in Mexico and the provinces of Ontario and Quebec in Canada; and the rise of hazardous waste imports from Mexico and a decrease of these same imports to Canada.

KEYWORDS: GENERATION, HANDING, TRANSPORT, POLICIES, NAFTA.

LA GENERACIÓN, MANEJO Y MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE RESIDUOS PELIGROSOS ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ¹

MARISA JACOTT* | CYRUS REED** | MARK WINFIELD***

El presente trabajo revisa la información sobre la generación, el manejo y el transporte de residuos industriales peligrosos, así como las políticas y regulaciones en México, Canadá y Estados Unidos. En un inicio, este análisis describe los cambios introducidos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sus instituciones. Posteriormente, se subrayan las transformaciones con respecto a las políticas gubernamentales, la capacidad de confinamiento, la generación de desechos y el movimiento transfronterizo de los tres países desde 1999. De igual manera, se analizan y evalúan las posibles explicaciones a la existencia de cambios, que incluyen variaciones en los patrones de generación de residuos, disponibilidad de áreas de confinamiento, transformaciones de políticas de gestión de estos materiales y de la propia industria comercial de residuos peligrosos.

EL TLCAN Y LOS RESIDUOS PELIGROSOS

El TLCAN y sus organismos paralelos han sido cruciales para definir cambios en el comportamiento de la gestión y el movimiento transfronterizo de residuos industriales peligrosos. El capítulo 11 del TLCAN es uno de los elementos fundamentales

* Directora de Fronteras Comunes. Actualmente y coordinadora de la Campaña de Tóxicos de *Greenpeace* México. Correo electrónico: mjacott@laneta.apc.org

** Director de conservación del capítulo de Texas del Sierra Club. Doctor en geografía por la Universidad de Texas en Austin. Fue director del Texas Center por Policy Studies. Actualmente labora en asuntos energéticos y sus impactos. Ha sido periodista y ha trabajado extensamente en México, Costa Rica y Nicaragua. Correo electrónico: cyrus.reed@sierraclub.org

*** Profesor en la Facultad de Estudios Ambientales, York University. Licenciatura en ciencias y tecnología. Maestría y doctorado en ciencias políticas por la Universidad de Toronto. Investigador asociado del Pembina Institute y miembro del comité del Ontario Smart Growth Network. Se especializa en política ambiental y gobernabilidad, energía sustentable y sustentabilidad urbana. Correo electrónico: marksw@yorku.ca

¹ Traducción del Resumen Ejecutivo del trabajo "The Generation and Management of Hazardous Wastes and Transboundary Hazardous Waste Shipments between México, Canada and the United States Since NAFTA: a 2004 update" North American Commission for Environmental Cooperation (CEC).

de este cambio. Su utilización por parte de diversas compañías de manejo de residuos les ha permitido emplear procesos de resolución de controversias entre países y corporaciones (Cf. *Metalclad o Tecmed contra México*, en ICSID, Worldbank, 2004). Esto quiere decir que, por medio de esta regulación ambiental trinacional, las compañías pueden llevar procesos para ser compensadas por acciones gubernamentales que las corporaciones interpretan como una “expropiación”. De manera más reciente, la compañía española *TECMED* tuvo éxito al ganar una demanda contra el gobierno mexicano, por haberse negado este último a renovar un permiso de operación de la empresa. Por esta “expropiación,” el tribunal emitió un fallo que obligó al gobierno mexicano a pagar seis millones de dólares a la compañía. Esta acción es la segunda ocasión —en materia de residuos— en la cual las compañías extranjeras utilizan acciones regulatorias y de sanción del TLCAN para hacer frente a las autoridades ambientales de México por su negativa a otorgar permisos para confinamiento de residuos peligrosos y obtener compensación económica por ello.

ACUERDOS PARALELOS DEL TLCAN

Existe otro mecanismo del Tratado de Libre Comercio para denuncias ciudadanas. Uno de los acuerdos paralelos del Tratado, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) que crea la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), habilita un mecanismo que permite presentar un recurso para que los ciudadanos de los países miembros del Tratado presenten quejas y denuncias por la falta de aplicación de las regulaciones ambientales de su país, y exigir la aplicación efectiva de su legislación ambiental nacional. A este instrumento de la CCA se le conoce como “peticiones ciudadanas sobre la aplicación de la legislación ambiental” (aunque los alcances de la misma son sólo de tipo recomendatorio). Sobre este recurso, particularmente, ciudadanos de México y Canadá son los que más han presentado este tipo de quejas. En los últimos años, ciudadanos y organizaciones ambientales y sociales de México han presentado alrededor de 29 peticiones ciudadanas (Comisión para la Cooperación Ambiental), muchas de ellas desestimadas; actualmente, siete de ellas se encuentran activas y cuatro son relativas a contaminación industrial y residuos peligrosos. De igual manera, Canadá ha presentado múltiples denuncias por la ausencia de la aplicación de leyes y, al igual que México, algunas de ellas corresponden a contaminación por residuos peligrosos.

SUPERVISIÓN DE MOVIMIENTO DE RESIDUOS

En el año 2001, la CCA identificó diferencias regulatorias entre los sistemas de supervisión de los tres países, estándares de confinamiento y, sobre todo, el diferente marco de clasificación de los propios residuos peligrosos, señalándolos como asuntos de vital importancia para su análisis y estudio. En 2003, la CCA emite una declaración ministerial donde confirma su compromiso en materia de residuos y adopta una resolución específica con respecto al manejo adecuado, supervisión y confinamiento de los desechos tóxicos, para después enviar instrucciones al secretariado de la CCA para la identificación de los residuos prioritarios y mejorar los procesos de rastreo y supervisión, entre otros asuntos.²

Otro suceso importante que cambió el escenario anterior en materia de manejo de residuos peligrosos fue la decisión de 2004 de la Suprema Corte de Estados Unidos, donde autoriza la entrada de transportes mexicanos en su territorio, más allá de la zona comercial de 20 millas, como lo establece el TLCAN. Esta acción podría, de manera potencial, permitir la operación de transportadoras mexicanas con cargas de desechos y productos tóxicos en territorio estadounidense. De llegar a suceder, esto significará, a más largo plazo, impactos que deberán evaluarse y que seguidamente modificarán patrones de gestión y movimiento transfronterizo de los residuos peligrosos.

GENERACIÓN DE RESIDUOS EN AMÉRICA DEL NORTE

En cuanto a la generación de residuos, es importante mencionar la falta de datos para México y Canadá. Esto complica la capacidad de evaluar las tendencias de generación de residuos peligrosos desde que entró en vigor el TLCAN. Aun en Estados Unidos, el cual posee un sistema de datos sobre generación de materiales peligrosos bien establecido, existen problemas potenciales de falta de reportes de generación. A pesar de ello, datos de Estados Unidos sugieren que la generación de residuos peligrosos entre las plantas manufactureras industriales no ha cambiado significativamente entre 1993 y 2001. En 2001, la industria generó un poco más de 31 millones de toneladas métricas.

La información de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en México, en cuanto a la generación de residuos peligrosos, es insuficiente desde hace más de diez años. Las primeras cifras estimadas surgen de un

² http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=1016&SiteNodeID=270&BL_ExpandID=

estudio de generación de residuos peligrosos en 1994, con respecto a la actividad industrial en Ontario, Canadá, calculándose para México una generación de ocho millones de toneladas métricas. En el año 2000, la SEMARNAT ajustó las cifras y reportó la generación en 3.7 millones de toneladas; aunque dicha información se sustenta en el reporte de 27 200 generadores de residuos peligrosos, las propias autoridades ambientales mexicanas señalan que el universo real de generación de desechos peligrosos en México es significativamente más alto —alrededor de 70%, es decir, un estimado de 100 mil generadores—, aunque la mayoría se trate de medianos y pequeños productores. Debido a la heterogeneidad de infraestructura existente en el país, no se cuenta con un diagnóstico preciso del volumen y tipo de residuos peligrosos generados. De la misma manera, muchas de las empresas generadoras carecen de opciones para el manejo adecuado de sus residuos, en particular las micro y pequeñas industrias. Las industrias química, petroquímica, metalmeccánica, metalúrgica y eléctrica son, junto con las actividades mineras, las principales generadoras de residuos industriales (SEMARNAT, 2001-2006).

La información disponible en cada entidad federativa muestra que en sólo siete estados de la república generaron 2.8 millones de toneladas métricas de desechos tóxicos durante 2003. La SEMARNAT continúa dando para 2006 la cifra de cuatro millones de generación de residuos peligrosos, aunque sean datos de cinco años atrás. Es la propia SEMARNAT la que reconoce que: “Dentro de las principales limitaciones para una gestión ambiental integral en esta materia, destacan inventarios imprecisos o inexistentes, falta de un esquema metodológico para determinar el potencial de afectación a la salud y al ambiente asociado con el manejo y control de materiales y residuos peligrosos, y con una infraestructura instalada insuficiente, mal distribuida y obsoleta” (SEMARNAT, 2001-2006).

Lo anterior sustenta que México no cuenta con una legislación suficientemente clara y estricta. Que la falta de inventarios y registros confiables, obligatorios y públicos, así como la no regulación y medición de contaminantes por parte de la industria, ha generado el desconocimiento público, del gobierno y, en algunos casos, de los industriales sobre los niveles reales de contaminación ambiental y los daños a la salud. “No se han diseñado políticas de fomento para la aplicación de tecnologías limpias mediante instrumentos auxiliares que incentiven la modernización integral de los sectores productivos, ni de compensación para aquellas que provean servicios ambientales” (SEMARNAT, 2001-2006).

Por último, habría que agregar que otro elemento que complica una real y adecuada gestión de los residuos bajo esquemas de minimización, sustitución y

sustentabilidad de los residuos peligrosos es la valoración económica marcada como principio en la reciente legislación. Dicho principio, en México, ha fomentado prácticas poco limpias como la incineración de residuos peligrosos, la quema de desechos bajo el esquema de “combustible alterno” en la industria cementera (como medida para reducir costos energéticos), además de la importación de residuos peligrosos para su reciclaje, cuando en México no se cuenta con la infraestructura necesaria para tratar su propio pasivo ambiental, como lo señalan las autoridades ambientales.

En Canadá, solamente Ontario ha aprobado los requisitos para el reporte anual de generación de residuos peligrosos. Sin embargo, la cantidad total de dichos materiales no se encuentra disponible aún. En general, las estimaciones con respecto a la generación de residuos peligrosos para ese país fluctúan entre dos y cinco millones de toneladas métricas por año.

CONFINAMIENTO DE DESECHOS TÓXICOS EN AMÉRICA DEL NORTE

¿A dónde van los residuos peligrosos? En Estados Unidos, un número creciente de los residuos generados se envía fuera de sitio donde se producen (*off-site*). Por ejemplo, el tratamiento de dichos materiales que se llevó a cabo *off-site* se incrementó de seis millones de toneladas a 6.8 millones de toneladas métricas entre 1993 y 2001. Curiosamente, los desechos se envían a un número reducido de plantas de disposición, ya que existe un proceso de consolidación en la industria comercial de manejo de residuos peligrosos. En 2001, se reportó un crecimiento en el envío de residuos, pero a un número menor de sitios de confinamiento, incineración y hornos cementeros que queman desechos peligrosos. Se consolidó también esta tendencia desde el Tratado, lo cual ha tenido como consecuencia una creciente oposición ciudadana a plantas de disposición y confinamiento, así como la promoción para el establecimiento de regulaciones más estrictas respecto a emisiones al aire y residuos. En el caso mexicano, se observa una clara tendencia al incremento del número de plantas de tratamiento de residuos peligrosos, incluyendo incineradores, hornos de cemento y plantas de reciclaje de metales, baterías y solventes, pero no de confinamientos. La evolución de la infraestructura en el manejo de residuos peligrosos en el periodo 1999-2003 pasó de un acumulado de 62 a 817 en lo que se refiere a instalaciones de recolección y transporte, reuso, reciclado, tratamiento, incineración y acopio temporal (SEMARNAT, 2003).

Sin embargo, no existe información pública detallada y desagregada sobre la cantidad de desechos que en realidad se reciben en estos lugares y su procedencia. La SEMARNAT ha proyectado desarrollar varios confinamientos en el país. Estamos hablando de al menos seis proyectos de confinamientos en los estados de Sonora (1), Baja California (1), Hidalgo (2) y Coahuila (2) (SEMARNAT, 2005).

En Canadá, como en Estados Unidos, la consolidación de la industria comercial de residuos ha llevado a la existencia de un número relativo de plantas de tratamiento de estos materiales. Estas plantas se concentran en Ontario y Quebec, las cuales son en su mayoría instalaciones de reciclaje de energía y metal, así como de confinamiento.

MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE RESIDUOS PELIGROSOS

Las importaciones y exportaciones de residuos peligrosos entre los tres países han variado desde la entrada en vigor del TLCAN. De nuevo, las desigualdades en los datos y las diferentes clasificaciones que existen sobre los residuos entre los tres países complican la comparación en este rubro. Es importante señalar que, aun cuando la información de generación y rastreo de Estados Unidos son más completos que los de Canadá y México, la información acerca de importaciones y exportaciones de dichos materiales es significativamente superior en Canadá que en Estados Unidos.

Según información del gobierno canadiense, la exportación de residuos peligrosos de Canadá a Estados Unidos se ha incrementado desde la firma del TLCAN. Muchas de las exportaciones provienen de Ontario, las cuales fueron en su mayoría enviadas a instalaciones de reciclaje de metales en Estados Unidos. Las exportaciones totales canadienses han alcanzado las 350 000 toneladas en 2002, un récord histórico. El movimiento de residuos desde Estados Unidos a Canadá ha sido más errático, pero aún alto. Entre 1993 y 1999, existió un aumento significativo en las importaciones; posteriormente, un rápido decremento después de 1999. Dicho declive se ha encontrado en las importaciones para la disposición y reciclaje, con una reducción de 340 000 toneladas, en 1999, a 230000 toneladas, en 2002, lo cual representa una disminución de 42% en el caso de las importaciones para su confinamiento. Las importaciones para reciclaje alcanzaron su cantidad máxima en 1998, para después disminuir en los años posteriores. Sin embargo, dicha caída no ha sido tan dramática como en el caso de las importaciones para confinamiento. Las importaciones totales a Canadá alcanzaron las 400 000 toneladas en 2002.

Es difícil evaluar el movimiento de residuos desde Estados Unidos a México y viceversa. Los avisos de retorno de residuos peligrosos continúan vigentes. Esto se realiza por medio del Sistema de Rastreo de Residuos Peligrosos (SIRREP), el cual controla los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos. La información de este sistema está ligado al *Haztrucks* de Estados Unidos, y supone el acceso a la información pública. El SIRREP es el mecanismo de la SEMARNAT para dar seguimiento a los residuos peligrosos generados por la industria maquiladora, PITEX y otras industrias de exportación, para que éstos regresen al país de origen de la materia prima.

La mayor parte de la información está agregada, por lo que no se puede saber cuál empresa envía sus residuos fuera del país y qué cantidad pertenece a cada uno de los establecimientos. Toda la información está incompleta o sólo menciona el tipo de residuo, y nada más; o, el número de retorno por entidad federativa y total de los residuos, pero sin especificar el tipo de residuo. Esta falta de información detallada se ve agravada por ser únicamente comparativa y no acumulativa; además, no detalla lo reportado bajo el rubro de maquiladora de exportación, la cual debe de ser significativa.

Otro tipo de movimiento transfronterizo, de acuerdo con los datos de Estados Unidos y México, es una importación de residuos a México, preocupante por sus impactos negativos al ambiente y la salud. Entre éstos se encuentra el polvo de horno de arco eléctrico proveniente de la industria de reciclaje de acero, el cual se incrementó significativamente entre 1993 y 1999. Este residuo se envió a un solo destinatario: Zinc Nacional, en Monterrey. A diferencia de esta información, datos de Estados Unidos sugieren una disminución de las exportaciones de este polvo en el mismo año. A pesar de que los datos estadounidenses no mencionan otras exportaciones, la información mexicana señala un incremento en las exportaciones de baterías estadounidenses a México. Asimismo, existe poca información acerca de otros tipos de desechos, como lo son llantas y los electrónicos; de los mismos, se tiene conocimiento en Estados Unidos de que se les transporta a México. De igual manera, se desconoce el total de residuos electrónicos de la producción en las maquiladoras, que debieran devolverse a Estados Unidos.

El movimiento de residuos de México hacia Estados Unidos es de dos tipos. Bajo la ley mexicana y un acuerdo entre los dos países, las maquiladoras deben retornar a Estados Unidos sus residuos peligrosos generados dentro del proceso de producción, siempre y cuando estos desechos se deriven de insumos importados de este último y su destino sea la disposición final. Actualmente, existe un flujo

importante de retorno de residuos de las maquiladoras que pudiera obedecer a tres factores: uno, mayor cumplimiento con las regulaciones mexicanas; dos, mejoramiento del sistema de supervisión en México, y tres, la valoración que tienen muchos de estos residuos peligrosos. El aumento en el movimiento transfronterizo de residuos desde Estados Unidos se vio reflejado en los datos del *Haztracks*, pero este sistema de rastreo estadounidense se suspendió en 2003. Es importante reiterar que los datos mexicanos muestran tasas más altas de exportaciones a México que el propio *Haztracks*.

Otro tipo de residuos que han incrementado sus exportaciones son los recortes de perforaciones petroleras procedentes de las actividades de extracción de gas y petróleo en el sureste, pero sobre todo en el norte de México en la llamada Cuenca de Burgos. Sin embargo, estos datos no se capturan en los sistemas estadounidenses, y la información revelada es sólo de los permisos de exportación y no del volumen real de desechos transportados a Estados Unidos.

A pesar de mejoras a los datos de supervisión y rastreo de generación, tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos, no es posible identificar un volumen de exportación exacto entre los tres países del TLCAN. Sin embargo, con excepción de los residuos peligrosos transportados desde Estados Unidos a Canadá, los cuales han disminuido, es posible señalar la tendencia en aumento del movimiento transfronterizo de estos materiales. Dado que algunas categorías no se capturan en los sistemas de rastreo, como las llantas y los desechos electrónicos (no clasificadas, por ejemplo, como residuos peligrosos en México, pero sí “de manejo especial”), es muy factible que el movimiento de residuos peligrosos entre los tres países sea más alto que lo señalado en la Tabla 1.

Es importante señalar algunas de las razones por las cuales se presenta un incremento en el intercambio de residuos peligrosos entre México y Estados Unidos, así como una aparente disminución entre Estados Unidos y Canadá. En el primer caso, el aumento de residuos estadounidenses a México se relaciona con la creciente producción de acero reciclado en Estados Unidos, a las mejoras en el rastreo de los residuos resultantes y a la presencia de un número mayor de instalaciones de reciclaje de estos desechos en México. Aunque los datos son limitados, la presencia de nuevas instalaciones de reciclaje de baterías y otros materiales, en México, atrajo la exportación estadounidense. Como ya se mencionó anteriormente, el crecimiento en las autorizaciones de exportaciones mexicanas a Estados Unidos se relaciona con mejores métodos de reporte, mayor cumplimiento por parte de las maquiladoras de las leyes mexicanas relacionadas con el retorno de residuos

derivados de insumos estadounidenses a su país de origen, nuevas operaciones de perforación en el norte de México, y, principalmente, por la valoración que están teniendo algunos residuos.

TABLA 1.

MOVIMIENTO DE RESIDUOS PELIGROSOS ENTRE LOS PAÍSES DEL TLCAN, 2002 EN TONELADAS MÉTRICAS

	Exportaciones a EU	Exportaciones a Canadá	Exportaciones a México	Total de exportaciones en la región del TLCAN
Canadá	350 000			350 000 (2002)
EU (1)		248 500 (Datos de EU)	130 000 (Datos de EU)	378 500 (Datos de EU)
		415 000 (Datos de Canadá)	325 000 (Datos de México)	740 000 (Datos de Canadá y México)
México	864 000 (2002) 111 000 (De la maquila)	0		975 000 (2002)

Nota: (1) Debido a las diferencias en los requisitos de reporte y definiciones de residuos peligrosos, Estados Unidos, Canadá y México presentan diferentes cifras respecto a las exportaciones estadounidenses a otros países miembros del Tratado.

La disminución de las exportaciones estadounidenses de materiales peligrosos se debe principalmente a los problemas financieros y administrativos de dos importadores clave de residuos canadienses —Safety Kleen y Philips Environmental Services—, y no necesariamente a la aplicación de regulaciones más estrictas en Canadá, las cuales han ocurrido en un grado limitado en las provincias de Ontario y Quebec. Con la venta, en 2002, de la mayoría de las operaciones de Safety Kleen a Clean Harbors Inc., queda por verse a qué grado continuarán disminuyendo las exportaciones estadounidenses a Canadá. Las brechas regulatorias se han identificado como los principales factores que han contribuido a un aumento dramático en las importaciones a Canadá para la disposición de remanentes, particularmente con respecto al confinamiento en la provincia de Ontario. Las importaciones podrían seguir en aumento si mejora la situación económica de los importadores o existen nuevos participantes en el mercado. Al mismo tiempo, la provincia se ha comprometido a imponer restricciones para el confinamiento, siguiendo criterios estadounidenses en esta materia.

En el contexto de una consolidación moderada de los regímenes regulatorios y de aprobación en las provincias, respecto al confinamiento de residuos peligrosos en Ontario y Quebec, desde 2000, existe evidencia de que los partidarios de nuevas

instalaciones de disposición de residuos están cambiando sus planes de establecimiento hacia provincias con regulaciones más laxas. La reciente transferencia de una instalación de tratamiento térmico de Ontario a New Brunswick, para tratar suelos contaminados, es un ejemplo de esta tendencia. Esto plantea la necesidad de un marco regulatorio federal más riguroso para asegurarse de que no continúe la contaminación de nuevos sitios, en el contexto del fortalecimiento de las legislaciones en lugares que tradicionalmente han sido receptores de importaciones de residuos.

ASPECTOS QUE SE DEBEN RESOLVER

Cabe destacar que existen grandes brechas de información en el rastreo de la generación, manejo y transporte de residuos peligrosos entre los tres países del TLCAN. Específicamente, tanto México como Canadá parecen estar lejos de contar exactamente los residuos generados en cada instalación, lo cual dificulta la planeación de la infraestructura necesaria y prevenir la contaminación. Por lo tanto, Canadá y México tienen que desarrollar un sistema nacional de datos, completo y desagregado, que permita supervisar la generación, el tratamiento y el movimiento transfronterizo de residuos, y fortalecer otros instrumentos de reporte, como serían los inventarios de emisiones apoyados por la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), que en México podría ser el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) en 2001 (recién puesto en marcha en 2006); en Canadá, el National Pollutant Release Inventory (NPRI), y en Estados Unidos, el Toxics Release Inventory (TRI). Si bien parece haber mejorado en los tres últimos años la información con respecto a las importaciones y exportaciones, y sobre residuos peligrosos en México, todavía existe falta de articulación entre lo que se “autoriza” como importación y exportación, y lo que de hecho cruza la frontera; obviamente, sin considerar el tráfico ilegal de residuos, que también existe.

Mientras que la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) tiene información valiosa con respecto a las notificaciones de exportación e importación, en México estas notificaciones no ofrecen la información en volúmenes o tipos de residuos, al menos no de forma pública y accesible. A pesar de ello, los recientes esfuerzos para sintetizar los datos de exportación anual entregados por exportadores primarios son avances en la legislación federal en esta materia.

En el caso del registro de las instalaciones de tratamiento de residuos peligrosos de México, existe poca información pública y detallada acerca del volumen de

residuos que se manejan en estas instalaciones. Es factible que esta información exista de manera más integrada y actualizada, ya que los generadores de residuos peligrosos reportan dicha generación dos veces por año a la SEMARNAT. De igual manera, las instalaciones de tratamiento y confinamiento deben reportar a las autoridades ambientales. La SEMARNAT debe hacer pública la información actualizada y desagregada. En Estados Unidos se han exigido por años requisitos para el reporte de residuos. Sin embargo, existen fallos en la información, y los recortes de presupuesto y posterior restricción por cuestiones de “seguridad nacional” no permiten que se consulten en línea los más recientes datos. Las excepciones previstas en la ley estadounidense bajo la Legislación de Recuperación y Conservación de Recursos para algunos tipos de reciclado —incluyendo baterías de plomo ácido y desechos electrónicos—, así como las propuestas recientes para catalogar los monitores de tubo de rayo catódico como desecho ‘universal’— han llevado a una ausencia de manifiestos o datos de exportación de dichos materiales. Esto es particularmente preocupante, dados los problemas en el pasado con los hornos de fundición de plomo en México que importan desechos estadounidenses, así como los bien evidenciados problemas de exportaciones de basura electrónica a China y a países asiáticos.

En octubre de 2003, la EPA propuso modificar la definición de residuo sólido, para excluir los residuos peligrosos secundarios generados en procesos continuos dentro de la misma industria, según los requerimientos de la Legislación de Recuperación y de Conservación de Recursos. Esto podría llevar a serios problemas para rastrear el transporte de los residuos peligrosos, particularmente a través de las fronteras.

Aunque la EPA ha llevado a cabo ciertos esfuerzos para crear un sistema de rastreo de residuos peligrosos en la frontera sur, se redujo el financiamiento para el proyecto de base de datos de *Haztracks* en 2003, lo que dejó a Estados Unidos sin plan específico para rastrear residuos peligrosos importados desde México. Debido a los diversos cambios para incluir y excluir el *scrap* del acero y las llantas usadas de la lista de mercancías sujetas a control en México, es factible que muchas toneladas de llantas estén siendo enviadas a México, por la demanda que tiene la incineración de las mismas en hornos de cemento; además de lo que ingresa como material usado y los introducidos de manera ilegal. Sin embargo, la cantidad exacta de este movimiento todavía no se cuantifica con exactitud, lo que es sumamente preocupante, ante las actuales propuestas de Estados Unidos y la fuerte consideración de las autoridades ambientales de México, junto con la industria cementera, de abrir las importaciones masivas de llantas para su incineración en los hornos cementeros.

Es, pues, alarmante, la tendencia de establecer normas cada vez más laxas y disminuir las regulaciones en materia de confinamiento de residuos peligrosos, particularmente en el sur de Estados Unidos. Otra tendencia preocupante en la frontera sur de Estados Unidos, con la posible excepción de California, es la ausencia de inspección en los puertos de entrada, en las aduanas. A pesar del hecho de que millones de transportes de carga cruzan a Estados Unidos, y en algunos casos trenes, no existe un esfuerzo nacional para inspeccionar y reforzar las normas de la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos para la declaración, etiquetado y transporte de residuos peligrosos. Dado que la reciente decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos permite la entrada de transportes de carga mexicanos a EU bajo el TLCAN, el cumplimiento de dicha ley es de vital importancia para dicho país.

RECOMENDACIONES A LOS GOBIERNOS Y COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

Las decisiones bajo el capítulo 11 del TLCAN en materia de controversias —para el caso de México nos referimos a SD Myers, Metalclad y TECMED— contrarrestan el derecho de los países miembros de la región de exigir el cumplimiento de sus propias leyes ambientales. Por ello, es necesario que los tres países revisen el capítulo 11 de dicho tratado comercial, para llevar a cabo los cambios apropiados que salvaguarden la capacidad de los países miembros para establecer y mantener sus regulaciones ambientales, y tomar las decisiones que los gobiernos consideren necesarias para preservar y proteger la salud y el ambiente nacional. Dichas negociaciones podrían ser reabiertas con la participación y posible mediación de la CCA, para realizar evaluaciones de impacto económico, pero también ambiental y social trinacional.

Dentro de este contexto, la CCA deberá fortalecer el intercambio de información y tecnologías, así como la cooperación entre organizaciones, gobiernos, instituciones, académicos e industria que promuevan la prevención de la contaminación y el desarrollo y uso de tecnologías más limpias. Es preocupación seria la dificultad en el rastreo del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos. Los tres países deben trabajar para mejorar el sistema de reporte y rastreo de la generación, disposición de residuos peligrosos nacionales y transfronterizos, así como trabajar por el fortalecimiento de la armonización y estandarización de sus sistemas de rastreo. Debe darse continuidad a la decisión tomada por el Consejo de la CCA, en 2003, sobre el fortalecimiento y coordinación de estos sistemas de rastreo transfronterizo.

La CCA también debe canalizar esfuerzos hacia la coordinación de la disposición de los residuos electrónicos, especialmente para el desarrollo de políticas que fortalezcan el retorno al país de origen. Los países del TLCAN, por medio de la CCA, deben garantizar que los desechos electrónicos sean rastreados para impedir su exportación y que se obligue a los fabricantes a proveer un reciclaje seguro. Asimismo, se necesita que los tres países fortalezcan la comparabilidad de sus inventarios de emisiones en lo que respecta a la parte de residuos peligrosos (RETC, TRI y NPRI). Esto, a su vez, facilitaría estudios comparativos sobre las transferencias transfronterizas de las sustancias incluidas en estos registros.

MÉXICO

Es necesario que exista una normatividad para el listado de sustancias que deben reportarse al RETC y que, como ya se señaló, éste sea comparable con los inventarios de Canadá y Estados Unidos, particularmente en aquellas secciones que detallan la generación de residuos peligrosos. Sin esta información, el gobierno mexicano jamás podrá desarrollar una política eficiente para reducir las fuentes de generación de residuos peligrosos, sustituir procesos y promover tecnologías más limpias. En materia de residuos peligrosos, México debe cambiar los principios de la recién promulgada Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), que —como se mencionó en un inicio— promueve la valoración de residuos peligrosos por medio de tipos de tratamiento que dañan el ambiente y la salud como lo es el coprocesamiento, la incineración de residuos peligrosos, entre ellos, productos organo-clorados. También, el país debe reactivar, expandir y desagregar su Sistema de Rastreo de Residuos Peligrosos, lo cual permitirá conocer, informar y controlar las cantidades y tipos de residuos que se transportan a través de las fronteras. La existencia de información basada en número de autorizaciones o traslados no asegura que se cumpla con la supervisión y la gestión integral. De la misma manera, es imperativo que México incorpore requisitos de notificación y mecanismos de participación pública efectivos y reales para aquellos residentes que podrían verse afectados por nuevas instalaciones de tratamiento de residuos peligrosos en las localidades, para que los mismos estén enterados de los proyectos y participen.

CANADÁ

Canadá necesita establecer requerimientos para reportar la generación y disposición de residuos en el ámbito nacional, así como un sistema que muestre dicha información de manera accesible. Asimismo, este país debe adoptar criterios y normativas para una disposición ambientalmente adecuada de residuos peligrosos, como lo obliga la Convención de Basilea. Estos estándares deben ser al menos comparables con la reglamentación de la Ley de Conservación de Recursos y Recuperación de Estados Unidos para el confinamiento de materiales peligrosos, y compatibles con la Ley de Aire Limpio basado en la mejor tecnología de control disponible (*maximum achievable control technology*; MACT) para el tratamiento de residuos y otras instalaciones que queman desechos tóxicos como combustible. Además, Canadá debe incorporar reglas derivadas de y combinadas para sus definiciones de residuos peligrosos en su regulación de exportación e importación de residuos peligrosos elaborado bajo la Ley de Protección Ambiental Canadiense de 1999.

ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos, por su parte, debe rescindir o enmendar las regulaciones de la Ley de Conservación de Recursos y Recuperación que excluyen las baterías usadas de los requerimientos de notificación para su exportación. Es necesario llevar a cabo esto con el objeto de rastrear de forma más exacta las exportaciones de Estados Unidos hacia México y otros países. Este país también debe aplazar sus propuestas sobre modificar la definición de residuos sólidos, como medida de reducción de las regulaciones para los residuos peligrosos que se reciclan, particularmente hasta que exista un mejor sistema para rastrear residuos a través de las fronteras. También es necesario el aumento de recursos para los estados fronterizos, con el objetivo de llevar a cabo inspecciones adecuadas y cumplir los requerimientos de manejo, transporte y reporte de residuos peligrosos en los puertos de entrada, así como el incremento de la cooperación entre las aduanas estadounidenses y las autoridades estatales, locales y federales. Esto tendrá como resultado un rastreo adecuado de residuos peligrosos. De la misma forma, este país debe elaborar un sistema alternativo al *Haztracks* cancelado en 2003. Aun cuando el *Haztracks* no fue un sistema totalmente adecuado para el rastreo de residuos peligrosos, su ausencia sólo muestra de forma aparente que Estados Unidos no posee un sistema completo para

monitorear y rastrear las importaciones y exportaciones de residuos peligrosos, y otros residuos sólidos y materiales potencialmente peligrosos de manera pública.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La llamada “agenda gris” en los tres países, debe ser atendida con suficientes recursos y desde una visión para reducir la generación de desechos peligrosos —de ser posible, su eliminación—, sustitución de procesos y materiales, incentivos y desarrollo de producción limpia, sin que conceptos económicos como la valoración de los residuos peligrosos y los grandes negocios disfracen un tratamiento, reciclaje o reuso de materiales que afectan la salud de la gente y el ambiente. La agenda trilateral encierra retos específicos en el tratamiento de los residuos industriales peligrosos en cada uno de los tres países de América del Norte. No obstante, como puntualizaron los autores de este artículo, son necesarios aspectos en torno a la normatividad, así como el control y la vigilancia de las empresas generadoras en diversos rubros económico-industriales. La puesta en marcha del TLCAN en América del Norte ha tenido efectos distintos en torno a la generación de este tipo de desechos y sigue siendo una prerrogativa de las instituciones involucradas en el tema del medio ambiente —como la SEMARNAT, para el caso de México— el seguimiento y el control de la generación de este tipo de residuos, así como la organización de la información que puede hacerse pública.

BIBLIOGRAFÍA E INFORMACIÓN EN RED

- Texas Center for Policy Studies, <http://www.texascenter.org/publications.htm>
- Comisión para la Cooperación Ambiental, <http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=espanol> consultada el 24 de marzo del 2004.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas.
- . Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.
- . 2003. Subdirección de Generación y Manejo de Residuos Industriales Peligrosos. Presentación Montreal. Noviembre.
- . 2005. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal. 1 de diciembre del 2000 al 31 de diciembre del 2005. Primera etapa.

■ STEPHEN MCBRIDE

Reconfigurando la soberanía ambiental: el capítulo 11 del TLCAN y la autoridad privada-pública

RESUMEN

El artículo se enfoca a la dinámica regional de América del Norte y la de los Estados-nación en reproducir estructuras gubernamentales regionales que afectan legislaciones domésticas ambientales. Se señala el desplazamiento del uso de autoridad de la esfera pública a la esfera privada, e ilustra dicho desplazamiento mediante un estudio exhaustivo de los procedimientos para resolver controversias dentro del capítulo 11 del TLCAN. McBride detecta evidencia de la delegación o transferencia de la autoridad pública a procedimientos privados en los casos *Metalclad vs. Mexico* y *S.D. Meyers vs. Canadá*, los cuales han tenido consecuencias significativas en las condiciones y legislaciones ambientales de los dos países. En ambos casos, el autor se enfoca en los procedimientos para resolver dichas controversias y los mecanismos disponibles para que los Estados reafirmen el interés público. Específicamente, el artículo examina la forma en la cual el capítulo 11 del TLCAN se basa en un proceso de arbitraje privado que pone en manos de autoridades la resolución de asuntos de carácter público, como las políticas nacionales ambientales, a pesar de la existencia de mecanismos como la revisión judicial, por los cuales los Estados miembros del TLCAN pueden refutar las resoluciones emanadas de los paneles regionales de resolución de controversias.

PALABRAS CLAVE: TLCAN, INVERSIÓN, REGULACIÓN, COMERCIO, ARBITRAJE.

Reconfiguring environmental sovereignty: the NAFTA Chapter 11 and private-public authority

ABSTRACT

This article focuses on the dynamics of the North American region and the role of nation-states in reproducing the regional governmental structures that affect environmental legislation. The author argues that authority is shifting from public into private hands. To partially test that thesis it examines the procedures for settling disputes under NAFTA Chapter 11. The article detects evidence of a delegation or transfer of public authority to private processes through the cases of *Metalclad vs. Mexico* and *S.D. Meyers vs. Canada*. Both cases have had a great impact on the environmental legislation of these countries. The article concentrates on the procedures for resolving such claims, and the means available to states to assert the public interest. Specifically, this article examines the way that the NAFTA Chapter 11 dispute resolution mechanism is rooted in private arbitration processes and seeks to determine the effectiveness of the means available to public authorities to alter decisions emanating from them, if they are deemed to be contrary to the public interest.

KEYWORDS: NAFTA, INVESTMENT, REGULATION, TRADE, ARBITRATION

RECONFIGURANDO LA SOBERANÍA AMBIENTAL: EL CAPÍTULO 11 DEL TLCAN Y LA AUTORIDAD PRIVADA-PÚBLICA

STEPHEN MCBRIDE*¹

Bajo el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los inversionistas extranjeros recibieron el derecho de retar directamente las medidas regulatorias instauradas por los Estados miembros y que sus querellas se adjudiquen a procedimientos derivados del arbitraje comercial internacional. Así, gran parte de la controversia alrededor de dicho capítulo se centra en los derechos de los inversionistas y su relación con acciones estatales, sin la intervención de su propio Estado. Sin embargo, el método por el cual se resolvieron muchos de los conflictos comerciales ha alterado las relaciones de poder entre actores públicos (Estados) y privados (inversionistas). El presente trabajo investiga los mecanismos que podrían utilizarse para proteger el interés público si las decisiones de los tribunales del arbitraje internacional perjudican a la ciudadanía. Asimismo, el capítulo concluye que dichos mecanismos son inefectivos, ya que los propios Estados han facilitado la transferencia de autoridad de la esfera pública a la privada. Esencialmente, se somete una porción de la soberanía nacional, no sólo a entidades internacionales, sino también a entidades privadas.

Anteriormente, teóricos de la globalización argumentaron que el Estado-nación estaba en declive o era obsoleto debido a que la autoridad y la soberanía estaban siendo trasladadas hacia arriba a organizaciones internacionales, hacia abajo a entidades subnacionales o a los lados hacia los mecanismos de mercado (como corporaciones multinacionales) y actores emergentes (la sociedad civil internacional).² Subsecuentes discusiones empezaron a desacreditar la versión extrema de esta tesis, ya que era aparente que los Estados-nación no eran víctimas pasivas de procesos externos, sino

* Profesor del Departamento de Ciencia Política y director del Centro de Economía Política Global en Simon Fraser University. Licenciado en economía por la Universidad de Londres; maestro y doctor en ciencias políticas por la Universidad de McMaster. Correo electrónico: mcbridea@sfu.ca

¹ Quisiera agradecer a Greg Albo, David Schneiderman y Donald Swartz, quien ofrecieron comentarios valiosos a este artículo.

² Ohmae (1990) presenta un clásico estudio sobre la obsolescencia del estado-nación.

arquitectos y autores de la globalización (Brodie, 1996: 386; véase también Panitch, 2000; Helleiner, 1996). Escépticos (Hirst y Thompson 1996, Weiss 1998) comenzaron a desafiar nociones sobre el reciente advenimiento de la globalización y sus implicaciones. Estudios comparativos en política pública identificaron una continua ausencia de convergencia política en muchas áreas y, por lo tanto comenzaron a cuestionar los aclamados efectos homogeneizantes de la globalización (véase Swank, 2002; Rieger y Leibfried, 2003). Tampoco, el acompañamiento ideológico de la globalización y el neoliberalismo produjeron efectos estándares (véase McBride y Williams, 2001). Distintos patrones políticos continuaron existiendo y se describieron como variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001), dando eco a los diferentes “mundos del capitalismo del bienestar” que existió en la era keynesiana (Esping-Andersen, 1990). Dichas observaciones llevaron a la conclusión de que los Estados continuaban siendo parte esencial de la globalización, percepción reforzada por la vuelta a consideraciones estadocentristas de la seguridad después del 11 de septiembre de 2001. En resumen, el Estado está de regreso, y se continúa investigando la especificidad de su papel dentro de un nuevo contexto global. Éste es un ejercicio importante, ya que la demolición de la novedad de la globalización construida por escépticos de la globalización podría llevar a una conclusión igualmente errónea: que nada ha cambiado.

Es claro que se debate extensamente el impacto de la globalización sobre la soberanía, autoridad y capacidad estatal. Algunos argumentan que el papel del Estado-nación se ha debilitado.³ Teeple (2000), por ejemplo, se basa en cambios del modo de producción que surgen del hecho de que el Estado-nación es un contenedor inadecuado para el capital, actualmente globalizado. Otros consideran que la transferencia de las funciones estatales a las organizaciones internacionales es un mecanismo por el cual se disminuye la soberanía nacional. Pero no se concede este efecto de manera universal. Por ejemplo, Maria Gritsch (2005: 2) emplea una perspectiva realista para describir cómo los Estados avanzados capitalistas han construido la globalización y la han usado para “adquirir mayor poder y mayor autonomía de sus economías y sociedades nacionales”, así como para consolidar su poder internacional político-económico a expensas de otros Estados (2005: 13). Por ello, la soberanía estatal es retenida *vis à vis* otros Estados, y el Estado permanece

³ El siguiente intento de categorizar las posiciones es exhaustivo y ciertamente la literatura presentada aquí es solamente la punta del iceberg. Sin embargo, esto puede servir para subrayar el papel de las controversias comerciales en algunos de los debates en este tema y también para presentar antecedentes con respecto a la discusión de la emergencia del poder y autoridad privada (ver Nolke, 2004: 161). Esto es un tema que muchas de la teoría en relaciones internacionales y política económica difícilmente incorporan.

como predominante en relación con los intereses privados, ya que el poder estatal sigue teniendo la capacidad de supervisar, regular y ejercer “control directo sobre la capacidad de las firmas para ejecutar inversión, establecer redes de producción o completar ventas. Los gobiernos pueden obstruir estos comportamientos si se oponen a los intereses estatales” (Gritsch, 2005: 13–14).

Desde una perspectiva legal, Kal Raustiala (2003) argumenta que la soberanía no se afecta por acuerdos revocables, como es el caso de muchos tratados internacionales, ya que si el Estado puede revocar estos tratados, no disminuye su soberanía (2003: 846). De hecho, Raustiala considera que la interdependencia inducida estructuralmente entre Estados significa que ya se ha perdido la soberanía, y para restaurarla o reclamarla, los Estados deben colaborar en nuevas instituciones internacionales (2003:856–875). Hasta cierto punto, la controversia sobre la revocabilidad es una controversia conceptual, es decir, hasta qué grado pueden los Estados revocar un tratado. Krasner, por ejemplo, ha dividido la soberanía en un número de componentes. Uno de ellos es la “soberanía legal internacional”. Los otros componentes identificados por Krasner son la soberanía doméstica, la soberanía interdependiente y la soberanía westfaliana. Estos componentes lidian con el grado de autoridad, capacidad y control real de los Estados. Raustiala argumenta que la capacidad real de los Estados puede reducirse por acuerdos internacionales, pero lo importante, después de todo, es que estos acuerdos se diseñan para controlar el comportamiento estatal y modelar las opciones estatales (Raustiala, 2003: 847). Pero ya que es revocable la delegación del poder estatal involucrado, no existe pérdida alguna de soberanía.

Para muchos observadores, no es fácil revocar un poder delegado. La delegación de poder es un acto indefinido de largo plazo que no puede cambiarse fácilmente. Por esta razón, la inclusión de un poder y control real en la definición puede ser más atrayente que la formulación abstracta de Raustiala. La soberanía no es algo absoluto: los Estados pueden tener una mayor o menor soberanía, y las proporciones pueden cambiar. Por ello, el significado aceptado de soberanía también puede cambiar, especialmente cuando el Estado se encuentra delegando parte de su autoridad a actores privados.⁴

⁴ Krasner (1999: 3–4) ofrece las siguientes definiciones: la soberanía internacional legal son las prácticas asociadas con el reconocimiento mutuo, usualmente entre entidades territoriales que tienen independencia jurídica formal. La soberanía Westfaliana es la organización política basada en la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad en un territorio dado. La soberanía doméstica se refiere a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y la capacidad de las autoridades públicas de ejercer control efectivo dentro de las fronteras de su propia jurisdicción. Finalmente, la soberanía interdependiente se refiere a la capacidad de las autoridades públicas de regular el flujo de información, ideas, mercancías, personas, contaminantes y capital a través de las fronteras de su Estado.

La literatura reciente (por ejemplo Grande y Pauly, 2005, capítulo 1, especialmente 15–17) ha planteado una reconstitución multidimensional de la autoridad política, incluyendo la soberanía, con implicaciones claras en conceptos asociados como la territorialidad, la extensión y el significado de la esfera pública y la legitimidad democrática. A diferencia de Gritsch, quien considera que los intereses estatales continúan predominando sobre los intereses privados, muchos de los estudios que discuten el sistema de gobernabilidad global emergente han notado un incremento en los arreglos que comparte la autoridad pública con el sector privado o se transfiere a este último (véase, por ejemplo, Cutler, 2003; Higgott, Underhill y Bieler, 2000; Schirm, 2004) Esto puede suceder en un número diverso de formas y mecanismos (véase Haufler, 2000; Fuchs, 2004; Borzel y Risse, 2005).

El grado en el cual la gobernabilidad privada desplaza parcialmente la autoridad pública en la esfera judicial ha sido explorado por Claire Cutler:

Transformaciones fundamentales en el poder global y en la autoridad están consolidando la importancia del sector privado en la creación y la sanción del derecho internacional comercial. Nociones de Estado centristas y positivistas del derechos internacional y lo público están siendo combinadas con, o en algunos casos, sobrepasadas, por leyes no estatales, estructuras normativas informales y poder económico y autoridad privados, en tanto que un nuevo orden legal transnacional está tomando forma (2003: 1).

Esto se ha logrado con la cooperación total de los gobiernos, los cuales “están proporcionando un marco legal y regulatorio favorable para intereses discrecionales y privados de procedimientos de arbitraje cerrados (Cutler, 2003: 27), lo cual ha servido para solucionar conflictos en una gran variedad de áreas.⁵ Además, Cutler argumenta que mientras la autoridad estatal ha declinado en la resolución de controversias, se ha reforzado el papel del Estado cuando se trata de ejecutar las decisiones formuladas en estos recintos privados (2003: 225-6).

Para comprobar la tesis de que la autoridad está siendo desplazada de manos públicas a manos privadas, este trabajo examina los procedimientos para la resolución de conflictos bajo el capítulo 11 del TLCAN. El presente análisis detecta evidencia de la delegación o transferencia de autoridad pública al sector privado. El estudio del contenido del capítulo 11 del TLCAN, el cual ofrece a los inversionistas el derecho de demandar directamente a los gobiernos signatarios del tratado, no es el enfoque prin-

⁵ De acuerdo con Nolke (2004: 161), esto es porque las teorías de relaciones internacionales y de política económica son estado-centristas y por lo tanto no incorporan nociones de autoridad privada transnacional.

cial del análisis, sino los procedimientos involucrados en la resolución de conflictos y los mecanismos disponibles para que los Estados reafirmen el interés público, dados los procedimientos y el contexto de derechos de los inversionistas involucrados dentro del capítulo 11.⁶ Específicamente, el trabajo examina la forma en la que el capítulo 11 del TLCAN se fundamenta en procesos de arbitraje privado y evalúa la efectividad de los mecanismos disponibles para que las autoridades alteren las decisiones de estos tribunales si se afecta el interés público, como son los asuntos ambientales.

Las relaciones inversionista-Estado no deben incluirse forzosamente en tratados interestatales como el TLCAN, ya que éstas se pueden regular por medio de contratos y sujetarse a las provisiones de la ley doméstica del país anfitrión. La relación puede darse mediante contratos privados entre individuos o firmas. Pero, como lo señala Van Harten, el efecto de incluir estas controversias en las provisiones de un tratado significa someter las controversias Estado-inversionistas a la esfera pública y no a la privada. Sin embargo, en el TLCAN y en otros tratados de inversión bilaterales (TIB), la autoridad privada se extiende a la resolución de conflictos comerciales. Esto se lleva a cabo por el reconocimiento de los procesos e instituciones del arbitraje comercial internacional, como se manifiestan en las convenciones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (Van Harten, 2005:604).

Van Harten ubica la evolución del reconocimiento estatal al sistema de arbitraje internacional por medio de un número de fases, incluyendo la convención de Nueva York (1958), posteriormente el CIADI en 1965, y finalmente los TIB y el TLCAN. En cada fase, de acuerdo con Van Harten, el Estado ha retenido la autoridad final, ya que no concedió un consentimiento general para someterse a arbitrajes comerciales. Pero el TLCAN y otros TIB conceden un consentimiento explícito general que ha resultado en la transformación del arbitraje inversionista-Estado, “de una forma modificada de arbitraje comercial a un sistema de control sobre el ejercicio de la autoridad regulatoria estatal con respecto a los inversionistas como grupo” (Van Harten, 2005: 608).

El TLCAN contiene derechos de inversionistas extranjeros equivalentes a los derechos de los Estados en algunas áreas y establece que las controversias Estado-inversionista deben considerarse como resultado de las relaciones comerciales o de transacción para los propósitos de la Convención de Nueva York y el artículo 1 de la Convención Interamericana (artículo 1136.7). Esencialmente, esto compromete a los signatarios a lidiar con controversias entre ellos mismos e inversionistas

⁶ Como se destaca posteriormente, han existido esfuerzos efectivos para que estos procedimientos sean más transparentes.

extranjeros como conflictos comerciales y no de índole regulatoria, y a resolver dichos asuntos de acuerdo con el sistema internacional de arbitraje comercial privado. En línea con las convenciones internacionales, los Estados han adoptado generalmente legislaciones y reglamentos que limitan la revisión doméstica de los resultados de arbitrio internacional (Cutler, 2003: 225–6, 231–3). Esto produce una situación en la cual “los árbitros actúan como jueces privados, sosteniendo audiencias y expidiendo juicios. Existen pocas bases para apelar en las cortes, y la decisión final de los árbitros, bajo los términos adoptados en la convención de Nueva York de 1958, se implanta con mayor facilidad entre los países signatarios que por medio de un juicio doméstico” (Dezalay y Garth, 1996: 6). Esto se debe al hecho de que la convención de Nueva York incluye el compromiso de los signatarios para reforzar el cumplimiento de las compensaciones emanadas del arbitraje comercial en otras jurisdicciones. En este contexto, aun si el Estado decide alterar su propia legislación doméstica, continúa sujeto a los compromisos internacionales para garantizar el cumplimiento de las decisiones de arbitraje tomadas en otros países. Uno de los mayores efectos de esto es que la esfera doméstica se convierte cada vez más en un lugar de arbitraje menos deseable para los inversionistas, que la de arbitraje internacional.

EL DEBATE NORMATIVO

Tanto defensores como críticos han hecho un balance de la transferencia del proceso de adjudicación al plano internacional y la expansión del papel de la autoridad privada. Gran parte del discurso de los expertos de comercio internacional lidia explícitamente con métodos para la elaboración de las reglas del sistema comercial, para limitar a los gobiernos que operan bajo presiones de democracia. Jackson (1993: 572) observa que la “formulación de reglas más efectivas tenderá a limitar u obstruir la discrecionalidad gubernamental [...] frente a los grupos de interés doméstico, quienes han buscado reducir la liberalización comercial para fortalecer sus propias rentas, ganancias y posiciones económicas”. Claramente, dentro de esta perspectiva, los poderes legislativos y ejecutivos elegidos democráticamente tienden a ser capturados por intereses corruptos. Dentro de un marco de una remota intervención estatal, los mecanismos de decisión se colocan en instituciones judiciales tanto internacionales como privadas, lo cual las aísla de la interferencia política. Ha habido intentos influyentes para teorizar la reconstitución de las rela-

ciones económicas internacionales sobre la base de consolidar los intereses privados (Petersmann 1991, 1993). Por ejemplo, Dypski (2002: 234) argumenta que “permitir a individuos el acercarse directamente a los gobiernos es fundamental para las expectativas democráticas de los países del TLCAN, e indica una mayor evolución hacia la privatización del derecho internacional” (véase también Byrne, 2000). El arbitraje resulta porque incluye la capacidad de las partes para evitar sujetarse a las leyes estatales de las otras partes en muchos ámbitos.

Tradicionalmente, este proceso ha sido más secreto que el seguimiento de asuntos en las cortes. Históricamente, el recurso del arbitraje internacional comercial ha sido para los inversionistas extranjeros más atractivo que las cortes del país anfitrión, en los países en desarrollo (Dezalay y Garth, 1996:5, 86). Para los negocios, existen garantías de que los árbitros seleccionados tendrán la experiencia apropiada (Dore, 1986: 5) y quizá, de manera más sutil, favorecerán sus intereses, ya que, aunque los árbitros no tienen independencia judicial, deben establecer una reputación con el propósito de avanzar sus carreras. Por lo tanto, puede anticiparse una visión que simpatice más con las preocupaciones privadas (Dezalay y Garth, 1996: 117).

Sin embargo, este sistema de justicia privado, con un *cadre* de árbitros más cerrado,⁷ es llamado para juzgar asuntos inherentemente políticos, sociales y ambientales. Los críticos argumentan que el estado de derecho, como lo establecen los árbitros internacionales, es influido poderosamente por los intereses de los negocios y los abogados que sirven a estas entidades (Dezalay y Garth, 1996: 3). Clarkson (2002:381-5) ha subrayado cómo la transferencia de la jurisdicción sobre las controversias inversionistas-Estado, a lo que es esencialmente sistema de derecho internacional comercial privado, viola muchos de los valores en los que se basa la tradición de la jurisprudencia. Para otros, el acceso y participación privada, y las interpretaciones expansivas de los paneles, se suman a una combinación constitucional poderosa e inapropiada (Afilalo, 2001: 38). Con respecto al arbitraje del capítulo 11, Matiation (2003: 467) comenta que ésta no es más que “arbitraje comercial común que involucra asuntos más amplios que la interpretación de un contrato o la evaluación de un negocio”. Y el conocimiento o la preocupación acerca de cualquier asunto que puede identificarse como de “interés público” entre los árbitros privados que constituyen los paneles es visto como fuera de su punto normal de referencia (Álvarez y Park, 2003:394). De forma similar, la arquitectura para proteger la inversión ha sido descrita como un reflejo de los objetivos de

⁷ Al dar a los inversionistas los derechos para demandar directamente a los estados es una innovación en sí misma, especialmente porque las reglas que rodean estos derechos son limitantes a la capacidad estatal (Van Harten, 2005: 602).

largo plazo de los inversionistas extranjeros en países menos desarrollados como México, y las reglas del CIADI y de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) bajo las cuales operan los tribunales, reflejan la visión de EU de protección de las inversiones (Afilalo, 2001: 4–5; 14–17; véase también Gastle, 1995: 800–801). De hecho, los derechos sustantivos de las partes privadas se encuentran insertos en menor grado en los acuerdos multilaterales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Reif, 2002: 459), lo cual hace que el TLCAN sea un modelo preferible para EU y las corporaciones transnacionales. Otros críticos apuntan a la falta de rendición de cuentas cuando las decisiones privadas reemplazan a los procesos públicos (Berman, 2005: 550), dando lugar al déficit democrático y a la pérdida de legitimidad (Porter, 2005: 223; y Greven, 2005).

REAFIRMANDO EL INTERÉS PÚBLICO: LOS MÉTODOS DE CONTROL

A pesar del debate que existe sobre su conveniencia e implicaciones, no hay duda sobre la realidad empírica de la autoridad privada en los mecanismos de resolución de conflictos internacionales. ¿Hasta qué punto esto implica la pérdida de soberanía para el Estado? Usando la tipología de Krasner, uno puede detectar la disminución de la soberanía doméstica y westfaliana, lo cual a su vez tiene un impacto sobre la soberanía interdependiente. Ya que el sistema sigue siendo sancionado por el Estado, la soberanía internacional legal sigue intacta. Para Raustiala (2003), la clave del asunto sería la revocabilidad. Al haber creado este sistema, ¿pueden los Estados cambiarlo si lo desean? Si lo pueden hacer, entonces no hay pérdida de soberanía, en los términos de Raustiala. Con respecto a este punto, se explorarán los mecanismos disponibles para que los Estados rechacen las decisiones no deseadas, emanadas del sistema privado de arbitraje creado por el capítulo 11 del TLCAN.

En el TLCAN pueden identificarse cuatro mecanismos de “corrección”. El primero es el separarse de este tratado, lo cual puede llevarse a cabo por cualquiera de los miembros, con seis meses de notificación (TLCAN artículo 2205). Se establece que la revocación es legalmente posible, y es una condición suficiente para que Raustiala concluya que no se pierde la soberanía. No obstante, mientras el TLCAN siga siendo considerado como favorecedor,⁸ ésta es una respuesta draconiana con pocas posi-

⁸ Ver Dezalay y Garth (1996: 10, 23–4) sobre los atributos personales y los antecedentes de clase de los árbitros.

bilidades. Segundo, se puede enmendar el acuerdo, lo que requiere la unanimidad de las partes firmantes (artículo 2202), así como la aprobación de los respectivos poderes legislativos. Pero, una enmienda no puede ser emprendida casualmente por ninguno de los miembros, por la posibilidad de enfrentar demandas para que se revisen otras partes del acuerdo, ya sea por parte de alguno de los gobiernos o de sus legislaturas. Tercero, bajo el capítulo 11 (artículo 1128), las partes (por ejemplo, los gobiernos de los países miembros) pueden realizar peticiones a un tribunal con respecto a cuestiones de interpretación del acuerdo. Cuarto, también bajo el capítulo 11 (artículo 1131.2), la Comisión de Libre Comercio puede expedir una interpretación del acuerdo, que se vuelve obligatoria en un tribunal. Para que esto suceda, es necesario que exista unanimidad entre las partes, pero no se requiere aprobación legislativa. De forma similar, cuando surge un asunto con respecto a la cobertura de una medida, por las reservas o excepciones hechas en los anexos del acuerdo, la interpretación de la comisión es obligatoria en un tribunal (artículo 1132). Finalmente, existe la posibilidad de revisión judicial de las decisiones de los paneles y tribunales. Dadas las dificultades inherentes involucradas en la separación del acuerdo y en su enmienda, la discusión se enfocará solamente a los tres últimos mecanismos. Sin embargo, es claro que estos mecanismos, en sí mismos, a pesar de ser una herramienta de intervención estatal, limitan la capacidad del Estado para alterar o influir en los resultados de los paneles de arbitraje.

De acuerdo con Sampliner (2003: 30), las peticiones de interpretación bajo el artículo 1128 se han hecho de manera frecuente. Aun si los tres países están en completo acuerdo en la petición sobre un punto en particular, esto no está sujeto a cumplimiento en los tribunales. Las partes han argumentado que los acuerdos en las peticiones son “técnicamente tratados subsecuentes”, los cuales, bajo la Convención de Viena, deben tomarse en cuenta por parte de los tribunales. No obstante, Sampliner (2003: 30–31) reconoce que el hecho de que los tribunales estén o no sujetos a los acuerdos de las partes en dichas peticiones, bajo el artículo 1128, no se ha comprobado de manera concluyente, ya que en una instancia, al menos, un tribunal desechó el acuerdo de las partes con respecto a una interpretación del tratado.

La capacidad de la Comisión de Libre Comercio para contener a los tribunales se ve garantizada explícitamente por el artículo 1131.2: “La interpretación que formule la Comisión sobre una disposición de este Tratado será obligatoria para un tribunal establecido de conformidad con esta sección.” Aun cuando se necesita que la unanimidad prevalezca entre las partes, éste es un proceso más sencillo que las enmiendas, ya que las interpretaciones no necesitan la aprobación legislativa.

En la ausencia de dicha unanimidad, los tribunales gozan de considerable discrecionalidad para la interpretación. Por ejemplo, un grupo de inversión trilateral se ha reunido desde 1998 para trabajar hacia un mayor entendimiento del artículo 1110, el cual lidia con la expropiación. Hasta la fecha, no existe consenso sobre la expropiación, por lo que deja abierta su definición, como lo indica Mann, “para los inversionistas que desean perseguir una lectura amplia de la provisión de expropiación, bajo la cual pueden desafiarse las medidas regulatorias normales con impactos económicos sobre los inversionistas extranjeros, bajo el capítulo 11.” (Mann, 2003).⁹

Aunque la Comisión ha expedido notas de interpretación de ciertas provisiones del capítulo 11, éstas solamente promueven una limitada transparencia (Free Trade Commission, 2001). Esta nota interpretativa se hizo para clarificar el artículo 1105 (nivel mínimo de trato) y las provisiones de transparencia de procedimientos. Con respecto a la transparencia, la interpretación sostiene que nada en el TLCAN impone un deber de confidencialidad sobre las partes en conflicto con respecto al arbitraje del capítulo 11, y promete poner a disposición pública los documentos presentados o expedidos por el tribunal, con algunas excepciones (Free Trade Commission, 2001). La reacción a esto ha sido ambivalente. Sampliner (2003: 31) considera que, como resultado de esta nota, muchas de las críticas de los procedimientos del arbitraje del TLCAN se han abordado satisfactoriamente, por lo que

el arbitraje del TLCAN se ha convertido en un procedimiento ampliamente público, con acceso abierto en internet a las compensaciones, audiencias, transcripciones y aceptación del testimonio del *amicus curiae*; y, de forma más reciente, las audiencias están abiertas al público en general.

De hecho, hay mayor información disponible ahora que antes. Sin embargo, VanDuzer (2002: 7) ha subrayado las limitadas, pero importantes, excepciones a la transparencia que permite la nota de la comisión y que surgen de las reglas arbitrales que gobierna el capítulo 11. VanDuzer subraya el poder de veto que se deja a los inversionistas dentro del capítulo 11, ya que –desde su perspectiva– la interpretación sólo significa el compromiso a “buscar el consenso de los inversionistas para mostrar la información y el permiso de los tribunales para permitir dicha divulgación”.

Además, se han expresado dudas sobre si es tan limitado como parece el poder de la comisión para elaborar interpretaciones obligatorias. Matiation (2003: 479)

⁹ Aun y cuando esto cesó de ser considerado, las asimetrías de poder podrían contener el recurrir a esta provisión.

ha puntualizado que la comisión tiene el derecho de interpretar, pero no cambiar o enmendar, el acuerdo (véase también Shapren, 2003: 349; Staff y Lewis, 2003: 328). Un panel del TLCAN, de hecho, argumentó que veía a la interpretación como una enmienda y, por lo tanto, más allá de los poderes de la comisión (Sampliner, 2003: 32). El acuerdo, como un tratado entre Estados, se gobierna por principios de derecho internacional que imponen límites a su capacidad interpretativa. Por ello, no se confina totalmente la autoridad de la comisión para expedir interpretaciones que aborden las preocupaciones que surgen sobre los impactos del acuerdo en la política pública y el bien común (Matiation, 2003: 495). De forma similar, Weiler argumenta que no es claro “si los tres ministros de comercio pueden usar este poder para ordenar a los tribunales interpretar las provisiones del TLCAN de tal forma, aun cuando tribunales han concluido previamente que esto no puede hacerse [...]”. Las partes del TLCAN sólo se encuentran expidiendo meras recomendaciones, que claramente no son obligatorias bajo el artículo 1131 del TLCAN (2) (2006).

REVISIÓN JUDICIAL

El mecanismo final de control público es la revisión judicial. Hasta la fecha, se han completado tres revisiones judiciales de las decisiones arbitrales del TLCAN: los casos de Myers, Metalclad y Feldman. Por su importancia en la formulación de la política ambiental doméstica, nos enfocaremos a los dos primeros. En el caso de Myers, se sostuvieron las decisiones del tribunal, mientras que, en el caso de Metalclad, se rechazaron porciones de las decisiones de arbitraje, pero otras se mantuvieron. Obviamente, estos casos no son numerosos, pero representan el universo de los que han procedido bajo el capítulo 11 en cuanto a revisión judicial.

Como veremos, a pesar del rechazo parcial de las decisiones del tribunal en el caso de Metalclad, existen fundamentos para indicar que es extremadamente complicado el uso de revisión judicial como medio para revocar las decisiones de los árbitros. Esto sucede porque las bases para la revisión son muy limitadas y porque los jueces muestran gran deferencia a las decisiones de los paneles, y consecuentemente, exhiben considerable autorrestricción en decidir con respecto a la invalidación de las decisiones de los paneles. El arbitraje bajo el capítulo 11 puede llevarse cabo bajo tres leyes –CIADI, la facilidad adicional del CIADI y la UNCITRAL–. Sólo los dos últimos son operantes, ya que ni Canadá ni México han ratificado la

convención del CIADI (VanDuzer, 2002: 2–3). El TLCAN por sí mismo no concede revisión judicial del arbitraje, por lo que el arbitraje sigue determinándose en estos mecanismos, a pesar de que la facilidad adicional del CIADI y las reglas de la UNCITRAL establecen que los resultados del arbitraje son finales y obligatorios, y ninguno de este conjunto de reglas previene que las compensaciones especificadas en los tribunales se sujeten a revisión judicial bajo leyes nacionales o subnacionales. En la práctica, la ley aplicable en asunto de procedimiento es la que resulta siendo aquella del lugar del arbitraje.

VanDuzer (2002: 18) comenta que “bajo la ley federal de Canadá y las leyes de cada provincia, las principales bases en las cuales una corte puede cuestionar los laudos establecidos por los tribunales son las siguientes: que no se le haya dado notificación de la selección de un árbitro, que el laudo lidie con una controversia no prevista por o que recaiga en los términos del reclamo presentado, o que el laudo sea contrario a la política pública de un Estado del cual se demanda compensación”. El último concepto podría, en el sentido ordinario del término, entenderse de manera ampliada. En la práctica, una interpretación más limitada de la política pública es más un obstáculo teórico que práctico para los paneles de arbitraje (véase Cutler, 2003: 225–36).

LOS CASOS

Metalclad es una compañía estadounidense que inició un reclamo en contra de México bajo el capítulo 11 del TLCAN (para detalles, véase *The United Mexican States v. Metalclad Corporation* 2001 BCSC 664: párrafos 2-10). Metalclad adquirió una estación de transferencia de residuos peligrosos y deseaba construir un sitio de confinamiento en Guadalcázar, San Luis Potosí, México. El ayuntamiento de la localidad rechazó el permiso de uso de suelo, aun cuando la compañía recibió dos permisos federales y uno estatal. Metalclad argumentó –y el tribunal encontró– que las autoridades mexicanas federales les garantizaron que “tenían todas las autorizaciones requeridas para llevar a cabo el proyecto” (*The United Mexican States v. Metalclad Corporation* 2001 BCSC 664: párrafo 8). Basado en la autoridad federal, la compañía finalizó la construcción del confinamiento en 1995, aun cuando el ayuntamiento expidió una suspensión de obras. Ante esto, hubo protestas locales, debido a la preocupación por la contaminación ambiental producida por la empresa, y se detuvo la apertura del confinamiento de residuos. En octubre de

1996, Metalclad dio a conocer su intención de demandar al gobierno mexicano bajo el capítulo 11 del TLCAN. En septiembre de 1997, el gobernador del estado de San Luis Potosí expidió un decreto ecológico para declarar el sitio donde se iba a instalar el confinamiento como área natural protegida. En agosto de 2000, el tribunal del TLCAN dio a conocer su veredicto.

La decisión del tribunal (véase *Metalclad v. United States of Mexico*, ICSID Additional Facility Case No. ARB(AF)/97/01) fue a favor de Metalclad, y declaró el pago del gobierno mexicano, a Metalclad, de 16.685 millones de dólares por daños a la firma. El razonamiento del tribunal fue que el TLCAN buscaba el incremento de oportunidades de inversión transfronteriza, en parte por medio del fortalecimiento de la transparencia. Por ello, el tribunal decidió que “todos los requerimientos legales [...] deben ser accesibles y conocidos para los inversionistas afectados de la otra parte” (párrafo 76). El tribunal encontró que las autoridades federales mexicanas le aseguraron a Metalclad que tenía todos los permisos necesarios (párrafo 80, 89). La falta de claridad en cuanto al requerimiento del permiso municipal, para asegurar la transparencia requerida por el TLCAN (párrafo 88), fue considerado por el tribunal como una falta por parte de México. Estas acciones, junto con el decreto ecológico estatal, se vieron como una falta de cumplimiento del tratamiento justo y equitativo requerido bajo el artículo 1105, por lo que las acciones de los diferentes niveles de gobierno mexicano se juzgaron como “casi expropiaciones en violación al artículo 1101 del TLCAN (1)” (párrafos 104-107). Además, el tribunal señaló al decreto ecológico estatal como un obstáculo para la operación del confinamiento, lo cual proporcionó más bases para argumentar que hubo expropiación (párrafo 109).

En el segundo caso, S.D. Myers, una empresa de procesamiento y confinamiento de residuos peligrosos, decidió adquirir ploriclorinato bifeníl (PCB) canadiense para mantener su negocio en EU. Se estableció una subsidiaria canadiense para hacer los arreglos de las exportaciones de este material a EU. El 20 de noviembre de 1995, Canadá expidió una orden interina que tenía el efecto de prohibir exportaciones de PCB. Canadá justificó esta decisión sobre la base de sus preocupaciones con respecto al cumplimiento de la Convención de Basilea, de la cual Canadá es signatario. El permitir exportaciones violaba la propia ley canadiense de 1989 de disposición doméstica, y el gobierno consideró necesario promover las instalaciones canadienses en el caso de la posibilidad de que EU cerrara otra vez sus fronteras a esta mercancía (ver *S.D. Myers v Canada*, Compensación Parcial 13 noviembre 2000: párrafo 121). El tribunal estuvo de acuerdo con el reclamo de S.D. Myers de que las acciones canadienses constituían una discriminación

disfrazada en contra de Myers y su inversión en Canadá, lo que faltaba a las provisiones de trato nacional y a los estándares mínimos de tratamiento bajo el derecho internacional.¹⁰ El tribunal concluyó que “no había razones legítimas ambientales” para la prohibición de las exportaciones de PCB y que, “aunque hubiera un objetivo indirecto ambiental –para mantener a la industria canadiense fuerte y asegurar así su capacidad de disposición–, esto pudo haberse llevado a cabo con otras medidas” (párrafo 195).¹¹

RESULTADOS DE LAS REVISIONES JUDICIALES

En cada uno de estos casos, los gobiernos nacionales involucrados mostraron su inconformidad con respecto a los resultados del proceso de arbitraje, y los casos procedieron a la revisión judicial. Dado que todos tuvieron un lugar oficial de arbitraje, especificado como Canadá, la ley aplicable que siguió fue aquella de la jurisdicción indicada. Es importante notar que la legislación de arbitraje internacional de Canadá, ya sea federal o provincial, se adhiere muy de cerca al modelo de arbitraje internacional comercial de la UNCITRAL (Pepper, 1998: 809). Las secciones relevantes de la legislación de Columbia Británica, las cuales se elaboraron de acuerdo con el modelo de la UNICTRAL, establecen que puede modificarse una compensación por la Corte si ésta “lidia con un conflicto no previsto dentro o que no recae en los términos de presentación del reclamo: que contenga decisiones en asunto más allá de la competencia de la presentación del reclamo al arbitraje”, si “la composición del tribunal de arbitraje o el procedimiento de arbitraje no se lleve a cabo con el acuerdo de las partes”, o si la compensación se encuentra en oposición con la política pública de Columbia Británica (*United Mexican States v. Metalclad Corporation 2001*: párrafo 50). Así es como la revisión judicial, tanto de Metalclad como de Myers, se llevó a cabo en Columbia Británica.

En el caso de Metalclad, el panel determinó que la controversia era de carácter comercial, sobre la base de que dicho conflicto se relacionaba con la inversión

¹⁰ La evaluación de Mann (2005) de los resultados del caso de Methanex es más positivo. En el tribunal de Methanex, entre otras sentencias, se definió el asunto de las circunstancias de manera más minuciosa que en otros tribunales, como en el caso de S.D. Myers, y decidió que las regulaciones para propósitos públicos no son expropiaciones o medidas que llegan a ser casi expropiaciones. Sin embargo, Mann destaca (2005: 9) que la ausencia precedentes obligatorios en las audiencias del arbitraje implica “la incertidumbre legal que queda en el centro de este sistema de arbitraje”.

¹¹ Ver también Olasolo (2002: 208–9) para una crítica del razonamiento de la Suprema Corte de Columbia.

y, por lo tanto, su naturaleza era comercial (*United Mexican States v. Metalclad Corporation 2001*: párrafo 39–49). Los términos del artículo 1136 (7) del TLCAN especifican que los conflictos relacionados con el capítulo 11 son de naturaleza comercial. De manera similar, otras características del capítulo 11 confirman que los países firmantes concibieron el proceso como uno de arbitraje comercial internacional (Olasolo, 2002: 195). Sin embargo, indica Olasolo (195-6), “como señala implícitamente el artículo 1136 (7) del TLCAN, no es claro del todo si la relación fundamental entre inversionistas extranjeros privados y el país miembro del TLCAN es de naturaleza puramente comercial”. Esto es aparente en casos como el de Metalclad, en el que “un interés legítimo de carácter social y ambiental va más allá de los intereses privados comerciales para los cuales se diseñó la adjudicación bajo las reglas de la UNCITRAL (Olasolo, 2002: 196). Aun cuando se firman estas provisiones, los Estados asignan estos procesos de decisión de asuntos ecológicos de interés público en el sistema de arbitraje internacional privado contenido en el capítulo 11.

La revisión judicial de la decisión de Metalclad concluyó que el tribunal importó al artículo 1105 del TLCAN (estándares mínimos) una provisión (obligaciones de transparencia) que no se encontraba allí (*United Mexican Status v. Metalclad Corporation 2001*: párrafo 67–76). Al hacer esto, el tribunal “decidió ir más allá de la competencia del proceso de arbitraje” (párrafo 76). Debido a que el tribunal se basó en las obligaciones de transparencia que importó al TLCAN para determinar que hubo expropiación, también se desechó esta determinación (párrafo 79). No obstante, otras decisiones del tribunal de arbitraje se sustentaron tras la revisión judicial.¹²

Críticos como Olasolo (2002) y Weiler (2003) han argumentado que mientras la Suprema Corte de Columbia Británica (juez Tysoe) proclamó formalmente la limitada competencia de la revisión judicial, en la práctica la Corte extendió sus capacidades (Olasolo, 2002: 190). Para Olasolo (2002: 190), “esto surgió de la inadecuada capacidad del sistema de arbitraje comercial para lidiar con asuntos donde se trata de asimilar el arbitraje del capítulo 11 a mero arbitraje comercial internacional [...]. Es importante que los intereses públicos se adjudiquen en el arbitraje del capítulo 11, y por lo tanto, es necesaria una reforma profunda al sistema actual de arbitraje, que emula el creado por los sistemas puramente privados para adjudicar intereses privados”. En el caso de Metalclad, la Suprema Corte de Columbia Británica interpretó su papel de manera más amplia y actuó en varias

¹² Otros reclamos como los que Canadá violó el artículo 11.06 (requerimientos de desempeño) y 11.10 (expropiación) fueron rechazados.

formas para proteger el interés público con respecto al ambiente, y por ello atrajo un considerable debate. Otros casos, sin embargo, indican una mayor autorrestricción por parte de las cortes y una mayor deferencia a los árbitros. No es de sorprender que estas decisiones hayan sido bienvenidas por la comunidad internacional de arbitraje (véase Herbert y Smith, 2004; Weiler, 2003).

En el caso de S.D. Myers, Canadá apeló para modificar los resultados del arbitraje bajo dos fundamentos. Primero, Canadá alegó que la compensación excedía la competencia del acuerdo del TLCAN al lidiar con asuntos no previstos dentro del capítulo 11. Segundo, Canadá argumentó que la compensación se oponía a la política pública de Canadá. Estas son, en sí, las bases sobre las cuales se puede pedir revisión judicial con respecto a los laudos (Attorney General of Canada, 2003: párrafos 6 y 7). Canadá también cuestionó un número de aspectos sobre los hechos de si S.D. Myers era o no inversionista dentro de la definición del TLCAN. La corte federal (juez Kelen) no fue receptiva a estos argumentos presentados y, en cambio, subrayó la limitada naturaleza de la revisión judicial.

Primero, el juicio identificó las reglas para interpretar tratados internacionales y el documento aplicable. Esto incluyó el Acto de Arbitraje Comercial Canadiense y el Código de Arbitraje Comercial, el TLCAN, las reglas de la UNCITRAL y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. La referencia a estas autoridades y las interpretaciones judiciales de éstas dejan en claro, por ejemplo, que cuando un asunto es de la competencia del tribunal de arbitraje, no existen posibilidades de “revisión judicial si la decisión no se basa en un error de la ley o hay resultados erróneos de los hechos” (Federal Court of Canada, 2004: párrafo 42).

Canadá argumentó que la decisión de arbitraje violó la política pública, como es entendida en Canadá, en este caso con respecto a los estatutos ambientales canadienses que prohibían la importación de PCB (Attorney General of Canada, 2003: párrafo 228–232). El juez Kelen, sin embargo, rechazó esta definición:

La política pública no se refiere a la posición política o la posición internacional de Canadá, sino a nociones fundamentales y principio de justicia. Para refutar la decisión del tribunal, sería necesario encontrar que excedió su jurisdicción y que decidió sin razón de ser, de forma claramente irracional, sin bases reales o denegando justicia de manera flagrante. (Federal Court of Canada, 2004: párrafo 55–56).

Éstos, sin embargo, son umbrales muy altos que resultan difíciles de comprobar por la parte apelante.

Al analizar el juicio y las citas relevantes de la jurisprudencia, además de los términos de varias reglas aplicadas a la revisión judicial de las decisiones de arbitraje, podemos notar que existe un grado alto de deferencia judicial respecto de la decisión de los árbitros. La negativa a intervenir en los laudos arbitrales se funda firmemente en las reglas que rodean al proceso de arbitraje y las actitudes judiciales. Estas consideraciones emanan del derecho comercial internacional privado y son aplicadas, en el capítulo 11 del TLCAN, a situaciones que van más allá de las controversias que las generaron. Este punto fue señalado, sin efecto alguno, en el memorando del caso canadiense ante la Corte federal:

137. El arbitraje del capítulo 11 del TLCAN difiere sustancialmente de los arbitrajes privados comerciales, a tal grado que sus decisiones pueden afectar los intereses más allá de las partes inmediatas de la controversia. Reclamos bajo el capítulo 11 no son controversias contractuales, sino retos a medidas gubernamentales, un término que el artículo 201 (1) del TLCAN define como cualquier “ley, regulación, procedimiento, requerimiento o práctica” Las decisiones de los tribunales del capítulo 11 del TLCAN tienen importantes implicaciones de política pública que impactan sobre y son de interés general para los canadienses y para las otras partes del TLCAN, ajenas a la controversia comercial (Attorney General of Canada, 2003: párrafos 137–138).

Dichos argumentos son, por supuesto, negados por el artículo 1136.7 del TLCAN.

CONCLUSIONES

El TLCAN clasifica las controversias entre inversionistas extranjeros y un Estado como conflictos de naturaleza comercial y no regulatoria de carácter social, político o ambiental. Los Estados conceden el consentimiento general para que dichas controversias se gestionen mediante procedimientos originalmente establecidos para arbitrajes comerciales internacionales. Sin embargo, los asuntos presentados ante los tribunales de arbitraje tratan cuestiones de regulación, los cuales no existen en el arbitraje comercial tradicional.

Al tratar estos asuntos regulatorios como si tuvieran naturaleza comercial, el Estado ha asignado poder judicial sobre asuntos no comerciales, y se delega un interés regulatorio significativo a los arbitrajes privados. Los medios por los cuales se afirma el interés público en estos procedimientos son difíciles de llevar a cabo

(como la separación del TLCAN) o inefectivos. En aquellos pocos instrumentos correctivos disponibles para defender el interés público, existe falta de control público del proceso privado de arbitraje que resuelve aquellas controversias de interés público. Aunque puede argumentarse que los gobiernos neoliberales, en particular, encuentran a estos mecanismos como deseables para aislarse de las presiones democráticas, es difícil escapar de la conclusión de que esto ha sido a cambio de una disminución del Estado nacional y la autoridad pública *vis à vis* un fortalecimiento del sector corporativo internacional. No se sustenta la idea de que los Estados usen la internacionalización para retener o restaurar el control. Por medio de mecanismos como el capítulo 11 del TLCAN, existe transferencia de autoridad pública a la esfera privada, que es difícil de controlar o revertir. Este ejemplo del fortalecimiento de la autoridad privada sobre asuntos públicos y ambientales demuestra la complejidad del papel del Estado en la globalización. En el campo de la protección de inversiones, en particular, los Estados han dispuesto conferir autoridad pública a actores privados, y al hacerlo no tienen los mecanismos suficientes para modificar sus resultados. En la ausencia de pasos drásticos para revocar su membresía en acuerdos económicos internacionales, como el TLCAN, los Estados han cedido una porción de su soberanía a entidades privadas. Como resultado, los órdenes legales y regímenes de política pública, como son las leyes ambientales, se sujetan en importantes aspectos a las normas internacionales del derecho internacional privado y comercial.

BIBLIOGRAFÍA

- AFILALO, Ari. 2001. "Constitutionalization Through the Back Door: A European Perspective on NAFTA's Investment Chapter." *New York University Journal of International Law and Politics* 34: 1.
- AGUILAR ÁLVAREZ, Guillermo y William W. Park. 2003. "The New Face of Investment Arbitration: NAFTA Chapter 11." *Yale Journal of International Law* 28.
- Attorney General of Canada. 2003. "Memorandum of Fact and Law of the Applicant, the Attorney General of Canada." *Attorney General of Canada v. S.D. Myers Inc.*: Federal Court of Canada. http://00www.dfait-maeci.gc.ca/0tna-nac0disp0SDM-review_archive-en.asp.
- BERMAN, Paul Schiff. 2005. "From International Law to Law and Globalization". *Columbia Journal of Transnational Law* 43: 2.

- BORZEL, Tanja A. y Thomas Risse. 2005. "Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?" En Edgar Grande y Louis W. Pauly (comps.). In *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- BOYER, Robert y Daniel Drache, (comps.) 1996. *States Against Markets: The Limits of Globalization*, London, Reino Unido: Routledge.
- BRODIE, Janine. 1996. "New State Forms, New Political Spaces." En Robert Boyer y Daniel Drache (comps.). *States Against Markets: The Limits of Globalization*. London, Reino Unido: Routledge.
- BYRNE, Justin. 2000. "NAFTA Dispute Resolution: Implementing True Rule-Based Diplomacy Through Direct Access." *Texas International Law Journal* 35.
- CHAMBERS, Edward J. y Peter H. Smith, (comps.) 2002. *NAFTA in the New Millennium*. Edmonton, Canadá: University of Alberta Press.
- CLARKSON, Stephen. 2002. "Systemic or Surgical? Possible Cures for NAFTA's Investor-State Dispute Process." *Canadian Business Law Journal*, 36: 368-387.
- Court of Appeal for Ontario. 2005. *The United Mexican States v Karpa*. Docket C41169. <http://00www.ontariocourts.on.ca/decisions/020050january0c41169.htm> consultado 25 de enero del 2006.
- CUTLER, A. Claire. 2003. *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- DEZALAY, Yves y Bryant G. Garth. 1996. *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- DORE, Isaak I. 1986. *Arbitration and Conciliation Under the UNCITRAL Rules: A textual Analysis*. Dordrecht, Holanda: Martinus Nijhoff Publishers
- DYPSKI, Michael Cornell. 2002. "An Examination of Investor-State Dispute Resolution under the MERCOSUR and NAFTA Regimes." *Law and Business Review of the Americas*.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- Federal Court of Canada. 2004. *AG of Canada v S.D. Myers*.
- Free Trade Commission. 2001. Notes of Interpretation of Certain Chapter 11 Provisions, July 31, 2001. <http://00www.ustr.gov/regions/0whemisphere/0nafta-chapter11.PDF>, consultado 1 de febrero del 2004.

- FUCHS, Doris A. 2004. "The Role of Business in Global Governance." En Stefan A. Schirm (comp.) *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*. New York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- GASTLE, Charles M. 1995. "Policy Alternatives for Reform of the Free Trade Agreement of the Americas: Dispute Settlement Mechanisms." *Law and Policy in International Business* 26.
- GRANDE, Edgar y Louis W. Pauly, (comps.) 2005. *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- GREVEN, Michael. 2005. "The Informalization of Transnational Governance: A Threat to Democratic Government." En Edgar Grande y Louis W. Pauly (comps.) *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto: University of Toronto Press.
- GRITSCH, Maria. 2005. "The Nation-state and economic globalization: soft geo-politics and increased state autonomy?" *Review of International Political Economy* 12:1.
- HALL, Peter A. y David Soskice, (comps.) 2001. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- HAUFLER, Virginia. 2000. "Private Sector International Regimes." En *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Richard A. Higgott, Geoffrey R.D. Underhill y Andreas Bieler (comps). London, Reino Unido: Routledge.
- HELLEINER, Eric. 1996. "Post-Globalization: Is the Financial Liberalization Trend Likely To Be Reversed?" En Robert Boyer y Daniel Drache (comps.) *States Against Markets: The Limits of Globalization*. London, Reino Unido: Routledge.
- HERBERT Smith. 2004. "The Reviewability of NAFTA Arbitral Awards." *International Law*.
- BRIEFING.HTTP:00HERBERTSMITHCOM.SITE.SECUREPOD.COM0UPLOADS0HSPDF-S0ENG%20-%20PUB%20INT%20LAW%20MAR%2004%20V21.PDF.
- HIGGOTT, Richard A., Geoffrey R.D. Underhill y Andrea Bieler, (comps). 2000. *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London, Reino Unido: Routledge.
- HILF, Meinhard y Ernst-Ulrich Petersmann, (comps). 1993. *National Constitutions and International Economic Law*. Deventer, Holanda: Kluwer.
- HIRST, Paul, y Grahame Thompson. 1996. "Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance." Cambridge, Estados Unidos: Blackwell.

- JACKSON, John H. 1993. "National Constitutions, Transnational Economic Policy and International Law: Some Reflections." En Meinhard Hilf y Ernst-Ulrich Petersmann (comps.) *National Constitutions and International Economic Law*, Deventer, Holanda: Kluwer.
- KRASNER, Stephen D. 1999. "Sovereignty: Organized Hypocrisy." Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- MACEK, Alan. 2003. "The Standard of Review of Chapter 11 Arbitrations: Deference". www.alanmacek.com/legal/Chapter11StandardOfReview.pdf consultado 25 de enero de 2006.
- MANN, Howard. 2003. "The Free Trade Commission Statements of October 7, 2003, on NAFTA Chapter 11: Never-Never Land or Real Progress?" International Institute for Sustainable Development, http://www.iisd.org/pdf/20030trade_ftc_comment_oct03.pdf consultado el 1 de febrero del 2004.
- . 2005. "The Final Decision in Methanex v. United States: Some New Wine in Some New Bottles." <http://www.iisd.org/> consultado el 25 de enero de 2005.
- MATIATION, Stefan. 2003. "Arbitration with Two Twists: *Loewen v. United States* and Free Trade Commission Intervention in Chapter 11 Disputes." *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 24:2
- MCBRIDE, Stephen y Russell A. Williams. 2001. "Globalization, the Restructuring of Labour Markets and Policy Convergence: The OECD 'Jobs Strategy.'" *Global Social Policy* 1:3.
- NOLKE, Andreas. 2004. "Transnational Private Authority and Corporate Governance." En Stefan A. Schirm (comp.) *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*. London: Palgrave Macmillan.
- OHMAE, Ken'ichi. 1990. *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*. New York, Estados Unidos: Harper Business.
- OLASOLO, Héctor. 2002. "Have Public Interests Been Forgotten in NAFTA Chapter 11 Foreign Investor-Host State Arbitration? Some Conclusions from the Judgment of the Supreme Court of British Columbia on the Case of Mexico v. Metalclad." *Law and Business Review of the Americas* 8.
- ORTIZ MENA, Antonio. 2002. "Dispute Settlement Under NAFTA." En Edward J. Chambers y Peter H. Smith (comps.) *NAFTA in the New Millennium*, Edmonton, Canadá: University of Alberta Press.
- PANITCH, Leo. 2000. "The New Imperial State." *New Left Review* 2.
- PEPPER, Randy A. 1998. "Why Arbitrate? Ontario's Recent Experience with Commercial Arbitration." *Osgoode Hall Law Journal* 36: 4.

- PETERSMANN, Ernst-Ulrich. 1991. *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*. Fribourg, Suiza: University Press Fribourg.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich. 1993. "National Constitutions and International Economic Law." En Meinhard Hilfy y Ernst-Ulrich Petersmann (eds.) *Nacional Constitutions and International Economic Law*, eds.. Deventer, Holanda: Kluwer.
- PORTER, Tony. 2005. "The Private Production of Public Goods: Private and Public Norms in Global Governance." En Edgar Grande y Louis W. Pauly (comps.) *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*. Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- RAUSTIALA, Kal. 2003. "Rethinking the Sovereignty Debate in International Economic Law." *Journal of International Economic Law* 6:4.
- REIF, Linda C. 2002. "NAFTA, WTO and FTAA: Choice of Forum in Dispute Resolution." En Edward J. Chambers y Peter H. Smith (comps.) *NAFTA in the New Millennium*, Edmonton, Canadá: University of Alberta Press.
- RIEGER, Elmar y Stephen Leibfried. 2003. *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- SAMPLINER, Gary H. 2003. "Arbitration of Expropriation Cases Under U.S. Investment Treaties—A Threat to Democracy or the Dog That Didn't Bark?" *ICSID Review—Foreign Investment Law Journal* 18.
- SCHIRM, Stefan A., (comp.) 2004. *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*. London, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- SHAPREN, Andrew J. 2003. "NAFTA Chapter 11: A Step Forward in International Trade Law or a Step Backward for Democracy?" *Temple International and Comparative Law Journal* 17:1.
- STAFF, Marcia J. y Christine W. Lewis. 2003. "Arbitration Under NAFTA Chapter 11: Past, Present and Future." *Houston Journal of International Law* 25:2.
- SWANK, Duane. 2002. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- TEEPLE, Gary 2000. *Globalization and the Decline of Social Reform Into the Twenty-First Century*. Toronto, Canadá: Garamond.
- United Mexican States v. Metalclad Corporation* 2001. BCSC 664.
- VANDUZER, J. Anthony. 2002. "NAFTA Chapter 11 to Date: The Progress of a Work in Progress." Paper presented at a conference on NAFTA Chapter 11, Centre for Trade Policy and Law (subsequently published in *Whose Rights? The NAFTA Chapter 11 Debate*, edited by Laura Ritchie Dawson, Ottawa: CTPL, 2002), <http://www.carleton.ca/ctpl/ch11papers/vanduzer.htm> consultado el 19 de enero de 2004.

- VAN HARTEN, Gus. 2005. "Private Authority and transnational governance: the contours of the international system of investor protection." *Review of International Political Economy* 12:4.
- WEILER, TODD. 2006. "Commission Statements," <http://www.naftaclaims.com/commission.htm> consultado el 25 de enero de 2006.
- WEISS, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge, Reino Unido: Polity.

Un modelo neoliberal para institucionalizar el desacuerdo social: la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN

RESUMEN

El artículo analiza cómo se expresan y se solucionan los reclamos ambientales en América del Norte, y particularmente dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental regional (ACAAN). El autor señala algunas de las debilidades del ACAAN, específicamente la entidad que regula el acuerdo colateral, la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA). De acuerdo con Marois, la CCA, aunque recibe quejas ciudadanas que demandan la solución de problemas ambientales, sigue sujeta a las reglas del libre comercio, ya que se encuentra limitada en sus capacidades de sanción. Esto muestra, de acuerdo con el estudio, que la CCA es una forma de institucionalizar el descontento de la sociedad civil y legitimar los efectos negativos del libre comercio sobre el ambiente. Esto también se ilustra por medio del estudio de la sesión regular del Consejo Consultivo Público conjunto para discutir el plan estratégico 2006-2010 en 2005, en la que –se argumenta– se excluyeron opiniones críticas y se abordaron solamente soluciones de mercado para problemas ambientales.

PALABRAS CLAVE: ACAAN, CONTROL, NEOLIBERALISMO, SOCIEDAD CIVIL, ONG.

Institutionalize a neoliberal model for social dissent: the Commission for Environmental Cooperation of NAFTA

ABSTRACT

The article analyzes how environmental concerns are expressed and addressed within the North American region and more specifically within the North American Agreement for Environmental Cooperation (NAAEC). The author points out some of the weaknesses of the NAAEC and examines the role of the Commission for Environmental Cooperation (CEC) in regulating this side agreement. According to Marois, although the CEC voices citizens' concerns regarding environmental issues, the CEC itself is formally subordinate to freer trade issues within NAFTA and to the decisions of each country's environmental ministers. This shows that the CEC helps to institutionalize dissent under the rubric of civil society consultation and legitimize the negative effects of free trade. This is illustrated with the Joint Public Advisory Committee session in Mexico City to discuss the JPAC "Strategic Plan 2006-2010," where the critical voices were excluded from the discussion and only market-based solutions to environmental problems were included.

KEYWORDS: NAAEC, CONTROL, NEOLIBERALISM, CIVIL SOCIETY, NGOS

UN MODELO NEOLIBERAL PARA INSTITUCIONALIZAR EL DESACUERDO SOCIAL: LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DEL TLCAN

THOMAS MAROIS*

La creación de espacios para expresar el descontento social, cuya existencia no transforma las políticas públicas o las prácticas institucionales, está siendo empleada con frecuencia y con aparente legitimidad como una estrategia neoliberal de control. Esta estrategia se denomina a menudo como participación de la sociedad civil, la cual se ha adoptado en diversos foros, como la Cumbre Ambiental de Johannesburgo (2002) y la Conferencia para el Financiamiento al Desarrollo en Monterrey (2002). Asimismo, esta llamada participación de la sociedad civil se considera un pilar central en las aún estancadas negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En estas reuniones, a dicha participación se le denomina “contribuciones” de los actores afectados. Sin duda, son valiosas las contribuciones de actores de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, ya que reflejan las preocupaciones sociales con respecto al deterioro ambiental. Sin embargo, el marco en el cual se expresan dichas preocupaciones es problemático porque éstas se dan dentro de un foro neoliberal.

Uno de los modelos institucionales originales para incorporar el descontento social con respecto a temas ambientales dentro de negociaciones de libre comercio es el acuerdo colateral, basado en el TLCAN, llamado Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN). Dicho acuerdo provee una base legal para la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CAA). El presente trabajo analiza cómo es neoliberal el modelo institucional del ACAAN y la CCA, ya que no existe margen para el desacuerdo social con posibilidad de desafiar el papel del libre mercado, la competencia capitalista y el individualismo. Es decir, son foros que proponen soluciones, por medio del mercado, a cuestiones y problemas comunitarios que no pueden ser lidiados de esa forma. Esto, a su vez, no sólo canaliza las demandas sociales a soluciones de mercado, sino que también las invisibiliza.

* Profesor del Centro de Estudios Africanos y Estudios Orientales en la Universidad de Londres. Licenciado y maestro por la Universidad de Alberta y doctor en ciencia política por York University. Correo electrónico: tm47@soas.ac.uk

Primero, el capítulo presenta una breve discusión del neoliberalismo y una descripción del origen y funcionamiento del ACAAN. Posteriormente, se explica cómo el ACAAN se ha convertido en un foro neoliberal que margina las demandas populares, al estudiar el caso del Comité Consultivo Público y su reunión en el Distrito Federal en 2005. También, se analizan otros canales alternos de manifestación de las preocupaciones ambientales y se discuten las limitaciones de aplicar el mismo modelo de cooperación ambiental a otros países.

NEOLIBERALISMO, TLCAN Y AMBIENTE

Para Friedrich August von Hayek (1984; 1967), cuya obra es central en el pensamiento neoliberal, lo más importante para una sociedad justa es la libertad individual bajo el estado de derecho (*the rule of law*). Esto incluye limitaciones claras al poder coercitivo gubernamental en las relaciones Estado-mercado. Es por ello que Hayek propone la separación formal (i.e., en teoría) entre lo privado, (el espacio de propiedad privada, el mercado y libertad) y lo público (el espacio del gobierno y de la coerción). La idea de un espacio privado es fundamental para el pensamiento neoliberal, ya que es el lugar de justicia, o donde ningún otro sujeto social puede intervenir en la propiedad privada de otro. Desde esta perspectiva, el espacio privado es fundamental para el funcionamiento de la sociedad, ya que éste es el lugar de competencia del mercado, es decir, la única manera justa para decidir la distribución individual de recursos y de riqueza.

Para Hayek, los gobiernos han frustrado históricamente esta meta pues restringen y facilitan la entrada o salida de actores en el mercado. Por ello, los sujetos sociales (individual y colectivo) deben tratar de minimizar legalmente la capacidad del Estado de intervenir en el mercado, y así reestructurar el Estado para que sea mínima la influencia política y colectiva. De estas premisas parte el neoliberalismo, el cual podemos definir como una ideología donde todos los problemas –ya sean políticos, sociales, económicos o ambientales– pueden resolverse mediante mecanismos de libre mercado. Podemos ver esto concretamente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues los mecanismos de mercado se ven como la solución para incrementar flujos de capital de un país a otro, de manera más eficiente debido a la competencia que involucra el mercado. De manera más específica, el pensamiento neoliberal sugiere que los gobiernos crean problemas, mientras el libre mercado los resuelve. Por ello, el TLCAN limi-

ta la actividad de los Estados en la esfera privada, es decir, en el intercambio de mercancías y servicios en la región.

Sin embargo, el neoliberalismo requiere legitimidad entre los ciudadanos, sobre todo en un contexto como lo mencionan otros artículos de esta obra, donde el TLCAN ha afectado de forma negativa al ambiente, mientras que ha favorecido a empresas privadas. Por esta razón surgen los foros neoliberales, los cuales buscan crear un aura de legitimidad al atraer grupos sociales, sociedades de negocios y actores no gubernamentales. Así, es posible entender el neoliberalismo desde una perspectiva crítica como una nueva forma de control político que trata de cooptar las demandas sociales y la crítica al libre mercado en instituciones paralelas a los acuerdos comerciales (Marois, 2005; Soederberg, 2001). Al integrar estas demandas a instituciones ambientales, que tienen como origen tratados comerciales que sopesan más los derechos privados de los inversionistas que el ambiente y la salud humana, también se silencian y marginan voces disidentes del neoliberalismo, así como las preocupaciones ambientales que se derivan de la laxitud de leyes para atraer la inversión e incrementar la competitividad.

Es en este contexto donde se crea la Comisión de Cooperación Ambiental, establecida por Canadá, México y Estados Unidos en 1994 para facilitar la colaboración entre los miembros del TLCAN en la instauración del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Por un lado, el objetivo del TLCAN en un principio era cumplir con los intereses privados e intereses tecnocráticos de Canadá y México, con el propósito de obtener un mayor y más sólido acceso a la esfera de intercambio y comercio de Estados Unidos. Por otro lado, el ACAAN se negociaba simultáneamente y se instituía a causa de las presiones de grupos ambientalistas estadounidenses sobre el entonces presidente Bill Clinton.

Al instaurarse el ACAAN y la CCA, este último recibió como mandato el abordar cuestiones ambientales de importancia en la región, con particular atención a los desafíos y oportunidades ambientales creadas por el libre comercio derivado del TLCAN. A primera instancia, una fortaleza primaria de la comisión era su capacidad para hacer investigación y ofrecer asistencia técnica, que de otra forma no existiría, con el propósito de promover la sustentabilidad ambiental. Otra fortaleza primaria recaía en la habilidad de la CCA para la divulgación de las preocupaciones ambientales y la participación ciudadana dentro de cualquiera de los países miembros del TLCAN. Esto se refleja en la consideración de peticiones ciudadanas dentro de los artículos 14 y 15 del ACAAN. Esencialmente, éstas son peticiones que revisan si un país se encuentra o no cumpliendo con su propia legislación ambiental. Es

decir, un ciudadano puede, según el acuerdo colateral, denunciar a cualquiera de los tres países miembros. El Consejo (ver más adelante) puede también requerir la elaboración de reportes bajo el artículo 13 del acuerdo. En estos casos, la CCA puede actuar como un contrapeso a los Estados miembros.

Sin duda, la comisión ha tenido algunos éxitos, los cuales incluyen proyectos de información o técnicos como, por ejemplo, una iniciativa del artículo 13 que trata los efectos del maíz transgénico (CCA, 2004). No obstante, estos éxitos no han tenido lugar dentro de las peticiones ciudadanas porque, en la práctica, los procesos de la comisión, especialmente las peticiones ciudadanas, son problemáticas, tardadas y frustrantes, pues la CCA no tiene poderes punitivos para sancionar a los ofensores ambientales.

La falta de efectividad de la Comisión de Cooperación Ambiental está determinada desde su misma creación. La estructura de la CCA se compone por tres entidades interrelacionadas: el Consejo, el Secretariado y el Comité Público Conjunto. El Consejo está formado por los ministros del ambiente de México, Canadá y Estados Unidos, y su ente gobernante es la CCA. Aunque el Consejo se encuentra limitado en sus acciones, si se considera el contexto más amplio del TLCAN, el Consejo posee poderes efectivos dentro de la comisión. El Secretariado, por otro lado, ofrece apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo (especialmente bajo los artículos 13, 14 y 15 del ACAAN). El Comité se constituye por quince miembros seleccionados, es decir, cinco miembros por cada uno de los países del TLCAN. Considerados como actores externos respecto del gobierno, los miembros del Comité provienen de una diversidad de posiciones sociales, desde profesores universitarios, actores ambientales locales hasta ejecutivos de grandes corporaciones. Por ejemplo, la presidenta actual del comité es Jane Gardner, de General Electric, quien es también representante de EU ante el Comité. Jane Gardner es la administradora y consejera de programas de saneamiento, programas ambientales corporativos (PAC), de General Electric. También, es interesante notar que los otros miembros americanos de CCPC incluyen la jefa de gabinete del gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, un coordinador ambiental del ejército de Estados Unidos y una consultora profesional que trabajaba con el Partido Republicano.

Se presume que el Comité actúa como una sola entidad, independiente de los gobiernos y que provee de una voz a los ciudadanos. En este sentido, el Comité desempeña un papel contradictorio como foro de expresión ciudadana y como consejero del Consejo. En otras palabras, el CCPC es responsable del Consejo y de

las preocupaciones sociales, los cuales son dos grupos que tienen diferentes ideas y que se ubican en diferentes posiciones en la jerarquía de poder. Sin embargo, el CCPC se subordina formalmente al Consejo, y por lo tanto, depende de las decisiones del Consejo, y no del público y de las contribuciones ciudadanas. De hecho, el Comité no tiene el poder de llevar las denuncias públicas presentadas a este cuerpo más allá de exponerlas al Consejo y, quizá, hacerlas públicas. Es así como el papel del Comité como foro de denuncia social es efectivamente silenciado por su marco institucional. Esto se ve ejemplificado en su reunión del 2005 en el Distrito Federal (D.F.).

EL COMITÉ CONSULTIVO PÚBLICO CONJUNTO EN EL D.F.

El 11 de octubre de 2005, la CCA organizó la sesión regular del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) en la ciudad de México, para discutir el Plan Estratégico 2006-2010 de este comité. Una variedad de personas y organizaciones asistieron desde Canadá, Estados Unidos, y particularmente México como país anfitrión. Esta reunión refleja la propia búsqueda de la CCPC de su razón de ser dentro de la organización de la CCA.

El objetivo principal de la reunión fue la discusión del plan estratégico del CCPC. El enfoque de la discusión fueron las tres prioridades propuestas por el Comité. Dichas prioridades son (a) la información para la toma de decisiones, (b) el desarrollo de capacidades y (c) el comercio y el ambiente. Asimismo, la reunión se orientó hacia la discusión de tres principios de trabajo: la transparencia, la difusión y el compromiso público. El Comité realizó una serie de presentaciones que tenían como propósito apoyar el debate de la sociedad civil. Representando la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales, el canadiense Jean-Guy Dépôt subrayó la necesidad del activismo local para incentivar la protección ambiental. Sin embargo, dicho representante no dio explicaciones claras del porqué la relevancia de la CCA. Asimismo, Dépôt no señaló los desafíos ambientales existentes en Estados Unidos y México. Otro miembro canadiense del CCPC, Irene Henriques, de la Schulich School of Business, York University, proporcionó una presentación más dinámica desde una perspectiva académica. Henriques subrayó la necesidad de comunicación entre actores sociales. Sin embargo, no exploró las limitaciones del propio comité y de la sociedad civil dentro de la Comisión de Cooperación Ambiental, así como tampoco hizo mención del debate académico con respecto al ambiente. El miem-

bro mexicano del CCPC, Carlos Sandoval, del Consejo Nacional de Ecologistas Industriales, ofreció la visión del sector privado. Al hablar como representante de la pequeña y mediana empresa, Sandoval elogió las perspectivas de “capital natural y social” como el modelo para resolver los problemas ecológicos.¹

En este sentido, la discusión que se llevó a cabo hizo hincapié en que el mercado involucra factores ecológicos, y en este contexto, los agentes individuales y racionales pueden elegir apoyar la sustentabilidad ambiental al comprar productos “ecológicos” o producidos de manera “sustentable”. El papel del gobierno y de las instituciones como la CCA es visto como armadura legal efectiva que no interviene en el mercado.

Las contribuciones de la sociedad civil se expresaron en dos foros. El primero tomó lugar poco después de las presentaciones del Comité, anteriormente mencionadas, cuando los principios de trabajo del CCPC se abrieron al debate. Posteriormente, se establecieron tres sesiones para discutir con mayor detalle las tres prioridades del CCPC. Dos respuestas polarizadas surgieron durante el día de sesiones. Por un lado, las organizaciones no gubernamentales del sector privado elogiaron la petición de la CCA de una mayor cooperación y participación del sector privado. Este grupo pedía una mayor inserción de soluciones de mercado en los problemas ambientales. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales locales y ambientales, así como grupos indígenas y académicos críticos, desafiaron la presencia de las grandes corporaciones dentro de la CCA. Dichas organizaciones lamentaron la falta de efectividad de la CCA para combatir la contaminación producida por grandes empresas privadas, las cuales continúan impunes en México, Canadá y EU. Dicho grupo solicitó una mayor independencia para la CCA respecto de los notables y poderosos violadores de las leyes ambientales (como General Electric, el cual tiene dos lugares en la delegación estadounidense del CCPC). Es por ello que dicha corriente dentro del foro público expresó su frustración sobre la impotencia del Comité. De hecho, algunos de los mismos miembros del CCPC y del Secretariado lamentaron su incapacidad para efectuar cualquier cambio sustancial sin la aprobación del Consejo. Los críticos internos entienden bien las

¹ El concepto de ‘capital natural’ acepta los propósitos neoclásicos de los beneficios y eficiencia de la producción capitalista, pero quieren incluir la naturaleza mejor en el costo de la producción (Hawken et al. 2000). El concepto de ‘capital social’ argumenta que la inversión en relaciones sociales van a producir ganancias en el mercado (Lin 2001). Podemos ver la influencia de estas ideas neoliberales en los nuevos programas de la CCA, por ejemplo, en la promoción de pequeñas y medianas empresas ‘verdes’, comercio ‘verde’, e incluso finanzas ‘verdes’, sin ninguna discusión de los efectos negativos del comercio y la producción capitalista. Para una perspectiva crítica de capital social, véase Fine (2001).

limitaciones institucionales y estructurales de la CCA. Al mismo tiempo, muchos de los participantes aceptaron que la Comisión de Cooperación Ambiental es un modelo eficaz. La mayoría piensa que dicha comisión es una entidad ambiental importante que debe ser replicada en otros tratados comerciales.

De forma irónica, los gobiernos han estado disminuyendo su apoyo financiero a la Comisión. Por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México tomó la decisión en 2005 de reducir en 60% su apoyo financiero a la Comisión (dicha reducción sucedió posteriormente a los recortes presupuestales del presidente Vicente Fox de 32% a dicha Secretaría). Como resultado, las aportaciones de México a la CCA declinaron de \$3 millones de dólares a 1.2 millones de dólares, lo cual tuvo como consecuencia una reducción de las aportaciones estadounidenses y canadienses a dicha organización. Esto se debe al artículo 43 del ACAAN, el cual requiere que los tres países miembros contribuyan de manera uniforme al presupuesto de la CCA. Esta reducción del presupuesto implica que la importancia de la CCA queda solamente en su capacidad de ofrecer un foro de discusión y apoyar unos proyectos pequeños que son amistosos al libre mercado. En otras palabras, la finalidad de la CCA es apoyar la legitimidad del proyecto neoliberal por medio de un foro formal, y esto no requiere muchos recursos.

Pero, mientras grupos, asociaciones y personas pueden asistir y expresar su desacuerdo contra el modelo neoliberal y su falta de sustentabilidad, pocos resultados surgen de ello. La incapacidad de la CCA y sus ramos institucionales para tomar una posición contra el desarrollo neoliberal se refleja en el hecho de que, a pesar de la reunión del CCPC en octubre, la cual se diseñó para discutir el Plan Estratégico de dicho comité, prácticamente no se incluyó ninguna de las críticas al Plan Estratégico en la versión revisada del documento. De hecho, existe una ausencia completa de las reclamaciones suscitadas en la reunión en contra de las grandes corporaciones y las soluciones de mercado en el documento final. Si el CCPC no puede incorporar la autocritica que surge dentro de su propia organización, poco puede esperarse de que dicho Comité cuestione las actividades del Consejo, dentro del cual los intereses y las presiones de la política nacional, del TLCAN y del neoliberalismo global están profundamente arraigados. Entonces, ¿cuáles son las opciones del movimiento ambiental crítico?

UN MODELO ANTINEOLIBERAL

Mientras en la ciudad de México la reunión del CCPC silenciaba la disconformidad social, los desafíos locales al neoliberalismo eran vocalizados en Los Pedregales de Santo Domingo (“la colonia”), que es una comunidad del Distrito Federal compuesta principalmente por personas marginadas. En una marcha de *cacerolazos*, “la colonia” tomó las calles para articular su desacuerdo con las políticas neoliberales, dando una mayor coherencia a su propuesta antineoliberal que a los “principios de trabajo” del CCPC. Esta protesta –explícitamente anticapitalista, antiimperialista, antipobreza– no tomó lugar a puertas cerradas, sino en las calles, a la vista de la comunidad. El sonido de los tambores, de las cacerolas y de las voces de los miembros de las marchas hizo llegar los reclamos sociales a la comunidad e involucraron a la colonia a cantar, bailar y a compartir comida. El comité organizador de Los Pedregales de Santo Domingo fue apoyado por un grupo de apoyo de protesta, el Colectivo de Medios Abiertos.² Este Colectivo lo creó un grupo de jóvenes que ha establecido un centro comunitario de recursos artísticos, el cual tiene el propósito de crear espacios alternativos antineoliberales y prodemocráticos para desarrollar el diálogo y la acción política por medio de murales, videos y programas de radio comunitarios. Dichos espacios van más allá de los “principios de trabajo” institucionalizados para establecer prácticas reales de trabajo que tienen como propósito capturar espacios locales de resistencia y de propuesta. Esto, por lo tanto, representa una resistencia efectiva, ya que dicho movimiento se basa en la reflexión y la acción conjunta, y no en gritos de batalla, como en los fracasos evidentes contra la guerra en Irak, sino también en la concienciación popular (*cf.* Friere, 1970; Johnston y Goodman, 2006).

CONCLUSIONES

Lejos de abordar en forma sustantiva cuestiones de sustentabilidad ambiental bajo el mandato del ACAAN, la CCA sólo ha servido como protección para la legitimidad neoliberal. En este proceso, la CCA también ha institucionalizado el desacuerdo y descontento social bajo la rúbrica de “consultas a la sociedad civil”. Dichas consultas son silenciadas debido a la misma estructura institucional en las

² Véase el “Centro de Medios Libres del DF”, www.cml.vientos.info.

cuales se establecen, ya que la CCA misma se encuentra formalmente subordinada a asuntos de libre comercio del TLCAN. Aun cuando los ministros de ambiente de cada país miembro de la región desempeñen su papel dentro de la CCA, éstos se encuentran formalmente subordinados a las provisiones del libre comercio del TLCAN, y por ello las decisiones de los ministros no reflejan las posiciones ambientales de la CCA.

La canalización de esta resistencia en foros con una base neoliberal institucionaliza la oposición al proyecto neoliberal en un marco que no ofrece posibilidad de cambio real. A pesar de la inclusión de temas ambientales en la región de América del Norte mediante el ACAAN, este acuerdo colateral al TLCAN representa un fracaso del movimiento ambiental en lugar de un éxito. Asimismo, la incorporación de acuerdos ambientales colaterales similares en un futuro, como se ha hecho en Canadá en el tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y Chile en 1997, y entre Canadá y Costa Rica en 2001, deben ser cuestionados. Como se puede apreciar en el caso de la CCA, este modelo de incorporación de temas ambientales sólo ha servido para proporcionar un marco neoliberal que institucionaliza el desacuerdo y margina y vuelve invisibles los cuestionamientos de parte de movimientos ambientales a la legitimidad de dicho modelo.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Cooperación Ambiental. 2006. "Borrador para comentarios públicos. Nuestro futuro en la CCA. Plan Estratégico del Comité Consultivo Público Conjunto 2006-2010," Montreal, Canadá.
- Comisión para la Cooperación Ambiental. 2004. *Maíz y biodiversidad: los efectos del maíz transgénico en México: conclusiones y recomendaciones, Informe del Secretariado en términos del Artículo 13 del ACAAN*, Montreal, Canadá.
- FINE, Ben. 2001. *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millenium*. New York, Estados Unidos: Routledge.
- FRIERE, Paulo. 1970. *Pedagogy of the Oppressed*. Translated by Myra Bergman Ramos. New York, Estados Unidos: Continuum.
- HAWKEN, Paul, Amory Lovins, y L. Hunter Lovins. 2000. *Natural Capitalism: Creating the Next Industrial Revolution*. Boston, Estados Unidos: Little, Brown, and Co.

- HAYEK, F.A. 1967. *The Road to Serfdom*. Chicago, Estados Unidos: The University of Chicago Press.
- . 1984. "The Principles of a Liberal Social Order," *The Essence of Hayek*, ed. by Chiaki Nishiyama and Kurt R. Leube, Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- JOHNSTON, José y James Goodman. 2006. "Hope and Activism in the Ivory Tower: Freirean Lessons for Critical Globalization Research", *Globalizations*, 3: 1.
- LIN, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- MAROIS, Thomas. 2005. "From Economic Crisis to a 'State' of Crisis? The Emergence of Neoliberalism in Costa Rica", *Historical Materialism*, 13: 3.
- SOEDERBERG, Susanne. 2001. "State, Crisis, and Capital Accumulation in Mexico", *Historical Materialism*, 9.

Competitividad contra sustentabilidad: la política canadiense de generación, manejo y confinamiento de materiales peligrosos

RESUMEN

Este artículo aborda las políticas nacionales de Canadá con respecto al transporte y confinamiento de residuos peligrosos. La autora enumera las legislaciones federales y provinciales de este país en dicha materia, así como el papel privilegiado de la sustentabilidad ambiental en el discurso canadiense en foros y tratados internacionales. Asimismo, se presentan y revisan los diferentes casos de contaminación por confinamiento de desechos tóxicos dentro del país y se muestra cómo las leyes existentes y compromisos internacionales funcionan en este respecto, especialmente dentro del TLCAN. Al presentar las diferentes dimensiones de la política ambiental canadiense en materia de residuos peligrosos, el estudio concluye que existen inconsistencias dentro de la agenda gubernamental canadiense, ya que los imperativos de competitividad económica sobrepasan aquellas preocupaciones ambientales con respecto al manejo de residuos peligrosos.

PALABRAS CLAVE: RESIDUOS TÓXICOS, POLÍTICAS, LEGISLACIÓN, TLCAN.

Competitiveness against Sustainability: Canadian politics generation, management and containment of hazardous materials

ABSTRACT

The article addresses Canada's environmental policies regarding the transportation and disposal of hazardous waste. The study offers a brief overview of the different Canadian federal and provincial legislations on this issue as well as the government's emphasis on environmental sustainability in Canadian foreign policy. Likewise, the paper examines different cases of hazardous waste pollution within Canada and the contradictions between the existing laws and international agreements signed by Canada on environmental regulation of hazardous waste. In general, the paper argues that the imperatives of economic competitiveness have been privileged over environmental concerns regarding hazardous waste within Canada by the state.

KEYWORDS: HAZARDOUS WASTE, POLICIES, LEGISLATION, NAFTA.

COMPETITIVIDAD VS SUSTENTABILIDAD: LA POLÍTICA CANADIENSE DE GENERACIÓN, MANEJO Y CONFINAMIENTO DE MATERIALES PELIGROSOS

HEPZIBAH MUÑOZ MARTÍNEZ*

En los últimos años, los asuntos relativos al ambiente han cobrado una enorme relevancia y forman parte de todas las agendas políticas en el plano internacional. Este es el caso particular de Canadá, potencia media en las relaciones internacionales cuyo poderío no se equipara al de Estados Unidos (EU), pero cuenta con recursos diplomáticos y militares para llevar a cabo misiones de paz y promover el ambiente en organismos internacionales (Black y Smith, 1993: 765). Diplomáticos, así como académicos canadienses, perciben la política ambiental como una pieza central para fortalecer el papel de este país como potencia media mediante la aceptación de conceptos de sustentabilidad como parte de la agenda canadiense de seguridad humana en foros multilaterales (Ver Keating, 1993). Al mismo tiempo, el libre comercio y la libre inversión han cobrado mayor importancia dentro de la agenda nacional e internacional de Canadá, lo que ha propiciado un creciente interés por parte del sector privado en penetrar el mercado de manejo y confinamiento de materiales peligrosos en Canadá.

Es por ello que el presente trabajo explora cómo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la competencia por inversión privada limita el alcance de las políticas ambientales y los compromisos internacionales de Canadá con respecto al ambiente, ya que los beneficios existentes y potenciales que ofrecen el TLCAN y la agenda de competitividad a la iniciativa privada en este sector provocan el relajamiento de las políticas ambientales con respecto a los residuos peligrosos dentro de las provincias canadienses, que compiten entre ellas por inversión en ese sector. Primero, se analiza la posición de Canadá en acuerdos internacionales, como Agenda 21, en asuntos de manejo de materiales peligrosos y la situación actual de este país en dicha materia. También, se presenta una revisión de la política ambien-

* Investigadora afiliada al Centro de Política Económica Global de Simon Fraser University e investigadora visitante de El Colegio de la Frontera Norte, Matamoros. Maestría y doctorado en ciencia política por York University. Se especializa en ecología política, economía política internacional, con particular atención a los mercados financieros en economías emergentes y en la región de América del Norte. Correo electrónico: hma25@sfu.ca

tal canadiense en desechos tóxicos en lo internacional y lo nacional. Asimismo, el trabajo considera las controversias del gobierno canadiense relacionadas con la exportación de materiales peligrosos dentro del TLCAN y sus repercusiones en los compromisos canadienses como miembro de la Convención de Basilea. Finalmente, se estudia cómo las presiones de competitividad para favorecer la inversión generan una competencia entre provincias por reducir sus estándares ambientales.

AMBIENTE, POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA NACIONAL DE CANADÁ: AGENDA 21

El término de potencia media fue desarrollado por diversos teóricos para entender el papel de Canadá en el mundo. El término connota la capacidad del país por mantener una autonomía en política exterior con respecto a Estados Unidos. Asimismo, ha servido como marco conceptual a fin de destacar la importancia que tienen los foros multilaterales para Canadá, ya que éstos sirven como contrapeso al poder de Estados Unidos para influir en decisiones internacionales. Es así como el tema ambiental se ha insertado en la agenda exterior. De acuerdo con Rosalind Warner, Canadá ha experimentado cuatro fases en cuanto a la conjunción de la política ambiental y la internacional. La primera fue el incremento de la conciencia ambiental en las décadas de los sesenta y los setenta. En esta primera etapa, se crearon las instituciones para lidiar con la degradación ambiental, cuyas autoridades presionaron para la realización de la Conferencia de Estocolmo en 1972. La segunda etapa puede catalogarse como el declive y el desplazamiento de la política ambiental en la agenda nacional e internacional de Canadá, entre 1972 y 1986 (Warner, 2002: 90-1). Fue en este periodo cuando se dio continuidad a la Conferencia de Estocolmo por medio de la Estrategia de Conservación Mundial, que se enfocó solamente en la legislación de control de la contaminación. En esta etapa, se dio un paso atrás y nociones como sustentabilidad y equidad ambiental entre los países industrializados y en desarrollo perdieron impulso y fueron suplantadas en Canadá por políticas de competitividad y libre comercio.

En la tercera etapa (1987-1992), el tema de la sustentabilidad ambiental se reincorporó débilmente como parte central de la agenda nacional e internacional de Canadá a finales de los ochenta. Ejemplo de ello fue el cabildeo del primer ministro Brian Mulroney para impulsar los temas ambientales en la agenda del G-7 en 1998, y para llevar a cabo la organización de la Conferencia de Montreal en

1987, en donde se elaboró un protocolo detallado con respecto a la protección de la capa de ozono, y la Conferencia de Cambio Atmosférico en Toronto, en 1998 (Warner, 2002: 96-7). No obstante, no fue hasta la preparación para la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, en Río de Janeiro, cuando el desarrollo sustentable y el ambiente se convirtieron en asuntos fundamentales de Canadá, particularmente para el Departamento de Asuntos Exteriores Canadiense.

En dicho foro, se planteó la necesidad de laborar un documento común para establecer los objetivos ambientales a los cuales los países participantes se comprometían a cumplir; se le denominó Agenda 21.¹ La posición oficial canadiense en cuanto a la generación, transporte, comercio y confinamiento de desechos tóxicos en la Agenda 21 era establecer controles alternativos al movimiento transfronterizo de material peligroso, como el reciclaje y el reconocimiento de grupos de trabajo existentes en la Organización de las Naciones Unidas sobre el tema (Clifford, 1995).²

La más reciente etapa en la política internacional y ambiental canadiense se manifiesta a partir de 1992, cuando se advierte un débil afianzamiento de la sustentabilidad en la política internacional y nacional de Canadá. Esta debilidad radica en la notable exclusión de las preocupaciones ambientales en las políticas económicas de Canadá, en donde prevalecen la competitividad, el libre comercio y

¹ El capítulo 19 de la Agenda 21 identifica seis áreas en las que se deben concentrar los esfuerzos nacionales e internacionales para manejar los químicos en forma racional. Algunos de los objetivos clave del capítulo son: el fortalecimiento de la evaluación del riesgo internacional, la formulación de pautas para una exposición aceptable a un mayor número de químicos tóxicos, la creación de un sistema mundialmente armónico de clasificación y etiquetamiento de riesgos para el 2000, la promoción de un mayor nivel de intercambio de información sobre seguridad, uso y emisiones de químicos, la eliminación de riesgos inaceptables o poco razonables y reducción de los riesgos de químicos tóxicos, el fortalecimiento de la capacidad nacional para detectar y la prohibición a cualquier tentativa ilegal de introducir sustancias tóxicas y peligrosas a los estados-nación. De manera similar, el Capítulo 20 de la Agenda 21 identifica las siguientes áreas principales del programa, relacionadas con la gestión racional de desechos tóxicos, que incluyen el DDT, PCBs, dioxina, ácido sulfúrico, fosfatos fertilizantes y metales pesados tales como el plomo, el arsénico y el mercurio lo cual incluye la prevención y minimización de residuos peligrosos mediante la promoción de métodos de producción más limpios, reciclamiento de materiales y mejoramiento del conocimiento, el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la gestión de desechos tóxicos, así como el incremento de la cooperación internacional en la gestión de movimientos transfronterizos de materiales peligrosos, y la prevención del tráfico internacional de estos materiales dentro del marco de la Convención de Basilea.

² Varias organizaciones gubernamentales canadienses han mostrado su preocupación por la falta de definición tanto de su gobierno como de la Agenda 21 en relación a los desechos tóxicos. De la misma forma, estos grupos civiles han criticado la carencia de apoyo oficial canadiense al rechazo total del movimiento transfronterizo de materiales peligrosos y han señalado la ausencia de propuestas con un enfoque preventivo a los materiales productivos y de producción "limpia." Como una propuesta alternativa, estas organizaciones han exhortado a su gobierno para que éste incorpore la participación local y ciudadana en materia de residuos peligrosos a nivel nacional e internacional (Clifford, 1995).

los derechos de la iniciativa privada, lo cual se refleja en el TLCAN, particularmente en el capítulo 11, que protege la inversión extranjera y regula los litigios entre firmas extranjeras y estados miembros del tratado.

MATERIALES PELIGROSOS EN CANADÁ: SITUACIÓN ACTUAL

En 2002, el gobierno de Canadá estableció la Comisión del Medio Ambiente y Sustentabilidad para revisar la situación de este país en materia de residuos peligrosos. Según esta comisión, existen 3 600 sitios contaminados por estos materiales en zonas federales (Ljunggren, 2002). Estas zonas incluyen puertos, muelles, laboratorios gubernamentales y minas abandonadas. De acuerdo con el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá, 3 millones de toneladas de desechos tóxicos se generaron cada año hasta 2002 (Environment Canadá, 2002). Para 2004, se estimó que este país generó 6 millones de toneladas de desechos tóxicos al año, lo cual ha afectado principalmente la calidad del aire (CEC, 2004). Las actividades petroleras y de extracción de gas, así como el tratamiento de metales primarios y de aguas de desechos, son las principales fuentes de residuos peligrosos en Canadá. En 2007, el gobierno canadiense clasificó sustancias peligrosas ya existentes e identificó 200 sustancias químicas con el potencial de causar daños a la salud y al ambiente (Carter-Whitney, 2007: p. 10).

Las importaciones de desechos peligrosos disminuyeron entre 2003 y 2004, mientras que la cantidad de materiales peligrosos destinados al reciclaje o para recuperación se incrementaron 5.8 % en ese mismo periodo (Environment Canadá, 2005). En 2005, la importación de residuos peligrosos se incrementó de 416 000 toneladas métricas a 476 416. Las estadísticas de 2005 reportan que 99% de las importaciones provinieron de EU, cuyo principal destino fue Ontario, Quebec, Columbia Británica, Alberta y New Brunswick (Environment Canada, 2005).

Uno de los casos más graves de contaminación por generación y confinamiento de desechos tóxicos se encuentra en Sydney, Nova Scotia, que se considera uno de los lugares más contaminados por desechos tóxicos en América del Norte. Este lugar, ubicado en un estuario, contiene 700 000 toneladas de desechos tóxicos, producto de 90 años de producción de acero por la compañía Sydney Steel Company. Uno de los principales focos de contaminación son los hornos de coque, en donde se han encontrado químicos que exceden 71 veces la tolerancia normal de exposición para un ser humano. Las consecuencias también se manifiestan en el hecho de que

Sydney tiene el más alto número de enfermos de cáncer en todo el país (Mining Watch Canadá y Sierra Club of Canadá).

Otro de los casos graves de contaminación y de riesgo provocado por el tratamiento y confinamiento de desechos tóxicos son las instalaciones de incineración de Canadá ubicadas en Swan Hills, Alberta. Debido al incremento de sustancias tóxicas generadas en dicha provincia por la producción petrolera, el gobierno decidió crear su propia planta de incineración con participación privada de la empresa Bovar, la cual se denominó Chem-Security Limited (CSAL). En 1996, el gobierno de la provincia transfirió la propiedad total de la planta de tratamiento a la empresa. Aunque la planta se creó para cubrir necesidades del área, el gobierno abrió las puertas a los desechos tóxicos de otras provincias y de Estados Unidos. Entre 1996 y 1999, provenía del exterior 62% de los desechos tratados en la planta de Swan Hills (Pembina Institute, 2002).

Durante la existencia de la sociedad compartida entre el gobierno local y Bovar, CSAL tramitó un permiso en 1991 para añadir un nuevo incinerador, con capacidad de 40 000 toneladas anuales, a los ya existentes incineradores, con capacidad de 13 500 toneladas (Mining Watch Canadá y Sierra Club of Canadá, 2001). A partir del montaje de las nuevas instalaciones, se suscitaron varias explosiones que dejaron escapar cantidades significativas de PCB, dioxinas y furanos en el aire. Cabe señalar que Swan Hills es un área donde residen comunidades indígenas, que han protestado en contra de la planta por los efectos negativos que ésta tiene sobre el ecosistema y sobre la salud humana, derivados de las filtraciones del pozo de confinamiento, la contaminación del aire por las cenizas del incinerador y la amenaza constante de fuegos forestales, que ya forzaron dos evacuaciones de la población de Swan Hills en 1998 (Anónimo, 1998). Por ello, las comunidades indígenas locales interpusieron una demanda contra la compañía, pero ésta se revocó finalmente al no contar con los recursos financieros suficientes para proseguir la litigación. En 2000, la empresa Bovar regresó los derechos de propiedad al gobierno, lo que significó que la empresa no se hizo responsable de la limpieza del área. Por ello, las autoridades de la provincia han utilizado 440 000 millones de dólares canadienses para medidas de limpieza y remediación (Pembina Institute, 2002).

Asimismo, cientos de toneladas de químicos tóxicos, como el arsénico y el cianuro, siguen abandonadas en 30 diferentes lugares, principalmente en minas al norte de Canadá. En la mina más grande cerca de Yellowknife, había 237 000 toneladas de polvo de dióxido arsénico almacenado bajo tierra, en 2002.

En el caso de Ontario, las actividades que generan desechos tóxicos son la industria del acero, la petroquímica y el sector automovilístico (Canadian Institute for Environmental Law and Policy, 2003: 14). En el caso del confinamiento, es importante destacar que 11.8 % de todos los desechos tóxicos destinados al confinamiento o tratamiento en Ontario provienen de Estados Unidos, mientras que un pequeño porcentaje se origina en otras provincias de Canadá y cerca de 85% del confinamiento de desechos tóxicos proviene de la provincia misma (Canadian Institute for Environmental Law and Policy, 2003, 49). En la provincia de Ontario existe el manejo de material tóxico por medio de plantas de tratamiento de agua, confinamiento bajo tierra e incineradores. De hecho, esta última forma de tratamiento de materiales peligrosos se incrementó 28% entre 1998 y 2000 (Morris, 2000). Es por ello que la situación actual en materia de residuos peligrosos ha generado cambios y reajustes de las políticas ambientales y de gestión pública entre los niveles federales y locales de Canadá, con respecto a los compromisos internacionales de este país tanto en el ámbito de inversión y comercio como en el ambiental.

ACUERDOS INTERNACIONALES Y LEGISLACIONES EN CANADÁ CON RESPECTO AL MANEJO Y CONFINAMIENTO DE MATERIALES PELIGROSOS

Acuerdos internacionales

En las últimas décadas, Canadá ha modificado sus obligaciones internacionales con respecto al comercio e intercambio transfronterizo de desechos tóxicos y materiales peligrosos reciclables. Existen tres tratados internacionales principales en esta materia de los cuales Canadá es miembro. El primero es la Convención de Basilea para el Control del Intercambio Transfronterizo de Desechos Tóxicos y su Confinamiento, que se firmó en 1989. Esta Convención fue el resultado de la inquietud internacional con respecto al creciente intercambio y confinamiento de desechos tóxicos durante los setenta y principios de los ochenta. La principal área de preocupación fue la exportación de materiales peligrosos de los países industrializados a sitios de disposición y confinamiento de bajos costos en países en vías de desarrollo. Esto llevó a la necesidad de desarrollar y establecer controles internacionales, lo cual culminó en la Convención de Basilea bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los principales objetivos de la Convención de Basilea son reducir la generación de desechos tóxicos; el confinamiento de desechos tóxicos en el país en

donde éste se genere; el establecimiento de controles a la exportación e importación de desechos tóxicos; la prohibición de envíos de desechos tóxicos a países que no tienen la capacidad legal, técnica y administrativa de manejar y confinar los desechos tóxicos de manera compatible con el ambiente; la cooperación en el intercambio de información, transferencia de tecnología, y la armonización de estándares, códigos y pautas. Fue en esta Convención donde Canadá participó en el desarrollo de dicho marco jurídico internacional, y fue uno de los principales signatarios.

Otros de los tratados donde Canadá tiene obligaciones internacionales en relación con los desechos tóxicos es la Resolución de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para el Control del Intercambio Transfronterizo de Desechos Destinados a Operaciones de Recuperación, que entró en vigor en marzo de 1992, y establece un marco normativo para el control del movimiento transfronterizo de materiales peligrosos reciclables entre países miembros, de forma económicamente eficiente. Esta resolución se introdujo como respuesta a la adopción de nuevos anexos en la Convención de Basilea. La diferencia entre la resolución de la OCDE y la Convención es que la segunda tiene criterios de clasificación basados en las características de toxicidad de los materiales, mientras que las listas contenidas en la resolución de la OCDE tienen una perspectiva de riesgo para determinar el grado de control de los materiales peligrosos reciclables. Este enfoque de riesgo establece que aquellos materiales tóxicos que afectan de manera mínima al ambiente y a la salud humana, durante un intercambio entre países dentro del área de la OCDE, no necesitan ser controlados durante su tránsito. Sin embargo, si estos mismos materiales reciclables se contaminan por su mezcla con otras sustancias, de manera que ponen en peligro al ambiente o evitan su reciclaje, se sujetan a las regulaciones de materiales peligrosos enumerados en la Convención de Basilea.

El Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá de Intercambio Transfronterizo de Desechos Peligrosos es una de las obligaciones bilaterales que tiene Canadá dentro de la región de América del Norte. Su importancia radica en el hecho de que la Convención de Basilea prohíbe el intercambio de desechos tóxicos con países que no son signatarios de dicho acuerdo como Estados Unidos. Sin embargo, esta misma convención especifica que dicho intercambio puede existir si se tiene un tratado bilateral con países que no son miembros de la Convención, siempre y cuando dicho acuerdo se apegue a la Convención de Basilea. Este acuerdo bilateral entró en vigor en 1986 y se le enmendó en 1992, con el fin de garantizar que el movimiento de desechos peligrosos y desechos sólidos municipales destinados para confinamiento transfronterizo sea consistente con las leyes domésticas de ambos países.

Legislaciones federales

La Ley Canadiense de Protección Ambiental (Canadian Environmental Protection Act; CEPA, por sus siglas en inglés) entró en efecto en 1988, y posteriormente se revisó y enmendó en 1999. En términos generales, la CEPA de 1988 incluía la identificación, control y prevención de sustancias tóxicas en el ambiente, y el impulso al manejo de sustancias tóxicas de acuerdo con su ciclo de vida. Las modificaciones a esta ley en 1999 ampliaron este enfoque de prevención, al reconocer la necesidad de erradicar las sustancias persistentes y bioacumulativas en el ambiente. Asimismo, las enmiendas de 1999 introducen nuevas atribuciones al gobierno federal con respecto al transporte de desechos tóxicos y materiales peligrosos reciclables. Estos atributos incluyen la prohibición a la exportación, importación y tránsito de desechos peligrosos o materiales reciclables cuando lo requieran las obligaciones internacionales de Canadá; el desarrollo de criterios para evaluar las formas apropiadas de manejo de desechos transfronterizos y materiales reciclables; el rechazo de permisos para la exportación, importación o el tránsito de desechos si los criterios establecidos no se cumplen, y el establecimiento de requerimientos para planes y esquemas de disminución de exportación de desechos destinados al confinamiento final. La CEPA señala al Ministerio de Medio Ambiente y al Ministerio de Salud como las autoridades competentes para regular los desechos tóxicos, incluyendo su clasificación, registro y transporte.

La Ley de Transporte de Mercancías Peligrosas (Transportation of Dangerous Goods Act; TDGA, por sus siglas en inglés) es otra de las legislaciones federales que rigen el manejo de los desechos peligrosos en Canadá. Esta ley se aplica al manejo y transporte de material tóxico, sin importar dónde se originen dichas mercancías, para impulsar la seguridad pública antes, durante y después del transporte de desechos tóxicos. Esta ley no sólo regula el transporte de desechos tóxicos entre Canadá y otros países, sino también controla el movimiento de dichas sustancias entre provincias. Además, dicha ley establece como autoridad competente al Ministerio de Transporte de Canadá, que recibe apoyo técnico del Ministerio del Medio Ambiente. En esta ley se especifica la clasificación de mercancías peligrosas, los requerimientos para documentación, marcación y empaquetado de desechos, los procedimientos de emergencia, capacitación, notificaciones e inspecciones. Antes de 2002, esta ley incluía requerimientos de rastreo para el transporte de desechos tóxicos y materiales peligrosos reciclables, como manifiestos y notificaciones previas, lo que se encontraba regulado por el Ministerio de Transporte al Ministerio del Medio Ambiente. Posteriormente, dicha competencia se le transfirió al Ministerio

del Ambiente, y la legislación a este respecto puede ahora ser encontrado en la CEPA y no en la TDGA.

Asimismo, existen otras leyes federales que tienen cierta jurisdicción con respecto al manejo y disposición de desechos tóxicos, como la Ley de Agua (Canada Water Act), la Ley de Pesca (Fisheries Act) y la Ley de Control y Seguridad Nuclear (Nuclear Safety and Control Act). Aunque estas últimas legislaciones son trascendentales, sus estipulaciones ya se encuentran contenidas en la CEPA, siendo que en ella se halla el principal marco normativo para la clasificación y el transporte de desechos peligrosos.

Es así como el gobierno federal administra la exportación, importación y transporte de los desechos tóxicos entre provincias, así como el manejo de estos materiales en propiedad federal, mientras que las provincias tienen la prerrogativa de aceptar o negar la entrada para tránsito o confinamiento final en su jurisdicción. Asimismo, las provincias legislan las especificaciones necesarias para el transporte y confinamiento de materiales peligrosos dentro de su territorio. Esto, siempre y cuando sean normas compatibles con los compromisos del gobierno federal en acuerdos internacionales.

Así, la CEPA y la TGDA reflejan la política nacional con respecto al manejo de materiales peligrosos. Dicha política está contenida en el documento elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente titulado *Política de manejo de sustancias tóxicas* (2004). Dicho documento plantea principalmente dos objetivos: 1) la eliminación de sustancias persistentes y bioacumulativas causadas por actividades humanas y 2) el manejo de sustancias tóxicas a lo largo de su ciclo de vida para prevenir y minimizar sus efectos nocivos. Este informe contiene un enfoque de evaluación ambiental de costo-beneficio y de manejo de riesgo. Con respecto al primer objetivo, la *Política de manejo de sustancias tóxicas* menciona que el gobierno federal considerará la limpieza de sitios contaminados en aquellas zonas federales que se encuentren contaminadas con sustancias bioacumulables producidas por la actividad humana sólo si los costos de remediación son menores a los beneficios para el ser humano y el ecosistema. De lo contrario, los esfuerzos federales sólo se enfocarán a la minimización del riesgo (Government of Canadá, 2004: 5). En relación con el segundo objetivo, el Ministerio del Medio Ambiente sugiere un enfoque de administración de riesgos para alcanzar la minimización de los efectos contaminantes de las sustancias tóxicas. Esto incluye el control de la contaminación y estrategias de remediación. No obstante, el Ministerio del Medio Ambiente indica que la estrategia más efectiva de administración de riesgos es la prevención (Government of Canadá, 2004: 5).

El caso canadiense muestra cómo las regulaciones con respecto a los desechos tóxicos no pueden considerarse solamente como una política nacional, sino que son a la vez parte de la política exterior y de las políticas subnacionales de Canadá, por lo que es necesario analizar sus vinculaciones y su relación con el estado actual, no sólo de las leyes, sino también con el establecimiento de industrias generadoras y de tratamiento de desechos tóxicos, y sus consecuencias sobre el entorno natural de Canadá.

EL TRATADO DE BASILEA Y EL TLCAN: DERECHOS CORPORATIVOS CONTRA POLÍTICAS AMBIENTALES INTERNACIONALES Y NACIONALES

A principios de los noventa, la empresa estadounidense SD Myers inició la importación de poloriclorinato bifenil (PCB) desde su subsidiaria canadiense al sitio de disposición final de esta empresa, en Ohio. Los planes de la empresa sólo podrían llevarse a cabo si lo permitía la Administración de Protección Ambiental (Environmental Protection Administration; EPA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Este permiso era necesario para la compañía, ya que en 1976 la EPA emitió la Legislación de Control de Sustancias Tóxicas con el propósito de prohibir las importaciones de PCB, con excepción de aquellas procedentes de bases militares (Public Citizen, 2001).

En 1995, la EPA hizo una excepción y elaboró un reglamento llamado Importación Final para Confinamiento, con el objetivo de permitir la importación de PCB a Estados Unidos. Un mes posterior a la publicación oficial de este reglamento, Canadá prohibió la exportación de dicha sustancia debido a que constituía una violación a la propia ley estadounidense, una violación al tratado bilateral entre los dos países en materia de desechos tóxicos y una trasgresión a la Convención de Basilea. Esto último se relaciona particularmente con los objetivos de la Convención para limitar la exportación de desechos tóxicos a países no firmantes del tratado y para impulsar el tratamiento de desechos peligrosos domésticamente (DFAIT, 2002).

Así, el gobierno canadiense cuestionó la discrecionalidad con la cual el gobierno de Estados Unidos hizo una excepción con respecto a la ley que prohibía la importación de PCB. Cuando la regulación canadiense de transporte de PCB fuera del país se hizo oficial en 1997, SD Myers ya había trasladado siete cargamentos de PCB a Estados Unidos. Posteriormente, la firma no pudo continuar con los traslados, ya que en ese mismo año se cerró la frontera a los intercambios de PCB, como resultado

de una resolución de un juez federal estadounidense, quien decidió que la nueva regla de la EPA era una violación a la ley (DFAIT, 2002).

En octubre de 1998, SD Myers demandó al gobierno de Canadá en el panel de resolución de controversias del TLCAN por 20 millones, en compensación por las ganancias perdidas debido a la prohibición de exportaciones de PCB. La firma argumentó que el gobierno canadiense violó el capítulo 11, pues afectaba sus ganancias potenciales, lo que representaría discriminación a la inversión extranjera y, por lo tanto, el incumplimiento del artículo 1102 del TLCAN con respecto al tratamiento nacional. SD Myers también impugnó que la ley canadiense violaba el artículo 1105, que establece reglas claras para garantizar un tratamiento justo y equitativo a la inversión extranjera. Asimismo, la empresa argumentó que la insistencia del gobierno canadiense en procesar el PCB dentro de Canadá, en lugar de exportarlo, constituía una trasgresión del artículo 1106, que prohíbe a un país imponer condiciones de desempeño para que se lleve a cabo o no una inversión. Finalmente, la empresa estadounidense declaró que la prohibición al traslado de dicha sustancia tóxica era casi una expropiación, como lo define el artículo 1110 (Office for the Commissioner of Federal Judicial Affairs, 2004).

En noviembre de 2000, un panel de UNCITRAL decidió que no procedían los dos últimos cargos en contra del gobierno canadiense, es decir, la violación de los artículos 1106 y 1110. Sin embargo, el mismo panel afirmó que las demás impugnaciones eran legítimas. El panel declaró que Canadá trasgredió varias reglas establecidas en el capítulo 11, ya que Canadá sólo puede promover el procesamiento doméstico de PCB de acuerdo con las reglas del TLCAN. Además, el panel juzgó indebida la aplicación de las políticas públicas nacionales con respecto al intercambio transfronterizo de desechos tóxicos, ya que el gobierno canadiense debió haber otorgado contratos gubernamentales y subsidios como incentivos a la subsidiaria canadiense para procesar el PCB dentro de Canadá, en lugar de prohibir la exportación de dicha sustancia. Por ello, el panel acordó que Canadá debía pagarle a SD Myers las ganancias que dicha compañía perdió en un periodo de 16 meses, en los cuales la firma pudo haber exportado el PCB a Estados Unidos. El gobierno canadiense apeló esta decisión, pero se rechazó dicha apelación en 2004.

En este caso en específico, existen factores preocupantes acerca de los derechos de las firmas privadas y su relación con las políticas ambientales nacionales e internacionales. Aquí, el tribunal del TLCAN decidió apoyar la interpretación legal de SD Myers, ignorando el preámbulo del mismo tratado, donde se establece la protección al ambiente y el impulso al desarrollo sustentable. Asimismo, se

sometieron las leyes nacionales y compromisos internacionales de Canadá en la Convención de Basilea al capítulo 11 del TLCAN. De manera particular, el panel decidió sobre la forma más apropiada en la que Canadá debía llevar a cabo su legislación nacional y su posición internacional con respecto a los desechos tóxicos, ignorando que esto es un proceso interno ligado a instituciones nacionales como el parlamento y el gabinete.

COMPETITIVIDAD GLOBAL Y REGIONAL Y EL ESPACIO LOCAL AMBIENTAL EN CANADÁ

Un examen de la situación actual de Canadá en materia de generación y manejo de desechos tóxicos, y su relación con sus leyes ambientales nacionales y su posición internacional, nos muestran la paradoja en la que se encuentra la política ambiental de Canadá en cuestiones de materiales peligrosos. Por un lado, la administración ambiental canadiense contiene elementos de procedimiento importantes que incluyen mecanismos de participación, como las peticiones ambientales bajo la Ley General de Contraloría (Auditor General Act). Este instrumento puede ser empleado por miembros del parlamento o ciudadanos para introducir cuestiones ambientales en la agenda federal. Otro elemento que cabe destacar en la política ambiental en desechos tóxicos de este país es el impulso a temas de responsabilidad social corporativa, que incluye estándares que las compañías deben alcanzar en materia de protección ambiental, derechos humanos, salud y relaciones laborales.

No obstante, en el reporte elaborado por la relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2003, se recalca la ambigüedad en la constitución canadiense con respecto a la división de poderes, y la jurisdicción federal y provincial relacionados con la regulación de materiales peligrosos. La relatora indica que siguen siendo imprecisas cuestiones de competencia con respecto a la remediación de sitios contaminados, de cooperación para la prohibición de materiales peligrosos y la prevención de daños entre niveles de gobierno. Este reporte hace también observaciones en relación con los vacíos en la ley federal y estatal en temas de participación pública para la aprobación de importaciones de materiales peligrosos, la evaluación de nuevas sustancias y la aprobación a la introducción de pesticidas. De la misma forma, la relatora señala que no existen mecanismos de participación social en el ámbito provincial, los cuales dependen solamente de la discrecionalidad del *premier* de cada provincia para convocar a una consulta pública.

En cuanto a los procedimientos existentes federales de participación, el informe indica que la inclusión efectiva de las peticiones existentes no se garantizaba dentro de la ley, pues esto dependía de las decisiones del parlamento o del gabinete (UN Commission of Human Rights, 2001).

La Comisión de Medio Ambiente y Sustentabilidad, establecida por decreto en 1995, también ha reiterado los errores de la política federal al no identificar áreas con grave contaminación tóxica, así como sus inconsistencias en lidiar con las minas abandonadas y la contaminación tóxica que ellas producen, situación que ha empeorado desde 1998. Y es que, hasta el momento, el gobierno federal no ha obligado a los dueños de minas en territorio federal a proporcionar el dinero necesario para la limpieza de estos sitios. Es así como encontramos que las políticas de competitividad, es decir, la creación de condiciones favorables para la inversión mediante políticas ambientales no estrictas, se han consolidado en la región de América del Norte y Canadá a costa de la protección a la naturaleza y a la salud humana.

Resultan evidentes las inconsistencias administrativas y los fallos organizativos de la política ambiental canadiense con respecto a los residuos peligrosos. Por ello es necesario no analizar este problema sólo como un mero asunto técnico que tiene una solución administrativa y burocrática. Por el contrario, es necesario cuestionar por qué, a pesar del descontento de diversas poblaciones en relación con el tema que nos ocupa, y de los reportes de la Comisión de Medio Ambiente y Sustentabilidad, tanto el gobierno federal como las provincias no han tomado las medidas suficientes para evitar la contaminación causada por la generación y confinamiento de materiales peligrosos.

Esto es resultado del predominio teórico-práctico de nociones técnicas que se les dan a cuestiones de generación, manejo y contaminación por desechos tóxicos y a la primacía de políticas de competitividad sobre la salud humana y el ambiente. Lo primero se debe a que los problemas ecológicos se consideran externos, y sus soluciones son calificadas como remedios *a posteriori*. La intervención del Estado es vista como oportuna cuando el daño ambiental ya es grave y evidente, la cual se aplica mediante mecanismos de mercado como análisis de costo-beneficio y estrategias de manejo de riesgo, como se encuentra establecido en el documento *Política de manejo de desechos tóxicos*. Aquí resulta evidente cómo las gestiones ambientales en esta materia han estado más encaminadas a cuestiones técnico-administrativas –por ejemplo, a la coherencia entre leyes federales y estatales, y el control de la exportación de materiales peligrosos– que a la prevención y a la reducción de la producción de dichas sustancias. Esto último es palpable en la ausencia

de una posición canadiense en la Cumbre de Río para prohibir la importación y producción de sustancias tóxicas y la ratificación de Canadá a regulaciones más relajadas del Convenio sobre Desechos Tóxicos de la OCDE.

También el calificar la degradación ambiental de externalismo negativo hace que las políticas ambientales se encaminen hacia la existencia externa de costos. Es decir, ya que se considera a la naturaleza como un factor de producción que es de uso gratuito, los mecanismos ambientales tratan de equilibrar los costos privados con los costos sociales. Esto se refleja sobre todo en impuestos y el pago de infracciones que el gobierno canadiense asigna a las firmas contaminantes.

Aquí, la administración pública canadiense ha entendido a la naturaleza como una mercancía o factor de producción que debe ser administrado, y no como el entorno del cual depende la salud humana. Esto es consecuencia de la ausencia de análisis crítico al modo de producción actual, es decir, el no cuestionar por qué y cómo se producen los desechos tóxicos, y por qué sólo un grupo limitado de administradores públicos y del sector privado deciden dónde y cómo confinar materiales peligrosos. Cuando se realizan análisis de costo-beneficio o de equilibrio respecto al costo social y privado acerca de la generación y confinamiento de desechos tóxicos, a menudo se relega las opiniones de ciudadanos en los lugares donde se llevan a cabo el tratamiento de dichas sustancias. En este caso, los daños nocivos de dichos tratamientos a las poblaciones aledañas son encubiertas bajo términos tecnócratas como costos sociales. Esto puede verse en el caso de las poblaciones indígenas de Ontario, Alberta y del Yukón, donde la opinión de dichos grupos ha sido ignorada tanto por el gobierno provincial como el federal en el proceso de regulación e instalación de plantas generadoras y de tratamiento de materiales peligrosos.

Como se mencionó anteriormente, esto también es resultado de la 'competitividad económica' como política nacional e internacional. A pesar del hecho de que Canadá ha empleado la política ambiental como parte de su agenda como potencia media en foros multilaterales, su posición en estos mismos foros y dentro del TLCAN apuntan al interés de Canadá en apoyar la inversión y el libre comercio, aun por encima de la sustentabilidad. En este sentido, el papel de Canadá como firmante de la Convención de Basilea no necesariamente refleja el interés estatal de limitar de forma efectiva el tráfico de desechos tóxicos. Jennifer Clapp argumenta que la Convención de Basilea sólo intenta frenar el movimiento de materiales peligrosos entre países industrializados y en vías de desarrollo. No obstante, dicho tratado no sujeta a países industrializados a las mismas normas, por lo que Canadá puede continuar con operaciones de intercambio de materiales

peligrosos con Estados Unidos, su más importante mercado (Clapp, 2001). Asimismo, impedir el movimiento de materiales peligrosos entre los países puede llevar a que firmas generadoras de materiales peligrosos trasladen sus operaciones a aquellos lugares donde el confinamiento de sus desechos tenga más bajo costo, como en las diferentes provincias canadienses. Estos resquicios dentro de los compromisos internacionales hacen que sea frágil la posición de este país con respecto a la protección ambiental, ya que su política económica mantiene condiciones favorables para la inversión en la industria mencionada. Esto, a su vez, subyuga la propia agenda internacional de Canadá a los intereses económicos. Por ello, Canadá no ha ratificado la enmienda de la Convención de Basilea que consiste en la prohibición total a la exportación de residuos peligrosos provenientes de 29 países de la OCDE a regiones en vías de desarrollo.

La necesidad de la economía canadiense por mantener condiciones flexibles para la entrada y generación de desechos tóxicos en su territorio también se debe a que Estados Unidos ha hecho más estrictas sus leyes con respecto a esta materia. Por ejemplo, la EPA ha establecido que antes de que los desechos sean confinados, éstos deben ser tratados primero para disminuir su toxicidad, y éstos no pueden ser diluidos en líquidos, tierra o en desechos sólidos. Asimismo, el almacenamiento de estos desechos no puede ser indefinido, ya que dichos desechos deben ser nuevamente tratados para disminuir sus efectos contaminantes. También, tanto el generador de desechos tóxicos como la empresa de tratamiento y de confinamiento tienen responsabilidad sobre los efectos que puedan provocar dichos materiales. Esto, a su vez, tiene altos costos para las firmas estadounidenses (EPA, 1999).

Paralelamente, las provincias canadienses que reciben más materiales peligrosos para su tratamiento tienen regulaciones relajadas con respecto a esta actividad. De acuerdo con el Inventario Nacional de Contaminantes realizado por el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá, de 2004, dichas provincias son Ontario, New Brunswick, Alberta, Columbia Británica y Quebec (Environment Canadá, 2004). En el caso de los requerimientos para las compañías generadoras, Estados Unidos obliga a los generadores de desechos tóxicos a registrarse y reportar anualmente a las autoridades, y exige el seguimiento de estrictos requisitos para la identificación y almacenamiento de sustancias. De manera contrastante, las provincias canadienses mencionadas piden el registro de las empresas generadoras, y Alberta y Quebec son las únicas provincias que también incluyen requisitos de clasificación, pero no obligan a las firmas a presentar un reporte anual (Canadian Institute for Environmental Law and Policy, 2003).

En cuanto a las compañías que transportan desechos tóxicos, cabe destacar que las regulaciones de las provincias concuerdan con las de Estados Unidos, es decir, en ambos casos se les solicita a las empresas transportistas el manifiesto detallado de las sustancias, incluyendo su destino, así como medidas en caso de filtración accidental. En este sentido, es necesario señalar que el transporte de dichos materiales es principalmente de competencia federal en el caso de Canadá.

En el caso de las compañías que proveen el tratamiento o almacenamiento de desechos tóxicos, el gobierno de Estados Unidos solicita el registro de estas compañías con las autoridades ambientales y pide que la firma se encuentre en condiciones económicas que le permitan pagar por daños al ambiente. Asimismo, pide a la compañía estar asegurada en caso de accidente, analizar los desechos que se reciben para certificar que dichas sustancias sean consistentes con su descripción, realizar reportes bianuales sobre las cantidades y tipo de materiales que reciben y almacenan, monitorear la calidad del agua subterránea, tener un plan de emergencias y controlar toda dispersión de desechos tóxicos causada por el viento o la lluvia. En Canadá, todas las provincias mencionadas exigen el registro de las compañías que confinan materiales peligrosos. Ontario y Alberta también requieren que las firmas se hagan responsables en caso de contaminación. Esto, sin embargo, no lo tienen Columbia Británica y Quebec. Con respecto al análisis de verificación de sustancias tóxicas, sólo Alberta y Quebec tienen dicha legislación. Dentro de este grupo de provincias, sólo Quebec requiere reportes bianuales (Canadian Institute for Environmental Law and Policy, 2003; Province of Alberta; Province of British Columbia, Province of Quebec).

Por ley, las autoridades de Estados Unidos están obligadas a consultar a los ciudadanos su opinión antes de formular un permiso para plantas de tratamiento y almacenamiento de desechos tóxicos, a pedir el tratamiento de materiales peligrosos antes de que éstos sean confinados y a publicar la información recibida por plantas generadoras y de tratamiento de desechos tóxicos. Quebec ha incorporado regulaciones que requieren el tratamiento de sustancias tóxicas antes de su confinamiento, mientras que las otras tres provincias analizadas no cumplen con estas tres regulaciones porque las autoridades no obligan a las empresas a realizar estas medidas (Environment Canadá, 2005).

Aquí se muestra cómo las leyes de las provincias que generan y reciben grandes cantidades de desechos tóxicos, principalmente de Estados Unidos, ofrecen condiciones diferenciadas que favorecen la inversión tanto doméstica como extranjera en Canadá para el procesamiento de desechos tóxicos. Asimismo, existe una

competencia entre las provincias por atraer estas actividades económicas. Esto es evidente en el caso de las facilidades que el gobierno de New Brunswick ofreció a Bennet Environmental Inc., una compañía dedicada al confinamiento de residuos peligrosos, para instalar un incinerador después de que la empresa decidió suspender su inversión en Ontario, a partir del establecimiento de regulaciones ambientales más estrictas en esta última provincia (Paddon, 2006).

Y mientras Quebec ha hecho más estrictos sus estándares, otras provincias, debido al imperativo de competencia, han flexibilizado sus regulaciones. Éste es el caso de Columbia Británica, que introdujo la Ley 38 en el año 2002, la cual es una nueva ley de evaluación ambiental. La Ley 38 deroga los procesos de evaluación anteriores y flexibiliza los requerimientos (de evaluación) de impacto ambiental, lo cual reduce el número de proyectos sujetos a dicha valoración. Por ejemplo, bajo la antigua ley, las plantas de tratamiento de materiales peligrosos se sujetaban a una evaluación de impacto ambiental, si estas compañías tenían una capacidad de recibir 50 000 kilogramos por día. Con la nueva ley, sólo aquellas plantas con capacidad de 100 000 kilogramos por día se sujetan a la evaluación de impacto ambiental. Para las estaciones de transferencia de desechos tóxicos, la antigua ley solicitaba la valoración ambiental del proyecto, si éste almacenaba más de 5 000 toneladas de forma apilada o más de 10 000 toneladas almacenadas en contenedores, mientras que estas infraestructuras no requieren evaluación de impacto ambiental con la nueva ley (West Coast Environmental Law, 2004, p. 2).

Aun cuando el gobierno canadiense experimentó los efectos negativos de la preeminencia de la agenda de competitividad sobre la política nacional ambiental en el caso de SD Myers, una vez más, las cuestiones de crecimiento y eficiencia económica han sobrepasado aquellas preocupaciones sobre la naturaleza y la salud humana cuando este gobierno desistió el perseguir modificaciones al capítulo 11 y confirmó su apoyo a los derechos corporativos sobre cuestiones ambientales de índole nacional e internacional.

Esto denota cómo el imperativo de competitividad, es decir, la flexibilización de las leyes nacionales para facilitar la inversión que obtenga ganancias a bajo costo, crea un proceso de homogenización territorial en América del Norte. En otras palabras, el espacio regional se convierte, por medio de las acciones del sector privado o de la actividad estatal, en una mercancía que intenta ofrecer un territorio uniforme con las mismas condiciones para el establecimiento de empresas generadoras y de tratamiento de desechos tóxicos. No obstante, la inversión privada no puede ocupar todo el territorio de América del Norte en su totalidad, sino que se territorializa

en lugares y sitios específicos de esta región. Así, las decisiones privadas para llevar a cabo esta territorialización son influidas por las decisiones estatales de disminuir sus regulaciones ambientales para garantizar condiciones favorables para el sector privado, sin que este último tenga que sufragar costos excesivos de manejo y de reciclaje de materiales peligrosos.

Es aquí donde tienen lugar la fragmentación espacial y el desarrollo desigual en América del Norte. En este sentido, el gobierno canadiense y el sector privado de este país se han apoyado en la segmentación producida por las diferencias entre las rigurosas leyes en Estados Unidos en materia de materiales peligrosos y las leyes menos estrictas canadienses para impulsar la inversión en esta industria dentro de su propio territorio. Este país también ha dado prioridad a cuestiones de competitividad y libre comercio sobre el ambiente al no objetar los fallos del capítulo 11 del tratado y al no apoyar la enmienda de la Convención de Basilea. Lo anterior ocurre a pesar de la inclusión de la agenda ambiental en la política exterior canadiense como potencia media, lo que nos lleva a la necesidad de comprender las inconsistencias entre la política nacional y económica de Canadá, y sus esfuerzos por impulsar la agenda ambiental internacionalmente.

Por otro lado, puede percibirse la competencia entre provincias, las cuales disminuyen sus estándares ambientales para atraer inversiones a sus espacios subnacionales. A pesar de los esfuerzos que existen en ciertas provincias por establecer reglas rígidas para las industrias de generación y manejo de desechos tóxicos, otras provincias relajan sus leyes, resaltando aún más las disparidades de calidad ambiental y salud humana entre estados.

De forma contrastante, organizaciones de la sociedad civil como la Red de Acción de Basilea y la Red Canadiense del Medio Ambiente, así como las comunidades indígenas, han cuestionado las políticas existentes de competitividad y los procesos de producción que aumentan la generación de residuos peligrosos. Por ejemplo, la provincia de Ontario fue el espacio donde se dio lugar el conflicto entre localidad, gobierno y corporación cuando la compañía Bennett Environmental Inc. intentó instalar una planta de incineración en el lago Kirkland, cuyos planes incluían una capacidad para recibir 200 toneladas de desechos en un periodo de 25 años. La aprobación a dicho proyecto no se llevó a cabo debido a la resistencia de grupos ambientalistas y a la presión de las primeras naciones que viven en esa región.

Asimismo, la resistencia de la sociedad civil ha influido en los recientes cambios en política pública. Por ejemplo, la provincia de Ontario ha armonizado sus regulaciones en materia de residuos peligrosos con las leyes de Estados Unidos, como

en el caso de la prohibición de la disposición de residuos peligrosos sin tratamiento y requerimientos de registro de nuevos generadores de materiales peligrosos (Carter-Whitney, 2007: p. 13). También, las comunidades indígenas del territorio de Nunavut han convertido el proceso de limpieza y remediación de sitios contaminados, como parte fundamental de la política ambiental y económica, tanto del territorio de Nunavut como del país. El territorio de Nunavut ha requerido al gobierno federal el desembolso de fondos para restaurar zonas contaminadas por viejas bases militares y minas. Esto no sólo se ha traducido en un mejoramiento en la calidad ambiental y prevención de problemas de salud de la población, sino también en la recuperación económica de la región. Dichos fondos se destinan a la subcontratación de empresas indígenas que se dedican a la limpieza de sitios contaminados por materiales peligrosos (Nunavut Tunngavik, 2007).

El papel de la sociedad civil y las comunidades indígenas refleja un entendimiento de la protección ambiental, y de la salud humana, como una cuestión de derechos humanos que es tanto un problema local como nacional y global. De esta forma, la sociedad civil y las comunidades indígenas proponen soluciones no solamente técnicas, sino también sociales. Estas últimas implican el incluir de manera real y efectiva la participación ciudadana en la formulación de leyes y decisiones de ubicación y funcionamiento de plantas generadoras, de tratamiento y almacenamiento de materiales peligrosos.

CONCLUSIONES

El caso de Canadá en materia de residuos peligrosos muestra la importancia de situar las cuestiones ambientales dentro del contexto de relaciones de poder entre firmas privadas, ciudadanos y Estado en el sistema económico, y su impacto en la configuración institucional y coordinación en política pública. Por un lado, el caso canadiense muestra cómo, a pesar de los compromisos ambientales internacionales que este país tiene y que son características de su política exterior como potencia media, éstas son sobrepasadas por los imperativos de competitividad existentes dentro del proceso de globalización, y reforzadas por el TLCAN. Por otro lado, el proceso de descentralización ambiental que existe en el país debido al papel relevante de las provincias en dicha materia presenta un serio dilema de política pública. El hecho de que las provincias decidan sobre la propia normatividad de residuos peligrosos ha permitido que las demandas sociales sean escuchadas para

imponer reglamentos más estrictos de control a la disposición y confinamiento de materiales peligrosos, como es el caso de Quebec y Ontario. Sin embargo, la descentralización también ha dado pie a la competencia entre provincias, lo que ha resultado en el relajamiento diferenciado de estándares ambientales para atraer inversión de dicho sector a sus provincias, lo cual es el caso de Alberta, Columbia Británica y New Brunswick. Es así como el caso de Canadá nos permite ver la interacción entre políticas ambientales y económicas, lo cual es necesario para entender las políticas públicas en cuanto a la disposición y confinamiento de residuos peligrosos más allá de un asunto técnico y localizado, para abordarlas en sus dimensiones internacionales, nacionales y locales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANÓNIMO. 1998. "Forced evacuations of the town of Swan Hills in May," *Ottawa Citizen*, 27 octubre.
- ANÓNIMO. 2004. "Huge Toxic Clean-Up for Canada", *BBC News*, 13 mayo.
- Annual General Assembly. 2002. *Resolution 28/2002, Addressing the Import of Toxins in the Kirkland Lake Region, Northern Ontario*, Kahnawake, Quebec, Canadá, julio.
- BLACK, David y Heather Smith. 1993. "Notable Exceptions?" *New and Arrested Directions in Canadian Foreign Policy Literature*, 26: 4.
- CARTER-WHITNEY, Maureen. 2007. *Hazardous Waste in Ontario 2007 Status Report*, Toronto: Canadian Institute for Environmental Law and Policy.
- CASTELLS, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*, Oxford, Reino Unido: Blackwell Publishers.
- Canadian Institute for Environmental Law and Policy. 2003. *Ontario: Open for Toxics*. Toronto, Canadá.
- Comission for Environmental Cooperation. 2004. *Taking Stock*, Montreal, Canadá.
- CLAPP, Jennifer. 2001. "Seeping Through the Regulatory Cracks: The International Transfer of Toxic Waste," *TIPEC Working Papers*.
- CLIFFORD, Gordon. 2006. *Projet de société: Canada and Agenda 21*. Winnipeg: IISD, 1995. <http://iisd.ca/worldsd/canada/projet/c20.htm>. consultado el 20 de mayo.
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2002. *News Releases. NAFTA Tribunal Awards Damages in SD Myers Case*. Ottawa, Canadá, 21 octubre.
- Environment Canada. 2000. *The National Pollutant Release Inventory*, Ottawa, Canadá.
- Environment Canada. 2002. *Transporting Hazardous Waste*, Ottawa, 2002.

- Environment Canada. 2005. *Imports and Exports of Hazardous Wastes Continue to Decline*, Ottawa, 17 Agosto.
- Environment Canada. 2005. *Hazardous Waste and Hazardous Recyclable Material Management in Canada 2004 Statistics on their Exports and Imports*, Ottawa, Canadá
- Environment Canada, 2005. *Export and Import of Hazardous Wastes Regulations Annual Report*, Ottawa, Canadá.
- Environment Canada. 2005. *Imports and Exports of Hazardous Wastes Continue to Decline*. Ottawa, Canadá, 17 Agosto.
- Environmental Protection Agency. 1999. *Land Disposal Restrictions for Hazardous Waste*, Washington, Estados Unidos.
- FOSTER, John Bellamy. 1997. "Marx and the Environment," *Monthly Review*, 47: 3.
- FOSTER, John Bellamy. 2002. "Capitalism Can't Solve these Problems", *Socialist Worker*, July.
- GIDDENS, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*, Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.
- GIDDENS, Anthony. 2000. *Runaway World*, New York, Estados Unidos: Routledge.
- GILLIS, Malcom et. al. 1996. *Economics of Development*. New York, Estados Unidos: W.W. Norton.
- GOVERNMENT of Canada. 2004. *Toxic Substances Management Policy*, Ottawa, Canadá.
- HARVEY, David. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford, Reino Unido: Blackwell Publishers.
- International Institute for Sustainable Development. 2003. "SD Myers arbitral award set for judicial review in Canadian Court." *Investment Law and Policy Weekly News Bulletin*, 8 octubre.
- KEATING, Tom. 1993. *Canada and the World Order: the Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, Canadá: McClelland and Stewart.
- LEFEBVRE, Henri. 2002. *The Production of Space*, Oxford, Reino Unido: Blackwell Publishers.
- LJUNGGREN, David. 2002. "Canada needs billions for toxic clean-up report," *Reuters*, 23 octubre.
- MCKINLEY, Rob. 1997. "Grand Chief wants Swan Hills Plant Shut Down," *Alberta Sweetgrass. The Aboriginal Newspaper of Alberta*, 18 agosto.
- Mining Watch Canada y Sierra Club of Canada. 2001. *ToxiCanada: 13 Good Reasons to Establish a Clean Canada Fund*, July.
- MORRIS, Bill. 2000. "Canada World's Toxic Dump?" *People's Voice*, 16 abril.

- NUNAVUT Tunngavik, 2007. *Contaminated Sites in Nunavut: Remediation of Abandoned Military and Other Contaminated Sites*, Nunavut Tunngavik Incorporated.
- Office for the Commissioner for Federal Judicial Affairs. 2004. *Canada (Attorney General) v. S.D. Myers Inc.*, Ottawa, Canadá, 13 enero.
- PEMBINA Institute for Appropriate Development. 2002. *The Alberta GPI Accounts: Municipal and Hazardous Waste*, Drayton Valley.
- Province of Alberta. *Environmental Protection and Enhancement Act, Waste Control Regulation, Parte 1*.
- Province of British Columbia, *Environmental Management Act*, Capítulo 53.
- Province of Quebec, *Environment Quality Act* Capítulo 2, 3 y 4.
- Public Citizen. 2001. *NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy Lessons for Fast Track and the Free Trade Area of the Americas*. Washington, Estados Unidos: Public Citizen's Global Trade Watch, 2001.
- RAMÍREZ, Blanca. 2003. *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*. México: UAM, Plaza y Valdés.
- UN Commission on Human Rights. 2002. Economic, Social and Cultural Rights. *Adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights Report presentado por Ms. Fatma-Zohra Ouhachi-Vesely, Mission to Canada*, Washington, Estados Unidos, 17-30 octubre.
- WARNER, Rosalind. 2002. "Competitiveness Versus Sustainability: Canada, Free Trade and the Global Environment. *Studies in Political Economy*, 68.
- WEST Coast Environmental Law. 2004. *Deregulation Backgrounder, Bill 38: The New Environmental Assesment Act*. Vancouver, Canadá.

Metalclad y el municipio de Guadalcázar

RESUMEN

En este artículo se estudia el caso de Metalclad Corp. desde una de las entidades federativas en México, destacando los problemas institucionales, así como los intereses en la acción colectiva local frente a las implicaciones de los procesos de internacionalización económica y desregulación estatal sobre los territorios del país. De manera particular, se señalan diversos actores en la constitución de las prácticas normativas ambientales, así como en la regionalización de las relaciones internacionales de las entidades federativas. Dichos actores son las compañías extranjeras y los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil, que han interactuado ya sea para promover la agenda económica de liberalización a expensas del ambiente o para llevar a cabo una acción colectiva en el ámbito local, nacional e internacional.

PALABRAS CLAVE: METALCLAD CORP., ECONOMÍA, TERRITORIO, SOCIEDAD, GUADALCÁZAR.

Hazardous waste, policies, legislation, NAFTA

ABSTRACT

The paper examines the case study of Metalclad Corp. and the impact of its investment in a Mexican municipality and focuses on the institutional problems involved in dealing with environmental issues. The study also examines the dynamics of collective action vis-à-vis the process of economic internationalization and state deregulation in the country. In particular, the author notes the importance of considering various actors in changes in environmental regulations and practices in a context where the 'local' exerts much more influence over international relations than before. Such actors are foreign companies, the different levels of government and civil society, whose struggle and/or cooperation have been central to promote economic liberalization at the expense of the environment or mobilize to give social solutions to environmental problems in the local, national and international realms.

KEYWORDS: METALCLAD CORP., ECONOMY, TERRITORY, SOCIETY, GUADALCAZAR.

METALCLAD Y EL MUNICIPIO DE GUADALCÁZAR

M. CECILIA COSTERO G.*

Dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte operan proyectos de inversión canadienses y estadounidenses amparados por el capítulo 11, por lo que sobresale el tema de las inversiones trilaterales en esta región. Parte de lo novedoso radica, más que en la eliminación de las barreras arancelarias, que de algún modo venían eliminándose, en la nueva reconfiguración regional del comercio con tendencias de localización de diversas empresas y de inversiones, que han ahondado los desequilibrios regionales de las entidades federativas en México, vistas como proveedoras de recursos humanos y materiales de proyectos específicos de inversión (Torres, Gasca y Delgadillo, 2003: 7). En el caso específico del estado de San Luis Potosí, estas inversiones se han concentrado principalmente en el sector metalmeccánico, manufacturero y de servicios.

El artículo se divide en las siguientes partes: 1) Los antecedentes del estudio de caso para entender el porqué de la instalación del confinamiento de residuos industriales peligrosos como negocio rentable y necesario para atender la generación de basura industrial frente al crecimiento de la planta fabril de la entidad; 2) De COTERIN a Metalclad, que explica cuándo se hace el tránsito de ser un negocio de empresarios estatales a convertirse en un proyecto de inversión estadounidense amparado dentro del TLCAN; 3) Explica cuándo Guadalcázar se convierte en una reserva ecológica y da comienzo el conflicto binacional México-EU, así como 4) cuáles han sido las diversas ópticas de estudio del caso de Metalclad Corp. en Guadalcázar, San Luis Potosí.

El objetivo central es plantear que surgen movilizaciones sociales en un contexto de mayor internacionalización del país y de debilidad del Estado mexicano, donde se confrontan los intereses privados con los derechos públicos, y se da una visión prospectiva de lo acontecido en Guadalcázar, San Luis Potosí, a partir de la forma como se dio este caso.

* Profesora investigadora del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México. Correo electrónico: ccostero@colsan.edu.mx

ANTECEDENTES DEL CASO

La historia del sitio de La Pedrera tuvo como precedente irregular la operación, por parte de empresarios potosinos, de un basurero de residuos tóxicos en el municipio de Mexquitic de Carmona, cerca de la capital de San Luis Potosí, que operó desde 1982 a 1990 y recibió más de 33 mil toneladas hasta que la delegación estatal de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) clausuró este sitio de desechos peligrosos, propiedad de la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S.A. de C.V., (COTERIN).¹

COTERIN pasó entonces a operar la llamada estación de transferencia en La Pedrera, municipio de Guadalcázar, hasta mayo de 1991, y almacenó poco más de 20 mil toneladas de residuos peligrosos en tres celdas de confinamiento. Este sitio no contaba aún con la licencia para un confinamiento controlado y, como su nombre lo indica, los residuos debían permanecer provisionalmente en el sitio mientras esperaban a ser transportados a otro lugar.²

Los problemas subsecuentes que se presentaron a raíz de la autorización del sitio como “estación de transferencia”, y al mismo tiempo como “confinamiento controlado de residuos peligrosos”, tuvieron que ver, como consta en las cartas giradas entre los empresarios dueños del lugar y las autoridades federales y estatales, con la aprobación de uso de suelo que otorgó la SEDUE federal, mediante el Instituto Nacional de Ecología (INE), meses después de que se habían comenzado a almacenar en ese predio toneladas de desechos peligrosos y residuos a granel.³

En la normatividad mexicana de la época no se mencionaba ni se conocía una actividad relacionada con el manejo de residuos peligrosos bajo la calificación de “estación de transferencia”, además de que no se respetó el hecho de que los residuos peligrosos debían provenir directamente de la entidad.

Comenzó, entonces, a gestarse un movimiento social generalizado en Guadalcázar (cabecera municipal del lugar), apoyado por Pro San Luis Ecológico, en contra del establecimiento de la estación de transferencia. La inestabilidad política del

¹ Inscrita en la Sección de Comercio del Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de San Luis Potosí bajo el folio No. 3,225 de fecha 19 de enero de 1990 y con el registro R.F.C. CTR-890912-BW6.

² En Resumen Ejecutivo, “Auditoría Ambiental a la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en...” de Corporación Radián, S.A. de C.V. a la PROFEPA, p. 3.

³ La competencia en materia de residuos peligrosos recae en la autoridad federal y sólo se requiere que la autoridad estatal vigile y controle las actividades conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

estado durante este periodo⁴ incidió en la actividad de COTERIN, en el sentido de que esta empresa pudo avanzar en el proceso de almacenamiento sin control directo por parte del gobierno estatal.

Como el proyecto como tal no se dio a conocer ni a la población del estado ni a la del municipio de Guadalcázar, desde un inicio se percibió que el funcionamiento del sitio no iba de acuerdo con lo que había planteado la empresa, en el sentido de explotar vertientes de agua, garantizar su abastecimiento y dar facilidades de utilización de agua, en una región del Altiplano mexicano caracterizada por su sequía y pobreza.

El sitio de confinamiento en Guadalcázar ejemplificó una serie de irregularidades formales y operativas en el manejo de los residuos, dejados sin almacenar y puestos a la intemperie durante más de un año (1990-1991), tiempo en que –se sospechó– se contaminaron el suelo y las aguas superficiales, además de afectaciones a la salud en las localidades cercanas al sitio. Los habitantes de las localidades cercanas al sitio del almacenamiento de residuos habían recurrido a diversas instancias de resistencia civil, entre ellas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y lograron que dicha Comisión presentara una recomendación completa, fechada el 19 de febrero de 1992. Lo importante tuvo que ver con los problemas detectados por parte de esta Comisión.⁵

La población de Guadalcázar había expresado sus demandas ante la contaminación del tanque de captación de agua para ganado y uso doméstico de la comunidad de El Huizache, debido a una inundación del sitio de La Pedrera, ocurrida en 1991, y más tarde se asoció el aumento de defunciones en el municipio por malformaciones congénitas, relacionadas con el tubo neural, a este mismo almacenamiento de residuos industriales peligrosos.

⁴ Cronología de Gobernadores en el Estado de San Luis Potosí (1989-1997):

1989- Leopoldino Ortiz Santos

1991- Fausto Zapata (14 días)

1991- 1993 (hasta junio) Gonzalo Martínez Corbalá

1993- (hasta diciembre) Teófilo Torres Corzo (7 meses)

1994-1997 Horacio Sánchez Unzueta

1997- Fernando Silva Nieto

⁵ La empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S.A. de C.V., no tuvo a partir del inicio de sus actividades en noviembre de 1990, una situación legal definida dentro de las normas establecidas por la legislación mexicana. Esto se debe a que el 31 de octubre de 1990, la empresa solicitó permiso para operar una "estación temporal de transferencia" y a inicios de noviembre comenzó a recibir residuos industriales con lo que transgredió la ley. Por las deficiencias señaladas anteriormente durante su operación, la CNDH no descartó la posibilidad de que hubiera un impacto ambiental adverso en el futuro.

Hasta aquí podemos afirmar que la sociedad local percibió o concibió una amenaza a un bien público; los satisfactores, servicios o recursos que beneficiaban a toda la población bajo dos características fundamentales: la no rivalidad y la no exclusión; pero, además, recursos de propiedad común y de libre acceso, a pesar de que los movimientos sociales que surgieron en Guadalcázar se extendieron al resto del estado de San Luis Potosí.⁶

Sobre el tema de la población del municipio y su salud, los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de San Luis Potosí presentaron el "Panorama epidemiológico de malformaciones congénitas y defectos de tubo neural 1993-1995", donde se destacó que el incremento de la mortalidad por malformaciones congénitas registrada en el estado durante el periodo 1990-1993 no reflejaba números significativos al respecto del municipio de Guadalcázar. Entre 1993 y 1994, se registraron tres defunciones por malformaciones congénitas en este municipio, según este informe (dos en 1993 y una en 1994), y se concluyó que las frecuencias relativas de abortos y malformaciones eran ligeramente superiores a las encontradas en el estado. Sin embargo, no se consideró que existiera en estas poblaciones un mayor problema relacionado con la ocurrencia en que se basaba la protesta. A pesar de ello, no se tomaron en cuenta los diferentes tamaños de las poblaciones estudiadas, los grupos de edad, ni fue posible discriminar la información obtenida por años de ocurrencia.

A pesar de que no se ha llevado a cabo un estudio exhaustivo por parte de los Servicios Coordinados de Salud en el Estado, los problemas detectados evidenciaron las condiciones de operación de la estación de transferencia y del riesgo, sí detectado, en la salud de los trabajadores que laboraron en el sitio debido a las siguientes irregularidades:⁷

- Residuos léguídos (aceites) incluidos en un confinamiento exclusivo de residuos sólidos.
- Tambos sin identificación, que sufrieron corrosión con los residuos.
- Almacenamiento de material químicamente activo.
- Inexistencia de constancias que registraran lo que allí se depositó.

⁶ En este sentido, Elinor Ostrom (1990) plantea el concepto de "recursos de uso común" como opciones institucionales locales para resolver el dilema de los comunes.

⁷ El monitoreo biológico que llevó a cabo este grupo de investigadores de la UASLP, fue el que evaluó la exposición de los trabajadores a las sustancias de diversos tipos de compuestos como el plomo, el mercurio, el arsénico y el cadmio. Analizaron el funcionamiento hepático la función renal así como los efectos genotóxicos mediante parámetros de proliferación celular de linfocitos en sangre periférica y exámenes de intercambio de cromátidas hermanas en las mismas células. En F. Díaz-Barriga, "Biological Monitoring of Workers..." p. 17,

Pese a que la SEDUE solicitó a esta empresa la manifestación de impacto ambiental, en su modalidad específica, y el estudio de riesgo, en su modalidad de análisis detallado de riesgo, se iniciaron las obras de construcción del confinamiento con las irregularidades señaladas.⁸

De acuerdo con la normatividad del momento, se constató incumplimiento por parte de COTERIN de 18 normas ambientales en materia de riesgo; de agua, de operación y manejo de residuos peligrosos; en materia de suelo y subsuelo, y en materia de seguridad industrial e higiene.⁹ A pesar de la clausura del confinamiento por parte de la SEDUE estatal, el 25 de septiembre de 1991, ni se retiraron los residuos ni se tomaron las medidas necesarias para la remediación del sitio.

DE COTERIN A METALCLAD CORP.

Desde comienzos de 1993, COTERIN mantuvo una comunicación estrecha con las autoridades, tanto de la SEDUE como de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el fin de operar el confinamiento y lograr nuevamente la autorización de las instancias competentes para lograr la reapertura del confinamiento de La Pedrera. Unos días antes de dejar el cargo, el gobernador Teófilo Torres Corzo otorgó la licencia estatal de uso de suelo para que la empresa COTERIN operara nuevamente un confinamiento en el mismo sitio de La Pedrera, Guadalcázar. De esta autorización estatal, se valió la SEDUE federal para autorizar una vez más las operaciones de un confinamiento de residuos peligrosos, por parte de la misma empresa y en el mismo lugar.¹⁰

⁸ La empresa presentó a la SEDUE la MIA el 7 de octubre de 1991 y no hay constancia sino más tarde de que entregó el estudio de riesgo. En Recomendación núm 21/92, p. 170.

⁹ Art. 136, 147, 152 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), los Arts. 8, 12, 14, 15, 19, 25, 33, 34, 35 y 42 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos (RLGEEPARP), NOM-057-ECOL-1993, Art. 122 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y sección 4.2 de la NOM-005-STPS-1993, NOM-055-ECOL-1993, sección 5.1.2.3 y 5.1.7.1; NOM-058-ECOL-1993 secciones 5, 6, 7; NOM-056-ECOL-1993, NOM-010-STPS-1993.

¹⁰ Por oficio F.O.O.-DGNA-000 456, del 27 de enero de 1993, la Dirección General de Normatividad Ambiental de la SEDESOL, autoriza el derecho de realizar en los términos manifestados, las obras tendientes a la construcción y operación del confinamiento técnico de residuos industriales, que consistía “en el transporte, estabilización y/o neutralización y disposición final de los residuos en el predio propiedad de la empresa antes descrita. En dicha autorización, el proyecto quedaba sujeto a diversas disposiciones y al cumplimiento de obligaciones en sus diferentes etapas: de preparación del sitio, de construcción, de operación y mantenimiento y por último la etapa de abandono del sitio”. Con estas observaciones, la Secretaría otorga la Licencia estatal de uso de suelo, según oficio no. 073/93-1541 del 11/05/93, para el predio descrito anteriormente. En Carta del Ing. Leopoldo Stevens Amaro, Ob. cit. p. 4.

El 10 de agosto de 1993,¹¹ el Instituto Nacional de Ecología (INE), mediante la Dirección General de Normatividad Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Social, consideró que el proyecto era procedente en los términos en que había sido manifestado, y autorizó la operación de un confinamiento controlado de residuos peligrosos, por el término de un año, prorrogable a juicio de la secretaría. A partir de entonces, el proyecto quedó sujeto a una serie de condiciones.¹²

Es entonces cuando Metalclad Corp. adquiere 94% de las acciones de COTERIN. Esta empresa estadounidense con sede en Newport Beach California (EU) fue pionera en la patente de sistemas para manufacturas y en la instalación de paneles de protección metálica y sistemas de tubería de aislamiento industrial. Había diseñado, desde inicio de los noventa, una estrategia de expansión interesada en manejar 70% del mercado de residuos tóxicos en México y, mediante un ambicioso proyecto de manejo integral de desechos, llevó a cabo la creación de empresas subsidiarias en México.

Según los cálculos de Metalclad, sólo el confinamiento de San Luis Potosí tendría en cinco años una inversión de 250 millones de dólares y generaría inmediatamente 150 empleos para operación y 250 para construcción.¹³ Se promediaba que podía recibir, durante 25 años, 300 mil toneladas anuales de desechos y ganancias de 12.5 millones de dólares en el primer año de operación, según informe enviado por la empresa a sus accionistas en marzo de 1995. A esto se añadían otros planes de expansión nacional.

En noviembre de 1995, autoridades federales del INE y la PROFEPA y la empresa COTERIN convinieron el inicio de las labores de remediación de los residuos peligrosos depositados en La Pedrera desde inicio de la década de los noventa y la operación de lo que sería un nuevo confinamiento, con el objetivo de llevar a cabo las medidas preventivas y correctivas de los aspectos resultantes de la auditoría ambiental (Véase Cuadro 1).¹⁴

¹¹ En carta del Arq. Rene Altamirano Pérez, Director General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, SEDUE, a COTERIN, S.A. de C.V. Autorización No. 24-17-PS-VII-01-93, Ciudad de México, 10 de agosto de 1993, pp. 1-2.

¹² Según oficio 000456 de la SEDUE federal al Director General de la Empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales. En INE, Dirección General de Normatividad Ambiental, pp.2-7.

¹³ En El Sol de San Luis, San Luis Potosí, 29 de enero de 1994.

¹⁴ El compromiso fundamental sería levantar la clausura y negociar las condiciones de limpieza del lugar. Por parte de la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (PROFEP) supervisó los trabajos la empresa Consultores Técnicos en Impacto Ambiental, S.A. de C.V. y por parte de COTERIN, por conducto de Eco-Metalclad, la Corporación Radián. Esta auditoría había dejado al descubierto el número de empresas y el origen de los desechos peligrosos depositados en La Pedrera desde noviembre de 1990 y un sinnúmero de anomalías detectadas como urgentes de remediar.

La empresa inauguró formalmente el confinamiento en marzo de 1995. Sin embargo, este convenio no fue avalado ni por el ayuntamiento de Guadalcázar ni por el gobierno del estado de San Luis Potosí. Desde este momento, Greenpeace-México, que se había convertido en asesor del movimiento social en contra del confinamiento, lo había declarado como “una promesa de remediación” y no como un plan detallado de remediación.¹⁵

CUADRO I.
EMPRESAS Y DESECHOS DEPOSITADOS EN LA PEDRERA

Empresa	Tipo de desecho	Cantidad (ton.)	%
Colorquim	Sedimento de lagunas, lodo de sulfato de calcio y producto químico.	7 043.10	34.19
Volkswagen	Tela filtro con rebaba de hierro, lodo de pintura y primer, lodo de fundición, aceite soluble contaminado, lodo del separador de aceites y tierra contaminada con HCl y con aceite.	3 159.98	15.34
Poliol	Desechos de poliol, silicato de magnesio, drenados de poliol, desperdicio de tamo y producto químico.	1 737.73	8.44
Chrysler	Nata de pintura, lubricante soluble sucio, refrigerante sucio.	1 523.95	7.40
Celanese	Desechos de ácido acético y ácido anhídrico, anilina, cartón, artículos de asbesto, látex, glicol, residuos de anhídrido ftálico, lodos de aceite y polímero sucio, apresto, aceite sulfonado, hollín, lactama y caprolactama y carbón de agotamiento.	1 093.69	5.31
Otros (56 empresas)	Desechos químicos de procesos de producción.	6 040.09	29.32
Total (61 empresas)		20 598.55	100.00

Fuente: Greenpeace México, basado en "Auditoría ambiental a la estación de transferencia de La Pedrera", PROFEPA, Corporación Radián, diciembre de 1994.

Sobre el tema de las implicaciones que este confinamiento había tenido en materia de ambiente, presentamos el resultado de diversas instancias que dieron entonces su opinión.

Los estudios geohidrológicos acerca de las corrientes y acuíferos subterráneos del valle de La Pedrera son parciales y discutibles, según afirmaciones recogidas por parte de académicos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y de la Universidad de Guerrero, en torno a que la “geología del subsuelo profundo es toda ella de calizas en espesores enormes, lo que permite sospechar que hay

¹⁵ Greenpeace México, Boletín de prensa, 05-96 del 2 de febrero de 1996. “Greenpeace presenta tres denuncias...”, p.2.

acuíferos sumamente importantes. Toda el agua asociada a las temporadas de lluvias intermitentes y torrenciales se recargan en esta región con acuíferos subterráneos, que son una de las fuentes más importantes de los manantiales de la zona Huasteca”.

Al respecto, los reclamantes basaron su rechazo en un dictamen ciudadano a la auditoría ambiental de la estación de transferencia de residuos peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, en que subrayaron que el proyecto violaba, entre otros aspectos, las especificaciones de la Norma Oficial Mexicana (NOM-CRP 004-ECOL/1993) relativa a la selección del lugar para construir un confinamiento de ese tipo. Este dictamen lo realizó la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra, de Guerrero, con el apoyo de grupos ambientalistas nacionales, como Greenpeace, y Pro San Luis Ecológico, a fines de junio de 1995.

Otras opiniones se emitieron a petición de la PROFEPA y del Instituto Nacional de Ecología (INE), dando a conocer lo siguiente.

La Comisión Nacional del Agua declaró al sitio apto para el emplazamiento de un confinamiento, desde el punto de vista geohidrológico.

La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía opinó que los niveles de radiación medidos sobre las tres celdas de confinamiento estaban dentro del intervalo de valores de fondo radioactivo natural.

El Instituto de Geología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) acordó que, aunque era apto el diseño de ingeniería del confinamiento, era muy dispersa la información sobre el confinamiento.

El Instituto de Ingeniería de la UNAM detectó como principal riesgo de contaminación para los cuerpos de agua el escurrimiento dentro del confinamiento de los desechos peligrosos sólidos que se vertieron en el lugar.

El Colegio de Ingenieros Civiles de México determinó que no hubo una coordinación efectiva entre los diferentes especialistas que participaron en los aspectos básicos de ingeniería y diseño ejecutivo de las obras del confinamiento, ni una memoria integral del proyecto.

La sociedad civil instó a que la empresa responsable se comprometiera a realizar el proyecto de remediación supervisado por las comunidades del municipio de Guadalcázar y del estado, y exigió la compensación y atención a las personas afectadas por la exposición a los desechos peligrosos, además de que se definiera una política nacional estratégica en materia de residuos.¹⁶

¹⁶ México, D.F. 15 de junio de 1995, carta dirigida a M. En C. Julia Carabias Lillo, secretaria de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

En el verano de 1995, se desarrolló uno de los periodos de mayor actividad en todos sentidos. Metalclad llevó la queja al embajador mexicano en Estados Unidos y también al presidente mexicano Ernesto Zedillo. Paralelamente, acudió al cabildeo en el Congreso estadounidense. Los senadores Barbara Boxer y Paul Simon recogieron las quejas de la empresa y solicitaron la intervención tanto del embajador de México en Washington como del embajador estadounidense en México, argumentando:

“La necesidad de que México apoye las provisiones acordadas en el Tratado de Libre Comercio con este país en materia ambiental”, haciendo hincapié en que “este tipo de acciones no estimula a otras compañías estadounidenses a invertir en proyectos similares en México”, al tiempo que se agradecía “el apoyo que esta oficina pueda brindar para la reapertura del confinamiento de residuos peligrosos de Metalclad”.¹⁷

GUADALCÁZAR COMO RESERVA ECOLÓGICA Y CONFLICTO BINACIONAL MÉXICO-EU

Fue con la presencia del gobernador del estado, el 5 de diciembre de 1995, en que se autorizó al presidente municipal de Guadalcázar a formar un frente común con otros ayuntamientos. Diecisiete de ellos habían solicitado desde febrero de 1992 la clausura del confinamiento, alegando que sus peticiones se apegaban a las atribuciones de varios artículos del Código Ecológico y Urbano de San Luis Potosí y a la Ley de Protección Ambiental del Estado.

El presidente municipal de Guadalcázar, valiéndose del artículo 22 de la Ley Orgánica del Municipio Libre vigente entonces en el estado, y en “ejercicio de la voluntad política”, emprendió la defensa de los intereses de la comunidad e interpuso el recurso de inconformidad previsto en el artículo 176 de la LGEEPA, y con esto se impugnaron los actos jurídico-administrativos para evitar la transgresión del estado de derecho y justificar así las atribuciones de ese ayuntamiento frente al caso que peleaba Guadalcázar.¹⁸

Pese a contar con los permisos federales, Metalclad no pudo operar porque el ayuntamiento de Guadalcázar le negó el permiso de construcción. Lo anterior

¹⁷ Carta del Senador Paul Simon al Embajador Jesús Silva Herzog, Washington, D.C. June 16, 1995.

¹⁸ Como quedó plasmado en carta a la Secretaria de la SEMARNAP, fechada el 15 de diciembre de 1995.

derivó en la cancelación del proyecto y en el abandono en la zona de las 20 mil toneladas de desechos peligrosos.

En un comunicado, Greenpeace reafirmó que el comportamiento de Metalclad violaba el espíritu del TLCAN, referente al artículo 1114, que prohíbe la desregulación o la no ejecución de la ley para proteger o permitir una inversión cuando ésta atenta con la protección ambiental y la salud humana, que debía ser, entonces, el criterio para las decisiones en materia de inversión.¹⁹ Greenpeace México dio a conocer un estudio realizado por investigadores del Instituto de Biología de la UNAM en la región de El Huizache, enclavada en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, donde se menciona a esta zona del estado como reserva del mayor número de especies de cactáceas en peligro de extinción de América Latina (de las 93 especies, 14 se localizan en el cuadrante denominado El Huizache, una zona próxima al confinamiento de Guadalcázar), por lo que la organización ecologista urgió a las autoridades ambientales a clausurar de manera definitiva este proyecto y obligar a la empresa COTERIN-Metalclad a limpiar el basurero tóxico de ese municipio.²⁰

Días antes de finalizar su periodo de gobierno, Horacio Sánchez Unzueta, mediante un decreto administrativo publicado en el Periódico Oficial el 20 de septiembre de 1997, hizo la “Declaratoria de Área Natural Protegida bajo la modalidad de Reserva de la Biosfera de la región, históricamente denominada Real de Guadalcázar, ubicada en el municipio del mismo nombre”, por ser el principal centro de diversidad de cactáceas en el mundo.

La declaración de Guadalcázar como “zona protegida de reserva ecológica” impidió, desde ese momento, la extinción de 20 especies de cactáceas únicas del semidesierto potosino. Con esta declaratoria, se canceló en definitiva la posibilidad de reapertura del confinamiento de desechos industriales de La Pedrera, en apoyo a la demanda de la población y, entre otras razones, para “mantener a salvo el entorno ecológico” local.

Metalclad advirtió que demandaría (y lo hizo) al gobierno mexicano por 130 millones de dólares, al haberse obstaculizado su proyecto de inversión en esta región

¹⁹ Greenpeace México-Greenpeace EE.UU., Boletín de prensa, 38/95, p.2.

²⁰ Greenpeace (1996a), en el boletín de prensa 36/96, hace referencia a la investigación de Héctor Hernández y Rolando T. Bárcenas, publicada en la revista *Conservation Biology*, en que se mencionan especies como estenoendémicas (geográficamente limitadas) como la *Airoparpus Braboanus*, *Coryphantha odorata*, *Mammillaria surculosa* y la *Turbincarpus knuthianus*, todas éstas restringidas a esta área, 3 de octubre de 1996.

centro norte del territorio mexicano.²¹ En enero de 1997, Metalclad Corp. levantó una demanda ante el International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID, por sus siglas en inglés; CIADI, en español)²² alegando que México había violado un número de provisiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al impedirle a la compañía la reapertura de la planta de confinamiento, por lo que ésta había perdido 90 millones de dólares. La empresa afirmó que había cumplido con todos los requisitos jurídicos para operar las instalaciones en Guadalcázar, por lo que la no autorización por parte del gobierno estatal y municipal constituía una expropiación de la inversión, por lo cual pidió una indemnización de 43 millones de dólares más el valor de la empresa expropiada.

Abogados de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) afrontaron el litigio, de acuerdo con el capítulo 11 (de inversiones) del TLCAN, caso que ilustra una de las consecuencias e implicaciones que ha tenido la inversión extranjera en las regiones y que se enmarcó como uno de los asuntos pendientes por parte de los paneles de arbitraje previstos en el tratado trilateral. Si bien se estableció que la demanda de la empresa estadounidense era contra el gobierno mexicano, el involucramiento de actores regionales nos ofrece una interesante panorámica de lo que fueron las relaciones Estado-sociedad civil y federación dentro de este contexto. El laudo arbitral planteó que el ayuntamiento le negó a Metalclad el permiso de construcción después de que estaba casi concluida la construcción e inmediatamente después de que se anunció el convenio de la operación del confinamiento. Además de que el permiso se negó en reunión del ayuntamiento de la cual no se notificó a la empresa, y al no invitársele se le negó la oportunidad de comparecer. El Tribunal finalmente consideró que el permiso de construcción se negó sin un estudio detenido de, o en referencia específica a, los aspectos de construcción o defectos materiales del inmueble (ICSID, 2000:28). No obstante, el Tribunal no necesitó considerar los motivos o la intención para la adopción del decreto ecológico.²³

²¹ Periódico La Jornada, México D.F., 17 septiembre 1997.

²² Fue creado en 1966 afiliado al Banco Mundial como administrador de numerosas controversias entre inversionistas extranjeros y los gobiernos locales. Está reconocida internacionalmente como instancia legal con experiencia en inversión extranjera. Para mayor información consultar la dirección electrónica www.worldbank.org/icsid.

²³ Metalclad incluso propuso dos métodos alternativos para calcular los daños: el primero consistente en efectuar la actualización de los flujos de fondos de futuras ganancias o valorar la inversión real de la empresas en el confinamiento. No obstante, el Tribunal desestimó una solicitud adicional por las repercusiones que, según la empresa, tuvo este asunto en otras de sus operaciones comerciales (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, 2000:32-33).

A pesar de que el 2 de mayo de 2001 la Suprema Corte de Columbia Británica de Canadá reconoció que el tribunal internacional había actuado en exceso de sus facultades, al establecer que los actos del ayuntamiento de Guadalcázar y otras autoridades mexicanas eran violatorios del tratado, se rehusó a interferir sobre el fallo internacional y sólo redujo el monto que debían pagar las autoridades mexicanas. La Secretaría de Economía optó por presentar una oferta de pago por 15 millones 626 mil dólares, aceptada el 11 de junio de 2001 por Metalclad.

La tensión surgió posteriormente entre el gobierno federal y el estado de San Luis Potosí. Al respecto, el gobierno de San Luis Potosí rechazó la pretensión del gobierno federal para descontar el monto de indemnización que se le dio a Metalclad del presupuesto que se destina al estado de San Luis Potosí, cantidad que ascendió a 150 millones de pesos mexicanos (más de 16 millones de dólares).

Autoridades estatales informaron que los trabajos iniciales de remediación habían comenzado en La Pedrera para establecer las condiciones más adecuadas de seguridad y manejo ambiental del sitio, proyectados para un periodo de cuatro años, atendiendo a que no se siguiera lesionando la salud de los mexicanos y los ecosistemas (*La Jornada San Luis*, 2005a:5).²⁴ Estos trabajos comenzaron el 6 de marzo de 2006. El gobierno del estado de San Luis Potosí, la SEMARNAT federal, junto a funcionarios de la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Gobierno del Estado (SEGAM) y representantes de la empresa Entalpía Construcciones, S.A. de C.V., dieron seguimiento a los trabajos de remediación integral del sitio. Esta fase implicó el manejo y tratamiento de vapores y lixiviados de las celdas de confinamiento, así como la extracción de muestras de residuos con el fin de conocer las condiciones actuales del lugar y preparar la licitación de la remediación integral del sitio.

Los trabajos de la última etapa de remediación y cierre técnico del confinamiento de La Pedrera fueron llevados a cabo por la empresa Asesoría Técnica y Servicios Industriales, S.A. de C.V., con una inversión total de casi 20 millones de pesos. La información en el estado es casi nula al respecto.

²⁴ Se plantearon cinco etapas para la remediación: caracterización del sitio y trabajos técnicos preliminares, preparación de las bases y términos de referencia para la licitación de las obras de remediación, convocatoria de licitación de los trabajos, ejecución del plan de remediación y sus planes operacionales, clausura y monitoreo del sitio (*La Jornada San Luis*, 2005b:4).

DIVERSAS ÓPTICAS DEL CASO METALCLAD

La relación entre la globalización y los movimientos sociales subestatales, como en el caso abordado en este trabajo, han atraído el interés de muchos académicos, que desde hace poco tiempo han visto en estas manifestaciones una relación entre la globalización y las políticas territoriales en la que los gobiernos regionales se convierten también en actores internacionales (Calvillo, 1996) Desde entonces, se planteaba la urgencia de construir mecanismos institucionales que permitieran a los estados y sus comunidades tener representatividad (voz y voto) en el ámbito de la política exterior del país, en un marco de relaciones que los afecta de modo directo.

Entre los principales actores civiles en este conflicto, como lo plantea la especialista Blanca Torres (1997:23), se encontraban los pobladores cercanos al confinamiento, las organizaciones no gubernamentales, los académicos y figuras de los tres niveles de gobierno, cada uno de los cuales se movió de acuerdo con sus propias motivaciones e intereses. Torres pone especial atención en el tema de la sociedad civil. Conocemos que una de las principales manifestaciones que se concretaron dentro de esta sociedad organizada fue en pro de la defensa de los intereses de los pobladores del lugar.

Entre los trabajos iniciales sobre lo acontecido en Guadalcázar, encontramos el trabajo de A. Borja (2000), quien parte de ilustrar la reciente tendencia del sistema político mexicano hacia una mayor descentralización y lo que él considera la definición de un nuevo pacto federal entre municipios y estados, por una parte, y el gobierno central, por la otra. Desde una perspectiva teórica dentro de las relaciones internacionales, analizó este caso partiendo de la teoría del juego en dos niveles, de Robert Putnam (1993).²⁵ Su modelo explicativo combinó la política internacional con la doméstica.

Autores como Ugalde (2001:22-25), en artículos escritos sobre el tema del confinamiento de Guadalcázar, se enfocan, basándose en estudios de Deil Wright (1997), en el diseño de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno en México. Se vincula la ciencia política y la administración pública para plantear la idea sobre las relaciones intergubernamentales. Al respecto, se afirma que la distribución de competencias fue el factor explicativo de la parálisis en que derivó la tentativa de establecer el confinamiento y que, a pesar de que la LGEEPA exclu-

²⁵ Desde esta teoría, Arturo Borja (2000:4) analiza los cambios en un nivel doméstico en México (descentralización federal) que han alterado la capacidad de negociación internacional del Ejecutivo. Retoma a autores como Putnam (1993) y Milner (1997).

ye a dos de los niveles de gobierno en materia de manejo de residuos industriales peligrosos, la Ley General de Asentamientos Humanos debe ser ejercida de forma concurrente por los tres niveles de gobierno.

Pero lo sucedido en Guadalcázar también puede ser visto desde el cambio institucional y normativo en México en torno al manejo de los residuos industriales, destacando la ausencia de continuidad de las organizaciones ambientales en México desde su creación, cuyos marcos institucionales se hallan en una posición muy endeble respecto del panorama global. La primera oficina gubernamental a cargo de estos asuntos fue la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental, dentro de la Secretaría de Salud, en 1972. Diez años más tarde, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). De 1983 a 1992, la SEDUE fue la mayor autoridad en términos ambientales, pero sus deberes fueron conferidos en 1992 a la Secretaría de Desarrollo Social. Este proceso de reestructuración dio lugar, a comienzos de 1995, al establecimiento de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que de nuevo cambió de nominación a inicio del nuevo milenio (Lascuráin, 2006:136), lo que deja ver un vacío legal de varias décadas.²⁶

No fue hasta 1988 cuando el concepto de residuos peligrosos en México se integró a la legislación mexicana. A fines de 1994, se conformó la SEMARNAP, que se ocupaba de lo relativo a la pesca, lo forestal y el agua, aun sin integrarse el concepto del ambiente. El proceso de reestructuración de esta secretaría siguió durante toda la década de los noventa en México, en que se modificaron también los marcos normativos. Los cambios de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) no vinieron hasta 1996; en ésta se especificó que son residuos peligrosos todos aquellos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas (CRETIB) representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

Las modificaciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), aunque un poco tardías para lo que fue el desenvolvimiento de los principales acontecimientos de este caso, trataron desde 1996 de favorecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno y de precisar el esquema de distribución de competencias en materia ambiental, con vistas a perfeccionar el proceso de descentralización, también, en materia de la gestión ambiental.

²⁶ Para 1990 y antes del cierre de los confinamientos de Mexquitic y Guadalcázar en San Luis Potosí, se calculaba oficialmente que se podía confinar aproximadamente uno por ciento del total de residuos industriales peligrosos (Albert, en Rivero, Garfias y González, 1996: 173-175).

En estos momentos, la inserción de México en diversos mecanismos comerciales regionales e internacionales ha propiciado que las instancias federales vigilen y controlen alrededor de 600 sustancias prohibidas o restringidas, por medio de diferentes secretarías y delegaciones estatales, que tienen a su cargo el manejo de los residuos industriales peligrosos. El ingreso de México al entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio, la firma del TLCAN y la adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico han incidido en el desempeño ambiental de la dinámica industrial y principalmente de la industria manufacturera: química, petroquímica y metalmecánica, entre otras (Cortinas de Nava, en Garfías y González, 1998:42). Este asunto, frente a una legislación mexicana que no da facultades a las entidades federativas, sino exclusivamente a la federación para el manejo de los residuos industriales peligrosos (RIP), está ocasionando la transferencia legal e ilegal de estos residuos a México.

No hay que olvidar que, de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se aboga por que se establezca la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios (Delgado, 2005), el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 4.), a un desarrollo sustentable (art. 25), la protección al ambiente (art. 27) y a las competencias dentro de los tres niveles de gobierno en México (art. 73). Así, sobre el tema ambiental, subsisten la ley federal, que se encuentra regulada por la LGEEPA; la estatal, por leyes estatales que sobre la materia expiden los congresos locales, y por último, los reglamentos municipales, que expiden los ayuntamientos atendiendo a su ámbito de competencia. Al inicio de 2001, con la aparición de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), culminó un primer esfuerzo institucional por atender los asuntos derivados del desarrollo industrial en México, las demandas ciudadanas y el desarrollo ambiental dentro de un marco de desarrollo mayormente sustentable.

Un avance significativo se ha hecho en México en cuanto a normatividad desde 2004, cuando comenzó a operar la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que establece mejores mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. No obstante, persiste una competencia exclusivamente federal respecto a los residuos de la industria minero-metalúrgica, como lo marca el artículo 17. Sin embargo, se señala, de acuerdo con el artículo 91 de esta ley, que “las empresas que importen o exporten residuos peligrosos serán responsables de los daños que ocasionen a la salud, al ambiente o a los bienes comunes, como consecuencia del movimiento de los mismos entre la fuente generadora y el destinatario

final, independientemente de las sanciones y penas a que haya lugar”, situación que hubiera frenado la actitud final de Metalclad Corp. en su conflicto contra México.²⁷

El camino recorrido desde que este caso se presentó en México ha sido la última reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 2007, en donde no sólo han quedado mejor expresadas las atribuciones y el reconocimiento de los tres niveles de gobierno, sino también la necesidad de declarar la generación de este tipo de residuos. No obstante, sólo queda en las empresas productoras evaluar, con parámetros no del todo confiables, su índice de generación y tratamiento. Más aún, las delegaciones del gobierno estatal sólo pueden vigilar lo acontecido, sin poder tomar decisiones al respecto, a pesar de que tanto las empresas como estos residuos se encuentren dentro de su territorio.

De los escritos más relevantes acerca de este tema de libre comercio y su impacto en las entidades federativas en México, como en este caso, profesores investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí plantearon con claridad que los artículos 1110 y 1111 del capítulo 11 del TLCAN protegen las inversiones extranjeras por encima de las consideraciones ambientales y de salud. Más aún, empresas como Metalclad resultaron favorecidas por una compensación no sólo por motivos de una expropiación, sino además, en este caso, por actos “equivalentes a una expropiación”, que incorporan una dimensión muy crítica respecto a las posibilidades reales que tiene un inversionista extranjero cuando cree que un gobierno, ya sea estatal o nacional, actúa contra sus intereses (Medellín y Nieto-Caraveo, 2001).²⁸

La evaluación del mecanismo de solución de controversias es considerada por algunos autores como un recurso eficiente y efectivo para dirimir las controversias y el conflicto, además de que permite asegurar el cumplimiento de las reglas negociadas por los países miembros; no obstante, todos estamos de acuerdo en que no existe razón por la cual el mecanismo de solución de controversias no pueda estar abierto al escrutinio público y a la rendición de cuentas; además de que se debe discutir la pertinencia de que exista un mecanismo de apelación o revisión de los mismos laudos arbitrales (Vega *et al.*, 2005:314).

²⁷ Dentro de los capítulos titulados “Fines, criterios y bases generales” e “Importación y exportación de residuos peligrosos” de esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003.

²⁸ Los autores hacen una interesante referencia en torno a que la procuradora general de Justicia de Canadá está de acuerdo con México; la petición del Consejo de la Ciudad de Vancouver en el sentido de que pueda utilizarse su estatus de interventor en la revisión que hizo la Suprema Corte de British Columbia respecto al caso de Metalclad y pide que se respete la jurisdicción de los gobiernos locales en la intrusión del TLCAN; como la solidaridad de la Provincia de Québec, que se convirtió en consejero para el interventor, la Procuraduría General de Québec, como representante de esta provincia (<http://ambiental.uaslp.mx/productos/caso.html>).

Este ejemplo demuestra, de acuerdo con Jacott (2002a), que la importancia comercial es el único capital que se protege; deja clara la supremacía de Estados Unidos en el carácter y la confidencialidad de la conformación de los paneles arbitrales y el hecho de que el flujo de inversiones está por encima de las legislaciones nacionales, la soberanía y la justicia ambiental.

Entre los estudios más actuales, encontramos los de especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que hablan del TLCAN como un instrumento que articula las relaciones norte-sur en los ámbitos económico y comercial, tratando de hacer converger evidentes asimetrías entre los países que lo conforman. Al respecto, Jorge Witker es muy oportuno al afirmar que el clausulado del TLCAN debe estar de acuerdo con el marco constitucional mexicano y, al analizar los capítulos de éste, encuentra que se maneja un muy amplio concepto de inversión. Plantea la necesidad de que un Estado demandado y el Estado demandante sean partes del Convenio del CIADI que, como hemos dicho, no existió respecto al estudio de caso de Metalclad en San Luis Potosí. Además, opina que persiste una falta de transparencia en el sentido de que los tribunales de arbitraje interpretan en forma muy abierta las disposiciones de trato conforme al derecho internacional (Witker, 2005:132-133). Cabe destacar que, frente al hecho de que el tribunal arbitral estimó que el requerimiento de un permiso municipal adicional constituía una violación al TLCAN, no se tomó en cuenta que la “zonificación” compete al gobierno estatal, así como el otorgamiento de los permisos de construcción a distintos niveles de decisión en México (Witker, 2005:137).²⁹

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Guadalajara no ha sido un centro de atracción de inversiones, pero sí experimentó el síntoma global de la erosión estatal, una intervención pública en el sentido de garantizar una inserción en los mercados internacionales mediante el establecimiento de empresas extranjeras, y los efectos de las decisiones de las propias sociedades territoriales, que intervinieron en los procesos que las afectaron. Coincidió con los autores que plantean que hace falta restablecer un sistema de políticas públicas y gubernamentales de orden territorial que promueva nuevas normativas institucionales, el fortalecimiento de la participación y el involucramiento de los actores

²⁹ Witker (2005) además menciona que en julio de 2001, con los ministros de Comercio, se presentó el documento “Clarificaciones de la Comisión de Libre Comercio en Relación con el capítulo XI del TLCAN”, donde se examinó el artículo 1105, respecto al cual Canadá pidió se clarificara el propio concepto de “expropiación”.

locales, así como el reconocimiento de la sociedad civil. Sabemos que la transformación de los procesos políticos nacionales evidencia la necesidad de construir nuevos mecanismos institucionales o de reformar los existentes. La acción de cada uno de los actores civiles, en este caso de estudio, deja de manifiesto la necesidad de perfeccionar los canales de participación con la sociedad civil frente a lo que fue una estrategia de oposición con tintes empresariales y cambios institucionales en el país.

En este artículo se analizaron diversas interpretaciones que desde su propia óptica han examinado lo sucedido en el estudio de caso de Metalclad, en Guadalcázar, y al mismo tiempo se señaló el proceso de transición institucional por el que pasaron muchas de las instancias relacionadas con el ambiente en México. A la vez, sobresalieron temas importantes, desde la vinculación global-local hasta la movilización social y el marco normativo vigente en este país en cuanto al manejo de los residuos industriales peligrosos.

Estoy de acuerdo con J. Delgadillo (2006b) en que, además del reconocimiento de la sociedad civil, de las nuevas normativas institucionales y el involucramiento de los actores locales, hace falta una complementariedad en torno al desarrollo social y económico, la sostenibilidad ambiental y la participación en la gestión, pero también hace falta tomar en cuenta la necesidad de establecer mecanismos que promuevan la inclusión social, no excluyan los valores culturales de los territorios y fortalezcan planificadamente marcos de competitividad y gobernabilidad democrática.

Se refiere sobre todo a territorios organizados, más allá de plantear sólo el desarrollo regional por medio de componentes multidimensionales, tanto de saber “endogeneizar” como de flexibilizar las instituciones y los instrumentos para la consecución de estos fines; promover financiamiento, pero no perder de vista la posibilidad de gestión de nuevos procesos productivos; la inducción de innovaciones y tecnologías *ad hoc*, pero reconocer las capacidades propias de organización territorial. Por si esto fuera poco, la nueva dirección de las políticas públicas tendrán que plantearse si subsiste o no un proyecto nacional que sume a sus entidades y regiones en una estrategia común.

En la actualidad, hay que tomar en cuenta los compromisos contraídos a raíz de la firma del TLCAN, la movilización de actores tradicionales y otros nuevos en los estados, así como estos problemas que surgen cuando los distintos niveles de gobierno no se coordinan y más aún cuando se imponen legislaciones por encima de las atribuciones municipales y ambientales en México.

Ya sea que hablemos de propiedad común o de arreglos institucionales, la profunda redefinición y delimitación del ámbito público y del privado, así como

la propia reformulación gubernamental, resultaron una constante en México con fuertes implicaciones territoriales, que fueron ejemplificadas en el caso de la empresa estadounidense Metalclad Corp., en Guadalcázar, San Luis Potosí. La vinculación entre lo global y el territorio, y desde allí la de las necesidades y demandas de la población, requiere de un cambio en la intervención pública, no sólo en términos de cómo regular la economía, sino también en el reconocimiento de las competencias subnacionales o socialmente organizadas en cualquier escala.

El planteamiento, reconocimiento de lo publicado hasta el momento sobre este tema, así como lo analizado desde diversas ópticas de estudio, señalan la difícil conciliación entre los bienes públicos y los intereses privados, aunado a la necesidad de que la sociedad estatal y local puedan planificar en torno a los proyectos de inversión que llegan a sus territorios.

Nuevas perspectivas de estudio tendrán que abordar las relaciones internacionales desde lo local, así como a sus nuevos actores. Y estas ideas no sólo hacen referencia a aquellas regiones que han tenido éxito en transformarse en agentes internacionales mediante la promoción exterior o la gestación y vinculación de fuertes movimientos transnacionales, sino también, como en este caso, a la definición de intereses y articulación de grupos locales y estatales, que se movilizaron política y territorialmente, proyectando como autónomos (o distintos) una actividad exterior como una necesidad funcional (Lecours, 2002:4) frente a la debilidad del Estado federal.

BIBLIOGRAFÍA/HEMEROGRAFÍA BÁSICA

- BORJA, Arturo. 2000. "The New Federalism, Internalization and Political Change in Mexico: A Theoretical Analysis of the Metalclad Case". México: CIDE (Documentos de trabajo del CIDE).
- CALVILLO, Tomás. 1995. "Guadalcázar y Metalclad". *Reforma* [México], Enfoque, 17 de diciembre, p. 2.
- . 1996. "Regionalización de las relaciones bilaterales". *Reforma* [México], Enfoque, 22 de septiembre.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1992. "Recomendación sobre el caso del predio denominado La Pedrera, ubicado en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, México, D.F. 19 de febrero.
- CORTINAS DE NAVA, Cristina, y Cintia Mosler García. 2002. *Gestión de residuos peligrosos*. México: Programa Universitario de Medio Ambiente, UNAM.

- Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable. 2001. *Derechos privados problemas públicos. Una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas*, Ottawa, Canadá.
- DELGADILLO, Javier (coord.). 2006. *Enfoque territorial para el desarrollo rural en México*. El Colegio de Tlaxcala, CRIM, IIE/UNAM, Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero, México.
- DÍAZ-BARRIGA, F. 1996. "Los residuos peligrosos en México". *Evaluación del riesgo para la salud. Salud Pública México*, 38, 280-291. Resumen.
- . 1993. "Biological Monitoring of Workers at a Recently Opened Hazardous Waste Disposal Site". *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*, 3: 1, 1993.
- Escuela Regional de Ciencias de la Tierra UAG, Greenpeace México, A.C., Pro-San Luis Ecológico A.C. 1995. *Dictamen ciudadano a la auditoría ambiental de la estación de transferencia de residuos peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí. Informe de Auditoría 1*. México, D.F. 28 de junio.
- SEMARNAP. 1996. *Estadísticas del medio ambiente. Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1995-1996*, México, D.F.
- FUENTES, V. 2001. "Anuncia Metalclad arreglo con México", *Grupo Reforma Servicio informativo*, 14 de junio.
- JACOTT, Marisa. 2002a. "El capítulo XI: Metalclad y la justicia ambiental" [en línea]. En: Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. www.rmalc.org.mx/rmalc.htm.
- . 2002b. Resumen de la ponencia "The Generation and Management of Hazardous Wastes and Transboundary Hazardous Waste Shipments Between Mexico, Canada and the United States, 1990-2000" [en línea]. Texas, Center for Policy Studies, Austin, EU. www.ccc.org/programs_projects/trade_envIRON_econ/pdfs/Cielp.pdf
- LASCURÁIN FERNÁNDEZ, Carlos F. 2006. *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*. México: Plaza y Valdés, Fundación Cooperar por Veracruz, El Colegio de Veracruz.
- LECOURS, André. 2002. "When Regions go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism". Ponencia presentada en Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives, May 3-4 (Queen's University).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). 1988. México: SEDUE.
- . 1997. *Delitos ambientales*. México: SEMARNAP /PROFEPA.

- . 2007. México: SEMARNAT.
- LEY Orgánica del Municipio Libre en México. Decreto número 370 del Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí al gobernador Carlos Jonguitud Barrios.
- LEY General para la Prevención y Gestión de los Residuos. 2003. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre.
- NIETO CARAVEO, Luz María, y Pedro Medellín Milán. 2002. "El capítulo 11 del TLCAN y medio ambiente: El análisis continúa". *Pulso Diario de San Luis* [San Luis Potosí]. Sección ideas, jueves 14 de marzo, pág. 4ª.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 1994. *Resumen ejecutivo. Auditoría ambiental a la estación de transferencia de residuos peligrosos ubicada en el sitio de La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí*. Empresa Auditora: Corporación Radián, S.A. de C.V., México, diciembre.
- RIVERO SERRANO, Octavio, Margarita Garfías Vázquez y Simón González Martínez (eds.). 1996. *Residuos peligrosos*. México: Programa Universitario de Medio Ambiente.
- SECRETARÍA de Salud. 1995. Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de San Luis Potosí. Departamento de Epidemiología y Medicina Preventiva. "Panorama Epidemiológico de Malformaciones Congénitas y Defectos del Tubo Neural 1993-1995, Síntesis informativa. San Luis Potosí, Méx., 21 de junio.
- SEMARNAP. 1997. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. México, D.F. enero.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 1995. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1995.
- TORRES, Blanca. 1997. *Metalclad y Guadalcázar*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis (Cuadernos del Centro).
- UASLP. 2005. "Diagnóstico actual sobre la producción y el manejo de los residuos industriales peligrosos en el estado de San Luis Potosí". San Luis Potosí, S. L. P., 13 de mayo.
- UGALDE, Vicente. 2001. "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar", (Síntesis de tesis de maestría para el Centro de Estudios Urbanos de El Colegio de México), 11 de julio.
- VEGA, Gustavo *et al.* 2005. *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de controversias en la era post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: COLMEX, IJ/UNAM.
- WITKER, Jorge (coord.). 2005. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evaluación jurídica: Diez años después*. México: IJ/UNAM.

¿pensar localmente, comprar globalmente? Medio ambiente y el *fetichismo de lugar*

RESUMEN

El artículo presenta un planteamiento teórico crítico que toma en cuenta el sistema económico capitalista en que se dan las preocupaciones ambientales. Se argumenta que la competencia capitalista ha generado procesos de degradación ambiental, ya que las corporaciones se encuentran obligadas a diversificar y aumentar la producción, e incrementar sus ventas al costo más bajo posible, sin tomar en cuenta las regulaciones ambientales. Se menciona que la globalización promueve un fetichismo de lugar, lo cual permite al consumidor ignorar los efectos ambientales de sus propios patrones de consumo, y por lo tanto, persisten los procesos de deterioro ambiental y relaciones humano-ecológicas desiguales. Los autores proponen el presente enfoque teórico para analizar de manera crítica una multiplicidad de cuestiones ambientales como son la disposición y regulación de residuos peligrosos y el consumo de comida orgánica. Plantean que la creciente existencia e intercambio de los residuos peligrosos y de comida orgánica dependen del fetichismo de lugar, es decir, del distanciamiento entre los usuarios de mercancías y sus lugares de producción y confinamiento.

PALABRAS CLAVE: ECOLOGÍA, ECONOMÍA, SOCIEDAD, DESECHOS, TÓXICOS.

Think locally, buy globally? Environment and fetish site

ABSTRACT

The article presents a critical theoretical approach that takes into account the context of capitalism and argues that capitalist competition has intensified the process of environmental degradation. Corporations often have to diversify and increase production and sales at low costs without taking into consideration environmental regulations. Such global dynamics promote a fetishism of place, which allows consumers to ignore the environmental effects of their consumption patterns. This reproduces the process of environmental degradation and unequal socio-ecological relations. According to the article, this approach is important to critically analyze different environmental issues such as hazardous waste management and organic food consumption. In both cases, the existence and commercialization of both hazardous waste and organic food depend on the fetishism of places, and more specifically, on the distance between consumers and the places where organic food is produced and hazardous waste generated and disposed.

KEYWORDS: ECOLOGY, ECONOMY, SOCIETY, HAZARDOUS WASTE.

¿PENSAR LOCALMENTE, COMPRAR GLOBALMENTE? MEDIO AMBIENTE Y EL *FETICHISMO DE LUGAR*

ANDREW BIRO* | JOSEE JOHNSTON** | NORAH MACKENDRICK***

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, existe un imperativo ecológico importante para reorganizar la producción y el consumo de bienes a escala local. Es en esta escala donde se satisfacen necesidades económicas y sociales democráticamente y se acrecienta la sensibilidad con respecto a la sobreexplotación. A pesar del imperativo ecológico del localismo, los procesos de globalización económica han desplazado las escalas de abastecimiento de estas necesidades diarias hacia mayores niveles espaciales, dando como resultado una variedad de problemas ecológicos; desde el calentamiento global a la escasez local del agua y la erosión del suelo. Los movimientos ambientalistas y los activistas en contra de la globalización han articulado y criticado esta tensión global-local, y han exigido un método más local para la organización del abastecimiento y producción de mercancías, así como un control más local sobre los recursos naturales.

Sin embargo, la cultura del consumismo global (Sklair, 2001) motiva la siguiente estrategia de consumo: “piensa localmente, compra globalmente”. Con esta estrategia, el espíritu ecológico del localismo se reemplaza por un fetichismo de lugar que confunde y oculta las relaciones humano-ecológicas, así como un fetichismo de mercancías de la que habla Karl Marx, la cual oscurece las relaciones humanas que subrayan la producción y distribución de bienes y mercancías (Marx, 1995: 42). Estas lecciones pueden aplicarse de la misma manera a un amplio rango de cuestiones ambientales, incluyendo la disposición y confinamiento de materiales peligrosos. El transporte y confinamiento de desechos tóxicos pone distancia entre

* Profesor del departamento de ciencia política en la Universidad de Acadia, Nova Scotia. Tiene la licenciatura por la Universidad de Toronto y la maestría y doctorado en ciencia política por York University. Correo electrónico: andrew.biro@acadiau.ca

** Profesora en el departamento de sociología en la Universidad de Toronto. Licenciatura en ciencia política por McGill University y maestría y doctorado en sociología por la Universidad de Alberta. Correo electrónico: joseejohnston@gmail.com

*** Candidata a doctora en sociología en la Universidad de Toronto. Licenciatura en biología y maestría en sociología rural por la Universidad de Alberta. Correo electrónico: norah.mackendrick@utoronto.ca

los productores de dichos materiales peligrosos, los consumidores de productos que generan dichas sustancias y los lugares de disposición y confinamiento. En este caso, las imágenes idealizadas sustituyen a los lugares reales de confinamiento, y por ello se excluye el propio cuestionamiento de la existencia de un ecosistema dinámico y habitado. Antes de proceder con el argumento central, este artículo presenta una revisión de los imperativos globales y locales y su relación con debates sobre el capitalismo tardío y la sustentabilidad.

EL IMPERATIVO GLOBALIZADOR DEL CAPITALISMO Y LA SUSTENTABILIDAD LOCAL

La velocidad con la que el capitalismo global se ha acelerado se debe a que las barreras espaciales han sido sobrepasadas en el proceso de acumulación del capital (Harvey, 1990: 140). Al mismo tiempo, esta acumulación de capital se encuentra sustentada en procesos materiales, a su vez menos territorializados. En el filme de 1997 *The Big One*, el cineasta Michael Moore le pide al presidente de la compañía Nike viajar a Indonesia para visitar las maquiladoras de zapatos tenis de aquel país, cuyos trabajadores reciben bajos salarios. El presidente de la compañía le asegura a Moore que las condiciones de trabajo en la planta Nike de ese país son las apropiadas y que los trabajadores no son niños de 12 años, como muchos críticos mencionan, sino de 14. Moore le ofrece al presidente de Nike un pasaje de avión con destino a Indonesia, pero este último lo rechaza. La entrevista llevada a cabo por Moore habla de una importante realidad de la globalización corporativa: las cadenas de mercancías se encuentran geográficamente dispersas, las mercancías viajan rápidamente a través de las fronteras nacionales, y los productores y consumidores directos de productos de consumo global (como Nike) se encuentran separados por miles de millas y océanos de disparidad económica.

Sin duda, el capitalismo se ha extendido globalmente desde su inserción en las relaciones sociales, persiguiendo dinero, recursos y mano de obra barata en lugares lejanos. En el siglo XIX, Marx describió los apetitos vorágines de “un mercado en constante expansión” que “persigue a la burguesía sobre toda la faz de la tierra. Por lo tanto, debe situarse en todos lados, debe asentarse y establecer conexiones por doquier” (1977: 244). Lo que hace al proceso de globalización actual único es el fenómeno de compresión del espacio y tiempo (Harvey, 1990), el cual involucra “una economía con la capacidad de trabajar como una unidad en tiempo real a escala planetaria”

(Castells, 1996: 92). El capital se mueve mucho más rápido por medio de un mercado financiero integrado globalmente. Las innovaciones tecnológicas han hecho posible el comunicar y transferir capital casi instantáneamente a largas distancias. Esto ha contraído la temporalidad de la toma de decisiones, haciendo posible la conducción efectiva y eficiente de las operaciones de producción a largas distancias, lo cual presiona a las corporaciones en todo el mundo a ser competitivas globalmente o enfrentar la extinción. A su vez, estas estrategias de producción a escala global requieren grandes inyecciones de capital, por lo cual dependen de los mercados financieros globales para llevar a cabo las inversiones necesarias para seguir siendo competitivas.

Con las transformaciones del capitalismo global, la producción de “productos reales” se ha convertido en una actividad menos importante que el movimiento de capital financiero. El crecimiento del capital financiero, o capitalismo *casino* (Strange, 1986) se liga a una reducción de la tasa de ganancia y la capacidad excesiva (Bello, 2001:129). La creación de la economía global, el surgimiento del capital financiero y la intensa competencia en la economía real ha cambiado la forma en que funcionan las corporaciones. Para sobrevivir, las compañías se han expandido, diversificado, y se han implicado rápidamente en el sector financiero. Hoy en día, una firma global se encuentra en un ambiente donde no podría sobrevivir sin diversificar sus productos en muchos países, lo cual explica la alta tasa de operaciones de fusiones y adquisiciones corporativas (IFG, 2001: 6). Estas tendencias también explican cómo un puñado de compañías pueden encontrarse en casi todos los lugares, y por qué se incrementa el poder de estas corporaciones, aun cuando éstas mismas enfrentan un ambiente de mercado altamente competitivo.

Mientras el poder corporativo está tomando un papel prominente en la economía global, también es cada vez más claro que una economía capitalista global genera crisis ambientales de la misma escala. Esto añade un nuevo eje a las contradicciones del capitalismo, ya que el proceso de acumulación, que puede llevarse a cabo en forma indefinida e infinita, confronta la finitud de los recursos ambientales y de los ecosistemas (O'Connor, 1996).¹ La fase global del capitalismo actual se caracteriza por una “lógica de agotamiento” que mina las perspectivas de renovación ecológica y reproducción social (van der Pijl, 1998: 37; Santos, 1995: 9). El punto

¹ O'Connor (1996) argumenta que el sistema capitalista se encuentra actualmente caracterizado por una “segunda contradicción”, mientras que la primera contradicción del capitalismo crea tensiones entre el capital y el trabajo, la segunda contradicción lo hace entre el capital y la naturaleza. Las críticas feministas (Strange, 2000) que datan desde Rosa Luxembourgo anteceden la segunda contradicción de O'Connor's. El argumento de O'Connor's es también similar al de la crisis de reproducción de Gorz (Gorz, 1980) y al trabado de Schnaiberg, Wilkinson, Sunkel, y Leal (O'Connor, 1996: 27).

crucial es que, al desplazar los procesos de acumulación a una escala transnacional, las corporaciones tienen la habilidad de eludir las estructuras de gobernabilidad que han mantenido y limitado, hasta cierto punto, los excesos de las corporaciones en décadas anteriores (Johnston, 2006). El capitalismo global puede verse como insostenible de manera exponencial a la vez que las corporaciones exteriorizan los costos ecológicos de producción, explotando tanto a las personas, como al ecosistema en el que operan (Johnston et al., 2006: 14).

Esto es evidente en la generación y disposición de residuos peligrosos, en donde las firmas privadas generadoras de dichos materiales buscan espacios de inversión con escasas regulaciones ambientales e ignoran alternativas de producción menos contaminantes, con el propósito de reducir los costos de producción y cumplir con las expectativas de ganancias establecidas por los mercados financieros. Donald Worster argumenta que, a la vez que las sociedades y sus tecnologías aumentan en su complejidad, sus metabolismos ambientales se vuelven menos sustentables, y su estructura social menos igualitaria (1992: 30-60). La globalización contemporánea representa una apoteosis de esta tendencia, donde el poder económico se encuentra concentrado en relativamente pocas manos, que continuamente se encuentran en una posición de aislamiento con respecto a las consecuencias ecológicas y sociales que generan sus decisiones.

El crecimiento de una economía global insostenible dominada por las corporaciones transnacionales no ha pasado inadvertida por los grupos globales de justicia social, los cuales han reclamado mayor sustentabilidad ambiental y equidad (See Starr 1999; Bello 2004; Brecher *et al* 2000; Cavanagh and Mander 2004), ya que las últimas dos décadas han presenciado una desunión entre el crecimiento económico en general, por un lado, y bajos salarios y subempleo, por el otro (Harvey, 1990; Beder, 2000: 132; Nissen, 2000). Como resultado de los desafíos ambientales y sociales que se presentan en la economía global, ha surgido un movimiento a favor del *localismo*, el cual busca contraponerse a la movilidad global del capital al enfocarse en el valor del arraigo del sustento en la localidad (Schuman, 2000; Hess, 2003). Es así como la perspectiva de localismo argumenta que si los tomadores de decisión se encuentran situados en un lugar en particular, éstos podrían ser más sensibles al impacto de sus decisiones en las condiciones locales, tanto ecológicas (contaminación, sobreexplotación de los recursos) como sociales (desigualdad, pobreza).

El movimiento del localismo no intenta solamente establecer límites para la acumulación del capital, sino que también aborda las necesidades indispensables de las relaciones humanas en las esferas social y económica. Aunque las economías

de escala global y la ventaja comparativa proporcionan un incremento en la riqueza material, se critica a la globalización económica por promover una forma de vida sujeta a la regulación del mercado mundial que reemplaza a lo local y al Estado nacional (Smith 1997: 342; Habermas 1984), la cual no conduce a percepción de experiencias de solidaridad y participación dentro de las comunidades (Santos, 1995: 40-54). Por esta razón, los íconos transnacionales de la sociedad del consumo (McDonald's, Coca-Cola, Microsoft, Wal-Mart, etc.) son blancos públicos por la explotación laboral o del ambiente que realizan y su escala mundial.

Sin embargo, las economías localizadas no son garantía de justicia ecológica y social, pero ofrecen un gran potencial para incluir las escalas sociales y ecológicas que son de gran importancia para la fisiología humana (Carr, 2004: 25-27; ver también Gismondi, 2006: 139-140). Al incorporarse lo ambiental y lo social en una comunidad en particular y en la economía local, la *calidad* de la experiencia humana en este contexto proporciona un claro contraste con la *cantidad* de experiencia convertida en mercancía del capitalismo global. Por lo tanto, un elemento central en los reclamos del localismo se basa en un mayor entendimiento ambiental, cultivado mediante la transparencia de los procesos que llevan el alimento del campo al hogar.

Sin embargo, este localismo puede ser cooptado por el contexto consumista y especializado posfordista, el cual utiliza tecnología electrónica de rastreo y generación de datos; éstos se combinan con campañas cada vez más elaboradas para un mercado específico, lo que permite un mayor monitoreo, penetración y amoldamiento de los estilos de vida e identidades del consumidor (McCullagh 2004; Haggerty and Ericson 2000).² En este sentido, los consumidores se ven ante una gran diversidad de preferencias y responsabilidades, pero debemos subrayar que estos paquetes de estilos de vida se construyen con tecnología avanzada y cuantiosas sumas de capital. Como Cook lo denota, “el capitalismo consumista depende de la integración continua de las persona

2 El fordismo describe un modo de regulación económica en los países del norte' basada en producción y consume en masa asociada con Henry Ford y la Ford Motor Company de principios de siglo XX. El pago de altos salarios a obreros en la producción a gran escala incrementaba la capacidad de mercado para aquellas mercancías producidas, convirtiendo ítems considerados de lujo a mercancías de comercialización masiva. Las economías de escala disponibles a través de técnicas de producción a gran escala también significó que las industrias fordistas eran típicamente dominadas por un número limitado de firmas, las cuales ofrecían opciones de consumo limitadas. Por ello, el periodo fordista es también llamado como la etapa de "capitalismo monopolístico." El posfordismo, por otro lado, se caracteriza por la 'flexibilidad,' incluyendo procesos de producción descentralizados a pequeña escala así como una gran diversidad de opciones de consumo la cual abarca todas las regiones del mundo. La operación de escala global del posfordismo rompe la identidad entre los productores y consumidores de gran escala, el cual se encontraba establecido al menos en los países industrializados a través del fordismo. En la actualidad, las mercancías son a menudo producidas en aquellos lugares donde los costos de producción son menores y donde los niveles de ingreso son superiores.

con la mercancía” (2000: 111). Es así como el consumismo con toques de localismo puede representar un mercado estratégico, que permite a consumidores privilegiados el alcanzar la absolución moral y un sentido de incorporación con lo local, más que una estrategia sustancial para disminuir la desigualdad global y el deterioro ambiental.

La capacidad del capitalismo para reinventarse a sí mismo, y presentarse como una alternativa para el conformismo de la cultura de masas, es fundamental para entender el uso corporativo de lo local y lo nacional. Asimismo, la sociedad posfordista se presenta como un antídoto para el mercado fordista de productos homogéneos, y se caracteriza por mercados especializados con productos y servicios particulares que logran establecer distinción por medio de identidades y estilos de vida cuidadosamente creados y manufacturados (Turow, 2000). Al enfrentarse con una sobreoferta de la capacidad productiva, y con consumidores meticulosos, las corporaciones se ven en la necesidad de llevar a cabo estrategias de mercado que segmentan, sitúan y estimulan mercados específicos de consumo, incluyendo aquellos consumidores que se ven a sí mismo como opuestos al capitalismo corporativo globalizado. Las corporaciones globales intentan cesar la ola de crítica anticorporativa mediante la apropiación de temas de los movimientos sociales, como lo local y lo nacional dentro de sus líneas de productos y su mercadotecnia. Sin embargo, la dimensión contraria de este *empoderamiento* del consumidor es la tendencia neoliberal a reconstruir la capacidad de regulación del Estado. En otras palabras, se le deja a los consumidores posfordistas la responsabilidad personal de promover la justicia social, la sustentabilidad y la salud personal mediante sus preferencias de consumo de mercancías hechas en territorio nacional en lugar de cuestionar los procesos de producción y las cadenas de consumo que ponen en peligro la salud humana y el ambiente.

EL FETICHISMO Y LA APROPIACIÓN DE LUGAR

El fetichismo de lugar puede definirse como el proceso bajo el cual la vinculación entre personas y su ambiente, involucradas en los procesos de producción y consumo capitalista, aparece como una relación entre cosas: dinero y mercancía. Por ejemplo, cuando una persona compra un aparato electrónico y desecha mercancías similares, ésta sólo puede ver la relación entre su dinero y el nuevo bien, y no la conexión entre él o ella como consumidor, las personas que producen dichos aparatos y sus respectivos ecosistemas, los cuales son afectados por los residuos peligrosos que genera la industria de electrónicos en la producción y el consumo.

Asimismo, las compañías privadas y los Estados nacionales con agendas neoliberales promueven este fetichismo cuando oscurecen la relación entre personas y los efectos de la producción y el consumo en el ambiente, al invocar imágenes de crecimiento económico nacional y de desarrollo regional en sus políticas de impulso a la inversión directa nacional y extranjera. Eduardo Siqueira ilustra dicho fetichismo con el caso de Brasil. El autor indica que el Estado brasileño fue clave en la coordinación de alianzas a finales de los ochenta entre dos compañías petroquímicas, una texana y otra brasileña, con la finalidad de fomentar la inversión extranjera en Brasil y el desarrollo económico regional de Bahía, que es el estado donde se encuentra la industria petroquímica (Siqueira 2003). Dicha inversión, a su vez, causó la contaminación del área, ya que el ambiente y los trabajadores de la planta petroquímica estuvieron expuestos al benceno que generaba la firma brasileña. Es así como el fetichismo de lugar detrás de las nociones de crecimiento nacional y desarrollo regional ignora cómo las ganancias de la producción y confinamiento de residuos peligrosos son a menudo apropiadas por las compañías privadas e instituciones públicas, a costa de la salud humana y el ambiente.

Otro caso es la mercadotecnia de alimentos.³ Como resultado de la escala creciente y la inserción corporativa en el sector de producción de alimentos, el enfoque se ha desplazado hacia lo local. Es por ello que grandes compañías

3 Para entender cómo los paisajes de la producción de alimentos y el fetichismo de los lugares son creados a través de la mercadotecnia de mercancías orgánicas, hemos revisado las páginas de internet y el empaque de productos abastecidos por grandes compañías de procesamiento de alimentos, ya sea marcas adquiridas por dichas compañías o líneas de productos orgánicos bajo la misma marca de la compañía. La propiedad corporativa fue determinada utilizando un diagrama compilado en junio del 2005 por Phil Howard del Centro de Agroecología y Sistemas Alimentarios Sustentables en la Universidad de California en Santa Cruz (Howard 2005). Nuestra muestra incluye cuarenta y dos marcas orgánicas que se encuentran parcial o completamente apropiadas, o se encuentran en alianzas estratégicas con corporaciones como Cadbury Schweppes, Cargill, Danone, Dean Foods, General Mills, Heinz, Kraft Foods, Mars M&M y Unilever. Analizamos cada marca para identificar las referencias a lugares específicos geográficos (como por ejemplo pueblos, montañas, estados) en las campañas de las firmas y sus productos y documentamos sus referencias a un espacio geográfico en la descripción de la historia de la compañía y la localidad de sus operaciones. Asimismo, el presente trabajo distingue si dichas referencias son utilizadas para promocionar la calidad de los productos o para promover la legitimidad de su empresa. De la misma forma, se advierten las referencias del apoyo empresarial a granjas familiares, comunidades o cooperativas agrícolas. Esto se llevó a cabo para demostrar la asociación de un lugar local y rural en particular, y/o su conexión simbólica al consumo de una determinada marca con ideales del modo de vida agrario. Aunque un rango de técnicas de mercadotecnia son usadas para promocionar los productos orgánicos corporativos, encontramos que casi la mitad de estos productos provenientes de grandes corporaciones transnacionales, que emplean miles de personas, globalmente utilizan referencias a lugares geográficos y a comunidades productoras para construir su marca. De la misma forma, la idea más general de la conexión de lugar se puede distinguir con referencias a temas como las raíces de una comunidad local, con las granjas familiares, los campesinos, granjeros etc. Dichas referencias a imaginarios locales fueron usadas en su mayor parte por marcas que comenzaron como compañías pequeñas y fueron posteriormente compradas por corporaciones globales.

transnacionales invocan lugares geográficos específicos con énfasis en la naturaleza local de sus operaciones, y usualmente sin ninguna mención de los lazos corporativos de dicha firma. Por ejemplo, la compañía de chocolate Green & Black's, con oficinas centrales en Inglaterra y subsidiaria de la firma Cadbury Schweppes, una de las principales compañías manufactureras de comida en el mundo, no hace mención de su estructura corporativa en su página de internet. Por el contrario, Green & Black's presenta una narración anticorporativa de la historia de su creación, y se enfoca a sus proveedores de granos de cacao, los cuales son descritos como granjas de propiedad familiar en Belice, Madagascar y República Dominicana. Además, su mercadotecnia electrónica alude al hecho de que sus productos son parte de un lugar geográfico específico cuando menciona que los productos de Green & Black's son "inspirados en el gusto y el aroma de los bosques de lluvia" (<http://Green & Black's>, 2006c, parte 1). La sección titulada, "Nuestra Gente" comienza al señalar que Green & Black's es una compañía pequeña (Green & Black's, 2006b, parte 1), relacionando claramente la calidad de los productos con el tamaño de la firma. Además, dicha sección proporciona pequeñas biografías de los miembros de su *staff*, el cual encabeza Saúl García, un granjero ubicado en el sur de Belice, quien es dueño de "una granja en las orillas del río [donde] pueden verse cuatro variedades de árboles de cacao y otras 30 especies de alimentos, fibras, maderas y plantas medicinales en su agro-ecosistema de cacao" (*Ibid.*, parte 2). El énfasis del discurso puesto en un granjero en Centroamérica sirve para oscurecer la escala industrial y global en la cual ocurre la producción de chocolate, dado el vasto alcance geográfico transnacional de su compañía principal, Cadbury Schweppes. Dicho enfoque también disminuye la necesidad por parte del consumidor en países industrializados de cuestionar y considerar su posición dentro de las cadenas de mercancías globales ya que, de acuerdo con este discurso corporativo, todas las cuestiones éticas importantes han sido tomadas en cuenta, y por ello puede asumirse que Saúl García obtiene una ganancia justa al comerciar con la compañía Green & Black's. Al mismo tiempo, dicha mercadotecnia hace que el propio consumidor se distancie de las injusticias y luchas de los campesinos en países pobres. Dicha mercadotecnia presenta a los consumidores con la oportunidad de consumir lugares exóticos en la compra de café y chocolate de pequeñas comunidades en América Latina, por ejemplo. En este sentido, las empresas ofrecen autenticidad a sus consumidores, así como legitimidad ecológica, ya que los alimentos se encuentran asociados de manera simbólica con lugares y ecosistemas particulares.

Es de esta forma como la construcción corporativa de la identidad local o nacional funciona ideológicamente para oscurecer las cadenas de producción geográficamente dispersas. El empleo de ideales específicos de lo local o nacional es parte de la redefinición y la mercantilización de los paisajes de producción de mercancías, los cuales son una construcción social que captura y constituye los ideales culturales de cómo las mercancías y su producción se relacionan con lugares y poblaciones específicas. Este fetichismo de lugar presenta una imagen idealizada de la producción, al mismo tiempo que ignora y esconde las desigualdades sociales asociadas con prácticas globales como la adquisición corporativa de las cosechas de campesinos y granjeros, o la generación y confinamiento de desechos tóxicos. De esta manera, nuestro sentido de lugar se fetichiza, es decir, los discursos de consumo e inversión sustituyen, en lugar de revelar, la configuración de relaciones sociales y ambientales en las cadenas de producción y consumo de mercancías.

CONCLUSIÓN

El repensar y reestructurar los sistemas de producción y distribución de mercancías es necesario para que el consumo sustentable sea una opción viable para aquellos que se encuentran actualmente implicados en patrones de consumo social y ambientalmente insostenibles. También es importante considerar que políticas gubernamentales que se enfocan a los hábitos de consumo individuales para solucionar inequidades sociales y ambientales, no son un sustituto adecuado para una regulación estatal que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y ambientales de sus ciudadanos.

Como alternativa, el control local de los recursos naturales y los procesos de producción presenta un desafío logístico a pesar de las posibilidades de transformación social y ecológica que éste contiene. Aunque los movimientos locales tienden a desafiar las cadenas globales de mercancía, existe una tensión entre las escalas globales y locales de organización, la cual es relegada a menudo. Por ejemplo, el potencial transformativo de los proyectos de seguridad alimentaria en comunidades locales a menudo se evalúa sin considerar los retos que representa la realización de estos microproyectos a una escala más extensa. Los límites de los movimientos locales también son evidentes cuando éstos solamente se concentran en procesos de limpieza y remediación en sitios contaminados por residuos peligrosos, sin abordar el problema de la movilidad del capital y la competencia global que permite a la

inversión privada contaminar otras localidades sin tener que enfrentar costos de limpieza. Esto es denominado por Harvey como “particularismos militantes”, los cuales no tienen un efecto mayor al de la escala local (1996: 399). El permanecer en una escala local puede proporcionar a los activistas locales una mayor credibilidad política, pero el sobrepasar esta escala para influir en los procesos de producción nacionales y globales es sustancial para promover alternativas viables y sustentables de producción que generen menos desigualdad social (Johnston y Baker, 2005).

Es por ello que diferentes analistas han hecho un llamado para evitar idealizar lo local (Johnston 2006:59; Gismondi 2006; Biro 2006), y considerar el significado y los límites de la escala local (Hinrichs, 2004; Belliveau, 2005; Dupuis and Goodman, 2005). Las economías locales podrían también estar dominadas por elites locales, lo cual tiene el potencial de propiciar el uso de la autonomía local como pretexto para defender ciertos privilegios e impugnar demandas de redistribución progresiva del ingreso. Es así como académicos de la geografía humana hacen hincapié en la escala y el lugar como construcciones sociales (Brenner 2001; Harvey 1996; Swyngedouw 1997), y favorecen una “nueva política de escala” para llevar a cabo un localismo que conduzca a una reflexión de sí mismo y evite una xenofobia defensiva: es decir, aunque lo local esté arraigado a un lugar en particular, debe ver hacia fuera para establecer una solidaridad translocal, y transnacional (Dupuis and Goodman 2005; Castree 2004; Grenfell 2006: 241-2; Johnston *et al.*, 2006) que cuestione los procesos globales de producción y patrones locales de consumo.

BIBLIOGRAFÍA

- BEDER, Sharon. 2000. *Selling the Work Ethic: From puritan pulpit to corporate PR USA*: London, Reino Unido: Zed Books.
- BELLIVEAU, S. 2005. “Resisting global, buying local: Goldschmidt revisited”. *Great Lakes Geographer*, 12: 1, pp. 45-53.
- BELLO, Walden. 2001. *The future in the balance. Essays on globalization and resistance*. Oakland, California, Estados Unidos. Food First Books.
- BIRO, Andrew. 2006. “Wet Dreams: Ideology and the Debates over Canadian Water Exports.” En J. Johnston, M. Gismondi y J. Goodman (comps.). *Nature's Revenge: Reclaiming Sustainability in an Age of Corporate Globalization*. Peterborough, ON, Canadá: Broadview Press / Garamond Press.

- BRENNER, Neil. 2001. "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration." *Progress in Human Geography* 25: 4, 591-614.
- CARR, Mike. 2004. *Bioregionalism and civil society: Democratic challenges to corporate globalism*. Vancouver, Canadá: UBC Press.
- CASTELLS, Manuel. 1996. *Rise of the network society*. Malden, MA., Estados Unidos: Blackwell.
- CASTREE, Noel. 2004. "Differential geographies: place, indigenous rights and 'local' resources." *Political Geography* 23, 133-167.
- COOK, Daniel. 2000. "The rise of "The Toddler" as Subject and as Merchandising Category in the 1930s." En Mark Gottdiener (comp.) *New Forms of Consumption. Consumers, Culture, and Commodification*. New York, Estados Unidos: Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 111-130.
- DUPUIS, E. M., & Goodman, D. 2005. Should we go "home" to eat?: Toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies*, 21: 3, 359-371.
- GISMONDI, Michael. 2006. "The nature of local reach." En José Johnston, Michael Gismondi, y James Goodman (comps.). *Nature's revenge: Reclaiming sustainability in an age of corporate globalization* (pp. 137-153). Peterborough, ON, Canadá: Broadview.
- GREEN & Black's. 2006. *From bean to bar*. [www.greenandblacks.com/ people.php](http://www.greenandblacks.com/people.php). Consultado el 7 de junio 2006.
- GRENFELL, Damien. 2006. "Beyond the Local and the Global: Scales of Resistance, Repression, and Sustainability." En J. Johnston, M. Gismondi and J. Goodman (comps.) *Nature's Revenge: Reclaiming Sustainability in an Age of Corporate Globalization*. Peterborough, ON, Canadá: Broadview Press / Garamond Press.
- HABERMAS, Jurgen. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Trans. T. McCarthy. Boston, Estados Unidos: Beacon Press.
- HAGGERTY, Kevin and Richard Ericson. 2000. "The Surveillance Assemblage," *British Journal of Sociology*, 51: 4, 605-622.
- HARVEY, David. 1990. *The condition of postmodernity*. Cambridge, MA, Estados Unidos: Blackwell.
- . 1996. *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Cambridge, MA, Estados Unidos: Blackwell.
- HESS, David. 2003. "The Green Technopole and Green Localism: Ecological Modernization, the Treadmill of Production, and Regional Development." Paper prepared for presentation at the "Symposium on the Treadmill of Production", University of Wisconsin at Madison, October.

- HINRICHS, C. C. 2003. "The practice and politics of food system localization." *Journal of Rural Studies*, 19:1, 33-45.
- HOWARD, P. 2005. *Who owns what*. www.certifiedorganic.bc.ca/rcbtoa/services/corporate-ownership.html. Consultado el 7 de junio de 2006.
- IFG/ International Forum on Globalization. 2001. *Does Globalization Help the Poor? A Special Report by The International Forum on Globalization*. San Francisco, Estados Unidos.
- JOHNSTON, Josée. 2006. "Who Cares About the Commons?" En Josée Johnston, Michael Gismondi, y James Goodman (comps.). *Nature's Revenge: Reclaiming Sustainability in an Age of Corporate Globalization*. Peterborough, ON, Canadá: Broadview.
- JOHNSTON, Josee y Baker, Lauren. 2005. "Eating outside the box: FoodShare's good food box and the challenge of scale." *Agriculture and Human Values*, 22: 3, 313-325.
- JOHNSTON, Josée, Michael Gismondi, y James Goodman. 2006. "Politicizing exhaustion: eco-social crisis and the geographic challenge for cosmopolitans." En Josée Johnston, Michael Gismondi, y James Goodman (comps.). *Nature's revenge: Reclaiming sustainability in an age of corporate globalization*. Peterborough, ON, Canadá: Broadview.
- MARX, Karl. 1995. *Capital*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- . 1977. *Selected writings*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- MCCULLAGH, Declan. 2004. "Data Base Nation. The Upside of Zero Privacy," *Reason Online*. <http://www.reason.com/0406/fe.dm.database.shtml>. Consultado el 18 de mayo de 2006.
- NISSEN, Bruce. 2000. "Editor's Introduction: The Labor Movement in a New, Globalized Environment." *Critical Sociology*, 26:1-2, 3-8.
- O'CONNOR, James. 1996. 'The second contradiction of capitalism.' En T. Benton (comp.) *The Greening of Marxism*, 197-221, New York, Estados Unidos: Guilford Press.
- SANTOS, B. de S. 1995. *Toward a new common sense: Law, science and politics in the paradigmatic transition*, New York, Estados Unidos: Routledge.
- SCHUMAN, Michael. 2000. *Going Local*. New York, Estados Unidos: Routledge.
- SKLAIR, Leslie. 2001. *Transnational capitalist class*. Malden, MA, Estados Unidos: Blackwell.
- SMITH, Mick. 1997. "Against the Enclosure of the Ethical Commons: Radical Environmentalism as an 'Ethics of Place,'" *Environmental Ethics*, 18, 339-53.
- STRANGE, Susan. 1986. *Casino capitalism*. London, Reino Unido: Blackwell.

- SWYNGEDOUW, Erik. 1997. "Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale." En Cox, Kevin (comp.), *Spaces of Globalization*. New York, Estados Unidos: Guilford Press.
- TUROW, J. 2000. "Segmenting, signally and tailoring: Probing the dark side of target marketing." En R. Anderson & L. Strate (comps.) *Critical studies in media commercialism*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- VAN DER PIJL, K. 1998 *Transnational Classes And International Relations*, London, Reino Unido: Routledge.
- WORSTER, Donald. 1992. *Rivers of empire: Water, aridity, and the growth of the American west*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

CONTENIDO

M. CECILIA COSTERO G. Y
HEPZIBAH MUÑOZ M.
El Colegio de San Luis

*El medio ambiente en América del Norte:
el caso de los residuos peligrosos*

MARISA JACOTT, CYRUS REED Y
MARK WINFIELD
Fronteras Comunes, Sierra Club y
York University

*La generación, manejo y movimiento transfronterizo de
residuos peligrosos entre México, Estados Unidos y Canadá*

STEPHEN MCBRIDE
Simon Fraser University

*Reconfigurando la soberanía ambiental: el capítulo 11
del TLCAN y la autoridad privada-pública*

THOMAS MAROIS
Universidad de Londres

*Un modelo neoliberal para institucionalizar
el desacuerdo social: la Comisión de Cooperación
Ambiental del TLCAN*

HEPZIBAH MUÑOZ MARTÍNEZ
Simon Fraser University

*Competitividad vs Sustentabilidad:
la política canadiense de generación, manejo y
confinamiento de materiales peligrosos*

M. CECILIA COSTERO G.
El Colegio de San Luis

Metalclad y el municipio de Guadalcázar

ANDREW BIRO, JOSEE JOHNSTON Y
NORAH MACKENDRICK
Universidad de Acadia y
Universidad de Toronto

*¿Pensar localmente, comprar globalmente?
Medio ambiente y el fetichismo de lugar*

