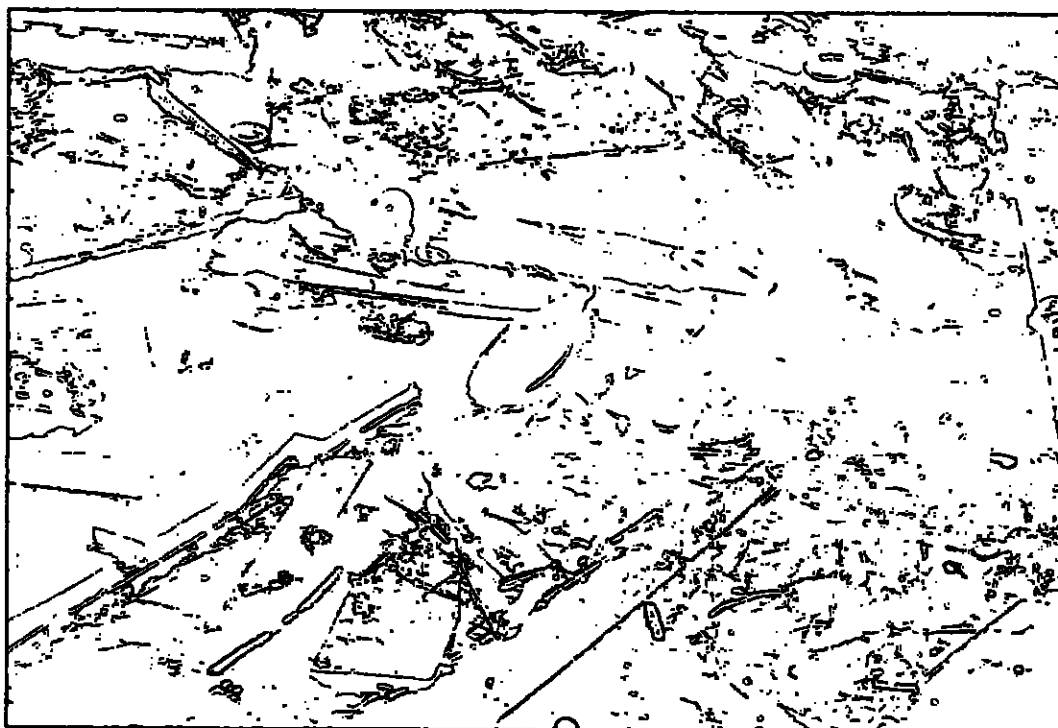


## LECCIONES ESTRATEGICAS DE LAS GUERRAS DE LOS RESIDUOS TOXICOS\*

Andrew Szasz



### 1. INTRODUCCION

En el modo de producción capitalista, la actividad económica no está inmersa en la sociedad y no está limitada por el marco social e institucional. Dada la separación entre economía y sociedad<sup>1</sup>, y la premisa que la producción material, la distribución y el intercambio deben ser socialmente libres,

¿cómo reacciona históricamente la sociedad a los impactos negativos de la industria y el comercio? Empezando por las leyes que regulan las horas de trabajo, la higiene laboral, el trabajo de los niños en el siglo XIX, la sociedad adoptó una política de «protesta y regula» para controlar los efectos perjudiciales del capitalismo en general y de la industria en particular. Cuando el daño a la

\* Este artículo fue presentado originalmente en la conferencia de CNS en la Universidad de California, Santa Cruz, febrero, 1990. Es un resumen del argumento de los capítulos dos y siete de mi próximo libro, titulado *Environmental Protest and the Grass-Roots*. Mi

agradecimiento a Margaret FitzSimmons, Stephanie Pincetl, y James O'Connor.

<sup>1</sup> Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1944). (Trad. cast., La Piqueta, Madrid, 1990).

salud humana, a los valores de la comunidad, a la naturaleza no pueden ser ignorados, el Estado interviene para regular la vida económica.

Durante dos décadas, el movimiento ecologista de Estados Unidos —guiado por esta estrategia de «protesta y regula»— ha luchado para conseguir una amplia colección de medidas protectoras. Las condiciones ambientales han mejorado en algunos casos aislados, pero en la gran mayoría seguramente han empeorado. Aunque no hay acuerdo sobre las causas de este fracaso, sí se piensa en general que el «Estado regulador» ha fallado en la protección del ambiente y de la salud pública.

Ha habido obstáculos en todas las fases del proceso regulatorio. Para empezar, reconocer el problema está lleno de dificultades y retrasos. Cuando se admite la existencia de un serio problema y la máquina política empieza a trabajar, las industrias afectadas se resisten a la imposición de control; entretanto, los legisladores continúan respetando los límites entre el Estado capitalista y la economía<sup>2</sup>. La regulación de la tecnología de la producción difícilmente será adoptada porque esta regulación invade directamente una de las zonas de exclusión de la «política» en la sociedad capitalista. Como observó Barry Commoner, «el control social de los medios de producción es una idea alejada de nuestra ideología nacional y cuya sola mención viola un arraigado tabú»<sup>3</sup>. En la práctica, esto significa que para controlar el impacto ambiental de la producción, no se regula la producción di-

rectamente, sino que el gobierno intenta mitigar el impacto controlando la contaminación *al final* del proceso productivo. Además, los problemas crónicos en la implementación de los controles siempre limitan su efectividad. La financiación es escasa aun si el gobierno es favorable, y la legislación no es aplicada si éste es hostil. Esto se agrava por los problemas inherentes a las administraciones burocráticas, y también por el uso táctico del procedimiento administrativo por las empresas.

El estudio de la regulación es pues lo mismo que el estudio de las razones del fracaso de la regulación. Aunque hay algunos éxitos, la regulación en general ha sido lenta, débil e inefectiva. Así, no es sorprendente que la decepción haya llevado a exigir una política ambiental distinta de la regulación estatal, una política de ecologismo de base. Sin embargo, la historia reciente del control de los residuos tóxicos apunta una alternativa estratégica que combina la política de regulación estatal con la política del ecologismo de base. Concretamente, cuando la regulación de residuos tóxicos se promulgó por primera vez en 1976, con la Resource Conservation and Recovery Act (Ley de Conservación y Recuperación de Recursos, RCRA), hubo un acuerdo general que la reducción de residuos «en el origen mediante cambios del proceso de producción»<sup>4</sup> era la mejor solución al problema. Sin sorpresa para nadie, las grandes fábricas se opusieron al control de la producción de residuos. El tabú de Commoner fue efectivo. Desde 1976, sin embargo, este límite sagrado ha sido debilita-

<sup>2</sup> Estos límites fueron claramente establecidos en la ola de interés renovado de teorizar el estado capitalista, en la década de los 70. Miliband y Poulantzas se pelearon sin descanso (y con una auto-importancia exagerada) en aspectos metateóricos, pero estaban de acuerdo que 1) la regulación es una respuesta a las condiciones sociales que amenazan la legitimidad de la dominación o la lealtad de las masas; 2) la política de concesiones es real (es decir, puede ir en contra de los intereses económicos a corto plazo de parte de las clases dominantes); 3) la concesión no excede nunca los límites de la continua dominación económica y política. Ver Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Class* (Londres: New Left Books, 1975) pp 190-191, y Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (New York: Basic Books, 1969) pp 77-78.

<sup>3</sup> Barry Commoner, «Why We Have Failed», *Green-*

*peace*, setiembre/octubre, 1989, pp 12-13. Ver, en este contexto, la reflexión de Marx sobre el Parlamento y sus primeros esfuerzos para proteger a los trabajadores de los impactos de la producción capitalista: «Lo que nos sorprende en la legislación inglesa ...es, por un lado, la imposición de medidas tan extraordinarias contra las clases dominantes en el Parlamento para evitar los excesos de la explotación capitalista, y por otro lado, las dudas, la repugnancia y la mala fe con que estas medidas se pusieron en práctica.» (Marx, *Capital*, Volumen 1 (New York: Internacional, 1967), p 494).

<sup>4</sup> U. S. General Accounting Office, *Hazardous Waste: New Approaches Needed to Manage the Resource Conservation and Recovery Act*, RCED-88-115 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1988), p. 48.

do hasta el punto que la reducción de residuos en la fuente ha sido adoptada como una alternativa por los organismos reguladores y por los mismos generadores de residuos.

La historia del control de los residuos tóxicos entre 1976 y 1988 muestra que el veto del capital a la regulación social de producción puede ser erosionado, y el control de la contaminación mediante la interferencia directa en la producción puede ser conseguido poco a poco. Este artículo describe cómo en 1976 regía aún el principio de la «no intervención en la producción», y constata la erosión de este principio en los años siguientes. La causa de esta erosión es el complejo y variado impacto político del movimiento de base contra los residuos tóxicos en Estados Unidos después de 1980. La clave fueron las organizaciones de base. Estas organizaciones trabajaron en dos direcciones que, reforzándose mutuamente, pusieron la reducción de residuos en el orden del día. Indirectamente, las protestas vecinales consiguieron que Washington diera más fuerza a los controles reguladores. Directamente, la oposición local bloqueó la expansión de la capacidad de tratamiento y almacenaje de los residuos. Los empresarios y los administradores del Estado le dieron a este fenómeno el calificativo peyorativo de NIMBY («not in my backyard»: no en mi patio trasero). Finalmente, concluyó con una discusión sobre la estrategia de las políticas ecologistas.

## 2. RCRA, 1976: LAS EMPRESAS GENERADORAS DE RESIDUOS ACTUAN CON EXITO CONTRA LA REDUCCION DE RESIDUOS

En 1970, el Congreso reconoció explícitamente que los «residuos tóxicos» podían ser un problema suficientemente grave como para que fuese necesario aplicar una política

federal. Ordenó al Secretario de Sanidad, Educación y Bienestar que preparara:

...un informe amplio, y un plan para la creación de un sistema nacional de lugares de almacenamiento y evacuación de residuos tóxicos, incluyendo los radiactivos, los químicos, los biológicos, y otros residuos que pudiesen dañar la salud pública o el bienestar.<sup>5</sup>

Seis años después, con la ley RCRA<sup>6</sup>, el Congreso promulgó un amplio programa nacional para regular el tratamiento y el depósito de millones de toneladas de residuos tóxicos industriales. Ahora pensamos que RCRA fue sobre todo una legislación contra los residuos industriales tóxicos, pero esto se debe a lo sucedido posteriormente. Otras partes de la ley de igual importancia trataban de los residuos municipales sólidos y del reciclaje de residuos. El subtítulo D de la ley RCRA se proponía mejorar el control de los residuos sólidos a través de la asistencia técnica y financiera de organismos estatales, interestatales y locales. El subtítulo E contenía normas relativas al descenso del volumen de los residuos sólidos, incrementando el uso de materiales reciclados (de aquí el título de la ley).<sup>7</sup>

Las normas de la ley RCRA para los residuos tóxicos están en el Subtítulo C, que ordena a la EPA (*Environmental Protection Agency*: Agencia de Protección Medioambiental) que identifique una relación de sustancias que sean «residuos tóxicos» (Sección 3001). La Sección 3002 ordena el desarrollo de un sistema de declaraciones de movimientos de residuos tóxicos desde las fábricas, transporte y lugar final de destino, y encarga a la EPA que fije normas físicas para los que producen residuos. Las Secciones 3003 y 3004 autorizan a la EPA a fijar normas para transportistas y para instalaciones de tratamiento, almacenaje y evacuación de residuos y facultan a la EPA para conceder

<sup>5</sup> Resource Recovery Act de 1970, P.L. 91-512, 84 Stat. 1227 Sec 212.

<sup>6</sup> Resource Conservation and Recovery Act de 1978, P.L. 94-580, 90 Stat. 2795-2841.

<sup>7</sup> Una nota de terminología. El debate legislativo estaba marcado por una terminología cambiante. La ex-

presión más usada, «residuos sólidos», era un término impreciso y confuso, que a veces se referían a materiales en forma líquida o pastosa. Se usaba generalmente como un sinónimo de residuos municipales, domésticos o más exactamente, residuos pos-consumo. La ley de Recuperación de Recursos de 1970 definió «residuos

las licencias necesarias para el funcionamiento de tales instalaciones. La Sección 3006 autoriza a los Estados a realizar sus propios programas sobre residuos tóxicos siempre que éstos sean tan duros como la ley federal.

Estas regulaciones aparecen, a primera vista, como una respuesta directa y razonable a las amenazas de los residuos tóxicos. Ahora la historia nos enseña que se podía haber hecho otra ley probablemente mejor. Nos preguntamos: ¿por qué fueron excluidas esas alternativas mejores? En especial, ¿por qué fue excluida la alternativa de la reducción de residuos a través de la regulación gubernamental del proceso de producción?

*Veamos ahora el desarrollo de la ley RCRA.* Hasta hace poco, la disposición de residuos en Estados Unidos era de competencia local. Los residuos industriales no estaban controlados ni por los gobiernos estatales ni por el federal, la mayor parte se quedaban en el lugar de producción o se arrojaban a vertederos locales. La gestión de los residuos municipales, «sólidos» o «pos-consumo», se dejaba a contratistas individuales, privadas o al gobierno local. Las competencias federales en la política de residuos empezaron a principios de la década de 1950, cuando el Congreso orientó al Servicio de Salud Pública a la investigación de «la purificación del agua, el tratamiento de aguas sucias, y la contaminación de lagos y ríos»<sup>8</sup>. La Ley de Residuos Sólidos de 1965<sup>9</sup> contemplaba un programa de investigación y desarrollo y prometía ayuda técnica y financiera a los Estados para planificar el control de residuos. Así, en sus inicios, las competencias federales en materia de resi-

---

tóxicos» como «residuos radiactivos, químicos, tóxicos, biológicos o de otro tipo que puedan dañar la salud pública o el bienestar» (1970 Act, p. 1434). La EPA después intentó diferenciar entre residuos «sólidos» y «tóxicos», identificando los últimos, esencialmente, como una pequeña parte de los residuos que son producidos directamente por la industria. A pesar de que esta diferencia no fue aceptada por los demócratas, fue sin embargo recogida en las secciones principales de la RCRA. En la discusión que sigue, los términos «residuos tóxicos», «residuos industriales» y «residuos de producción» se consideran sinónimos y se utilizan indistintamente; residuos «de consumo», «pos-consumo», «municipales» y «sólidos» también se consideran sinónimos.

duos se relacionaban con el impacto de éstos en la salud y el ambiente, pero no trataban específicamente lo que ahora conocemos como «residuos tóxicos» industriales.

Con la Ley de Recuperación de Residuos de 1970<sup>10</sup>, el Congreso hizo que hubiera una mayor implicación federal en el control de los residuos sólidos y ordenó un estudio para comprobar si era necesaria una nueva legislación federal que tratara el problema de los «residuos tóxicos». La administración de Nixon

dio al Programa de Control de los Residuos Sólidos todo el cuidado amoroso que se da a un huérfano no deseado... el programa estaba sujeto no sólo a un olvido benigno sino incluso maligno. El nuevo director del programa no sabía si su trabajo principal era implementar la ley o administrarla de manera que disminuyera o anulara su propósito.<sup>11</sup>

El estudio encargado por el Congreso sobre los residuos tóxicos fue parte de la estrategia de la Administración: se oponía a cualquier iniciativa que incrementase las competencias federales sobre residuos sólidos en general pero podía estar de acuerdo con una legislación nueva y limitada sobre un problema físico más pequeño y más concreto, es decir, los residuos tóxicos industriales.

Las principales propuestas legislativas ante el Congreso fueron el proyecto de ley de Gestión de Residuos Tóxicos de 1973<sup>12</sup>, y otros proyectos de ley auspiciados por los presi-

<sup>8</sup> William L. Kovacs y John F. Klucsilik, «The New Federal Role in Solid Waste Management: The Resource Conservation and Recovery Act de 1976», *Columbia Journal of Environmental Law*, 3, 1977, p. 213.

<sup>9</sup> Solid Waste Disposal Act de 1965, P.L. 89-272, 79 Stat 997.

<sup>10</sup> Ley de 1970.

<sup>11</sup> Thomas Williams, director de la Office of Public Awareness de EPA, citado en Mary Worobec, «An Analysis of the Resource Conservation and Recovery Act», *Environmental Reporter*, 11, 1980, p. 634.

<sup>12</sup> Introducido como HR 4873 en la Cámara de los Representantes y como S1086 en el Senado. El texto de la S1086 vuelve a aparecer en la publicación del Senado de Estados Unidos, «The Need for a National Ma-

dentes del Partido Democrático en subcomités con jurisdicción sobre residuos: en la Cámara de Representantes el proyecto del representante Rogers, HR13176<sup>13</sup>; en el Senado, el del senador Muskie, S3549<sup>14</sup>. Los proyectos de los demócratas diferían de los del gobierno Nixon sobre *qué* regular y *cómo* hacerlo; sobre el ámbito de la acción federal; y sobre la manera de intervenir.

*El conflicto político acerca de la reducción en la fuente.* Además del conflicto sobre el ámbito de actuación hubo un conflicto muy intenso sobre si la cuestión de los residuos debía solucionarse regulando su almacenamiento y evacuación, o si hacía falta regular la producción de residuos mediante el control del proceso de producción y de los productos. La diferencia entre los residuos pos-consumo y de producción es muy importante aquí. El ataque contra los residuos pos-consumo, como botellas o latas de aluminio, era fácil. No hubo, en comparación, ninguna discusión explícita sobre la reducción de residuos de la producción industrial. La atención prestada a los métodos para reducir los residuos pos-consumo sirvió para olvidar la contaminación en el origen<sup>15</sup>.

El gobierno no quería ninguna política federal relacionada con los residuos sólidos. La idea de regular los residuos tóxicos desde su producción, terminó de la siguiente manera: el informe de la EPA al Congreso afirmó que «... el control de materiales tóxicos antes de que se conviertan en residuos

tóxicos *podría* reducir en gran medida el problema del control de residuos tóxicos»<sup>16</sup>. Pero el informe esquivaba la regulación de los productores de residuos sugiriendo que una nueva Ley de Control de Sustancias Tóxicas, pendiente de la aprobación del Congreso, podía reducir los residuos tóxicos desde su origen y podía «encajar muy bien»<sup>17</sup> con el programa de regulación al final del proceso de producción y consumo. La EPA propuso que las responsabilidades de los productores bajo la ley RCRA se limitaran a llevar registros, poner etiquetas y tratar con empresas de gestión de residuos apropiadamente licenciadas, dejando sin efecto el control en el origen.

El proyecto Rogers, el principal proyecto democrático en la Cámara de Representantes, aceptó el enfoque de la EPA sobre residuos tóxicos. De todos modos, levantó el espectro de la reducción en el origen proponiendo un control regulatorio de las *nuevas* fuentes de producción de residuos sólidos. El proyecto del representante Tiernan fue más radical y propuso un control más fuerte de los productos y del proceso de producción:

Sec. 203 (a) ... el Administrador promulgará ... normas que regulen la manufactura y la distribución de algunos productos en el comercio que considere necesarias para proteger la salud o el ambiente contra los riesgos no ra-

---

terials Policy». Audiencia del Subcomité sobre contaminación ambiental, Comité de obras públicas, junio 11-13; julio 9-11, 15-18. 93 Congreso, 2ª Sesión (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1974) Serie #93-H47, Parte 2, pp 82 (citado después como «Senado, 1984»).

<sup>13</sup> U.S. House of Representatives, «Solid Waste Disposal Act Extension-1974». Audiencias ante el Subcomité de Salud Pública y Medio Ambiente, Comité de Comercio Interestatal y Extranjero, marzo 27-28. 93 Congreso, 2ª Sesión (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1974) Serie #93-78, pp 3-42 (citado después como «House, 1974»).

<sup>14</sup> Senado, 1974, parte 2, p. 28. Otras leyes, algo a la izquierda de la de Rogers, como HR12537 y las leyes auspiciadas por el representante Tierman y otras fueron puestas en la mesa de la Cámara de Representantes. Todos los proyectos de ley contienen un lenguaje muy fuerte al proponer controles sobre los productores e incluso proponen pagar el coste de los procesos legales

contra la contaminación de manera similar a como se subvenciona la asistencia legal a los pobres (House, 1974, p.55, et seq). La dinámica del Congreso garantiza que los proyectos de ley de la Administración y los auspiciados por los presidentes de comités reciban mayores consideraciones y pongan los parámetros principales para las batallas políticas.

<sup>15</sup> Incluso el apoyo ecológico para que los residuos se reduzcan en el origen se refería, entonces, exclusivamente a los residuos sólidos. Ver el testimonio de Environmental Action, Friends of the Earth, Sierra Club and Oregon Environmental Council (House, 1974, p. 262, et seq y Senado, 1974, parte 2 p. 679 et seq.)

<sup>16</sup> U.S. Environmental Protection Agency, «Disposal of Hazardous Waste», Informe al Congreso en relación con la Sección 212 de Solid Waste Disposal Act, as Amended (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1974) p.21.

<sup>17</sup> Ibid.

zonables y el riesgo asociado a la eliminación de estos productos... El Administrador o el fiscal general pueden emprender acciones de embargo contra cualquier producto que represente un peligro inminente... o contra cualquier producto que en su fabricación y distribución se considera que viola la sección 203.<sup>18</sup>

El proyecto Muskie, la principal alternativa democrática en el Senado, también fue más lejos que el proyecto Rogers al proponer la regulación de productos y del proceso de fabricación:

...las normas pueden incluir... las cantidades máximas permisibles de los materiales componentes y pueden prescribir métodos de distribución... y prohibiciones contra la fabricación y venta de artículos específicos<sup>19</sup>.

El lenguaje es ambiguo, pero el contexto sugiere que este fragmento contempla principalmente los residuos sólidos. La reducción en origen de los residuos de producción no fue propuesta explícitamente, pero el control de los productos pudiera haber establecido precedentes. Si el gobierno interfiere en las decisiones de producción (*qué se produce y cómo*) para reducir el volumen de materiales no o poco tóxicos, como el vidrio y el aluminio, ¿cómo puede rechazar entonces proteger a los ciudadanos contra las industrias químicas tóxicas y peligrosas? Al darse cuenta de esto, incluso los sectores empresariales con escaso interés directo en los residuos sólidos se unieron a las industrias amenazadas para oponerse a los normas dirigidas a regular la producción. La amplitud sectorial y la unidad ideológica de la movilización en este tema fueron impresio-

nantes. Los productores de bienes de consumo que usaban embalajes baratos, ligeros y desechables y los productores de las materias primas para estos embalajes se opusieron unánimemente a las normas sobre producción en 1974<sup>20</sup>. La declaración de la empresa Reynolds Metal es representativa:

A nosotros... nos afectan mucho las secciones de esos proyectos de ley que determinan la regulación federal de materiales de embalaje a causa de consideraciones ambientales..., creemos que la industria del embalaje puede hacer un mejor servicio a la nación... en un ambiente de mercado libre, posibilitando que los productores utilicen el embalaje que mejor lleva su producto al mercado<sup>21</sup>.

Un año después, los Demócratas volvieron a proponer algunas restricciones al embalaje de bienes de consumo y la oposición de los fabricantes volvió a la Cámara de Representantes. Otros sectores industriales, importantes firmas químicas, declararon en contra de la interferencia del gobierno en las decisiones económicas:

La autoridad para controlar la producción, composición, y distribución de productos... puede acabar con el comercio de libre empresa. Dow<sup>22</sup>.

Creemos que se debe controlar la eliminación de residuos en lugar de controlar la naturaleza y utilización del producto o la fabricación de éste. Las normas sobre los productos pueden tener graves efectos económicos que no serían nada interesantes para los consumidores. Las normas restrictivas sobre los productos tendrán efectos

<sup>18</sup> House 1974, pp 66, 68. Estos proyectos de ley también contienen otras propuestas progresistas que desagradaban a los fabricantes, principalmente una propuesta para subvencionar los costes de los procesos legales.

<sup>19</sup> Senado, 1974, p. 35.

<sup>20</sup> Los testigos que aparecieron eran representantes de las industrias de cerveza y refrescos, del American Iron and Steel Institute (siderurgia), del Stone, del Glass and Clay Coordinating Committee (vidrio y cerámica),

del Solid Waste Council of the Paper Industry, y de Reynolds Metals.

<sup>21</sup> Senado, 1974, parte 2, p. 389. Podemos notar aquí que los fabricantes de automóviles Ford y la Motor Vehicles Manufacturers' Association, también se oponían a que hubiera «normas sobre la producción» que mejoraran la posibilidad de reciclaje de coches viejos (House, 1974, pp.198-201, 280-281).

<sup>22</sup> Senado, 1974, parte 3, p. 1478.

perjudiciales en el desarrollo de nuevos materiales y usos innovadores de los materiales existentes. DuPont<sup>23</sup>.

La Asociación de Industrias del Plástico se opone a la HR12537 (Título II) que da competencias al administrador de la EPA para fijar normas en la fabricación y distribución de cualquier producto para proteger al público contra riesgos no razonables cuando ese producto se convierta en desecho. En efecto, la EPA tendría el poder de prohibir la introducción de ciertos productos en el comercio... el intento de controlar los residuos mediante normas para los productos sería caro y complicado. Esta intervención en el mercado iría, inevitablemente, en detrimento de la economía y del consumidor. SPI<sup>24</sup>.

...la legislación no puede impedir la natural interacción entre las materias primas, el mercado y otras fuerzas que controlan en última instancia la naturaleza, la calidad, el precio, y el éxito de los productos desarrollados en nuestro sistema de libre empresa. Union Carbide<sup>25</sup>.

Estas declaraciones se referían a las normas sobre productos dirigidas a la reducción del volumen de residuos sólidos; y sólo indirectamente se referían a la producción de «residuos tóxicos». Nadie había propuesto el control de los procesos de fabricación pa-

ra reducir los residuos de la producción. Sin embargo, se propusieron algunos métodos indirectos de control sobre productores y producción: algunos proyectos de ley de los demócratas quisieron introducir un sistema de permisos. El capital también se opuso:

El programa regulador debe concentrarse en las normas para la eliminación de residuos... la regulación del proceso de fabricación ha de olvidarse... el sistema de permisos para las instalaciones de eliminación de residuos tóxicos parece apropiado pero no aceptamos un sistema de permisos para los productores de residuos. Un sistema regulador de los productores de residuos restringirá la capacidad americana de respuesta a los cambios al «congelar» los procesos técnicos en el momento tecnológico en que se dio el permiso. Dow<sup>26</sup>.

Apoyamos la legislación que requiere permisos a los operadores de instalaciones para depositar los residuos tóxicos. Sin embargo, consideramos que los permisos para la producción de residuos tóxicos son innecesarios, y pueden traer como consecuencia una restricción innecesaria a las operaciones de fabricación... Union Carbide<sup>27</sup>.

En 1975, cuando la EPA hizo una audiencia pública sobre política de residuos tóxicos, los productores expresaron su desaprobación del concepto de responsabi-

manera la eliminación de buenos puestos a expensas de los problemas de basuras y residuos sólidos [sic], no importa cómo se presenten éstos, si con las normas sobre los productos o con otra cosa. Nos oponemos a ello. Tienen que haber otros caminos que podamos seguir sin tener que dejar a nuestra gente sin trabajo» (Ibid., p.671). Podemos notar que la línea de Sheehan sobre las normas sobre los productos estropea la imagen ecológica que ha adquirido con sus acciones en apoyo de la legislación obrera de salud y seguridad. Tony Mazzocchi, al testificar en favor del sindicato Oil, Chemical and Atomic Workers, es una excepción en la línea principal de argumentos de los sindicatos en estas audiencias.

<sup>26</sup> House, 1974, pp. 290-291.

<sup>27</sup> Ibid., parte 2, p. 464.

<sup>23</sup> Ibid., parte 3, p. 454.

<sup>24</sup> House, 1974, p. 316.

<sup>25</sup> Senado, 1974, parte 3, p. 1748. La perspectiva de la industria era completamente apoyada por los sindicatos temiendo que las normas sobre los productos, las prohibiciones o depósitos previos amenazarían puestos de trabajo. El portavoz del Aluminum Workers International Union se asustó de que la legislación «podía eliminar las latas de aluminio» (Ibid, parte 2, p. 630). John J. Sheehan de los Steelworkers atacó el movimiento de la «prohibición de las latas» y dijo que «todo el concepto de reducción en el origen, creemos que puede ser prematuro ahora» (Ibid., p. 648). El representante de otro sindicato manifestó claramente la postura de éste: «Me opongo a cualquier norma sobre los productos o los envases si esto implica una reducción de puestos de trabajo... No podemos aceptar de ninguna

lidad jurídica de los productores, una forma indirecta pero potencialmente poderosa de motivar la reducción de residuos. Los productores dijeron que ellos querían tener responsabilidades limitadas, etiquetar obligatoriamente sus residuos, y hacer contratos sólo con las firmas autorizadas, pero se opusieron a la idea de que los productores debían ser responsables del destino último de sus residuos, y a cualquier forma de regulación de la producción:

MCA recomienda que la responsabilidad de los residuos debe asociarse con la posesión física de éstos, por lo tanto el productor no puede ser acusado de negligencia en el transporte y la eliminación de los residuos. Manufacturing Chemists Association<sup>28</sup>.

... el productor de residuos tóxicos debe responsabilizarse hasta que los deja a una empresa de eliminación... el productor debe estar libre de responsabilidad después de comprobar que esa empresa tiene el permiso estatal para disponer de los residuos. ... Preferiríamos que esas firmas tuvieran sus propios camiones. De este modo, el título de posesión les pertenece cuando dejan nuestros locales y ellas se responsabilizan desde ese momento. Chemagro Mobay Chemical Corporation<sup>29</sup>.

El American Petroleum Institute<sup>30</sup> señaló que no debía haber requisitos específicos o prohibiciones respecto al reciclaje o eliminación de residuos industriales. Los productores debían aumentar o disminuir libremente el ritmo de producción de residuos, o incluso dejar de producirlos, debían negociar su tratamiento o contratar un ser-

vicio de eliminación en un mercado libre y competitivo. Las empresas químicas advirtieron:

... Los productores deben ser libres de decidir si quieren tratar los residuos o eliminarlos. Manufacturing Chemists Association<sup>31</sup>

... sólo el incentivo económico puede determinar el grado de reciclaje de residuos. Nos oponemos a las regulaciones que especifican el tipo y cantidad de reciclaje de residuos (por el productor). El mayor énfasis debe ponerse en establecer normas que aseguren que el método de eliminación es satisfactorio. DuPont<sup>32</sup>.

A medida que los proyectos de la ley RCRA avanzaban por el proceso legislativo, los intentos de resolver los problemas de residuos mediante el control de los productores fueron abandonados. Los informes de las comisiones y los discursos parlamentarios indican el éxito de la agresividad empresarial:

La Comisión reconoce que hay muchas preguntas no contestadas sobre alternativas para reducir el volumen de residuos sólidos. Algunas alternativas se orientan hacia fases iniciales del proceso de fabricación —los materiales usados o el tipo de productos—. Pero regular la industria y las operaciones comerciales tiene graves implicaciones. El proyecto de ley no establece una autoridad reguladora federal con respecto a las decisiones en el proceso de fabricación<sup>33</sup>.

El Senador Randolp se esforzó en tranquilizar al Senado ya que la Comisión delibe-

<sup>28</sup> U.S. Environmental Protection Agency, «Hazardous Waste Management: Public Meetings.» Diciembre 2-11 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976), p.565 (citado después, «EPA, 1976»).

<sup>29</sup> Ibid., p. 639. Se dijo lo mismo en estas audiencias por la New Jersey Manufacturers Association, Shell Oil, el American Petroleum Institute, Alcoa, American Cyanamid y Marathon Oil.

<sup>30</sup> Ibid. pp. 1406, 1410.

<sup>31</sup> Ibid., p. 565.

<sup>32</sup> Ibid., pp 72-73. Hubo declaraciones similares de Monsanto, Alcoa, Exxon, Union Carbide y Texas Chemical Council.

<sup>33</sup> Senado de Estados Unidos, *Solid Waste Utilization Act of 1976*. Informe del Comité de Trabajos Sociales. Informe del Senado #94-988 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976), p. 5.



radamente evitó tratar las propuestas que podían prohibir el uso de ciertos tipos de contenedores o que exigían depósitos especiales<sup>34</sup>.

El Senador Stafford afirmó que él había querido una ley que estableciera un programa federal absolutamente imparcial (que no pudiera) mostrar una preferencia por un enfoque u otro para el uso y eliminación de residuos:

Me parece que aquellos que equivocadamente veían mi posición como penalizadora de ciertos productos (es decir, los representantes de la industria y los sindicatos que inicialmente se opusieron fuertemente a mi enmienda) han entendido que no es así<sup>35</sup>.

El informe de la comisión de comercio de la Cámara de Representantes rechazó la reducción en el origen tanto de los residuos pos-consumo como de los de producción:

Más que poner restricciones a la producción de residuos tóxicos, que en muchos casos puede interferir en el mismo proceso productivo, la Comisión ha limitado la responsabilidad de los productores de los residuos tóxicos a la de dar información... Aunque no habrá requerimientos al productor para modificar el proceso productivo o para reducir o eliminar el volumen de residuos tóxicos, tendrá la obligación de llevar un registro para informar a la Administración, y para dar información y avisar a los que transportan los residuos, a los que los tratan, los almacenan, o los evacúan<sup>36</sup>.

En resumen: el gobierno Nixon inicialmente propuso regular la gestión y evacuación, pero no la producción, de residuos tóxicos. Esa política no fue nunca seriamente

puesta en cuestión. Respecto a los residuos sólidos, la Administración se opuso a cualquier nueva iniciativa federal y por lo tanto no definió el terreno de una nueva política. La reducción de los residuos sólidos mediante el control de la producción fue propuesta tanto por los Demócratas como por grupos ecologistas. Un frente industrial unido y masivo derrotó esta iniciativa, y su derrota sirvió para que no hubiera una regulación directa de los residuos tóxicos industriales. Al final, la ley RCRA dejó la cuestión del control de la producción así: para los residuos sólidos (de consumo), no hubo ninguna prohibición ni tampoco normas de producción; para los residuos tóxicos industriales, no hubo normas sobre los procesos, tampoco hubo exigencia de permisos para los productores y la cuestión de la responsabilidad quedó en la ambigüedad.

### 3. LA DECADA DE 1980: LA REDUCCION DE RESIDUOS RENACE DE LA TUMBA.

La victoria total de la industria parece inscrita en la lógica de la ley RCRA. El Congreso no quería resolver ni la crisis municipal de basuras ni el problema de los residuos industriales tóxicos controlando su producción. Los Estados Unidos se embarcaron en lo que la Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assessment, OTA) después llamó «una cultura de control (no prevención) de la contaminación»<sup>37</sup>. Sin embargo, en 1988, la reducción de residuos era (en teoría, no en la práctica) el «nuevo» concepto de moda. Consideremos la evidencia.

En el discurso político, a nivel federal, el Congreso completó la reautorización de la ley RCRA en 1984 y aprobó las enmiendas de Residuos Sólidos y Tóxicos de 1984 (HSWA). Durante el debate, el Senador Stafford dijo:

<sup>34</sup> Debate en el Senado, 30 junio, 1976, 94 Congreso, 2a Sesión, Congressional Record, v. 122, Part 17, p. 21402.

<sup>35</sup> Ibid., p. 21403.

<sup>36</sup> U.S. House of Representatives, *Resource Conservation and Recovery Act of 1976*, House Report

#94-1491. Code Congressional and Administration News, 1916, pp. 6264-65.

<sup>37</sup> U.S. Office of Technology Assessment, *Serious Reduction of Hazardous Waste: Summary* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1986), p. 14 (Comentario añadido) (citado después, «OTA, 1986»).

Tenemos que encontrar maneras de reducir mucho la cantidad de residuos dañinos. A nivel federal debemos intentar el desarrollo de procesos de producción alternativos, la substitución por materiales menos tóxicos, y otras formas de reducir tanto la cantidad como la toxicidad de los residuos<sup>38</sup>.

El proyecto de ley contenía algunas provisiones para la reducción de residuos. Ahora, cuando los productores sacan los residuos fuera de su lugar de producción tienen que certificar en su declaración que han reducido su volumen y toxicidad en la medida económica factible. Los productores que los dejan en el lugar de producción deben certificar la misma información para obtener un permiso de almacenaje. Los productores deben informar cada dos años de sus intentos de reducir la producción de residuos. Finalmente, la HSWA pidió a la EPA un informe «sobre si era posible y deseable ampliar el Subtítulo C para incluir normas para que los productores reduzcan el volumen y la toxicidad de los residuos»<sup>39</sup>.

La reducción de residuos también fue adoptada por instituciones públicas y casi públicas. El Consejo de Investigación Nacional (National Research Council, NRC) en 1985 auspició una conferencia sobre la reducción de residuos y publicó *Reducing Hazardous Waste Generation: an Evaluation and a Call for Action* (Reducción de la producción de residuos tóxicos: una evaluación y una llamada a la acción)<sup>40</sup>. Otros informes oficiales importantes aparecieron rápidamente: el *Serious Reduction of Hazardous Waste* de la OTA en septiembre de 1986; el informe pedido por la HSWA a la EPA en

octubre; otro informe de la OTA *From Pollution to Prevention* (De la Contaminación a la Prevención), el siguiente junio<sup>41</sup>. Aunque estas organizaciones no estaban totalmente de acuerdo en lo que ya se había logrado, ni en lo que quedaba por hacer, todas coincidían en que la reducción de residuos era el objetivo más deseado.

En 1988, el Congreso actuó otra vez. Se introdujeron siete proyectos de ley de reducción de residuos en el Congreso: 234 miembros de la Cámara de Representantes firmaron el principal proyecto de ley, HR 2800 (a pesar de que la industria química, la del petróleo y la oposición republicana retrasaron el proceso, e hicieron reescribir el proyecto varias veces)<sup>42</sup>. Mientras la política se movía lentamente a nivel federal, los estados e incluso los condados ponían el control de residuos en el orden del día. En 1986, cerca de 20 estados tenían algún programa de reducción de residuos, algunos bastante fuertes e innovadores<sup>43</sup>.

La reducción de residuos también se convirtió en un tema de moda entre los productores. Aunque no está claro hasta qué punto era sólo una estrategia verbal, una cosa es cierta: el tema adquirió actualidad. Veinticinco empresas enviaron representantes a la conferencia del NRC en 1985 para describir sus intentos de reducción de residuos<sup>44</sup>. En los encuentros de 1987 de la Air Pollution Control and Hazardous Waste Management Association (Asociación de Gestión de Residuos Tóxicos y Control de Polución del Aire) donde DuPont y 3M describieron con detalle sus esfuerzos, se dijo que la reducción era «necesaria»<sup>45</sup>. En 1988, el Environment and Energy Study Institute auspició una conferencia de reducción de los

<sup>38</sup> Citado en Christopher Harris, William L. Want, y Morris A. Ward, *Hazardous Waste: Confronting the Challenge* (New York: Quorum Books, 1987), p. 163.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 163-165.

<sup>40</sup> National Research Council, *Reducing Hazardous Waste Generation: An Evaluation and a Call for Action* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1985) (citado después, «NRC, 1985»).

<sup>41</sup> OTA, 1986; U.S. Environmental Protection Agency, *Report to Congress: Minimization of Hazardous Waste* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1986) (citado después «EPA, 1986»). U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *From Pollution to Prevention: A Progress Report on Waste*

*Reduction-Special Report, OTA-ITE-347* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1987) (citado después «OTA, 1987»).

<sup>42</sup> Bureau of National Affairs, Inc., *Environmental Reporter*, 19, 1988, p.175.

<sup>43</sup> Environmental Defense Fund, *Approaches to Source Reduction of Hazardous Waste: Practical Guidance from Existing Policies and Programs* (Claremont, CA.: California Institute of Public Affairs, 1986).

<sup>44</sup> «News and Comment», *Hazardous Waste and Hazardous Materials*, 2, 4, 1985, p. viii.

<sup>45</sup> Bureau of National Affairs, Inc., *op cit.* 18, 1987, p.742.

residuos<sup>46</sup>. La reducción se convirtió en uno de los puntos de discusión más frecuentes en las páginas de *Hazardous Wastes and Hazardous Management*. Empresas como AT&T, Hewlett-Packard y Union Carbide publicaron artículos describiendo sus esfuerzos<sup>47</sup>.

Todas estas actividades deben interpretarse con cuidado. El informe de la EPA de 1986 dice que «ya hay iniciativas fuertes para promover la reducción de los residuos del sector privado»<sup>48</sup>. Los representantes de la industria, por supuesto, son de la opinión que «ya se ha hecho mucho»<sup>49</sup>. De todos modos, esta opinión no es compartida por quienes intentan evaluar el progreso real. El informe del NRC de 1985 muestra que la mayoría de empresas están en la primera fase del proceso de reducción de residuos<sup>50</sup>. El informe de la OTA de 1986 muestra que no hay forma de saber de verdad cuánto se ha reducido, pero muestra también que la industria no aprovecha las oportunidades disponibles<sup>51</sup>. Según la OTA, aunque «un número de empresas pioneras de Estados Unidos han incorporado la reducción de residuos en sus programas de medio ambiente... no es la respuesta típica o única», y «la EPA ha sobreestimado la cantidad de reducción de residuos que se ha dado»<sup>52</sup>. La visión de la OTA es apoyada por el examen de la industria llevado a cabo por INFORM de Nueva York<sup>53</sup>. El editor de *Hazardous Wastes and Hazardous Management* dijo en 1987 que «se dice considerablemente más de lo que se hace»<sup>54</sup>. Había motivación tanto para comprometerse en reducir los residuos como para aparentar que se hace.

Debemos esforzarnos en el campo de la reducción de residuos en la fuente... si la industria no hace el esfuerzo, ha-

brá iniciativas para que el gobierno imponga regulaciones estrictas... Al avanzar la industria en la reducción en la fuente, es mejor que diga explícitamente que lo está haciendo... Al igual que con la virtud, las apariencias también importan para que el público y los políticos entiendan el progreso que se está haciendo. Editorial, *Hazardous Wastes and Hazardous Management*<sup>55</sup>.

Al decir que los esfuerzos de reducción de residuos son en este momento un buen negocio, los representantes de las industrias están diciendo que no es necesario el bastón regulador. Informe del encuentro de 1987 de la Air Pollution Control and Hazardous Waste Management Association<sup>56</sup>.

El control directo del gobierno sobre el proceso productivo en la industria es impensable. Editorial, *Hazardous Wastes and Hazardous Management*<sup>57</sup>.

La principal preocupación de la industria es que la reducción de los residuos sea voluntaria, no obligatoria... David Graham. Dow Chemical<sup>58</sup>.

#### 4. EL DESGASTE DEL TABU NO ES AUN UNA TRANSGRESION

Aunque parecía que los productores habían conseguido una victoria casi total en 1976, cuando se opusieron con éxito a que los problemas de residuos (caseros o industriales) se trataran en el nivel de los produc-

<sup>46</sup> Ibid., 19, 1988, p. 38.

<sup>47</sup> *Hazardous Waste Materials* (4, 1, 1987) tenía una sección especial sobre la reducción o minimización de residuos. En 1988, cada número de esta revista llevaba al menos uno de estos artículos.

<sup>48</sup> EPA, 1986, Sumario ejecutivo, p. vi.

<sup>49</sup> «Editorial», *Hazardous Waste and Hazardous Materials*, 2, 1, 1985.

<sup>50</sup> NRC, 1985, p.5.

<sup>51</sup> OTA, 1986, pp.9, 39.

<sup>52</sup> Kristen U. Oldenburg y Joel S. Hirschhorn, «Waste Reduction: From Policy to Commitment», *Hazardous Waste and Hazardous Materials*, 4, 1, 1987, p. 3; y OTA, 1987, p. 13.

<sup>53</sup> Ver «News and Comments», *Hazardous Waste and Hazardous Materials*, 3,3, 1986.

<sup>54</sup> «Editorial». Ibid., 4, 1, 1987, p. vii.

<sup>55</sup> «Editorial», Ibid., 2, 1, 1985.

<sup>56</sup> Bureau of National Affairs, Inc. op.cit., 18, 1987, p.742.

<sup>57</sup> «Editorial», *Hazardous Waste and Hazardous Materials*, 4, 1, 1987, p. vii.

<sup>58</sup> Bureau of National Affairs, Inc., op cit, 19, 1988, p. 175.

tores, esa victoria estaba ya muy erosionada a finales de la década de 1980. Pero tampoco hay que exagerar. Las empresas han incrementado sus esfuerzos para reducir la producción de residuos, pero no lo han hecho porque el gobierno haya infringido directamente el tabú contra la regulación de la producción.

A pesar que la HSWA ordenaba que los productores certificaran que estaban reduciendo sus residuos «en el grado practicable», el Congreso se fío del honor de los productores, «la determinación de lo que es 'económicamente practicable' será hecha por el productor y no estará sujeta a revaluaciones posteriores»<sup>59</sup>. Esta norma no autorizaba a nadie a «intervenir o a entrar en el proceso de producción o en las decisiones de producción de los productores individuales»<sup>60</sup>. Los organismos del Estado coincidían:

... las políticas que controlan directamente el proceso de producción a través de regulaciones pueden ser muy complicadas desde un punto de vista administrativo y práctico. El enorme número y variaciones de los procesos industriales en el país hacen muy difícil la administración efectiva de un programa que especificara detalladamente cambios necesarios en los procesos industriales. Además, la reducción de los residuos industriales supone cambios en el proceso industrial, que sobrepasan el límite tradicional de las regulaciones sobre el ambiente. NRC<sup>61</sup>,

... las acciones del gobierno pueden ser dañinas para la industria de los Estados Unidos... algunos tipos de regulaciones que obligan a la reducción de

residuos con la amenaza de penalizaciones por el incumplimiento puede dañar la competitividad internacional de algunas industrias y productos porque son demasiado inflexibles, no prestan atención a los condicionamientos específicos de cada lugar, o ignoran las necesidades de inversión de capital... las normas aplicadas de igual forma para toda la industria de Estados Unidos pueden tener graves consecuencias para los sectores de fabricación con problemas. OTA<sup>62</sup>.

La Environmental Protection Agency (EPA) determinó que las normas obligatorias de actuación de empresas y de prácticas de gestión no son factibles ni deseables en estos momentos. EPA<sup>63</sup>.

Así pues, la política estatal no ha avanzado hacia la reducción de residuos a través de los controles sobre la producción como proponen las organizaciones ecologistas, Greenpeace, el Environmental Defense Fund, el Sierra Club, la National Toxics Campaign, y la Citizen's Clearinghouse on Hazardous Waste<sup>64</sup>. Sin embargo la política del Estado reconoce la necesidad de reducir los residuos y los administradores políticos lo están intentando todo excepto los controles explícitos sobre la producción. Incluso teniendo en cuenta las exageraciones estratégicas de los fabricantes, la actitud de los empresarios hacia los residuos ha cambiado. La reducción de residuos se ha adoptado sin que fuera forzada *directamente* por la regulación.

Examinemos por qué la situación ha cambiado y por qué la política empresarial que dio la victoria de 1976 ha sufrido un desgaste. Los principales organismos políticos ambientales, el National Research Council, la OTA, y la EPA, han examinado este desa-

<sup>59</sup> Informe del Senado, citado en Harris, Ward y Want, op.cit., p.163.

<sup>60</sup> Informe del Senado, citado en Ibid., p.165.

<sup>61</sup> NRC, 1985, p.18.

<sup>62</sup> OTA, 1986, p.23.

<sup>63</sup> EPA, 1986, n.p.

<sup>64</sup> Citizen's Clearinghouse for Hazardous Wastes, *Annual Report, 1988* (Arlington, VA: Citizen's Clearinghouse for Hazardous Wastes Inc., 1988); Environmental Defence Fund, 1986, op.cit.; Stephen U. Lester,

«Capacity Assurance: Waste Reduction- Not Facility Siting», *Everyone's Backyard*, 1989, 7,3, pp.6-8; Sanford Lewis, «Toxic reduction or toxic burning? 1989 is the year of decision for all states», *Toxic Times: The Newsletter of the National Toxics Campaign*, 1989, 2, 2, pp.6-7; David Sarokin, «Going To The Source: The Real Solution To The Toxic Waste Crisis», *Greenpeace* 12, 1, pp.16-18; Sierra Club, *Sierra Club Fact Sheet: 1989-1990 National Conservation Campaigns* (San Francisco: Sierra Club, 1988).

rollo y lo han explicado en términos esencialmente iguales: a) el fuerte aumento de costes para almacenar o evacuar los residuos tóxicos; b) la posibilidad de una responsabilidad jurídica considerable respecto de los costes de la limpieza de lugares contaminados; c) la responsabilidad ante terceros, incluso cuando el productor no es culpable directamente del tratamiento indebido de los residuos tóxicos; d) posibles reacciones contrarias del público; y e) oposición pública local a las instalaciones de gestión de residuos tóxicos<sup>65</sup>. Estas razones están relacionadas entre sí: el reforzar las regulaciones produce costes mayores<sup>66</sup>, y la responsabilidad jurídica mayor nace de la interpretación judicial y administrativa de los artículos sobre responsabilidad de CERCLA, la ley de 1980 del Superfondo<sup>67</sup>. Los dos informes de la Office of Technology Assessment (OTA) sobre la reducción de residuos<sup>68</sup> y la explicación de la EPA de los cambios sucedidos<sup>69</sup> dicen todos lo mismo: primero, los diferentes impactos del reforzamiento de la regulación; segundo, el impacto de la oposición popular a las prácticas de las empresas, en forma de opinión pública general y difusa; tercero, el impacto de la oposición pública manifestada específicamente en la resistencia en lugares concretos a la localización de residuos tóxicos.

## 5. IMPORTANCIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Cada uno de estos factores nace del impacto de los movimientos locales contra los residuos tóxicos. El impacto de los movimientos se ha manifestado de varias maneras, desde la opinión pública general y difusa, hasta una representación política en Washington de los intermediarios ecologistas, o en movilizaciones de base locales y descentralizadas. La presión popular traba-

ja a dos niveles: en Washington, los principales grupos ecologistas y los miembros del Congreso sometidos a la presión de sus distritos electorales reconocieron que la cuestión era importante y volátil y apoyaron que hubiera regulaciones más fuertes. Al mismo tiempo, la oposición local a la instalación de residuos tóxicos apoyada en estas regulaciones hizo aumentar el coste de evacuación de los residuos para las empresas, y así hizo aumentar la presión económica para la reducción de residuos.

Cuando el Congreso pasó la RCRA en 1976, los residuos tóxicos aún no existían políticamente, no había una opinión pública bien formada y el movimiento de base no se había desarrollado. Sin embargo, la atención del Congreso a los residuos se debe atribuir en parte al movimiento ambientalista más general que se desarrolló a finales de los 60. Especialmente el Earth Day (Día de la Tierra) en 1970 puso las cuestiones ambientales en la agenda política nacional (aunque en la RCRA el Congreso respondió a la escasez de energía y materiales y a las peticiones de los gobiernos local y estatal para que se les ayudara a hacer frente al enorme volumen de residuos, todo eso era definido entonces todavía como una cuestión «económica» más que «ecológica»).

Los residuos tóxicos se convirtieron en una cuestión popular entre 1978 y 1980, gracias a la masiva cobertura por los medios de comunicación del escándalo del *Love Canal* y otros acontecimientos dramáticos de contaminación local causados por las prácticas impropiedades de evacuación de residuos industriales<sup>70</sup>. Según encuestas de opinión, en 1973 el público americano valoró sus ganas de vivir cerca de instalaciones de residuos tóxicos igual que las de vivir cerca de una planta industrial normal o un edificio de oficinas de diez pisos, pero en 1980, el deseo del público de vivir cerca de instalaciones de

<sup>65</sup> NRC, 1985, p.17.

<sup>66</sup> La RCRA ya había llevado a un incremento de los costes de los vertederos en 1982. *Ibid.*, p.22. La HSWA sólo puede incrementar la presión de los costes prohibiendo que cada vez más tipos de residuos fueran depositados en los vertederos, haciendo cerrar los que estaban en malas condiciones y reforzando las necesi-

dades de cuidados a largo plazo. *Ibid.*, p. 3. Una descripción detallada de estas disposiciones de la HSWA puede leerse en Harris, Ward y Want, *op.cit.* pp. 83-115.

<sup>67</sup> NRC, 1985, p.22.

<sup>68</sup> OTA, 1986, pp 21,23 ; OTA, 1987, pp. 13,43.

<sup>69</sup> EPA, 1986.

<sup>70</sup> Hubo mucha cobertura en las noticias de la no-

residuos tóxicos se aproximaba al de vivir cerca de centrales nucleares<sup>71</sup>.

El resultado político inmediato fue la legislación del Superfondo, la Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) de 1980 (PL 96-510). Hasta entonces, la atención del Congreso se centraba en los derrames de petróleo y otros materiales tóxicos (casi siempre en accidentes de transporte), y no en la contaminación de vertederos de residuos tóxicos, desprovistos de cualquier control. El desastre de Love Canal se convirtió en un asunto nacional en agosto de 1978. Consecuentemente, tanto la administración Carter como los comités decisivos del Congreso apoyaron la legislación del Superfondo con la idea de que los residuos tóxicos del pasado habían dejado miles de bombas de relojería preparadas para explotar, y que éste era tal vez el mayor problema ecológico de Estados Unidos.

La relevancia del Superfondo para la reducción de residuos está en sus provisiones de responsabilidad más fuertes que en la legislación anterior. No hace falta demostrar la intención de causar daño, todos los imputados son individualmente responsables de todo el daño causado. Este tipo de responsabilidad significa que incluso si una empresa es la causante de sólo una pequeña parte de los residuos de un lugar en concreto, puede correr el riesgo de pagar los costes de sanear todo el vertedero, incluyendo el pago de los daños y multas triples bajo algunas circunstancias. Las normas de responsabilidad del Superfondo motivan pues a los productores tanto para asegurar que sus residuos son tratados o depositados convenientemente, como para intentar reducirlos al máximo.

---

che de las cadenas de televisión. Al examinar la *Readers' Guide* vemos que la historia del Love Canal aparecía en los periódicos de todo tipo: en los de negocios, *Business Week*, *Fortune*, en las revistas de los movimientos, *The Nation*, *The Progressive*; en la publicación científica *Science*, en las revistas de noticias *Time*, *Newsweek*, *U.S. News and World Report*; en las revistas culturales como *Atlantic* y *Saturday Review*; en las revistas para mujeres como *Redbook*, *McCalls*, *Glamour*; en *Mechanics' Illustrated*; en *People*; en *Reader's Digest*.

<sup>71</sup> Comparar U.S. Council on Environmental Quality, *Public Opinion on Environmental Issues: Results*

Los residuos tóxicos se convirtieron en un problema para toda la nación a principios de los 80, bajo Reagan, pero ése fue también un período en que las políticas conservadoras estaban en ascenso. Hubo ataques contra las regulaciones sobre medio ambiente y sobre salud y seguridad en el trabajo. El ataque general de la administración Reagan en sus primeros cuatro años contra las regulaciones ambientales sólo fracasó en el caso de los residuos tóxicos. La administradora de la EPA, Anne Gorsuch, no implementó en la práctica la legislación del Superfondo y eso provocó una reacción pública adversa, la investigación del Congreso, y una crisis política y dimisiones masivas en la EPA en el escándalo del «Sewergate» de 1983<sup>72</sup>. El Congreso significativamente reforzó tanto la RCRA en 1984 como el Superfondo en 1986. Los residuos tóxicos continuaron siendo el más temido problema ambiental<sup>73</sup>. El Congreso encontró la voluntad para reforzar estas regulaciones en: a) su percepción del apoyo de la opinión pública representada de la manera que los políticos la entienden, es decir, cobertura sostenida y dramática de los medios de comunicación y resultados de las encuestas de opinión; b) representación organizada efectiva en Washington por organizaciones ecologistas tradicionales; c) presión local en los congresistas; y d) interacción de la opinión pública, el lobbying y la presión de sus distritos.

La nueva versión de la RCRA en 1984, la HSWA, fomentó la reducción de residuos, tanto directamente (los productores tenían que certificar y dar un informe de todas sus actividades de reducción) como, más aun, indirectamente (prohibición de nuevos verte-

*of a National Opinion Survey* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980) y U.S. Environmental Protection Agency, *Public Attitudes Toward Hazardous Waste Disposal Facilities* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1973).

<sup>72</sup> Andrew Szasz, «The Process and Significance of Political Sandals: A Comparison of Watergate and the 'Sewergate' Episode at the Environmental Protection Agency», *Social Problems*, 33, 3, 1986, pp. 202-217. («Sewer» significa cloaca en inglés).

<sup>73</sup> Adam Clymer, «Polls Contrast U.S.'s and Public's Views», *The New York Times*, 22 de mayo, 1989.

deros, mejores normas para la instalación de plantas de tratamiento, y normas para después de la clausura de las instalaciones, todo lo cual aumentaba los costes al reducir las posibilidades de evacuar los residuos). La nueva versión del Superfondo, el Superfund Amendments and Reauthorization Act de 1986 (SARA), definió claramente nuevas normas de limpieza de vertederos y extendió la responsabilidad jurídica para cubrir cualquier transacción de terrenos sujetos a pago de costes en virtud del Superfondo. Esta nueva legislación creó un incentivo para que los ciudadanos y las empresas privadas vigilen la gestión de residuos tóxicos de las demás<sup>74</sup>. Estas mayores responsabilidades hacen la producción de residuos financieramente más «peligrosa» para el productor industrial.

La presión popular local ha contribuido a mejorar el clima para la reducción de residuos. Unas regulaciones más duras podían haber aumentado ya para las empresas el coste de evacuar los residuos, pero el incremento del coste hubiera sido menor si la oferta de lugares para colocar residuos no disminuyera. Ha habido, sin embargo, una oposición específica y vehemente contra los vertederos y las incineradoras en las comunidades donde se proponía la construcción de estas instalaciones. La interacción entre oposición local y las regulaciones más severas han creado una especie de tijeras en las que la regulación lleva a que aumente la demanda de nuevos lugares para colocar residuos y las acciones locales populares vetan la oferta de nuevos lugares. El resultado es que el coste de la evacuación legal de residuos continúa aumentando. Y, por supuesto, las normas de responsabilidad del Superfondo y SARA aumentan la probabilidad de que las empresas tengan que pagar multas si evacúan los residuos ilegalmente. Así, la motivación empresarial para reducir los residuos en el origen es mayor.

## 6. «LUDISMO» POLITICO: LECCIONES Y POSIBILIDADES ESTRATEGICAS

Los ecologistas que piden la reducción de residuos tienen razón. La única solución real contra los materiales industriales que dañan el ambiente es dejar de producirlos —no intentar controlarlos, una vez producidos, con un aparato regulador complejo, burocrático, políticamente conflictivo y sin financiación—. Pero no podemos esperar hasta que el Estado encuentre la voluntad de controlar la producción para así asegurar las condiciones ambientales colectivas. Y no podemos esperar la llegada de un futuro ecosocialista. Sin embargo, la historia del control de los residuos tóxicos muestra una forma de política ecologista que progresa *usando y abusando* simultáneamente de los aspectos democráticos del Estado, una estrategia que, a falta de un término mejor, podemos llamar provisionalmente «ludismo político».

Miremos qué ha conseguido el movimiento contra los residuos tóxicos. Su presión hizo que el Congreso reforzara las normas sobre evacuación de residuos y también la responsabilidad de las empresas y que reafirmara los procedimientos de información y participación públicas previstos en las leyes reguladoras. Las comunidades locales usaron estos procedimientos democráticos para sabotear los intentos de localización de residuos, haciendo casi imposible construir las instalaciones requeridas por las leyes que los parlamentarios se habían visto obligados a poner en vigor. Hemos visto el resultado. El Estado no quería intervenir en decisiones de producción, pero casi hemos llegado al mismo resultado indirectamente usando aspectos democráticos del sistema político en todos los niveles simultáneamente, al crear incentivos económicos y legales más y más poderosos, hablando en un lenguaje que los productores pueden entender. Tal vez sea posible generalizar a partir de esta experien-

<sup>74</sup> Los pleitos del Superfondo son ahora una industria importante para las firmas de abogados especializados en cuestiones ambientales. Cuando la propiedad industrial cambia de manos, el nuevo propietario trata

de saber qué residuos existen en el lugar, para negociar las responsabilidades de limpieza con el anterior dueño antes de efectuar la compra.

cia y pensar que el camino es, por un lado, luchar para conseguir un mayor control regulador (incluyendo procedimientos de información y participación públicas) y, por otro, movilizar a las organizaciones ecologistas activistas para que *usen* estas normas reguladoras de manera que hagan imposible su implementación, suban los costes de las empresas y, en general, impidan continuamente la conversión de la naturaleza en mercancía. En el caso de la energía nuclear, otro gran éxito ecológico, se ha seguido un escenario idéntico, lo que sugiere que el «ludismo político» consigue los resultados que no pueden ser conseguidos directamente debido al tabú del Estado capitalista contra la interferencia en los procesos productivos.

Como proceso, el «ludismo político» hace que la gente se politiquee y empiece a conocer la experiencia de la acción política colectiva<sup>75</sup>. El caso de los residuos tóxicos muestra que el control gradual de la contaminación en el origen se consigue a través de una movilización popular y democrática de base que pone a la gente contra el capital y contra los reguladores estatales, y que da la experiencia de poder de la acción colectiva, y que radicaliza a los participantes. La política de residuos tóxicos es un laboratorio en marcha, una práctica colectiva, masiva que está generando respuestas a preguntas de cómo podemos movernos en el actual terreno político e ideológico.

<sup>75</sup> Esto es evidente en el movimiento contra los residuos tóxicos. A nivel individual, hay testimonios de transformaciones personales en lugares como Toone, Tennessee («Together We Can Do It': Fighting Toxic Hazards in Tennessee; Interview with Nell Grantham,»

*Southern Exposure*, 9, 3, 1981), pp. 42-47; en Love Canal (Lois Marie Gibbs, *Love Canal: My Story* [Albany: SUNY Press, 1982]; en South Brunswick, NJ [Celene Krauss, «Grass-Root Protest and Toxic Waste: Developing a Critical View», manuscrito inédito]).

# Quercus

Revista mensual sobre naturaleza y medio ambiente

Las mejores plumas del ecologismo y las ciencias naturales escriben en nuestras páginas

Más de mil colaboradores, en los últimos diez años, lo avalan.

c/ La Pedriza, 1 - 28002 Madrid / Precio de la suscripción por 12 números 3.900 ptas.