

OLOR A NAFTA: EL CASO METALCLAD Y LA NUEVA GEOGRAFÍA DEL DERECHO MEXICANO*

Antonio AZUELA DE LA CUEVA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia mínima del conflicto*. III. *Las mil y una ventanillas del conflicto ambiental*. IV. *La penosa reconstrucción de la mediación simbólica*.

So long as the border refuses to take power and so long as there is a center to blame, by apportioning blame to power the border maintains the distribution of power that justifies its philosophy.

Mary DOUGLAS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el municipio de Guadalcázar, en el estado de San Luis Potosí, permanecen desde 1990 unos cincuenta mil tambores cargados de residuos peligrosos que desde entonces han estado contaminando los suelos de un predio conocido como La Pedrera. Aunque la contaminación no parece haber causado efectos ambientales fuera del predio, se trata de uno de los tiraderos de residuos peligrosos más grandes del país. Junto a ese tiradero, dentro del mismo predio, se construyó unos años después un confinamiento que podía recibir, en condiciones más seguras, esos residuos y

* Este ensayo forma parte de una investigación doctoral.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

¹ Douglas, Mary, *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986, p. 190.

muchos otros que generan diferentes actividades económicas en el país. El enfrentamiento que surgió en torno a la posibilidad de que siguieran llegando residuos a La Pedrera se convirtió en uno de los conflictos ambientales más importantes de la década. Sin duda, el que atrajo la participación de un número mayor de actores sociales y que puso a prueba más dispositivos jurídicos. Al final, todo el mundo salió perdiendo.² Guadalcázar todavía tiene en su territorio un predio altamente contaminado; la empresa que quería abrir el nuevo confinamiento quebró, a pesar de que ganó en un litigio internacional contra México; el gobierno federal no sólo no pudo lograr aumentar la oferta de confinamientos para el tratamiento de residuos peligrosos, sino que tuvo que pagar una indemnización de casi 17 millones de dólares al resultar perdedor en ese pleito; el gobierno de San Luis Potosí quedó desacreditado, porque la sentencia lo hacía aparecer como responsable; una importante organización ambientalista (Greenpeace), a pesar de haber logrado impedir que el proyecto avanzara, también sufrió cierto descrédito por la forma en que se condujo durante el procedimiento. Se trata de un fracaso de tales dimensiones, que vale la pena acercarse y considerar todo lo que estaba en juego.

Para muchos, el caso demuestra que el libre comercio trae consigo una reducción en los niveles de protección ambiental; argumento del que nos haremos cargo más adelante. Para otros, parecerá difícil encuadrar este conflicto en alguna idea general sobre la relación entre medio ambiente y sociedad. Estos últimos dirán que “ahí estaban de por medio muchas otras cosas” y de esa manera harán este caso a un lado. Su carácter supuestamente excepcional lo colocaría en la categoría de las cosas que no tienen por qué ocurrir y punto. El principal objetivo del presente ensayo es mostrar que ciertas categorías de la tradición hermenéutica en ciencias sociales sirven para ver en conflictos como éste el funcionamiento normal del campo ambiental. Lo que quiero ilustrar es la utilidad de esas categorías para comprender la lógica del conflicto, justamente porque es incorrecto calificarlo de “ilógico” o “accidental”. Para ello, dividiré la exposición en tres partes. En la primera presento los hechos más relevantes, incluyendo los resultados a los que llevó la utilización de los argumentos jurídicos en las diversas fases del conflicto. En la segunda, exploro lo que significaban para los actores sociales las condiciones que se

² En este sentido, se puede consultar el artículo de Yelena Faynblyum en la página web de la Barra Canadiense de Abogados, www.cba.org.

creaba en cada uno de los procedimientos jurídicos que se iban presentando. Por último, en la tercera parte presento una reconstrucción del conflicto utilizando las categorías que pone a nuestra disposición la tradición hermenéutica de la sociología y la antropología.

II. HISTORIA MÍNIMA DEL CONFLICTO

1. *Los orígenes*

Todo comenzó con una mentira. En 1990, los hermanos Guillermo y Salvador Aldrett, que llevaban varios años dedicados a la recolección de residuos provenientes de la minería en el estado de San Luis Potosí, compraron un terreno de poco más de ochocientas hectáreas, conocido como La Pedrera. Cuando sus vecinos les preguntaron para qué lo querían, ellos les dijeron que iban a sembrar tomates. Unos meses después esos mismos vecinos descubrieron que los camiones que llegaban al lugar no iban cargados de semillas o de aperos de labranza, sino de tambores con residuos industriales. Los Aldrett estaban cometiendo lo que de acuerdo con la flamante Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) podría considerarse no sólo como una falta, sino incluso, bajo una interpretación rigurosa, como un crimen ambiental. Aparentemente, planeaban construir un confinamiento “con todas las de la ley”. De hecho en julio de 1990 solicitaron a la autoridad federal ambiental (la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, o Sedue) autorización para construir un confinamiento controlado y fundaron la empresa “Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A.” (Coterin). Pero no esperaron a que llegara la autorización y depositaron en La Pedrera más de cincuenta mil tambores, con unas veinte mil toneladas de residuos provenientes de diferentes fuentes.³

Mientras evaluaba la solicitud, la Sedue trató de asegurar temporalmente los residuos ya depositados, de modo que les otorgó un permiso para operar una “estación de transferencia”, figura jurídica que no estaba prevista en ley o reglamento alguno y que inventó la Sedue como una salida

³ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *De la Pedrera a Metalclad. El conflicto en torno al confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí*, México, Profepa, 2000.

provisional para reducir el riesgo ambiental mientras se hacían los estudios y las obras definitivas. Los Aldrett nunca construyeron la estación de transferencia, y a pesar de ello fue con ese nombre que se conoció lo que desde el principio fue un simple tiradero a cielo abierto de una gran cantidad de residuos. Al año siguiente, unas lluvias ocasionaron que muchos de los tambores se derramaran. La preocupación de los vecinos fue tanta, que unos doscientos de ellos se presentaron a la entrada del predio el 24 de septiembre de 1991 para impedir el ingreso de más residuos. Al día siguiente, la Sedue clausuró el tiradero. Desde entonces, no han entrado más residuos a La Pedrera.

Además de la Sedue se movilizaron varias instituciones. En particular, las de la ciencia y las del derecho, cuya confluencia nos interesa hacer notar aquí. Por un lado, el gobierno del estado encargó un estudio a un grupo de expertos en salud pública. Entre sus conclusiones, el estudio señalaba que el sitio no representaba un riesgo para la comunidad, pero también llamaba la atención sobre una “preocupación social justificable...debidamente a la desinformación y al desconocimiento”.⁴ El problema de la desinformación apareció también en la esfera del derecho. En respuesta a la queja que un grupo de ciudadanos de Guadalcázar presentó ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos,⁵ ésta emitió una recomendación en febrero de 1992, donde se ponía un fuerte acento sobre la necesidad de realizar

...un trabajo permanente y cuidadoso de información en la Entidad, dando a conocer a toda la población... los beneficios que producen los confinamientos de residuos industriales apegados a la legislación vigente... para minimizar los efectos en el ambiente y en la salud que dichos residuos originan cuando son depositados en lugares clandestinos.⁶

⁴ Díaz Barriga, Fernando *et al.*, *Evaluación de efectos en salud de la estación de transferencia para residuos peligrosos “La Pedrera”, localizada en Guadalcázar, San Luis Potosí*, mimeo, 1991; *idem*, “Biological Monitoring of Workers at a Recently Opened Hazardous Waste Disposal Site”, *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*, vol. 3, suppl. 1, 1993.

⁵ Aparentemente, la queja se origina en la cabecera municipal (Unión de Propietarios y Contribuyentes de Servicios Públicos y Unificación Campesina, A. C. está “a 30 kilómetros”). Recomendación 21/92 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), p. 170.

⁶ *Idem*.

Así, desde el principio del conflicto se planteaba con claridad una solución típicamente moderna: utilizar la ciencia para iluminar no sólo el contenido de las normas jurídicas, sino también el juicio de los ciudadanos. Más adelante veremos que el asunto resultó mucho más complejo que eso.

En 1993 apareció en escena un actor que le daría un giro enteramente nuevo a nuestra historia. Metalclad Corporation, empresa de origen estadounidense, adquirió, casi en su totalidad, el capital de Coterin. Antes de la compra, la Sedue emitió la autorización definitiva para la construcción del confinamiento y el gobierno del estado una licencia de uso de suelo para el mismo fin. Así, Metalclad adquiriría un activo (la propiedad de un predio sobre el cual existían autorizaciones para realizar una actividad altamente lucrativa) y un pasivo (la obligación de restaurar el sitio que habían dejado contaminado los Aldrett). Para las autoridades ambientales federales, ello significaba una salida al problema: el nuevo inversionista no sólo se haría cargo de la restauración, sino que además ofrecería, a través del nuevo confinamiento, un servicio que ayudaría a reducir la disposición inadecuada de residuos peligrosos en el país. Sin embargo, es evidente que Metalclad estaba haciendo una inversión altamente riesgosa, habida cuenta del grado de oposición que el proyecto había suscitado por la forma en que se originó, oposición que era por todos conocida. Sólo alguien enteramente ajeno al negocio del tratamiento de residuos peligrosos no había oído hablar del síndrome NIMBY (“*not in my backyard*”),⁷ que para esos años ya había detenido muchos proyectos de confinamientos tanto en los Estados Unidos de América como en Europa.

En 1994, Metalclad llevó a cabo varios movimientos para llevar adelante su proyecto. Por un lado, aceptó la realización de una auditoría ambiental voluntaria bajo la supervisión de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), que para entonces había asumido las atribuciones que anteriormente ejercía la Sedue. Esa auditoría permitiría realizar una evaluación más profunda de las condiciones del sitio, con miras a su restauración. Simultáneamente, inició las obras del nuevo confinamiento, sin contar con la licencia municipal de construcción. Aunque años después Metalclad afirmaría ante un tribunal arbitral internacional que los funcionarios de la Sedue le habían dicho que no requería dicha licencia, lo cierto es que sí solicitó esa licencia, según declararía después,

7 “No en mi traspatio”.

como un “gesto de buena voluntad”. La respuesta que recibió no fue tan amigable. El municipio no sólo no respondió a la solicitud de licencia de construcción, sino que en octubre de ese mismo año ordenó la clausura de la obra, clausura que, es importante hacer notar, consistió únicamente en la colocación de sellos y que no detuvo el avance de la construcción.

2. Los actores

Para principios de 1995, con la entrada en escena de Greenpeace México, se configuraba el sistema de actores que protagonizarían el conflicto durante los años siguientes. Pero antes de presentar un breve recuento de las posiciones y disposiciones de cada uno de ellos, es importante destacar que, en general, se trata de actores “institucionales”. Si bien la teoría sociológica, al analizar los actores sociales, se refiere a seres humanos en lo individual, en nuestro análisis nos estamos refiriendo tanto a individuos como a organizaciones. Ni “Metalclad”, ni “Greenpeace”, ni “el gobierno de San Luis Potosí”, etcétera, son individuos y es arriesgado verlos como tales. Entre más grandes y complejas, las organizaciones menos se parecen a los individuos. No pretendo ofrecer aquí una solución teórica a este problema, sino sólo llamar la atención sobre la compleja relación que existe entre las organizaciones y los individuos que las movilizan. Por un lado, ellas condicionan la acción de los individuos. Por la otra, son ellos quienes “dan vida” a aquéllas. En todo caso, me limito a hacer una advertencia: más allá de la apariencia de la identidad entre una organización y su “titular” (un gobernador, una secretaria, un procurador) y de la responsabilidad que dichos titulares tienen sobre los actos que se realizan “a nombre de” la organización,⁸ lo cierto es que dichos actos son el resultado de la interacción de varios individuos dentro de la organización. En la comunicación ambiental de un país como México, un cierto narcisismo (equivalente a la postura de “el Estado soy yo”) recrea el mito de que lo que se dice y hace a nombre de la organización expresa de manera inequívoca las convicciones de “su” dirigente. El análisis so-

⁸ En este ensayo coexisten el reconocimiento de mi responsabilidad (como funcionario) sobre los actos de la Profepa, con el reconocimiento (sociológico) de que dicha responsabilidad es en sí misma un fenómeno socialmente construido. (El autor del ensayo fue procurador federal de Protección al Ambiente en el periodo de gobierno 1994-2000; nota del editor).

ciológico que ofrecemos a continuación, en parte es una forma de salir al paso de ese mito. Hecha esta advertencia, nuestro elenco incluye los siguientes “actores”:

- Metalclad ocupa una posición muy simple: Una vez que ha comprado los activos de Coterin no enfrenta dilema alguno. Cuenta con recursos económicos e incluso con el apoyo de la embajada de los Estados Unidos. Su único interés —obtener la ganancia derivada de la operación de un nuevo confinamiento— está en el origen de toda la historia. Sin embargo, lo que tiene que hacer para lograrlo es más difícil de lo que parecen percibir sus dirigentes. Esa ceguera, que la llevará a la ruina, será objeto de un extraño razonamiento jurídico que le traerá una compensación importante.
- Greenpeace México constituye el otro eje del conflicto. Sus miembros experimentan ese “estado avanzado” del desencanto que es propio del núcleo duro del ambientalismo.⁹ Forman parte de una organización global que persigue un proyecto claro, aunque no explícitamente reconocido en el ámbito local, y que consiste en luchar contra la apertura de confinamientos de residuos peligrosos. Sus recursos económicos son escasos, pero su capital simbólico es considerable, ya que tanto en la escena local como en la internacional aparecen como actores desinteresados —en eso son la antípoda de Metalclad—. En este caso Greenpeace disfruta, además, de dos condiciones muy propicias: por un lado, un descontento en parte de la comunidad local por la forma en que comenzó la historia; por otro lado, uno de sus dirigentes (Alejandro Calvillo) resulta ser pariente cercano de la esposa del gobernador de San Luis Potosí.¹⁰ Greenpeace no sólo es portador de la disposición visionaria —en este caso, de la visión de un planeta sin confinamientos— sino que además es capaz de movilizar a otros que tienen disposiciones similares, capacidad de la que carecen los demás actores del conflicto.
- El Ayuntamiento de Guadalcázar aparece en el conflicto como una instancia de gobierno notablemente débil en lo que se refiere a ha-

⁹ Beck, Ulrich, *Ecological Politics in an Age of Risk*, trad. de A. Weis, Oxford-Cambridge, Polity Press, 1995, p. 56.

¹⁰ Normalmente esto sería trivial: pero aquí no se trata de una esposa abnegada más, sino de una hija del doctor Nava, que es el símbolo de las luchas por las libertades políticas en San Luis Potosí.

cer efectivas sus decisiones, aunque sumamente relevante en el terreno simbólico. Al igual que los otros actores gubernamentales, enfrenta el dilema de aprobar o no los planes de Metalclad. Pero no tiene la capacidad para hacer frente a ese dilema. Nunca antes ha ejercido las atribuciones que la Constitución le otorga —su territorio es enteramente rural y esta sería la primera vez que otorgue una licencia de construcción— ni cuenta con los mecanismos para procesar los diferentes puntos de vista de los ciudadanos sobre algo tan aparatoso como un confinamiento de residuos peligrosos. A pesar de ello, su postura tiene un significado importante: aparece como el representante de los intereses de la comunidad más directamente afectada por lo que ocurre en La Pedrera.

- El gobierno del estado, ante el mismo dilema, está mucho mejor equipado que el ayuntamiento, al menos políticamente. Pero ese dilema tiene una connotación más política que ambiental, ya que tiene que definir si su lealtad está con “su comunidad” o con “el centro”, el mismo que lo apoyó para llegar al gobierno del estado con los métodos que ya hemos olvidado y que ahora le pedirá que apoye el proyecto de confinamiento. Por los tiempos políticos que se viven, se diría que tiene una capacidad real de oponerse a los lineamientos del gobierno federal,¹¹ pero pronto aprenderá que esa no es una capacidad que pueda ejercerse sin problemas. Uno de esos problemas es que el poder jurídico que ha ejercido sobre el confinamiento está reservado por la Constitución al municipio.
- Autoridades federales (“nosotros”). Los funcionarios federales también vivimos el dilema de apoyar o no el proyecto de confinamiento, dilema que por cierto no consiste en la llevada y traída disyuntiva entre desarrollo económico y protección ambiental.¹² Existen diferentes puntos de vista sobre cómo abordar el conflicto, derivadas de la fragmentación de funciones del gobierno federal. Así, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial abogará a favor del proyecto no sólo por razones económicas sino también porque ella

¹¹ Baste recordar que, en la misma época, otro gobernador priista, el tabasqueño Roberto Madrazo, pudo salir airoso de las pretensiones centrales de que abandonara el cargo.

¹² Como veremos, los funcionarios federales compartíamos la percepción de que los riesgos ambientales del nuevo confinamiento eran insignificantes comparados con sus beneficios estrictamente ambientales, aún sin poner en la balanza los beneficios económicos.

es el conducto por el que llegan las presiones de la embajada norteamericana.¹³ Por su parte, quienes estamos a cargo de la Profepa y de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), sabemos que el problema del proyecto no está en sus efectos ambientales sino en la dificultad de legitimarlo localmente. Prevalece entre nosotros la idea de que, tarde o temprano, habrá que resolver favorablemente al confinamiento, porque no existen razones científicas o jurídicas para actuar en otro sentido, a pesar de la oposición local. Al final, quedaremos expuestos al mismo déficit de legitimidad que suscitan las normas que restringen, pero al mismo tiempo permiten, las actividades que consisten en el manejo de los riesgos ambientales.

- Los expertos constituyen una categoría de actores sociales muy distintos a los anteriores. Su capacidad de influir en el proceso está en lo que (los demás actores suponen que) ellos saben acerca de los aspectos duros de cada problema. Como lo ha registrado la sociología contemporánea, en las sociedades modernas todos estamos en manos de expertos.¹⁴ Por eso en este caso los encontramos en varios contextos: como empleados gubernamentales, como consultores contratados por Metalclad o por Greenpeace, o como académicos consultados *ad hoc*. A pesar de que suelen esgrimir la neutralidad del conocimiento científico del que son portadores, lo cierto es que ellos y ellas también adoptan opciones ideológicas. A lo largo de conflicto, se verá una clara animadversión entre los que forman parte del *establishment* científico —que se pronunciaron en favor del confinamiento— y los que asesorarían a Greenpeace, que desde hace tiempo habían tomado un camino fuera de ese *establishment* —“Integrados y apocalípticos”, diría Umberto Eco—. Como en otros casos, bastará con que un individuo con credenciales de experto contradiga lo que

¹³ Cada vez que se acercaba un viaje del presidente Zedillo a Washington, la embajada insistía en que el presidente Clinton podría preguntar sobre el tema, cosa que por cierto nunca ocurrió. Es en la víspera de esos viajes cuando los recordatorios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) se hacían más presentes ante las autoridades ambientales, que como veremos más adelante, se estaban tomando el tiempo necesario para hacer una consulta pública y tratar de informar a la población, como había recomendado la CNDH.

¹⁴ Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford, Stanford University Press, 1991.

afirma la mayoría para que cunda la duda y la ciencia pierda su poder de legitimación.

- Los grandes ausentes. Entre los actores del conflicto, para 1995 han desaparecido unos que hubiesen tenido que jugar un papel importante, al menos si se piensa en el principio de que “quien contamina paga”. Autores únicos de lo que después sería considerado por muchos como un crimen imperdonable, Salvador y Guillermo Aldrett, disfrutarán cómodamente de un espectáculo en el que su lugar había sido ocupado por alguien mucho más odioso: una compañía estadounidense. La fortuna (o si hay que usar jerga sociológica, el carácter contingente de los procesos sociales) parece beneficiarles más que a ningún otro de los participantes.

Hasta aquí el recuento de los actores identificables que pueden considerarse protagonistas del conflicto. Vale la pena hacer notar que está fuera de este análisis lo el asunto significó para “la sociedad en su conjunto”. Se sabe que la movilización a escala local fue suficiente para obtener los apoyos externos que se requerían para detener el proyecto. Pero, en el plano nacional no hay manifestación alguna de lo que sería el conjunto la sociedad y, más bien, hay indicios suficientes para afirmar que sólo a unos cuantos les interesaba lo que ocurría en La Pedrera.¹⁵ Por eso propongo el uso del concepto de “campo ambiental”, como sustituto de la noción corriente de “la sociedad”. Cuando vemos al elenco de actores que acabo de presentar como los ocupantes del campo, podemos registrar que éste existe en la medida en que ellos están enfrascados en una discusión en la que, si bien entran en conflicto diferentes visiones del problema, también comparten una serie de supuestos comunes, entre ellos, la ley ambiental. Ninguno de los participantes se atreve a negar que la discusión debe tener un fundamento científico y, en particular, ninguno se atreve a decir que esos confinamientos no deberían existir. Aunque esto último corresponde a la visión de los miembros de Greenpeace, el hecho de que no

¹⁵ A pesar de la importancia que le dieron los medios de comunicación, el lector de periódicos registraba, cuando mucho, que había un conflicto entre el gobierno federal y el estado de San Luis. No puedo ofrecer como prueba más que mi propia experiencia derivada de la conversación con muchos lectores de periódicos, que apenas estaban enterados de lo que estaba en juego.

puedan decirlo abiertamente es una prueba de la fuerza de los supuestos comunes que caracterizan al campo ambiental.

Ahora bien, lo anterior no significa que toda la comunicación entre los actores se refiera exclusivamente al problema ambiental (porque hay otras cosas en juego). Tampoco quiere decir que el nivel de juridificación de las relaciones entre los actores (es decir, el grado en el que están dispuestos a someterse a la lógica del derecho) sea homogéneo. Como tendremos oportunidad de observar, en los diferentes niveles geográficos del conflicto aparecen diferentes grados de juridificación del mismo. La idea de campo es simplemente una herramienta de exploración, no algo que está arraigado para siempre en la realidad social. Pero volvamos a los hechos.

3. *La consulta técnica*

El 10 de marzo de 1995, Metalclad intentó inaugurar el confinamiento que había construido el año anterior sin contar con la licencia municipal. Un grupo de personas se movilizó para impedir que eso ocurriera. Pocos días después, el presidente municipal de Guadalcázar pidió a la Semarnap que mantuviera la clausura que se había impuesto años antes al tiradero y solicitó a la Profepa una serie de informaciones, entre ellas los resultados de la auditoría ambiental que estaba recién terminada. Como esos resultados señalaban que el sitio era apto para la operación del confinamiento, desde ese momento se hizo evidente que sería muy difícil reconciliar los diferentes puntos de vista. Por eso, la Profepa acordó con Greenpeace, con el gobierno del estado y con Metalclad la realización de una “consulta técnica”, que inició en abril de 1995 y concluyó en octubre de ese mismo año. El objetivo de dicha consulta era el de poner a disposición de todos los actores las evidencias disponibles y, de ser posible, generar un consenso sobre el destino de La Pedrera, cosa que no ocurrió.

Dado que la legislación ambiental mexicana no prevé procedimientos de esa naturaleza, la consulta tuvo un carácter informal, lo que hizo posible que los actores que expresaran sus posturas con entera libertad en un contexto no jurídico. Sin embargo, esa misma informalidad hacía sumamente incierto el procedimiento. Por ejemplo, el representante del gobierno del estado jamás expresó un punto de vista sobre las exposiciones de los expertos y el presidente municipal de Guadalcázar nunca asistió a las reuniones. Greenpeace se presentaba como un simple asesor del municipio pero en realidad participaba como un actor por cuenta propia. En

realidad, la consulta consistió en un intenso debate entre Greenpeace y los expertos de diversas instituciones. Desde la primera reunión, se observaba un contraste entre el estilo contestatario con que Greenpeace descalificaba los resultados de la auditoría, y el de los demás expertos, que terminaron por actuar como un bloque, excepto cuando los representantes de Greenpeace no estaban presentes, como veremos.

Además de los expertos que habían realizado la auditoría ambiental,¹⁶ Profepa invitó a dar su opinión a la Comisión Nacional del Agua,¹⁷ al Colegio de Ingenieros Civiles de México y al Instituto de Ingeniería de la UNAM. Todos coincidieron en que, por sus condiciones geo-hidrológicas, La Pedrera era un sitio ideal para la instalación de un confinamiento de residuos peligrosos. Para la asesora de Greenpeace, en cambio,¹⁸ el subsuelo de ese lugar era “una verdadera coladera” y la contaminación de los residuos que se pudiesen filtrar hacia el subsuelo podrían llegar hasta regiones tan distantes como La Huasteca.

Greenpeace solicitó que, como institución académica, no sólo se invitara al Instituto de Ingeniería de la UNAM, sino también al Instituto de Geología. La Profepa accedió y el investigador que fue designado por el director de ese Instituto para desahogar la consulta respectiva también llegó a la conclusión que el sitio ofrecía suficientes condiciones de seguridad para la instalación de un confinamiento.¹⁹

A fines de mayo se produjo un desacuerdo entre Greenpeace y la Profepa sobre dónde debían celebrarse las reuniones, como resultado del cual aquella organización decidió abandonar la consulta técnica.²⁰ Eso repre-

¹⁶ Al frente del equipo estaba Juan Antonio Ortega, que gozaba de amplio reconocimiento en el medio y que posteriormente fundaría una firma de consultoría ambiental con Víctor Lichtinger quien, como se sabe, llegaría a ser Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

¹⁷ La participación de la Conagua era indispensable ya que contaba con la información histórica de las condiciones hídricas de la región.

¹⁸ La principal experta de Greenpeace era la doctora. María Eugenia Campa, que se había distinguido años atrás en la resistencia para impedir la instalación de la Nucleoeléctrica de Laguna Verde.

¹⁹ La información científica del caso se puede consultar en Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *op. cit.*, nota 2.

²⁰ Fernando Bejarano, representante de Greenpeace, dijo un día a la Profepa que si la próxima reunión no era en Guadalcázar, Greenpeace dejaría de asistir a las reuniones. Quien esto escribe no sólo no contaba con presupuesto para transportar a una veintena de expertos al lugar, sino además decidió no someterse a lo que consideró un chantaje. Esto posiblemente haya sido un error, pero difícilmente habría modificado el resultado final.

sentaba el primer fracaso de la consulta técnica, ya que implicaba la interrupción del diálogo con el interlocutor más consistente sobre la apertura del nuevo confinamiento. Greenpeace México inició entonces una campaña muy parecida a la que, al mismo tiempo, desplegaba Greenpeace en Alemania, cuando convocó a un boicot de consumidores en contra de la empresa petrolera Shell, por el supuesto daño que produciría al desmantelar unas plataformas marinas en el Mar del Norte. Ulrich Beck, que no es precisamente un vocero de la industria petrolera, tomó el caso, en su libro sobre la globalización, para ejemplificar el modo en que “un jugador como Greenpeace condujo su propia política... sin consideración por la soberanía nacional”. La configuración geopolítica del caso Shell es, desde luego, muy diferente a la del caso Metalclad; pero hay una semejanza que nos interesa hacer notar: según Beck, después del éxito del boicot resultó que “Greenpeace había estado jugando con cartas falsas, exagerando por mucho la extensión de los daños al Mar del Norte”.²¹

En el caso de La Pedrera, Greenpeace incurrió en algo más que una simple exageración: no sólo ignoró los puntos de vista de los científicos que fueron invitados a instancias suyas (los del Instituto de Geología de la UNAM) al ver que no coincidían con su posición. Avaló las afirmaciones nunca documentadas de una organización local que la acompañaba en el proceso (Pro-San Luis Ecológico), según la cual ya nacían en los pueblos vecinos niños con deformaciones provocadas por el confinamiento;²² atribuyó al director del Instituto de Biología de la UNAM declaraciones que él mismo tuvo que desmentir públicamente;²³ distorsionó el carácter del proyecto, al presentar lo que era un nuevo confinamiento como la “reapertura” del tiradero que habían hecho los hermanos Aldrett en el mismo predio, tiradero que Metalclad estaba dispuesta a restaurar y, quizá lo más notable, afirmó con insistencia que en el confinamiento existían residuos radiactivos, en lo que era una manipulación de la información contenida en la auditoría, la cual reportaba los niveles de radioactividad “de fondo”, es decir, la radioactividad natural

²¹ Beck, Ulrich, *What is Globalization?*, trad. de P. Camilleri, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 69.

²² Todos los reportes que se elaboraron, incluyendo los de la Secretaría de Salud, dependiente del propio gobierno del Estado, señalaban que no existía indicio alguno en ese sentido.

²³ Carta del doctor Robert Bye Boettler, director del Instituto de Biología de la UNAM al director de la revista *Proceso*, 17 de noviembre de 1995.

del terreno.²⁴ Quien haya tenido la disposición para creer la versión de Greenpeace, tenía que llegar a la conclusión de que las autoridades ambientales mexicanas no sólo estaban cometiendo un error de política ambiental, sino un verdadero crimen.²⁵

Es muy probable que una parte de los vecinos de Guadalcázar hubiesen mantenido su oposición al proyecto independientemente de la postura de Greenpeace.²⁶ Lo que sí es un hecho es que, en el plano nacional, tanto para los medios de comunicación social como para otros actores relevantes del campo ambiental, Greenpeace estaba operando con sus prioridades globales por encima de las necesidades nacionales. Por ello, en los círculos ambientales de la ciudad de México su credibilidad quedó muy disminuida y recibió mucho más apoyos de organizaciones norteamericanas que de las mexicanas.

De hecho, a mediados de año los medios de comunicación nacionales ya no expresaban una preocupación por los supuestos peligros del confinamiento, sino sobre la fecha de su apertura. Con la información que había generado la consulta técnica, los reporteros de la fuente ambiental habían llegado a la misma convicción de las autoridades ambientales federales que, con razón o sin ella, pensaban que México necesitaba al menos otro confinamiento de residuos peligrosos, aunque sólo fuese para romper el monopolio que Rimsa ejercía (y sigue ejerciendo) en ese mercado. Si en los países altamente industrializados alguien pudiese pen-

²⁴ Las mediciones de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas revelaron que en el centro de la ciudad de San Luis Potosí la radiactividad era tres veces más alta que en La Pedrera. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *op. cit.*, nota 2.

²⁵ Además de mi punto de vista, el lector puede considerar el de Ugalde Saldaña, Vicente, *La gestión ambiental en el ámbito municipal: dos estudios de caso*, México, El Colegio de México (tesis de maestría en desarrollo urbano), 2000; Lezama, José Luis, *Evaluación de la gestión ambiental en el caso del confinamiento de residuos peligrosos ubicado en Guadalcázar, San Luis Potosí*, reporte preparado para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 1999; Rodríguez, Luis Rodolfo, "La nueva legislación ambiental en San Luis Potosí. Una nueva visión: antecedentes, retos y perspectivas", *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, México, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre de 1999; y la versión más reciente del propio Bejarano, Fernando, "Investment, Sovereignty, and the Environment: The Metalclad Case and NAFTA's Chapter 11", en Wise, Timothy, Hilda Salazar y Laura Carlsen (coords.), *Confronting Globalization, Economic Integration and Popular Resistance in Mexico*, Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2003.

²⁶ Que haya podido moverse con libertad en el Estado de San Luis Potosí no significa que la población aledaña al confinamiento la hubiese adoptado como su representante.

sar que existen demasiados confinamientos de residuos peligrosos,²⁷ en México todos coincidían en que se tiene el problema contrario: los residuos peligrosos de todo el país que no se pueden reusar, reciclar o recibir algún tratamiento, tienen que viajar a un mismo lugar.

Antes de describir la forma en que concluyó la consulta técnica, es interesante mencionar otras dos cuestiones. Primero, al desaparecer Greenpeace de la consulta, ésta perdió sentido como mecanismo para arribar a un consenso, pero se suscitó una situación que resulta sumamente ilustrativa. Una vez que Greenpeace no estuvo presente, es decir, cuando los expertos del *establishment* científico y tecnológico se quedaron solos, se produjo una intensa discusión entre ellos sobre la mejor manera de asegurar el funcionamiento del confinamiento. Las preguntas que los representantes del Colegio de Ingenieros Civiles le formularon a los ingenieros de la empresa, que parecían sometidos a un examen de grado, los llevaron a introducir elementos adicionales en el diseño del nuevo confinamiento. En una clara manifestación de “espíritu de cuerpo”, era evidente que todos veían con buenos ojos la apertura del nuevo confinamiento, pero que, por lo mismo, no estaban dispuestos a exhibir la más mínima debilidad en el proyecto frente a quienes eran portadores de un cuestionamiento, no se diga del proyecto, sino de la autoridad misma de la profesión.

Lo anterior nos lleva a una segunda cuestión. Mientras la consulta técnica en nuestro caso estaba mostrando las debilidades de ser un procedimiento enteramente informal, en otros foros se discutía la reforma a la LGEEPA, en la que bien se podía haber aprovechado esa experiencia. Prácticamente ninguno de los participantes en esa reforma puso interés en el tema de los procedimientos: se luchaba por principios y por definiciones. Resulta al menos irónico que ni la misma Profepa haya capitalizado la experiencia de este proceso sin reglas, y que de ese modo haya perdido la oportunidad para proponer la creación de procedimientos en los cuales los actores participantes en un proceso tuviesen que asumir alguna responsabilidad respecto de sus afirmaciones. El debate en torno a la reforma de la ley era entonces una forma sublimada (ciertamente visionaria) de reflexionar sobre el mundo; no una forma (pragmática) de actuar sobre él a partir de la experiencia.

²⁷ A partir de una consulta que formulé a la Environmental Protection Agency de los Estados Unidos sobre el particular, pude constatar que en ese momento había en ese país 103 confinamientos operando dentro de la normatividad, cercanos a áreas urbanas.

Volviendo a nuestra historia, para agosto de 1995 era evidente que la consulta técnica había agotado toda posibilidad de generar una solución de consenso. Además del conflicto con Greenpeace, se había venido ampliando la división entre el gobierno federal, que no tenía duda alguna sobre el proyecto, y el gobierno del estado, que terminaría siendo su más decisivo opositor. En una serie de reuniones paralelas que sostuvieron el gobernador Sánchez Unzueta y la secretaria Carabias, junto con sus colaboradores más cercanos, se hacían evidentes las dos posturas: para el gobierno federal no sólo no había motivos técnicos o jurídicos para impedir la operación del confinamiento, sino que su operación representaba una ampliación de la capacidad de tratamiento de residuos peligrosos en el país, además de una oportunidad para limpiar un sitio contaminado. En cambio, para el gobierno del estado la oposición local representaba un evidente problema político. Ambos necesitaban (y pedían) el apoyo del otro, pero ninguno tenía motivos suficientes para acceder.

Es difícil saber si el gobierno del estado impulsó desde el principio la oposición al proyecto. De hecho, Sánchez Unzueta parece haber dudado al menos por un tiempo, como lo sugiere el hecho de que ignoró por completo la solicitud que le formuló el Ayuntamiento de Guadalcázar, en marzo de 1995, para que revocara la licencia de uso del suelo que había otorgado la administración estatal anterior. En todo caso, a lo largo del conflicto, e incluso desde su campaña para gobernador, sostuvo que no apoyaría el proyecto si el pueblo no lo aceptaba. Más adelante volveremos sobre este punto; lo que queremos señalar aquí es que tanto el gobierno del Estado como el del municipio actuaron en el terreno de la política mucho más que en el del derecho, ya que carecían de una estrategia jurídica clara. Como veremos, los escasos actos de autoridad, en los que se invocaba alguna ley, que ejercieron sobre el confinamiento fueron sumamente erráticos; su estrategia consistió más bien en tratar de influir sobre la actuación del gobierno federal, como si el asunto fuese de la exclusiva competencia de éste.

Una vez que se hizo evidente que no sería posible llegar a una solución de consenso, la única opción que veíamos era la de tomar una decisión en nuestra esfera de competencia, dejando bien claro que ello no obligaba al Estado o al municipio a actuar en el mismo sentido. Así, después de una serie de intentos fallidos de comunicación con el gobierno del estado, suscribimos (el Instituto Nacional de Ecología, INE, y la Profepa) un convenio de concertación con la empresa en el que se acordaban las condiciones

para el inicio de las operaciones del confinamiento. En ese convenio se establecían condiciones aún más estrictas: se obligaba a la empresa a realizar la restauración total del viejo tiradero en tres años, en un programa de limpieza y de prevención de accidentes sumamente detallado, que se puso a disposición del público; las operaciones del confinamiento sólo se autorizaban por cinco años, y la renovación quedaba sujeta a una evaluación de su desempeño; el noventa y cinco por ciento de la superficie del predio se destinaría a desarrollar un plan de rescate de las poblaciones de cactáceas bajo los lineamientos de la Conabio;²⁸ se preveía la constitución de un comité técnico-científico con especialistas de la UNAM y de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; se creaba un mecanismo de participación social en la vigilancia, consistente en un comité ciudadano de hasta quince personas nombrado por la autoridad municipal que tendría acceso a las instalaciones y a la documentación en cualquier momento; la empresa se obligaba a proporcionar, un día por semana, consulta médica gratuita a los habitantes del municipio y a emplear mano de obra originaria del mismo para labores no especializadas.²⁹ Todo eso era en vano, porque la consulta técnica no había logrado convencer a ninguno de los que se habían moviliado en contra del proyecto.

Junto con la suscripción del convenio, la Profepa publicó un desplegado en los periódicos en el que se señalaba que “las autorizaciones federales son un requisito necesario pero no suficiente para la operación de un confinamiento de residuos peligrosos [y que por tanto] la empresa debe cumplir con la legislación estatal de la materia, cuya interpretación y aplicación compete exclusivamente a las autoridades locales”.³⁰ Con esa referencia no sólo se dejaban a salvo las atribuciones de las autoridades locales; también se trataba de dejar claro que si ellas no estaban de acuerdo con la decisión de la Federación, tendrían que asumir la responsabilidad de ejercerlas.

Lo cierto es que habíamos suscrito el convenio con plena conciencia de que no tendría respaldo alguno en el ámbito local; es decir, que si bien existían argumentos para defenderlo en el terreno del derecho y la técni-

²⁸ Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad.

²⁹ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *op. cit.*, nota 2.

³⁰ Desplegado aparecido en *La Jornada, Excélsior y Novedades* el 25 de noviembre de 1995. Tres años después, el gobierno mexicano sería sancionado por un tribunal arbitral por haber “permitido” la actuación del municipio y del Estado en contra de Metalclad.

ca, era muy probable que la oposición local impediría su puesta en práctica, cosa que finalmente ocurrió.

4. *El sendero de los litigios*

La suscripción del convenio de concertación desató una fuerte reacción del gobernador Sánchez Unzueta, quien al día siguiente publicó un desplegado en los periódicos protestando por la decisión que consideraba arbitraria. Los dimes y diretes entre funcionarios hicieron las delicias de los medios de comunicación y con ello se inició una confrontación abierta entre el gobierno estatal y el federal. Pero las consecuencias más importantes no se dieron en el terreno de la opinión pública al que tanto temen los políticos, sino como resultado de la transformación de los conflictos en litigios en el terreno del derecho. Se trata fundamentalmente de tres litigios: primero, el juicio de amparo que promovieron las autoridades municipales de Guadalcázar para tratar de anular el Convenio de Concertación, que terminó resolviéndose a favor de las autoridades ambientales federales; un juicio arbitral que Metalclad emprendió en el ámbito de América del Norte contra México para obtener una compensación por no haber podido operar el confinamiento y como resultado del cual el gobierno federal tuvo que pagar casi diecisiete millones de dólares; y, tercero, una controversia constitucional por la cual el gobierno de San Luis Potosí impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de México la decisión del gobierno federal de “descontar” la indemnización de las participaciones de impuestos federales que le corresponden al estado. Antes de entrar al laberinto auténticamente kafkiano de lo que significa cada uno de estos juicios para los actores sociales, es indispensable presentar un esbozo esquemático de lo que se trató en los principales juicios y del resultado al que condujo cada uno de ellos.

El amparo que promovieron las autoridades municipales de Guadalcázar con el apoyo del gobierno del estado tenía algo de extravagante, por decir lo menos. Cualquier estudiante de leyes sabe que el juicio amparo es el principal recurso que el orden jurídico mexicano brinda a los gobernados, no a los gobernantes, para oponerse a los actos de estos últimos que violan sus garantías constitucionales. De hecho, ese fue el argumento con el que el juicio se resolvió en contra de las autoridades de Guadalcázar, y que validaba el Convenio de Concertación que hubiese hecho posible la apertura del nuevo confinamiento y la restauración del sitio. Sin

embargo, esta simple aclaración tardó en llegar cuatro años y medio. Mientras tanto, el convenio no se podía ejecutar, porque el primer juez que conoció del caso otorgó la suspensión provisional del mismo. ¿Qué pasó en todo ese tiempo? Casi tres meses después de recibir la demanda, el juez segundo de Distrito en San Luis Potosí se declara incompetente (arguyendo que el domicilio de las autoridades ambientales federales era la ciudad de México), por lo que remite el caso a otro juez en el Distrito Federal. Este último sí se declara competente pero tarda catorce meses en cerrar (“sobreser”) el juicio porque el municipio “no es titular de garantías individuales” y porque la instancia legal precedente que debió ejercer el municipio es la controversia constitucional. Pero la sentencia fue impugnada por el municipio de Guadalcázar (para ganar tiempo) arguyendo cuestiones procedimentales, por lo que el juez tuvo que reponer todo el procedimiento. No fue sino hasta junio de 2000 cuando se produjo una sentencia que surtió efectos jurídicos pero que en la práctica resultaba tardía; que el conflicto ya se había desplazado a un espacio jurídico distinto, el de América del Norte.

A la mitad de la farragosa opereta de los litigios se produjo un interludio que, a pesar de su carácter ligero, habría de tener graves consecuencias en el desenlace final. El 20 de septiembre de 1997, tres días antes de concluir su mandato, el gobernador Sánchez Unzueta, sin mediar consulta pública alguna, expidió un decreto para establecer un área natural protegida en el municipio de Guadalcázar, incluyendo al predio del confinamiento. La motivación que invocaba el decreto era la preservación de importantes especies de cactáceas de la región, pero su verdadera intención, que obviamente se filtró a los medios de comunicación, era la de impedir en forma definitiva la operación del confinamiento. Más adelante, México perdería un juicio arbitral por este gesto de dignidad regional que no fue posible justificar en el terreno del derecho.

En octubre de 1996, después de intentar la apertura del confinamiento por diversos medios, incluyendo la consabida intervención del embajador de los Estados Unidos, Metalclad dio por muerto el proyecto e inició los trámites para la formación de un tribunal arbitral, de acuerdo con el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Era la primera vez que el Estado mexicano se enfrentaba a la necesidad de justificar el ejercicio del poder público sobre una empresa en el contexto institucional del TLCAN. El procedimiento arbitral previsto en el tratado es sumamente complejo, ya que incluye la integración

de un tribunal *ad hoc* (compuesto por tres árbitros) y el establecimiento de diversas reglas que habrán de regir en el procedimiento. Una de ellas es la relativa al lugar del arbitraje y su importancia radica en que, una vez pronunciado el laudo, el perdedor puede recurrir a los tribunales de dicho lugar para exigir la revisión del mismo. En este caso se acordó que el lugar del arbitraje sería la ciudad de Vancouver, en Canadá, por lo que la decisión del Tribunal podía ser revisada, como de hecho lo fue, por la Suprema Corte de la provincia de Columbia Británica.

Al trasladarse a la esfera jurídica de América del Norte (lo que no sólo significa llevar las cosas al terreno del derecho sino también ponerlas fuera del alcance del Estado nacional), el conflicto se transfiguró tanto, que incluso cambiaron las posiciones de los protagonistas. Lo que había comenzado como un conflicto entre algunas fuerzas locales de S. L. P. y Greenpeace, por un lado, contra Metalclad, funcionarios federales y expertos, por el otro, se convertía en un conflicto en el que Metalclad y el gobierno federal de México (incluidos la Semarnap y la Profepa) pasaban a ser adversarios. El hecho resultaba particularmente irónico para la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a quien correspondía asumir la representación legal del gobierno mexicano, y que tenía ahora que combatir a quien apenas un año atrás estaba defendiendo como una empresa víctima de la hostilidad local.

Fueron muchas las cuestiones que enfrentó el tribunal arbitral, y más adelante señalaré las más importantes. Aquí basta con señalar que el tribunal llegó a la conclusión de que tanto el municipio de Guadalcázar como el estado de San Luis Potosí habían llevado a cabo acciones que equivalían a una expropiación de los derechos de Metalclad y que, por tanto, México tenía que compensar los daños causados. En su laudo, el tribunal concluyó que “México, a través de sus gobiernos locales de S. L. P. y Guadalcázar, interfirió con, e impidió la operación por parte de Metalclad del confinamiento”. Después de una larga argumentación, el tribunal “sostiene que Metalclad no fue tratado justa y equitativamente de acuerdo con el TLCAN y concede la reclamación relativa al artículo 1105”. En su cálculo de la indemnización, el tribunal dedujo el costo de la limpieza del sitio y aún así llegó a la cantidad de 16 millones 685 mil dólares de los Estados Unidos como compensación que México debía pagar a Metalclad.

Después de la resolución del tribunal arbitral, México todavía tenía la oportunidad de impugnar la legalidad del procedimiento seguido por aquél

ante la corte de Columbia Británica. Y ahí surgió algo sumamente interesante. La corte encontró que el tribunal arbitral nunca debió haber entrado al análisis de ciertos temas (como las facultades municipales en la materia), pero al mismo tiempo determinó que el famoso decreto protector de cactáceas, que para el tribunal no había sido definitivo, era equivalente a una expropiación y que, por tanto, era suficiente motivo para darle la razón a Metalclad. A pesar de que la corte daba la oportunidad para reabrir el proceso, México se dio cuenta de que el caso estaba perdido y llegó a un convenio con Metalclad para el pago de la indemnización.

Puede comprenderse porqué la decisión del caso Metalclad ha despertado tanta indignación en la discusión ambiental internacional. Más adelante tendremos oportunidad de examinar los extraños argumentos que pesaron en la decisión. Sin embargo, también encontraremos que la confusión que ha privado en México, tanto en la legislación como en la práctica administrativa en el ámbito de los estados, en lo que se refiere al papel de los municipios en este tipo de decisiones, nos obliga a reconocer que existen profundas debilidades institucionales que impiden una gestión ambiental jurídicamente sólida.

Pues bien, cuando todos pensábamos que los litigios en torno al caso Metalclad habían concluido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emprendió lo que pocos nos hubiéramos imaginado: lo que los mexicanos llaman “cobrarse a lo chino”. En 2002 decidió descontarle al estado de San Luis Potosí los diecisiete millones de dólares que el gobierno federal tuvo que pagar a Metalclad, como resultado del litigio, de las participaciones de impuestos federales que le corresponden. Evidentemente, el gobierno del estado ha impugnado esa decisión por medio de una controversia constitucional. Al momento de escribir esto no hay indicios del resultado que este nuevo juicio pueda tener. De cualquier modo, esto significa que el conflicto ha vuelto a casa y será muy interesante ver cómo se resuelve en los nuevos aires que respira la Nación.

III. LAS MIL Y UNA VENTANILLAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL

Hasta ahora apenas he narrado los hechos más importantes del caso Metalclad. Lo que me propongo hacer a continuación es reconstruir el significado del conflicto para los actores participantes, en cada uno de los procedimientos a través de los cuales el conflicto se iba canalizando. Como en cualquier otro caso, lo que vemos aquí es una movilización de

intereses económicos, posiciones políticas y percepciones culturales que son inseparables de la cuestión ambiental, no importa qué tan estrictamente pueda definirse esta última por la ley o por la ciencia. Por eso he insistido en que, si queremos entender lo que ocurre “en la realidad” y al mismo tiempo queremos evitar el riesgo de caer en que este o cualquier otro caso no representa nada porque presenta condiciones “muy especiales”, tenemos que pensar el problema con las categorías de la sociología y la antropología. Vuelvo entonces a la pregunta inicial del presente trabajo (¿qué sentido tiene el derecho para los actores sociales en el campo ambiental?) y trato de descomponerla en dos momentos. Primero, identificando lo que significa para los diversos actores el procedimiento jurídico en el que están actuando —para lo cual exploro sus respectivas posiciones y “disposiciones” (*habitus*)— y segundo, viendo cómo el derecho da forma (y al mismo tiempo trans-forma) las relaciones y los conflictos entre los actores sociales. La imagen que surge no es la que nos pintan los expertos en derecho ambiental ni el mundo feliz de la LGEEPA. Ciertamente, ese efecto de transformación no ocurre en el vacío o en algún momento estelar de la historia; tiene lugar en el contexto de procedimientos concretos, de los cuales hay una enorme variedad, como veremos a continuación. El caso Metalclad nos permite contemplar esa diversidad. Entender lo que se pone en juego en cada uno de los procedimientos (y no sólo los de la LGEEPA) es indispensable si queremos pensar en serio cuáles serían alternativas mejores.

Cuando observamos las estrategias de los actores en el contexto de determinados procedimientos, encontramos que el derecho no es para ellos solamente un conjunto de restricciones, sino que también es un repertorio que les ofrece diversos cursos posibles de acción. Todo el que ha participado conscientemente en un conflicto jurídico sabe que la otra parte “se agarra de” tal o cual artículo de algún ordenamiento de tal o cual doctrina para salirse con la suya. Aquí lo que me interesa señalar es que, además de que el derecho impone condiciones a los actores, éstos tienen por lo general la posibilidad de adoptar más de un curso de acción y de legitimar su opción en alguna parte del orden jurídico. Por eso es importante considerar tanto las condiciones como las consecuencias de las estrategias jurídicas que los actores han adoptado.

Para dar cuenta de la complejidad del conflicto, es importante señalar que éste se despliega en varios niveles geográficos de interacción social. Si recurriéramos al símil del juego, podríamos decir que en el campo ambien-

tal no siempre participan los mismos jugadores ni es siempre la misma cancha. Con un poco de paciencia podemos ver que lo que está en juego varía según el contexto. En el contexto de San Luis Potosí, la cuestión central es: “nos traen su basura (de otra parte)”, que en este caso es mucho más que el síndrome NIMBY, ya que el malestar contra el centralismo había adquirido, en la vida política de S. L. P. más que en ninguna otra región del país, una fuerte connotación política en los años anteriores al conflicto. Por su parte, en el contexto del derecho, no está en juego solamente la legislación ambiental, sino también el uso de la fuerza como último recurso para hacer cumplir la ley, que como veremos carecía de legitimidad en un caso como este. A su vez, en el contexto de la política ambiental nacional, están en juego al menos dos cosas: por un lado, un proyecto que permitía ampliar la capacidad de tratamiento de residuos peligrosos en el país, pero que estaba asociado con una grave violación a la ley ambiental; y está también en juego la posibilidad de aplicar la normatividad ambiental (nos referimos a los requerimientos técnicos de los confinamientos) de manera que resulte convincente para la opinión pública. Estos dilemas, digamos “internos” a la política ambiental mexicana, se articulan con (pero también se distinguen de) lo que está en juego en otro contexto más: el internacional, donde Greenpeace representa la posición contraria a los confinamientos, como una cuestión de principio, y en el cual contará con adhesiones simbólicas nada despreciables. En el mismo debate internacional, una cosa más que está en juego es el papel de las empresas norteamericanas. No hace falta abundar sobre el lugar que ellas ocupan en el imaginario del debate global para reconocer la existencia de prejuicios (tanto a favor como en contra) respecto de un actor como Metalclad. Obviamente, el conflicto es más que un simple juego, pero el símil nos permite ver que en realidad se trata no de un asunto sino de muchos. Veamos ahora el modo en que de esos asuntos aparecieron en cada uno de los procedimientos jurídicos por donde se canalizó el conflicto.

1. *El centralismo de una clausura*

Cuando la Sedue clausuró, a principios de los años noventa, el confinamiento de La Pedrera, ese acto de autoridad tenía un sentido evidente: impedir que siguieran llegando residuos peligrosos a un sitio en el que no podían confinarse con la más mínima seguridad. Todos los actores coincidían en darle ese sentido y no otro. No obstante, la palabra “clausura”

terminó teniendo otro significado. Quienes se movilizaron en contra del nuevo confinamiento demandaban que “no se levantara la clausura”, cuando en realidad a lo que se oponían era a que comenzara a funcionar el nuevo. En el terreno técnico-jurídico, confundir un tiradero con un confinamiento que cumple la normatividad es como confundir un autobús de pasajeros nuevo con el camión desvencijado que se fue a una barranca el mes pasado con cuarenta personas a bordo y que nos ha dejado un mal recuerdo. Pero en el terreno de las percepciones locales, esas dos cosas pueden significar lo mismo: que sigan trayendo su basura de otras partes. Desde esa perspectiva, tenía mucho sentido agrandar la acepción de “clausura” y seguir luchando por su mantenimiento. La calamidad puede volver a ocurrir, por flamante que parezca el nuevo modelo.

Pero hay algo más, la lucha por el mantenimiento de la clausura revela una percepción profundamente centralista del problema. Todos los que se opusieron al proyecto dirigían sus demandas a las autoridades ambientales federales, las que indudablemente tienen atribuciones legales para tomar decisiones en un caso como este. Pero a nadie se le ocurrió que también las autoridades locales podían tener atribuciones legales para actuar y, por tanto, nadie preguntó lo obvio: si la comunidad y las autoridades locales no querían el confinamiento ¿por qué no lo clausuraron ellas mismas? Ciertamente, a fines de 1994, cuando ya estaban muy avanzadas las obras del nuevo confinamiento, las autoridades municipales colocaron unos sellos de clausura en la obra, que Metalclad ignoró olímpicamente. Más allá de lo reprochable de la conducta de la empresa, sigue siendo válido preguntarse por qué la clausura no se consumó. Es decir, ¿por qué no recurrió el municipio a la fuerza pública para impedir la obra? Como sabemos, cuatro meses después de esa clausura simbólica por el municipio, una movilización social frustró la apertura del confinamiento. ¿Cómo es que “la sociedad” (o sea un grupo de personas indignadas) puede hacer lo que el poder público es incapaz de hacer?

El municipio de Guadalcázar es algo que se presenta como una instancia del poder público pero que en realidad carece de lo que la sociología política clásica definió, hace más de un siglo, como un rasgo fundamental del Estado moderno: el uso legítimo de la fuerza. Quiero poner en el centro del análisis la debilidad del poder municipal, no sólo porque tuvo consecuencias importantes en este caso, sino también porque constituye un rasgo generalizado del Estado mexicano contemporáneo. Volveré a esta cuestión en varios de los apartados que siguen.

2. *El iluminismo fallido de una recomendación*

Como hemos dicho, desde un principio, el caso ameritó la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que emitió la recomendación de febrero de 1992, donde se ponía un fuerte acento sobre la necesidad de dar “a conocer a toda la población... los beneficios que producen los confinamientos de residuos industriales apegados a la legislación vigente...”.³¹ Es interesante hacer notar que la recomendación no exhorta a la autoridad federal a impedir la operación de un nuevo confinamiento,³² acerca de lo cual siempre podremos responder que quedó “atrapada” por un espíritu tecnocrático. Tampoco menciona el ámbito de competencia del municipio. En el contexto de nuestro argumento, sería una tentación interesante afirmar que la lógica del procedimiento excluye la problemática de las atribuciones municipales. Pero la realidad es más pueril que eso. Se trata de un indicio más de que en esa época los juristas mexicanos no habían registrado la gravedad de la situación de las atribuciones municipales en la materia.

Más interesante aún resulta reflexionar sobre el fracaso de la recomendación de la CNDH que, en el mejor espíritu habermasiano, exhorta a los actores a deliberar para encontrar un entendimiento compartido sobre el problema que les ocupa; fracaso que se explica por las posiciones y las disposiciones de algunos de los actores.

A pesar de que no pueden hacerse valer por medios coercitivos, las recomendaciones de la CNDH constituyen una novedad muy importante de la vida pública mexicana, porque ponen a disposición de las organizaciones civiles argumentos jurídicos y referencias fácticas que les permiten legitimar sus demandas. O, como dirían los antropólogos, amplían notablemente su repertorio jurídico. Aquí el problema era que la recomendación iba en sentido opuesto a lo que demandaba la movilización social. Greenpeace, en particular, hubiese sido la última organización dispuesta a difundir los beneficios de los confinamientos, por el simple hecho de que su visión ambiental es totalmente opuesta a ellos.

Del mismo modo, no sorprende que el gobierno del estado haya desatendido por completo la recomendación, pues en la medida que avanzaba el conflicto, ello hubiese significado, a querer o no, apoyar el proyecto

³¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 21/92.

³² Simplemente le recomienda realice una estricta supervisión en caso de autorizarlo.

de Metalclad, es decir, ponerse del lado de quienes traían su basura de otras partes, apoyados además por un permiso otorgado por las autoridades federales “desde un escritorio” (como si en las regiones dieran los permisos montados a caballo o bajo la sombra de un sauce). La fuerza de la identidad regional, definitoria de la posición del gobierno del Estado, era mucho mayor que la virtuosa combinación de ciencia y derecho que exhalaba la recomendación de la CNDH.

3. La licencia estatal y la apretada horma de la Constitución

Como sabemos, en 1993, el gobierno estatal había autorizado el confinamiento a través de una licencia de uso del suelo. También sabemos que, a pesar de todos los agravios que Metalclad pueda haber infligido al estado, su gobierno no encontró (quizá ni siquiera buscó) argumentos jurídicos para revocar esa licencia. Vale la pena reflexionar sobre el sentido que tiene, para el gobierno del estado, la capacidad de otorgar licencias de uso del suelo. Pero antes conviene recordar que, en el derecho ambiental mexicano, una de las contradicciones más generalizadas entre la Constitución y las leyes de los estados es la que se refiere precisamente a los usos del suelo. Todo comenzó en 1983, cuando a iniciativa de Miguel de la Madrid, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar a los municipios, entre otras, la capacidad de controlar los usos del suelo. A pesar de ello, en San Luis Potosí esa atribución la siguió ejerciendo el gobierno del estado, sin que ningún actor político relevante reparara en ello.

Muchos años después, frente al tribunal arbitral, los abogados del Estado mexicano tratarían de hacer valer que, en México, el municipio cuenta con atribuciones que Metalclad ignoró por completo, lo cual es cierto. Pero los poderes del estado de San Luis Potosí habían hecho lo mismo. Guadalcázar era más que una mera colección de poblados de “casas de barro y cañabrava”, pero aún con su pasado glorioso como centro minero en la época colonial, era tan predominantemente rural que a nadie sorprendería el hecho de que nunca antes la autoridad había expedido una licencia de construcción, no se diga una regulación de usos del suelo. La reforma al artículo 115 constitucional era tan reciente, que en Guadalcázar “muchas cosas carecían de nombre”, y otras simplemente no existían, como la capacidad gubernamental de controlar las acciones humanas que cambian el

paisaje. Desde 1983, todos los años, el primero de septiembre, el presidente Miguel de la Madrid, “con un grande alboroto” daba a conocer a la nación que los estados estaban adaptando su legislación para hacerla congruente con la reforma municipal, pero en la letra menuda muchos habían omitido la aparentemente insulsa frase “usos del suelo”. Si los medios de comunicación hubiesen registrado esa vasta operación de escamoteo de las atribuciones de los municipios por los poderes de los estados, hubieran hablado de una “truculenta demostración pública” del poder de los gobernadores. Pero en realidad se llevó a cabo con una gran discreción. Aunque el asunto fue objeto de algunos análisis académicos,³³ sólo se logró “desenterrar” quince años después cuando, en el litigio internacional, se hizo evidente que la legislación del estado de S. L. P. estaba tan llena de contradicciones, que parecía tener la misma “resonancia hueca de un enorme calabazo lleno de piedras” de la vieja armadura que José Arcadio Buendía encontró cuando andaba buscando oro.

Hasta aquí el abuso de García Márquez. A donde queremos llegar es que la aparentemente insípida figura jurídica “licencia estatal de uso del suelo”, es portadora de un sentido particularmente claro y fuerte para el gobierno del estado: significa nada menos que el poder de autorizar o no cualquier obra importante en el estado, lo cual explica que no haya hecho esfuerzo alguno para transferirla a los municipios, como marca la Constitución. Los funcionarios de San Luis Potosí no sólo tenían plena conciencia del problema,³⁴ sino que, cuando se discutió la reforma a la LGEEPA (precisamente en los mismos meses en que el conflicto de Metalclad entraba en su fase más aguda), su propuesta era en el sentido de restringir la transferencia de atribuciones a los municipios y reconocer la importancia de los gobiernos estatales en la gestión ambiental.

Por lo demás, se trata de una postura perfectamente comprensible, aunque sea problemática desde el punto de vista constitucional. En la conversación privada con cualquier funcionario estatal se nos indica que resulta muy riesgoso transferir poderes jurídicos donde no hay condiciones para su ejercicio. Sin sarcasmo alguno digo que ese me parece un argumento

³³ Azuela, Antonio, “Obedézcase pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana”, *Alegatos*, México, vol. 10, septiembre-diciembre de 1987; *idem*, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

³⁴ Comunicación personal del coordinador de Ecología del Gobierno del Estado, Pedro Medellín al autor, junio de 1994.

válido. El problema es que, en el caso del confinamiento, el gobierno de Horacio Sánchez no preparó un argumento jurídico para justificar su estrategia. Actuó solamente en el terreno de la política, para después perder en el terreno del derecho. Es importante reconocer, sin embargo, que si bien hoy es fácil calificar de inconstitucionales las condiciones que impedían a los municipios el ejercicio de sus atribuciones en S. L. P., lo cierto es que la reforma municipal no es algo que podía haberse puesto en práctica de la noche a la mañana. No es exagerado decir que el conflicto por el confinamiento “tomó desprevenidas” a las instituciones de San Luis Potosí,³⁵ y que lo mismo hubiese ocurrido en por lo menos otros diez estados de la República. Para que las instituciones locales hubiesen podido soportar la carga de un caso tan complejo como el que nos ocupa, hubiesen requerido algo que aún hoy es difícil imaginar en cualquier municipio del país: leyes que reglamentan el ordenamiento ecológico del territorio en manos de los ayuntamientos; equipos locales de planeación que despliegan una visión del territorio suficientemente clara como para indicar restricciones para instalaciones como los confinamientos; procedimientos de consulta pública en los que la voluntad popular pudiese asumir una forma jurídica. Nada de eso se construye de un día para otro y menos en un estado como S. L. P., que había pasado los últimos años jaloneado por conflictos políticos. En todo caso, el hecho de que la licencia estatal no haya sido revocada colocó al gobierno del estado en una situación difícil a lo largo (y sobre todo al final) del conflicto.

4. *La consulta técnica y su abuela desalmada*

Dice Ulrich Beck que “la tecnocracia ecológica es la hija, o quizá la nieta no deseada y no amada, de la protesta ecológica”.³⁶ Lo que se vivió durante la consulta técnica que coordinó la Profepa en la primera mitad de 1995 para discutir el confinamiento de La Pedrera, ilustra de manera elocuente esa relación genealógica entre las organizaciones ambientalistas y la burocracia ambiental.

La consulta técnica fue el único de los diez procedimientos que aquí describimos, en el que se podían hacer explícitos los diversos puntos de

³⁵ Con toda intención me expreso como si las instituciones “pensaran”, en el sentido de Douglas, Mary, *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986.

³⁶ Beck, *op. cit.*, nota 8, p. 169.

vista sobre el problema central de qué hacer, oportunidad que el sociólogo no puede dejar pasar para reflexionar sobre la hipótesis habermasiana de la comunicación racional. Era el procedimiento en el que parecía posible deliberar en forma abierta y sin formalidades si los niveles de riesgo del nuevo confinamiento eran suficientemente bajos para aceptar su operación. Pero era también el momento en el que podían aflorar las (pre-)disposiciones de los participantes. Podemos ver entonces que ellos no adoptan sus posturas en un limbo impersonal, con la ley en una mano y el manual científico en la otra. Incluso las percepciones que se tienen sobre cómo “el otro” ve el mundo juegan un papel en la interacción.³⁷ Insistimos, esos no son rasgos que hagan excepcional este caso. Todos los casos tienen una dimensión subjetiva que de alguna manera pesará sobre el resultado. En lo que sigue me referiré, primero, a la forma en que se expresaron los argumentos y las percepciones en conflicto, enseguida a la relación entre los argumentos y las posiciones de los actores, y finalmente a los elementos dominantes del debate en los diferentes planos geográficos (municipal, estatal, nacional e internacional) de la comunicación ambiental.

Haciendo a un lado las tensiones internas que se generaban dentro de cada una de las organizaciones que se vieron enfrentadas en la consulta técnica,³⁸ en ella se hizo evidente la división entre visionarios y pragmáticos respecto a la conveniencia de permitir la apertura del nuevo confinamiento de La Pedrera. En el ámbito mundial, Greenpeace mantiene una lucha frontal contra los confinamientos como una cuestión de principio. Su capítulo mexicano simplemente fue congruente con esa visión. Las evidencias que se presentaron en la consulta sobre la idoneidad del sitio (acerca de la impermeabilidad del suelo y otros factores)³⁹ eran tan abrumadoras, que prefirió recurrir al juego de las cartas marcadas al que

³⁷ Quizá no sea trivial señalar que Fernando Bejarano y yo habíamos sido compañeros en una organización solidaria del movimiento urbano popular a principios de los años ochenta y que, peor aún, ambos habíamos hecho nuestros estudios de licenciatura en la Universidad Iberoamericana.

³⁸ Dentro de la Semarnap, por ejemplo, no todos compartían la misma visión. Fue por instrucciones de la propia secretaria Julia Carabias, cuyos antecedentes políticos la colocaban más cerca de las organizaciones sociales que del gremio de los ingenieros, que se prolongó la consulta mucho más de lo que los ingenieros hubiesen querido.

³⁹ Sobre este punto se pueden encontrar tanto las posiciones de Profepa como las de Greenpeace en Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *op. cit.*, nota 2.

ya me referí más arriba. Esa era la salida más fácil del laberinto kafkiano de las evidencias y las contraevidencias, lo cual puede ser reprochable pero es comprensible, si se reconoce que deriva del conjunto de disposiciones que conforman el *habitus* de quienes colaboran sinceramente con Greenpeace. Cuando alguien se siente poseedor de una verdad intrínsecamente superior a la del adversario (quien además por principio estaría en una posición moralmente inferior por representar al aparato “tecno-burocrático” del Estado), no siente remordimiento alguno en construir una visión *ad hoc* de los hechos: los bebés con espina bífida, que había inventado Evangelina Núñez, así como los residuos radiactivos, en los que Greenpeace había traducido la radioactividad natural del terreno, se vuelven tan reales como las convicciones de los actores. Para ello basta con tener bien interiorizada la visión de un planeta sin confinamientos.

Por cierto, cuando el desarrollo tecnológico (y el derecho ambiental) hagan posible que no haya más confinamientos nuevos en el planeta, habrá que agradecerse a ese tipo de movilizaciones. Pero mientras llega ese luminoso día hay que hacerse cargo de al menos un problema: hoy por hoy los riesgos de los confinamientos resultan insignificantes junto a los problemas que genera el modo en que se dispone de gran parte de los residuos peligrosos.

Ahora bien, oponerse a cualquier confinamiento, por seguro que sea, puede parecer a los ojos de un observador cualquiera tan ostensiblemente irracional, que es mejor aceptar (al menos públicamente) las reglas del juego y sacar el mayor provecho de ellas. Es lo que la sociología denomina un “actor competente”. Y si la aplicación razonable de esas reglas conduce a que un confinamiento como el de La Pedrera represente un riesgo insignificante comparado con sus ventajas, siempre se puede recurrir a la estrategia de torcer los datos (lo que en el contexto mexicano se puede hacer con total impunidad) así como a la de hacer un uso selectivo de esas reglas. Así, por ejemplo, Greenpeace insistía en que “se violan las especificaciones de la Norma Oficial Mexicana relativas a la selección del sitio”,⁴⁰ refiriéndose al requisito de que los confinamientos deben ubicarse por lo menos a 500 metros de cualquier corriente de agua. Pero omitía mencionar que la misma norma añade, inmediatamente des-

⁴⁰ Greenpeace México *et al.*, *Dictamen ciudadano a la auditoría ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí*, mimeo., 1995.

pués de establecer los requisitos, que “se podrá autorizar la realización de medidas y obras, cuyos efectos resulten equivalentes a los que se obtendrían del cumplimiento de los requisitos previstos en los puntos anteriores, cuando se acredite su efectividad”.⁴¹ Obviamente, la discusión tiene entonces que trasladarse a considerar la efectividad de las obras que el proyecto proponía. Pero eso resulta demasiado complicado y es más fácil terminar la discusión proclamando, sin más, que se viola la norma. Muy pocos tendrán la paciencia de escuchar las diferentes versiones sobre la efectividad de las “medidas equivalentes”. Una excepción establecida de manera expresa por la propia norma se convierte, con el uso oportunista, en una violación a la norma.

Adicionalmente, Greenpeace utilizaba una estrategia argumentativa bastante frecuente en el campo ambiental, que consiste en colocar las exigencias más extremas imaginables. A pesar de que La Pedrera parecía ser un sitio ideal para instalar un confinamiento, porque no se localizó cuerpos de agua subterránea que pudiesen contaminarse, además de que el suelo parecía ser altamente impermeable, Greenpeace insistía en que era indispensable elaborar “modelos geo-hidrológicos que permitan interpretar razonablemente los flujos de agua en el subsuelo” (*idem*). Resulta que no existía la información necesaria para construir esos modelos ¡porque ahí nunca se había podido encontrado agua! Lo cual equivale a exigir los datos del censo para saber con mayor exactitud lo que pasa con la población de un territorio despoblado. El asunto se volvía más absurdo cuando se pensaba que en el confinamiento no estaría permitido depositar residuos en estado líquido. Desde mi condición de lego nunca entendí qué es lo que podría llegar a filtrarse por ese suelo tan impermeable, si además todos los residuos se depositarían en estado sólido. Mi percepción era que exigencias como las que se formulaban para un confinamiento en México no existen ni se cumplen en ninguna parte del mundo, cosa que después pude comprobar por diversos medios. Estábamos ante una estrategia argumentativa que logra ocultar lo que en realidad es una oposición a cualquier confinamiento. Desde una ética liberal esa estrategia puede no ser reprochable,⁴² pero una mirada sociológica permite reconocer en

⁴¹ Norma Oficial Mexicana NOM-055-ECOL-1993.

⁴² Los ciudadanos (no así los funcionarios públicos) no tienen por qué hacerse cargo de todas las normas del orden jurídico y tienen derecho a utilizar los argumentos que más les convienen.

ella un uso bastante habilidoso del repertorio que ofrece el derecho positivo. Esto es muy importante, porque la situación a la que todo esto conduce corresponde a la definición de la “sociedad del riesgo”, en la cual la ciencia institucionalizada no alcanza a producir soluciones convincentes para todos y quienes se movilizan para defender el ambiente terminan siendo víctimas de la “política de la aporía”.⁴³ Aunque algunos de los participantes —sobre todo los más cercanos— sientan que está viviendo una farsa, para cualquier observador medianamente distante lo que hay es un desacuerdo científico y, por tanto, una fuente razonable de duda. No hace falta que esto se generalice al conjunto de la sociedad; basta con que los veinte individuos que están discutiendo el asunto en el campo ambiental caigan en esa lógica para que tanto los medios de comunicación como los órganos del Estado se vean envueltos en la misma situación de incertidumbre y déficit de legitimidad que consigna la sociología del riesgo para las sociedades altamente industrializadas. Creo que vale la pena incurrir en esta larga argumentación, porque es a través de este tipo de ejemplos donde podemos ver las mediaciones simbólicas de la crisis ambiental. Esta última no se expresa en una serie de manifestaciones físicas que sean percibidas por “la sociedad” como un todo y que sean objeto de alguna respuesta (racional o no) a través de las instituciones del Estado. Más bien esa crisis es procesada (re-construida) por actores concretos, en un campo social específico en el que los problemas son continuamente redefinidos a partir de una diversidad de marcos de referencia que están dados por las experiencias y las “tomas de posición” por las que los individuos han pasado a lo largo de sus vidas.

La posición pragmática era la defendida por Profepa. Obviamente también se fue construyendo a partir de nuestras disposiciones iniciales, que terminaron expresándose en una lógica que no tengo problema en calificar de tecno-burocrática, a pesar del esfuerzo de deliberación con el que emprendimos la consulta. Esa posición se construyó a partir de un equipo formado básicamente por ingenieros, que veían en el proyecto de Metalclad la oportunidad de ampliar la capacidad de confinamiento en el país, combinada con la posibilidad de restaurar el sitio que habían contaminado los Aldrett. Tanto los resultados de la auditoría en la que participaron dos firmas privadas, como las opiniones de los científicos de cuatro instituciones distintas, confirmaban la postura inicial.

⁴³ Beck, *op. cit.*, nota 8, p. 59.

Era previsible que, a pesar de haber iniciado una consulta pública, y no obstante que la ley no nos obligaba a ello, aquella se desarrollaría en un ambiente de animadversión, en el que inmediatamente se polarizaron las posiciones y se expresaron, incluso desde el lenguaje corporal, los prejuicios de todas las partes. Muy pronto se hizo evidente la dificultad para establecer una comunicación directa con la comunidad. Restricciones de agenda y presupuestales hacían muy difícil la organización de reuniones de expertos en Guadalcázar, aunque lo cierto es que no hicimos el esfuerzo extra que ello hubiese requerido. Como las primeras reuniones fueron en la ciudad de México, la comunidad se convirtió en un fantasma y su lugar lo tomó Greenpeace. Probablemente con un formato distinto (menos expertos y una mayor disposición de los funcionarios de Profepa para viajar hacia el lugar) se hubiesen podido registrar los diferentes puntos de vista en el ámbito local,⁴⁴ aunque difícilmente las autoridades federales hubiesen sido bien recibidas.

Dos indicios consolidaron mi posición a favor del proyecto. Primero, que el Instituto de Geología de la UNAM, cuya opinión había solicitado Greenpeace por desconfianza al Instituto de Ingeniería, también manifestaba que el sitio era apto. Segundo, que la propia Julia Carabias, cuyos antecedentes, como se ha dicho, la colocaban más cerca de las organizaciones sociales que del gremio de los ingenieros, quedó convencida de que la ciencia estaba del lado del proyecto cuando tuvo oportunidad de presenciar la discusión científica con todos sus participantes.

En todo caso, nuestra posición como autoridades ambientales parecía muy cuestionable, justamente porque tenía todas las connotaciones negativas que resuenan con la palabra “pragmático”. Las cactáceas que viven en el predio se conservarían, porque la empresa mantendría una cerca como no habría otra en la región. No sólo La Pedrera se convertiría en el sitio más difícil de saquear, sino que Metalclad estaba dispuesto (aunque desde luego esto no era un gesto filantrópico) a mantener un vivero de acuerdo con los requerimientos que dictase la Conabio. Más chocante aún para la sensibilidad visionaria, resultaba lo que parecía nada menos

⁴⁴ Sobre todo, hubiese sido posible constatar las supuestas diferencias entre los que vivían más cerca de La Pedrera (que aparentemente estaban más a favor, porque el confinamiento traería empleos) y los habitantes de la cabecera municipal, que se movilizaban en contra, más por dignidad local (el viejo y muy criollo orgullo minero) que por miedo a los riesgos ambientales del confinamiento.

que un chantaje: Metalclad restauraría la parte contaminada del sitio sólo si le permitían operar el confinamiento nuevo —el hecho de que Metalclad compró un sitio previamente contaminado se puede perder de vista al calor de la lucha—. Tratándose de una multinacional estadounidense, la indignación que produce esa postura es previsible y, aunque esto sea enteramente ajeno a la idea moderna del derecho, colocarse en contra de una empresa como esa convoca más simpatía que colocarse a favor del proyecto. Detrás de este último estaba un interés económico; contra él, la entrega desinteresada a una nueva visión del mundo.

Bajo ese abigarrado conjunto de condiciones (discursivas), del que apenas hemos extraído las cuestiones más sobresalientes, se despliega el ataque de los portadores de la protesta social en contra de las instituciones que “traicionan la causa para la que fueron creadas”. A pesar de que era la primera vez que se daba a conocer al público los resultados completos de una auditoría ambiental, Greenpeace presentó una denuncia formal contra un grupo de funcionarios públicos nada menos que ¡por el delito de encubrimiento! Es así como se genera la paradójica relación entre las organizaciones ambientalistas y las autoridades ambientales. Las primeras son el origen y el fundamento de las segundas (y son particularmente importantes, porque permiten legitimar la gestión ambiental frente al resto del aparato gubernamental), pero al mismo tiempo se convierten, abuelas desalmadas, en la principal fuente de su desprestigio. Y no creo que estemos ante una lógica inexorable, pero no deja de llamar la atención la coincidencia entre lo que registra un sociólogo alemán y lo que experimentamos en el caso de La Pedrera. El único consuelo que queda es pensar que, a pesar del fracaso de la consulta, en ella se hicieron públicas las diferentes percepciones que puede haber sobre un mismo proyecto; para los optimistas, el reconocimiento de esa diversidad nos pondría un escalón más arriba que el de la ingenuidad con la que se redactó la LGEEPA en 1988. Y no puede olvidarse que, de todos los procesos que estamos examinando, la consulta fue el único que no estaba previsto en la ley.

Finalmente, es importante registrar que la resonancia del debate no tiene lugar en un solo ámbito. En realidad coexisten al menos cuatro planos digamos socio-espaciales, en los cuales el énfasis está en cuestiones diferentes. En el espacio municipal, no se discute si deben existir confinamientos de residuos peligrosos en el mundo o ni siquiera en México; el dilema es evitar que se pongan en Guadalcázar, o aceptarlo a cambio de algunos empleos; a ese nivel Greenpeace fue para los opositores un apo-

yo invaluable, porque dio al malestar argumentos adicionales que, además presentaban al gobierno federal como un aliado de los gringos.⁴⁵ En el estado de San Luis Potosí, el problema no era sólo si se acepta un confinamiento en el estado, sino también si se emprende un pleito con la Federación.⁴⁶ En el ámbito nacional, el dilema no era sólo si se entraba en un pleito con el estado. Fue ahí donde se dio la discusión sustantiva sobre este tipo de confinamientos, en la que el prestigio Greenpeace quedó relativamente opacado, porque su juego fue evidente a todos los observadores externos.⁴⁷ También en el debate nacional muchos señalaron nuestra “incapacidad” como autoridades ambientales federales para llevar adelante un proyecto.⁴⁸ Por último, en el plano internacional, subsisten dos percepciones encontradas. Por un lado, la típicamente “globalifóbica”, según la cual un país del tercer mundo es víctima de la contaminación de una empresa multinacional (rara vez se menciona que los autores de la fechoría eran unos nativos y que se trataba de residuos generados en México) y que un tribunal arbitral actuó en forma sesgada favor de esta última (lo cual es cierto), pasando por encima de las medidas ambientales (que como veremos más adelante en el caso Metalclad es muy cuestionable). Desde la distancia, las dudas planteadas por Greenpeace al proyecto parecen razonables.⁴⁹ En el otro extremo, el de los entusiastas del libre comercio, circula la percepción de que en el caso Metalclad el gobierno mexicano no fue suficientemente fuerte para impedir que una movilización ambiental espúrea arruinara una importante inversión.

Curiosamente, los debates en el plano internacional rara vez discuten la cuestión sustantiva de qué hacer. Hasta donde se alcanza a ver,⁵⁰ la

⁴⁵ Un día de julio de 1995, el pueblo de Guadalcázar, en un evento presidido por el gobernador Sánchez Unzueta, quemó un monigote con un letrero que decía “Antonio Azuela, que se vendió a los gringos por unos cuantos dólares”.

⁴⁶ Con espíritu psicoanalítico algún cínico diría que era una buena oportunidad para tener ese pleito.

⁴⁷ La manipulación de la información y la percepción de que le estaba “haciendo el juego” a Rimsa fue tan obvia para los medios de comunicación, que ni siquiera en *La Jornada* encontraba eco la versión de Greenpeace.

⁴⁸ En estos tiempos, existe la creencia de que si no es posible llevar adelante un proyecto, ello se debe a la incapacidad política del gobierno, como si la política fuese un arte que lo puede todo, con tal que se haga bien.

⁴⁹ Por eso varias ONGs norteamericanas no tuvieron reparo alguno en apoyar la lucha en contra de Metalclad.

⁵⁰ He revisado más de cien páginas Web en las que se aborda el caso.

mayoría de quienes opinan ya tienen una posición sobre los confinamientos; más que enfrentar el debate sobre lo que se debe hacer, de lo que se trata es de argumentar desde una trinchera o desde la contraria, sobre las bondades o maldades de la globalización. Además de las dificultades que el carácter maniqueísta del debate representa para el lego que quiere formarse una opinión informada, lo interesante del debate internacional es que convoca a un mayor número de individuos que el debate dentro de México. Si aquí la consulta técnica provocó un debate de apenas una treintena de personas, en la Web uno puede constatar que el caso ha atraído la atención de cientos, si no es que de miles, de personas. Dejo a otros interpretar el significado de esta curiosa circunstancia donde la elite es más grande que la masa.

Con todo, la lección más importante de la consulta pública es su carácter informal, que hace posible que los actores (incluyendo a los funcionarios) participen en el proceso sólo cuando les conviene. Esto se debe a que ese tipo de procedimientos no está regulado por la ley, porque al momento de redactarla, los actores concentran sus esfuerzos en los aspectos más visionarios de la ley —los principios, las definiciones—, dejando a un lado el pragmático mundo de los procedimientos.⁵¹ Si lo que queremos es el fortalecimiento de una esfera pública en la que podamos discutir los diferentes aspectos de un problema para adoptar una posición (lo cual es consistente con una perspectiva pragmática), son mucho más importantes los procedimientos donde quedan en primer plano los aspectos técnicos y científicos del asunto en cuestión, que los procedimientos de carácter litigioso donde el discurso de los abogados opaca la cuestión de ¿qué hacer?

5. El convenio de la discordia

Como hemos visto, la suscripción del convenio entre las autoridades ambientales federales (el INE y la Profepa) y Metalclad, en octubre de 1995, señalaba el fracaso de la consulta técnica y el inicio de un conflicto abierto con el gobierno del Estado. Más abajo volveremos sobre la postura de este último. Aquí se trata de explicar lo que significaba la suscripción de ese convenio para quienes, desde la Profepa, tomamos esa decisión.

⁵¹ Una excepción importante a este respecto es el procedimiento de consulta pública para los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental.

En el recuento que sigue coinciden varios significados del verbo explicar. Por un lado, mi participación en la toma de esa decisión conduce a que el análisis sea, en gran parte, una explicación en el sentido de rendir cuentas.⁵² Pero, ello no impide que, al mismo tiempo, el asunto pueda ser visto “desde fuera”, y que, por tanto, sea posible tratar de comprender el asunto desde una perspectiva sociológica.⁵³ Ambos tipos de explicación se entremezclan de un modo en que a veces es difícil reconocer la diferencia. Pero hacer explícita la distinción supone una actitud metodológica indispensable, al menos, para no vender gato por liebre. Así, en el primer sentido, puedo decir que el convenio respondía a la necesidad de asumir las atribuciones constitucionales de las autoridades ambientales, con plena conciencia de que los poderes locales no estarían de acuerdo. Se trata aquí de una postura constitucional más bien convencional: ante la imposibilidad de actuar en forma condensada, que cada cual se haga cargo de su esfera de competencia. Así, suscribí el convenio con la misma conciencia del juez que sabe que su sentencia va a ser rechazada por una parte del público, asunto bastante antiguo, por cierto. En forma complementaria, puedo decir que la decisión estaba fuertemente condicionada por la disposición pragmática que dominaba en Profepa, y que veíamos confirmada por todos los testimonios científicos que considerábamos confiables y a los que ya nos hemos referido.

Además, la suscripción del convenio implicaba resolver dos grandes dilemas. Primero, el dilema entre una estrategia punitiva y otra correctiva y, segundo, el hacerse eco o no de la postura de las autoridades locales. Por lo que se refiere al primero, para muchos era inaudito que la Profepa hubiese suscrito ese convenio que “premiaba” a Metalclad en vez de castigarla. Pero para nosotros no había porqué imponerle sanción alguna, porque no fue ella quien contaminó el sitio. Una cosa era que tuviese la responsabilidad legal de realizar la limpieza (en tanto que propietaria del predio) y otra es que hubiese hecho algo que ameritase una sanción. Es

⁵² Una de las acepciones del verbo explicar es la de “exponer [alguien] causas o motivos que justifican su actitud o comportamiento”. Seco, Manuel, Andrés Olimpia y Gabino Ramos, *Diccionario del español actual*, Madrid, Aguilar, 1999.

⁵³ Es en este sentido que una mirada sociológica es el mejor antídoto contra el narcisismo que predomina entre los actores del campo ambiental (funcionarios, miembros de ONGs, periodistas especializados y otros entregados a la causa). No hacemos más que seguir a uno de los representantes más notables de la sociología contemporánea (Bourdieu, Pierre, *Méditations Pascaliennes*, París, Éditions du Seuil, 1997, p. 12).

verdad que Metalclad estaba corriendo un gran riesgo cuando compró ese sitio y que sólo logró conseguir más enemigos, pero de ahí a suponer que había violado la ley ambiental es un paso comprensible sólo a partir de una animadversión que difícilmente se puede defender en el terreno del derecho. Sabemos, sin embargo, que esa animadversión se puede difundir en el campo ambiental sin estar completamente a la vista. Las docenas de páginas de Internet en las que, aún hoy, bienintencionadas ONGs condenan al gobierno mexicano en el espacio global por no sancionar a Metalclad, sólo pueden hacerlo omitiendo (muchas veces sin darse cuenta) que los autores del tiradero fueron unos señores muy decentes de San Luis Potosí que difícilmente pueden asociarse al centralismo o a la globalización. Pero la información que Profepa tenía a la vista la condujo, como en muchos otros casos, a adoptar una estrategia correctiva y no punitiva, aunque, como hemos visto, sin éxito alguno.

El segundo dilema, es decir, el que planteaba la oposición local, se vivía al mismo tiempo en otro caso importante: el del Club de Golf de Tepoztlán, donde también había una fuerte oposición dentro de la comunidad. Aunque en Tepoztlán la configuración político-jurídica era muy distinta, en ambos casos los funcionarios ambientales federales enfrentábamos el mismo dilema: ¿es correcto que el gobierno federal autorice algo a lo que las autoridades locales (junto con una porción indeterminada pero ciertamente importante de la población local) se oponen de manera categórica? Al fantasma de la falta de legitimidad de la decisión se sumaba así el de su falta de legalidad. Por cierto, esta cuestión sí se incorporó a los debates que al mismo tiempo teníamos en torno a la reforma de la LGEEPA. Lo que estaba de por medio era nada menos si el gobierno federal podía o debía hacerse cargo de los procesos políticos en el ámbito local. La respuesta a la que llegamos fue siempre negativa, tanto en los dos casos mencionados como en la reforma legislativa.⁵⁴ La idea que predominó es que la administración pública federal no tiene por qué asumir la representación política de las comunidades locales, ya que ese es justamente el papel de las autoridades locales. En la medida en que estas últi-

⁵⁴ En la reforma a la LGEEPA se estableció, como resultado de esta reflexión, la obligación del gobierno federal de mantener informadas a las autoridades locales sobre los casos bajo su consideración (para que éstas pudiesen expresar sus puntos de vista), así como la norma de acuerdo con la cual las autorizaciones que expida la Federación no obligan “en forma alguna a las autoridades locales para expedir las autorizaciones que les correspondan, en el ámbito de sus respectivas competencias” (artículo 33).

mas tienen la capacidad política y jurídica para rechazar cualquier obra en sus territorios, no tiene justificación alguna el que la Federación sea quien lo haga a nombre de la comunidad local. Y si las autoridades locales no tienen dicha capacidad, como era el caso, ¿cómo podría la burocracia ambiental federal suplir esa falta? Sólo una fuerte dosis de narcisismo, que por cierto no escasea en la cultura política mexicana, puede justificar que los funcionarios de un orden de gobierno asuman las responsabilidades que les corresponden a los de otro orden de gobierno.

En muchos otros casos la Profepa enfrentó dilemas similares, pero en ninguno como este se planteó con tanta claridad el esquema de los tres círculos.⁵⁵ De hecho, ese esquema nació precisamente al calor del caso Metalclad y se convirtió en una especie de doctrina oficial en el *Informe Trianual 1995-1997*.⁵⁶ A ocho años de distancia podemos preguntarnos qué significa esa preocupación por obtener el apoyo de todos los actores afectados en una decisión ambiental, cuando está en la naturaleza de la función pública que algunas decisiones puedan ser desaprobadas por al menos algún grupo. Después de todo, en países que se solemos ver como modelos de Estado de derecho, el asunto es mucho menos trágico y a veces hasta se puede ver por televisión. Por ejemplo, en marzo de 2001 los noticieros de la TV global transmitieron durante varios días imágenes provenientes de Alemania en las que docenas de ecologistas se habían encadenado a las vías de ferrocarril por donde tendría que pasar una carga de residuos nucleares hacia un confinamiento. Llamaba la atención la paciencia y la seguridad con la que eran delicadamente desencadenados por la policía alemana para hacer posible el paso del convoy. Era obvio que los militantes no tenían esperanza alguna de detener el transporte de los residuos. Seguramente, su propósito no era más que el de aparecer en la TV y de esa manera llamar la atención del mundo sobre lo que ellos consideraban una atrocidad. Pero desde el punto de vista de la ley, nadie dudaba que la decisión de confinar los residuos era correcta y quien la defendía era nada menos que el ministro alemán del Medio Ambiente, salido de las filas del Partido Verde —y que sin duda tendría también la sensación de ser el nieto maltratado del ecologismo—. Lo interesante del asunto es que el co-

⁵⁵ Nos referimos a la imposibilidad de lograr, en todos los casos, eficacia ambiental, legitimidad y apego a la ley.

⁵⁶ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Informe Trianual 1995-1997*, México, Profepa, 1998.

mentario periodístico de la *Deutsche Welle* resaltaba no una crisis de legitimidad de la gestión ambiental sino, simplemente, que el cargamento había llegado con varios días de retraso y que el operativo policiaco había resultado demasiado costoso para los contribuyentes.

En otras palabras, lo que en cualquier Estado desarrollado puede parecer normal, entre nosotros despierta sospechas de todo tipo. Y esto nos lleva al escabroso tema del uso de la fuerza como recurso para hacer valer la ley. Aparentemente, el caso Metalclad mostraría la dificultad del Estado mexicano contemporáneo para utilizar la fuerza sobre los sectores populares. Pero la gestión ambiental registra un caso que vale la pena evocar porque ocurrió con los mismos actores, en el mismo estado de San Luis Potosí. En 1997, las autoridades ambientales del gobierno de Sánchez Unzueta, solicitaron a la Profepa la realización de un “operativo” para erradicar la venta de flora y fauna silvestre que tenía lugar en el célebre sitio conocido como Charco Cercado, no muy lejos de Guadalcázar, por cierto. No fue el gobierno federal quien tomó la iniciativa de usar la fuerza pública para hacer valer la ley ambiental y, de hecho, contó con el apoyo de docenas de patrullas del gobierno del Estado para retirar los puestos en los que se realizaba a plena luz el comercio de vida silvestre. A pesar de la reacción violenta de los “tanguistas” (el subprocurador Víctor Ramírez se llevó una pedrada en la frente), el operativo se llevó a cabo. En el caso Metalclad no hubo el menor intento de las autoridades ambientales federales para abrir por la fuerza el confinamiento, pero la pregunta que surge es obvia ¿por qué resultaba legítimo el uso de la fuerza en el caso de Charco Cercado y no en el de Metalclad?⁵⁷ ¿Será que la indignación por el tráfico ilegal de vida silvestre es más fuerte que la percepción respecto de los residuos peligrosos? ¿O que los hidalgos de Guadalcázar pesan más sobre las conciencias de la capital del estado que los simples ejidatarios de Charco Cercado? Más bien, por lo que ha quedado dicho en secciones anteriores, en el

⁵⁷ El 7 de agosto de 1997, las ocho columnas de la primera plana de *Excélsior* decían “¡Ábrase en quince días! Bien, ‘pero me manda al Ejército’”. Según el autor de la nota, esto último le habría contestado Horacio Sánchez Unzueta a la secretaria Carabias sobre la posibilidad de abrir el confinamiento. Evidentemente, lo que estaba tratando de decir era que sólo con un uso desproporcionado de la fuerza pública (¡nada menos que el ejército!) sería posible abrir el confinamiento. Esa forma de referirse al uso de la fuerza era evidentemente una forma de descartarla. Me consta que la historia tal como la cuenta *Excélsior* es enteramente falsa, pero es notable que nunca haya sido desmentida por Sánchez Unzueta.

caso Metalclad lo que estaba de por medio era algo más que un problema ambiental que pudiese resolverse con la ley en la mano: estamos hablando de la dignidad local, magnificada en este caso por el hecho de verse enfrentada a una empresa norteamericana. Usar la fuerza del Estado en contra de esa movilización parece mucho más difícil de justificar que hacerlo en contra de otros que simplemente están haciendo algo prohibido para ganarse la vida. No estamos aquí tratando de denunciar el incumplimiento al principio de igualdad ante la ley, sino simplemente de hacer evidente que el uso de la fuerza para hacer valer la ley no tiene siempre el mismo significado.

En cualquier caso, los dilemas que supuso la suscripción del convenio, así como la gran diversidad de interpretaciones que pueden surgir en cada uno de ellos, hacen evidente que la aplicación de la ley ambiental es mucho más que un acto de voluntad cuyo sentido se puede predecir de antemano. El paradigma normativista cae ante la evidencia de que cualquier caso concreto trae consigo elementos que son imposibles de predecir al momento de redactar las normas de carácter general. Por ello es que hemos insistido en que aplicar las normas ambientales es un momento más de su creación.

Finalmente, también es posible ver la suscripción del convenio “desde fuera”. Es decir, la explicación anterior (que en nuestro caso tiene sentido como rendición de cuentas) equivale a lo que los propios actores puedan (o podamos) argumentar para defender una posición. Pero también es posible ver a unos funcionarios públicos que suscriben un convenio porque “había que hacer algo”. Eso significa comprender la situación objetiva en la que se encuentra un actor. Si era obvio que se desataría un conflicto, ¿por qué no consideraron la posibilidad de no hacer nada? O, como se dice en los medios burocráticos, “nadar de muertito”. Pero esa opción no existía: no sólo obviamente Metalclad, sino un conjunto de actores sociales, incluyendo a los funcionarios de la Secofi, a los medios de comunicación y a la propia embajada norteamericana,⁵⁸ demandaban una respuesta. “¿Cuándo se abre el nuevo confinamiento si es verdad que no hay impedimentos técnicos para ello?” La necesidad de hacer algo tenía un carácter ineludible, esto es, suponía una situación objetiva. El que, además, la justificación tuviese que darse en términos de política am-

⁵⁸ Obviamente, la intervención de la embajada carece de toda legitimidad. Pero sólo la muy hidalga tradición del disimulo mexicano nos hace creer que no está ahí.

biental muestra la consolidación del campo ambiental mexicano. Pero además, la disponibilidad de reaccionar a esos requerimientos mediante el uso de “instrumentos” que se han venido utilizando en la práctica durante más de cinco años, es una muestra de la juridificación de dicho campo. La suscripción del convenio supone una estrategia jurídica que, independientemente de la forma en sea justificada por los actores, puede ser vista como respuesta a la situación en la que ellos están metidos. Esa respuesta puede o no estar motivada por un imperativo ético; pero siempre puede ser vista como una manera de “salir del apuro”. Diseñar una salida jurídicamente defendible es la estrategia racional que permite al funcionario apelar a una justificación externa. Como se verá a continuación, el grado de elaboración jurídica de la respuesta de los funcionarios estatales y municipales fue mucho menor (mucho más difícil de defender) que el convenio de concertación.

6. La negativa municipal, todavía Fuenteovejuna

Después de la suscripción del convenio entre Metalclad y las autoridades ambientales federales, se reunió el Ayuntamiento de Guadalcázar, con un conjunto de vecinos, y respondió a la solicitud de licencia de construcción que la empresa había presentado un año atrás.⁵⁹ En el escrito del 5 de diciembre de 1995, que iba suscrito por las autoridades municipales y un sinnúmero de firmas de vecinos del municipio, se negaba la licencia de construcción, decisión que se justificaba con dos argumentos. Uno, por haber realizado la obra sin haber obtenido previamente la licencia y, dos, porque simple y sencillamente el pueblo de Guadalcázar no lo quería. Es una sola oración y es elocuente:

...cada uno de los integrantes de este H. Cabildo, en el ejercicio de sus actividades propias del cargo conferido por la Población, han advertido el unánime consenso de ésta, con las referidas consideraciones, destacándose como prueba de ello la presencia en esta Sesión Pública de Cabildo, de un gran número de habitantes de este municipio, manifestando su posición de

⁵⁹ En el “cross examination” de HSU (preguntas 450 a 454) se menciona una negativa de licencia municipal del 1o. de octubre de 1991 (oficio de Ávila Pérez a Aldrett León) diciéndole que había tres razones para negar el permiso municipal: falta de estudio de impacto ambiental aprobado por Sedue; falta de licencia estatal de uso del suelo y preocupaciones por el riesgo y los aspectos técnicos del proyecto.

respaldo a la negativa del otorgamiento de la Licencia de Construcción que se solicita.

Cualquiera que posea un mínimo de sensibilidad democrática tiene que sentirse interpelado por la fuerza del argumento. Y se comprende porqué el asunto representaba un verdadero dilema incluso para algunos funcionarios federales. El sentido que para las autoridades municipales tenía su propia respuesta no podía ser más claro: era la expresión jurídica de una decisión democrática. Sin embargo, vista desde fuera, esa respuesta era también una muestra de la debilidad, en este caso jurídica, del municipio. La forma en que verbalizaba su respuesta en el terreno del derecho no podía ser más frágil, ya que carecía de los elementos mínimos que, en cualquier Estado de derecho, debe tener todo acto de autoridad. A nadie se le ocurrió que había que conceder a la empresa la garantía de audiencia que establece la Constitución (algo tan simple como notificarle y esperar un par de semanas su respuesta), sino que además no se ofreció explicación alguna del motivo de la decisión —lo que en el derecho constitucional mexicano se denomina la “motivación” del acto de autoridad. Conste que no estamos hablando de formalidades secundarias, sino de garantías constitucionales—. Quien piense que esas garantías se pueden pasar por alto sólo porque la voluntad popular se ha manifestado en una sesión de cabildo o, peor aún, porque se trata de una empresa norteamericana, se está ubicando más allá (o quizá más acá) de la cultura jurídica propia de la modernidad. En ningún Estado de derecho la negativa del municipio, en los términos en que fue expresada, hubiese pasado la prueba del principio de legalidad. ¿A qué se debe esa debilidad?

Para explicar el asunto se nos aparece la tentación de afirmar que la debilidad del municipio es inversamente proporcional a la fuerza del gobierno del estado. O, para decirlo más directamente, que esa debilidad se explica por la resistencia del gobierno de San Luis Potosí a transferir a los municipios las atribuciones que desde 1983 les otorga la Constitución. ¿Cómo podían haber desarrollado sus capacidades los municipios si las atribuciones seguían en manos del estado? Sin embargo, y muy a pesar de que esa resistencia efectivamente existió en S. L. P. al igual que en muchos otros estados, ella no es suficiente para explicar la debilidad municipal. Una vez más, no se trata aquí de emprender el análisis (propio de la sociología política) que explique bajo qué condiciones sociales surge el poder municipal como una forma de poder público y porqué esas con-

diciones no existen en Guadalcázar.⁶⁰ Lo que aquí me interesa destacar es la casi insuficiente elaboración jurídica de los poderes del municipio. El asunto es crucial porque Guadalcázar no es una excepción. Casi todos los municipios del país en los que pueden surgir conflictos como ese cuentan con un marco jurídico y una experiencia de gobierno que apenas sirve para gestionar los problemas de la vida rural.

La negativa del municipio de Guadalcázar no tuvo la suficiente fuerza jurídica, porque implicaba el intento de ejercer una capacidad que no se había desarrollado. ¿Cómo podía hacerlo exitosamente frente a una empresa multinacional si era la primera vez en la historia que negaba una licencia? Ya he dicho que el ejercicio “maduro” de esa capacidad supone la existencia de una gran cantidad de condiciones institucionales (planes de usos del suelo previamente aprobados, consultas públicas, oportunidad a los solicitantes para ser escuchados, etcétera). En los países —o regiones— donde existen esas condiciones, la voluntad popular (o, si se quiere, el síndrome NIMBY) se ha podido imponer y se puede defender en el terreno del derecho. Si docenas (quizá cientos) de colectividades locales en el mundo desarrollado han podido, por medios jurídicos, impedir la construcción de instalaciones para tratar residuos peligrosos, la única razón para que los municipios mexicanos no puedan hacer lo mismo es su debilidad jurídico-política o, para decirlo de manera menos trágica, su incipiente desarrollo institucional.

En otras palabras, no existe un impedimento lógico, sino más bien histórico, para que la voluntad popular pueda traducirse en un orden de cosas que tenga el carácter de un orden jurídico. Ya he señalado en el primer capítulo que el derecho moderno está marcado por la tensión entre la razón (elaboración con referentes científicos de un proyecto social cualquiera) y el deseo (en este caso identificado con la voluntad popular).⁶¹ Aunque a veces resulte problemático, no tiene nada de raro que la voluntad popular sea una fuente de legitimación de las normas jurídicas. Ciertamente, el historicismo mexicano tiene bastante de eso. Pero el caso Metalclad nos ha enseñado que, además, esa voluntad tiene que expresarse a través del lenguaje y de los procedimientos del derecho. Cuando aparece en forma cruda (pre-jurídica) puede tener un efecto legitimador a

⁶⁰ Desde Tocqueville este es un tema clásico de la sociología política.

⁶¹ Kahn, Paul, *The Cultural Study of Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

corto plazo o frente a algunos actores, pero ese efecto se esfuma cuando se trata de defender un acto de autoridad frente a un tribunal.

7. El amparo y las calendas griegas

Una vez que su debilidad le impidió al municipio responder, con la ley en la mano, a las voces que se oponían a la apertura del confinamiento, y una vez que el convenio de concertación aparecía como el único dato jurídico relevante, el Ayuntamiento de Guadalcázar emprendió un juicio de amparo para combatir ese convenio. Ya señalé el aspecto más sobresaliente de esa estrategia: ella supone que el municipio se coloca en la posición de un gobernado, como si no le quedase más remedio que reconocer que carece de la fuerza de un órgano de gobierno. Aquí lo que quiero poner de relieve es la lentitud del Poder Judicial de la Federación y su incapacidad para registrar lo que estaba en juego en el conflicto y, sobre todo, para procesarlo de modo que pudiese surgir una solución satisfactoria, al menos para una de las partes. El dato fuerte es que los jueces federales tardaron más de cuatro años para declarar lo que era obvio desde un principio: que el municipio no puede acudir al amparo, porque éste se inventó para defender a los gobernados de los gobernantes, no para procesar conflictos entre gobernantes. Pero eso no significa que los juicios hayan sido irrelevantes, ya que mientras ellos se resolvían, el “acto reclamado” (o sea el famoso convenio de concertación) no podía llevarse a la práctica, porque un juez federal había ordenado su suspensión provisional, como parte del juicio de amparo. Jurídicamente, la apertura del confinamiento no fue impedida por un acto de la autoridad municipal o estatal, sino por la decisión de un juez que defendía a la comunidad municipal como si se tratara de un grupo de vecinos víctimas de un abuso de autoridad.

Es interesante hacer notar el modo en que el conflicto se transformó con el juicio de amparo. Lo que era un enfrentamiento entre el gobierno del estado y el gobierno federal, se convirtió en un conflicto entre este último y el municipio. No importa que alguien pueda decir que, en realidad, era el gobierno del estado quien, “a través del municipio”, seguía su conflicto con la Federación; el caso es que el formato jurídico del juicio de amparo cambió la forma del conflicto, al someterlo a la lógica de un juicio que está diseñado para defender a las personas en contra de la arbitrariedad de quienes gobiernan. Un formato en el que los juzgadores nunca tu-

vieron que considerar el fondo del asunto, pero que alteraron su curso de manera importante.

En este contexto, la primera pregunta que surge es: ¿por qué no promovió el municipio de Guadalcázar una controversia constitucional? En el reporte de Profepa sobre el caso Metalclad se dice que: “Quizá si el asunto se hubiese planteado como una controversia constitucional, [y no como un juicio de amparo] tal como lo indicó en su momento uno de los jueces de Distrito que consideraron el asunto, el Poder Judicial de la Federación hubiese tenido la oportunidad de sentar tesis de contenido sobre un tema tan importante”.⁶² ¿Cómo explicar entonces que acudieron a la ventanilla equivocada? Suponiendo que no estamos frente a un caso de ineptitud extrema de los abogados, por lo que hasta aquí he dicho debería estar claro que esa pregunta sólo puede responderse de una manera: no había en S. L. P. condiciones para reconocer al municipio como una autoridad con peso decisorio en este caso. O, por lo menos, era demasiado tarde para hacerlo. Como el municipio no había llevado a cabo auténticos actos de autoridad de los que ahora tuviese que defenderse, no le quedaba más remedio que impugnar los actos de otras autoridades.

Es difícil saber qué significaba el conflicto en torno a La Pedrera para los diferentes jueces y magistrados que se fueron turnando el caso durante más de cuatro años, porque no hay en los expedientes referencia alguna sobre la conveniencia —o no— de establecer un confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera, o sobre la validez de la oposición (de los habitantes o de la autoridad municipal) al proyecto. Es más, entre todos mis papeles no puedo encontrar siquiera el nombre de alguno de los jueces y en los cientos de recortes periodísticos puedo constatar que los medios de comunicación se abstuvieron de comentar el desarrollo de los juicios.⁶³ En ese sentido, el Poder Judicial se convierte en un actor, o mejor dicho en todo un campo social, invisible en el debate público en torno al caso. Quizá en un futuro no muy lejano sabremos cómo podrían razonar los jueces mexicanos este tipo de conflictos, a medida en que los conflictos sean puestos en sus manos. Hoy sólo podemos constatar la penosa actuación del Poder Judicial en lo que quizá fue el conflicto más importante de la gestión ambiental en los años noventa.

⁶² Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *op. cit.*, nota 2, p. 36.

⁶³ Debo a Eduardo Clavé la llamada de atención sobre el hecho de que muy pocos ciudadanos pueden dar el nombre de un juez, como indicador de la invisibilidad del Poder Judicial en el espacio público mexicano.

8. *Protegeré las cactáceas/aunque me espine la mano*

Ya se había iniciado el juicio arbitral en el que Metalclad reclamaba a México una indemnización por no haber podido operar su confinamiento, cuando se acercaba el final de la administración de Horacio Sánchez Unzueta al frente del gobierno de San Luis Potosí, sin que éste hubiese tomado una postura jurídica sobre el confinamiento. Esa postura por fin se expresó el 27 de septiembre de 1997, cuando el gobernador publicó un decreto por el que se creaba un área natural protegida en el municipio de Guadalcázar, para la preservación de las especies de cactáceas que ahí habitan.

Antes de considerar las implicaciones del decreto, conviene llamar la atención sobre el nombre, aparentemente extravagante, que se dio a la nueva área natural protegida. En lugar de adoptar alguna denominación de carácter biológico o geográfico, como es costumbre en esos decretos que suelen estar inspirados por la ciencia o, mejor aún, siguiendo la toponimia prehispánica, la nueva área natural protegida fue bautizada con el nombre de Real de Guadalcázar, en el que resuenan no sólo los minerales preciosos, sino sobre todo su asociación histórica con la corona española, con mucho más fuerza que el nombre científico de cualquier cactácea. Aunque esa denominación no produce efectos en el terreno del derecho, ayuda a entender los símbolos que conforman la identidad local que estaba en juego y a la que el gobierno estatal tenía que responder.

En todo caso, fue ese decreto lo que inclinó la balanza del juicio arbitral en contra de México, ya que no sólo se expidió en forma intempestiva, sin mediar consulta pública alguna,⁶⁴ sino que después de su aparición se filtraron a los medios de comunicación versiones de que, según altos funcionarios del gobierno del Estado, con ese decreto se cancelaba toda posibilidad de que llegase a operar el confinamiento de La Pedrera. Ante los ojos tanto del tribunal arbitral como de la Suprema Corte de Columbia Británica, la atribución de crear áreas naturales protegidas no se había utilizado de una manera auténtica, sino de un modo oportunista y, sobre todo, tenía un carácter expropiatorio. El gobierno de Sánchez Unzueta nunca pudo explicar que el decreto no surgía del conflicto en torno al confinamiento,

⁶⁴ Desde las reformas a la LGEEPA de 1996, la participación social es un elemento fundamental en la creación de las áreas naturales protegidas. El que no se haya dado espacio para esa participación se debe simplemente a que lo que estaba en juego era “algo más”, es decir, el confinamiento.

cuando había prometido desde su campaña política que no permitiría su apertura si el pueblo no lo quería. En la comunicación política, a través del decreto el gobierno se hacía cargo de la voluntad popular; pero en la esfera del derecho eso no resultaba muy convincente. En el mundo fragmentado del derecho, los derechos de los humanos y los de las cactáceas aún se gestionan a través de ventanillas distintas.

La pregunta evidente es: ¿por qué el gobierno del estado no revocó la licencia estatal de uso del suelo del confinamiento (si es que realmente existían elementos para ello) en lugar de caer en la inverosímil estrategia de crear una ANP?⁶⁵ La respuesta es muy simple: en los marcos de referencia de los gobiernos estatales en México, la ley ha tenido un lugar marginal respecto de las prioridades políticas. Un año antes del decreto, el gobierno del estado aseguraba que existían “infracciones suficientes para revocar dicha licencia [la de uso del suelo]”, pero que “a pesar de ello... el gobierno del estado ha puesto de manifiesto su voluntad para encontrar una solución a esta controversia, antes de proceder a la revocación, dentro del marco de la ley”.⁶⁶ Nunca se supo con certeza qué había hecho el gobierno del estado para “encontrar una solución”, pero es sumamente elocuente la distinción que hacía entre eso y la aplicación de la ley. Pareciera que actuar dentro del marco de la ley es algo que se reserva para cuando no se ha encontrado otra manera de solucionar las cosas. Para decirlo en jerga sociológica, buscar el cumplimiento de la ley de manera permanente (y no sólo cuando “se ofrece”) es algo que no forma parte del *habitus* de los actores en cuestión, lo cual no tiene nada de raro, ya que en la vieja política mexicana, la ley es un recurso más de la política. El caso es que nunca se revocó la licencia de uso del suelo y no tiene mucho sentido especular si eso se debió a la incompetencia de los abogados o a que no pudieron encontrar un fundamento sólido para ello. Cual-

⁶⁵ Las dificultades de esa estrategia eran fundamentalmente dos: primero, iba a ser difícil convencer a cualquier tribunal de que no se estaba usando la atribución de manera oportunista y, segundo, que una restricción total para utilizar un confinamiento ya existente (y, sobre todo, autorizado por el propio gobierno del estado) implicaba una restricción del dominio que tenía que haber sido indemnizada. Si hubiese que prohibir las actividades económicas existentes en un área al momento en declarar una ANP, cientos de miles de ganaderos y campesinos —quizá millones— tendrían que dejar de trabajar sus tierras en las ANPs del resto del país.

⁶⁶ Gobierno del Estado de San Luis Potosí, *Confinamiento de residuos industriales “La Pedrera”, San Luis Potosí, San Luis Potosí*, Gobierno del Estado (mimeo.), 1996, p. 4 (cursivas nuestras).

quiera de las dos hipótesis apunta hacia lo mismo: el escaso desarrollo del orden jurídico de S. L. P. o, si se quiere, a la débil e incipiente juridificación de la cuestión ambiental en el nivel de los estados de la República.

Había sólo dos caminos para que la oposición al confinamiento hubiese podido tener una expresión coherente y sólida en el terreno del derecho. Hacerlo a través de las atribuciones del municipio o de las del gobierno del estado. En cuanto a la primera opción, hay que reconocer que el gobierno de Sánchez Unzueta tuvo la mala suerte de ser el primero en quedar atrapado en la contradicción que se produjo desde 1983, entre una norma constitucional que otorga importantes poderes territoriales a los municipios y unas leyes estatales que reservan esos poderes a los gobernadores. Para defender exitosamente en el terreno del derecho su oposición al confinamiento a través del poder municipal (que México trató de hacer valer frente al tribunal arbitral), el gobierno del estado tendría que haber comenzado muchos años antes a desarrollar un programa de reforma institucional que no podía improvisar en los últimos días de su administración y que además hubiera implicado la renuncia de “su” poder territorial.⁶⁷ Llevar eso a la práctica hubiese sido sencillo, pues bastaba con prestarle un par de patrullas y un notario al presidente municipal para hacer efectiva la clausura. Lo que faltaba era el andamiaje institucional para soportarlo.

La otra opción, o sea la revocación de la licencia estatal de uso del suelo, parecía más clara, si es que los agravios de Metalclad caían en alguno de los supuestos legales que la justificaran. Suponiendo que esos agravios realmente existieron,⁶⁸ aquí se presentan, a su vez, dos posibilidades. O las autoridades estatales no los registraron correctamente o, peor aún, la ley de S. L. P. no los reconoce como una justificación legítima para revocar una licencia. Una vez más, las dos opciones señalan un subdesarrollo institucional.

La creación de un área natural protegida era la más incoherente de las salidas imaginables. El gobernador había iniciado su gestión con la promesa de que impediría el confinamiento si el pueblo no lo quería y la es-

⁶⁷ A falta de esa iniciativa, el municipio de Guadalcázar tenía que haber luchado (en contra del gobernador) para desarrollar sus capacidades constitucionales y poder expresar la voluntad popular en contra del confinamiento en un lenguaje jurídico coherente (con la Constitución). Pero sabemos que no existían las condiciones políticas para ello.

⁶⁸ Porque una vez que vemos a alguien como al J. R. de la serie *Dallas*, se hace obvio que él no hace más que felonías.

taba concluyendo con un acto que era efectivamente congruente con esa promesa, pero que trataba de derivar su legitimidad jurídica de un asunto que no tenía nada que ver con el confinamiento, con el mal comportamiento de la empresa o con la voluntad popular: proteger la vida de unas cactáceas. Ponerse del lado de su pueblo al calor del conflicto era sin duda una postura plausible (y también la más rentable políticamente), pero era demasiado tarde para defenderla jurídicamente. A lo largo del conflicto el gobierno del estado había tratado el asunto como si fuera de competencia exclusiva del gobierno federal, pero terminaba haciendo un uso improvisado de sus propias atribuciones, en un contexto institucional tan caótico, que resultaba impresentable ante cualquier tribunal internacional. Como en la canción, se comió la tuna pero se espinó la mano.

9. *El tribunal arbitral, una nueva geografía para el derecho mexicano*

Vayamos ahora al tribunal que se creó para resolver la controversia entre Metalclad y México por la imposibilidad de operar el confinamiento de La Pedrera. Por lo que hasta aquí he dicho, es evidente que encuentro comprensibles algunas de sus apreciaciones, sobre todo en lo que se refiere al caos que presenta la regulación de los usos del suelo en México.⁶⁹ Pero eso no significa ignorar una serie de sesgos que hacen de la decisión del caso Metalclad una fuente de preocupación auténtica para quienes pensamos que la protección del ambiente tiene que estar por encima de la protección de las inversiones. Para ver con claridad dichos sesgos es preciso distinguir los diferentes argumentos que se movilizaron en la decisión.

Efectivamente, son tres los elementos que vale la pena destacar en los argumentos del tribunal. Primero está la idea de que los gobiernos deben proporcionar orientación jurídica a los inversionistas despistados,⁷⁰ que

⁶⁹ He señalado ese problema desde mucho antes del TLCAN (Azuela, “Obedézcase...”, *cit.*, nota 32).

⁷⁰ En el laudo del Tribunal se afirma que “una vez que es del conocimiento de las autoridades del gobierno central [de uno de los estados suscriptores del TLCAN]... de que pudiera haber lugar para un malentendido o confusión a este respecto, es su deber asegurarse que la posición correcta se determine y exprese rápida y claramente para que los inversionistas puedan proceder con toda la apropiada prontitud y con la seguridad de que están actuando conforme a las leyes pertinentes”, *Metalclad vs. Estados Unidos Mexicanos*, numeral 76.

al menos para la nueva mentalidad jurídica prevaleciente en México constituye una excentricidad, porque ignora que todo consejo jurídico significa una “toma de posición” respecto de un problema determinado y que los órganos del poder público, por definición, deben mantener una postura neutral. Metalclad hace creer al tribunal que estaba desorientado respecto a la necesidad de contar con una licencia municipal y éste inventa que los estados tienen la obligación de guiar a los inversionistas por el camino correcto. La ineptitud de aquéllos se vuelve así un problema de Estado y se crea una nueva forma de proteccionismo, ya no para las empresas nacionales, sino para las extranjeras.⁷¹

Segundo, el haber tomado como cierto el dicho (nunca demostrado) de Metalclad en el sentido de que funcionarios federales “les dijeron” que no requerían licencia municipal para llevar a cabo el confinamiento, supone un sesgo evidente a favor de la empresa, porque nunca en el procedimiento se exhibieron pruebas a ese respecto y, sin embargo, el tribunal no dudó en dar por buena la afirmación de Metalclad, a pesar de que México la negó rotundamente. El tribunal fue incapaz de reconocer que simplemente no existían evidencias suficientes para esclarecer ese punto.

Tercero, el hecho de haber restado toda importancia a las atribuciones que la Constitución otorga a los municipios en materia de usos del suelo resulta sumamente revelador. He sido el primero en señalar que el caos legislativo que prevalece en estados como S. L. P. propicia todo tipo de confusiones. Lo que quiero señalar aquí es la facilidad con la que el tribunal desestimó la cuestión. Mientras por un lado hace suyos los argumentos de Metalclad en el sentido de que no se requería la intervención del municipio, cuando se trata de considerar los argumentos de México simplemente dice: “Sin embargo, los peritos de México en derecho constitucional expresaron una opinión diferente”. Pero hasta ahí llegó la discusión. En ninguna parte del laudo se explica por qué esa “opinión diferente” no era aceptable.

Sobre esos tres elementos se fundó la decisión final, lo que muestra el sesgo del tribunal a favor de los inversionistas. Además, resulta notable

⁷¹ Esta postura nos recuerda a una figura jurídica típica del proteccionismo populista del periodo post-revolucionario: la obligación de “suplir la deficiencia de la queja” que trataba de beneficiar a obreros y campesinos en la era posrevolucionaria y que se suponía superada en la época de las políticas neoliberales. Esta vez, serían nada menos que los inversionistas extranjeros a quienes los gobernantes mexicanos deberían proporcionar asesoría jurídica.

que el tribunal haya pasado por alto el riesgo que llevaba implícito hacer una inversión de ese tipo en un lugar en el que el malestar social se había expresado con claridad desde antes de que Metalclad adquiriera el capital de Cotierin. Pareciera que, según el tribunal, el costo de esos riesgos debe recaer sobre la nación huésped y no sobre el inversionista que ha decidido correrlos.⁷²

Antes de recapitular sobre el significado del litigio ante el tribunal arbitral, es muy importante analizar el giro que dio cuando, una vez conocido el laudo, México lo impugnó ante la Suprema Corte de Columbia Británica. Giro no de 180, sino de 360 grados, porque México caía de todas maneras en el lugar del perdedor, aunque por razones diferentes. A pesar del resultado, el razonamiento del juez tiene una enorme importancia. Desde México, esa sentencia puede parecer tan “extranjera” como la del tribunal arbitral. Pero el hecho es que el juez canadiense estaba tratando de acotar, desde la lógica del Estado nacional, el alcance de las decisiones de un tribunal supranacional. Es por eso que llegaba a la conclusión de que dicho tribunal arbitral había excedido el alcance del TLCAN al hacer juicios sobre la licencia municipal. Es decir, que no tenía por qué juzgar el modo en que se ejercen las atribuciones locales en alguno de los países miembros del tratado. Por desgracia, lo que no podía ignorar era el carácter expropiatorio del decreto del Área Natural Protegida Real de Guadalcázar, y por tanto estaba de acuerdo en que México debía hacerse cargo de la indemnización.⁷³

Ahora bien ¿qué significa el resultado del litigio internacional del caso Metalclad en el campo ambiental mexicano? Una vez más, y dejando de lado muchos de los visos del caso,⁷⁴ lo que encontraremos son dos (dis-)posiciones opuestas. Para unos, lo que muestra es el costo que tiene

⁷² El tratamiento de residuos peligrosos no puede ser visto como un “negocio de viudas”, de modo que quienes lo emprenden debieran requerir algún tipo de asistencia especial por parte del gobierno. Si los riesgos que conlleva son asumidos por las empresas en Estados Unidos y Canadá, ¿por qué no deben serlo también en México?

⁷³ Numerales 67, 72 y 134 de la sentencia. (*The United Mexican States vs. Metalclad Corporation, Supreme Court of British Columbia*).

⁷⁴ Entre las cuestiones que no abordaremos y que se han hecho evidentes en el caso Metalclad vale la pena señalar dos: la enorme desigualdad que se genera entre los inversionistas extranjeros y los mexicanos (que no tienen acceso a los mecanismos de protección del TLCAN), y la paradoja que representa el hecho de que, en los tiempos de la descentralización, “México” tiene que asumir la responsabilidad por lo que hagan los cada vez más autónomos estados y municipios.

para “el progreso” la movilización social “irracional”. Para otros, el caso es una muestra de que las instituciones del libre comercio terminarán pasando por encima de la protección ambiental.⁷⁵ Sobre la primera posición no hay mucho qué decir; lo cierto es que en realidad han sido muy pocos los proyectos que, en la última década, se han dejado de llevar a cabo por movilizaciones ambientales y que ninguno de ellos tenía un carácter verdaderamente estratégico para la economía nacional. La segunda posición, aunque pueda expresar un prejuicio tan fuerte como el anterior, señala un asunto más interesante. Veamos.

Es verdad que el tribunal arbitral actuó en forma sesgada hacia la protección de los intereses de los inversionistas y que fue insensible a muchas otras consideraciones. Pero quedarse ahí sólo alimenta la actitud autocomplaciente de quien está seguro de que los intereses con los que simpatiza están condenados a una derrota previamente anunciada. Esa actitud ha llevado a muchos a sostener que el laudo en el caso Metalclad puso la protección de las inversiones por encima de la protección ambiental. Por ejemplo, en la página web de *WTOaction.org*, se puede leer que

...en la mayoría de los reportes sobre el caso de Metalclad vs. México el “problema” era que la legislación del estado llevó a Metalclad a perder el valor de su inversión. El debate tiene lugar en términos de la validez de la legislación para proteger el ambiente y la salud.

Pero ¿era realmente la legislación ambiental lo que estaba de por medio? Es preciso recordar lo que el tribunal tenía enfrente. Por un lado, un decreto del gobernador de S. L. P. que resultaba inverosímil porque, a última hora, sacaba a relucir un asunto (el de las cactáceas) que no tenía relación con el verdadero contenido del conflicto. Este último se trataba de un tiradero de residuos peligrosos; era ese el origen de la movilización (y el verdadero motor detrás del decreto), no la protección de la flora silvestre. Lejos de ser una forma jurídica para salir de ese conflicto, el decreto era una manera de entrar en otro. Por otro lado, el tribunal tenía ante sí el argumento de México sobre las atribuciones municipales. Aunque es cierto que el tribunal fue insensible al tema, tenemos que admitir que, tanto en la legislación de S. L. P. como en la práctica jurídica en ese estado, lo que había era una negación sistemática de esas atribuciones.

⁷⁵ Quien quiera documentar ambos bandos podrá consultar los reportajes de los periódicos *Reforma* y *La Jornada*, respectivamente.

Quien quiera tomar en serio la pregunta de qué debe hacerse en México para evitar otro Metalclad, tendrá que reconocer que nuestras instituciones locales no son lo suficientemente sólidas para hacerse cargo de un conflicto como el que representó Metalclad. Si hay un camino para que se reconozca en la práctica arbitral internacional la importancia de las comunidades locales en la gestión ambiental, ese camino no puede ser otro que el desarrollo institucional dentro de cada uno de los estados de la República, cosa que, por cierto, difícilmente podrá conducirse desde el centro.⁷⁶ Si en otros países las autoridades locales logran expresar en el terreno del derecho la voluntad de sus ciudadanos, habrá que preguntarse cuáles son las condiciones que hacen eso posible, antes que seguir lamentando nuestra “suerte”.

IV. LA PENOSA RECONSTRUCCIÓN DE LA MEDIACIÓN SIMBÓLICA

Quien haya leído este ensayo desde el principio, ha tenido que enfrentarse a una sucesión de afirmaciones de naturaleza muy diversa. En contra de la tradición disciplinaria, que aconseja no revolver los diferentes “enfoques” o “puntos de vista” desde los cuales se pueden estudiar los fenómenos jurídicos, he estado saltando de un enfoque a otro, en particular, de un punto de vista interno —el que asume quien esgrime una norma para avanzar una posición— a un punto de vista externo —el que comenta lo que esgrimen los demás independientemente de sus propias opiniones—. Creo que eso es inevitable y no sólo por mi condición de participante en la historia que acabo de contar. En general, es imposible registrar toda la riqueza de un conflicto como este si se respetan los límites disciplinarios establecidos. Desde luego, uno podría escribir por separado tantos textos como “puntos de vista” quiera exponer y etiquetarlos como pertenecientes a sus respectivas disciplinas, pero entonces la tarea de leerlos todos se volvería aún más improbable. Este zigzag es uno de los rasgos de los análisis sociológicos contemporáneos sobre el derecho y la política ambiental.⁷⁷

⁷⁶ Toda proporción guardada, un gobierno invasor puede echar abajo un dictador, pero no puede crear un gobierno democrático donde no hay una sociedad democrática.

⁷⁷ Al contrario de las primeras aproximaciones sociológicas a la cuestión ambiental, que estaban hechos con cierta “distancia” respecto de su objeto, la bibliografía más reciente está escrita por académicos que se sitúan por completo *dentro de* la causa. Es que ahora todos somos ecologistas.

Recordemos cómo quedaron los actores del campo ambiental y las organizaciones en las que ellos se desenvuelven, después del caso Metalclad: una autoridad ambiental (Profepa) que actúa dentro de la ley pero no logra generar legitimidad; un municipio que no tiene el poder real de una comunidad política y termina comportándose como un simple grupo de vecinos; un gobierno del Estado que sí tiene el poder pero no puede usarlo con una mínima coherencia jurídica; una organización ambientalista que tiene que jugar con cartas marcadas para obtener un triunfo; un Poder Judicial que no puede siquiera registrar de qué se trata el conflicto, aunque sí alcanza a afectar su desarrollo; un mecanismo internacional de resolución de conflictos que privilegia los intereses de los inversionistas sobre cualquiera otra consideración. Con esta retahíla, ya tenemos la excusa para declarar que los conflictos ambientales son tan complejos que rebasan la capacidad del derecho moderno para hacerse cargo de ellos, o bien, que en el caso Metalclad pasaron tantas “cosas raras” que no puede tomarse como representativo de nada. Pero también podemos dejar de lado esas excusas y emprender un análisis que, sin negar la complejidad del conflicto, nos permita hacerlo comprensible. Sólo se requiere un poco de paciencia.

En lo que sigue presentaré una reconstrucción del caso Metalclad, siguiendo las cuatro pistas que han guiado mi investigación y que simplemente consisten en utilizar algunas de las aportaciones de la tradición hermenéutica, que (tanto desde la sociología como de la antropología) nos ayudan a comprender lo que de entrada parece totalmente caótico. Esas cuatro pistas son las siguientes. Primero, las sociedades no responden a los problemas ambientales de una manera directa, a partir de un conocimiento científico (esto es, acotado) e igualmente compartido por todos. Toda respuesta social a dichos problemas implica una mediación simbólica, en la que se movilizan los rasgos dominantes de la cultura en cuestión. En sociedades diferenciadas, los actores son portadores de disposiciones (*habitus*) diferentes y muchas veces encontradas. Aunque en sociedades como la mexicana la tensión más importante es la que se produce entre las disposiciones visionarias y las pragmáticas, casi siempre está en juego “algo más” que una definición acotada de la cuestión ambiental.

Segundo, ahí donde se produce una respuesta social a los problemas ambientales como tales, ella no se da a través de la participación de nada que se parezca a “la sociedad en su conjunto”, sino a través de actores

que van conformando un campo ambiental, en el que un número limitado de individuos y organizaciones concurren no sólo desde sus respectivas disposiciones sobre el problema, sino también desde las posiciones de poder (económico, político, simbólico) que ocupan o que disputan. La operación de ese campo es en la actualidad sumamente compleja, entre otras cosas porque exhibe una fuerte diferenciación geográfica. Así, lo que está en juego varía de un plano socio-espacial a otro.

Tercero, la juridificación de un problema ambiental (es decir, el proceso por el cual un problema de este tipo es llevado al terreno del derecho) trae consigo la intersección del campo ambiental con otro campo social, el campo del derecho. En ese proceso aparecen condiciones normativas específicas, que restringen y posibilitan los cursos de acción que pueden seguir los actores y que, por tanto, afectan el resultado. Dichas condiciones normativas pueden parecer “externas” a la lógica de los procesos sociales, pero también satisfacen una necesidad forense, que existe como rasgo central de toda cultura, y que consiste en la urgencia de llevar las calamidades a un “ámbito institucional especial”. En las sociedades contemporáneas, esto puede resultar sumamente complejo, porque también el campo jurídico está internamente muy diferenciado, y sobre todo, porque presenta una diferenciación geográfica, que en el contexto de la integración económica regional puede producir situaciones nuevas.

Cuarto, el rasgo más sobresaliente del derecho en las sociedades contemporáneas es su procedimentalización. Las normas que regulan los procedimientos (y que indican quién puede hablar y de qué se puede hablar) imponen tantas condiciones para hacer efectivas las normas sustantivas, que se vuelven al menos tan importantes como ellas. Los conflictos ambientales, convertidos en conflictos jurídicos, son acotados y potenciados por las reglas procedimentales, mucho más que por las sustantivas. Además, es en el contexto de los procedimientos donde se pone en juego ese “algo más” que no es ambiental, pero que se mezcla con el conflicto ambiental hasta formar parte de él; pero también es ahí donde se presenta la posibilidad (no siempre igualmente estrecha) de desplegar una discusión racional sobre los dilemas ambientales.

Ahora trataré de explicar cómo, siguiendo esas cuatro pistas, podemos extraer las lecciones más importantes del caso Metalclad. Comencemos por consignar los dos niveles de la mediación simbólica que se activaron en el conflicto por el confinamiento de La Pedrera. Con toda evidencia, ahí se expresó la tensión entre dos maneras de aproximarse al problema:

la que ve un mundo libre de confinamientos (a la cual denomino visionaria porque trata de ser congruente a toda costa con esa visión) y la (pragmática) que los acepta como la menos mala de las soluciones disponibles. Visto así, es cierto que los argumentos que se esgrimían desde la disposición visionaria eran tan débiles, que su portador (Greenpeace) tuvo que torcer los datos para mantenerse con un mínimo de coherencia en el debate. Pero la verdad es que Greenpeace no está siempre torciendo los datos.⁷⁸ Lo crucial es que no expresó de manera abierta su posición de principio en contra de los confinamientos. En el ideal habermasiano de la comunicación racional, la posición de que ese tipo de instalaciones no debería existir podría (debería) formar parte del debate. Para explicar esto voy a recurrir a un símil que considero plausible, que es el del abolicionismo en materia criminológica.

Efectivamente, si dejamos por un momento el tema ambiental y nos asomamos al debate en torno a la pena de prisión, veremos que la abrumadora mayoría de quienes se dedican a reflexionar en serio sobre el asunto piensan que la cárcel es un mal necesario, igual que quienes pensamos que no hay más remedio que aceptar los confinamientos de residuos peligrosos. Pero además están los abolicionistas, es decir, quienes sostienen que las instituciones carcelarias no tienen justificación alguna y que se atreven a disentir con la mayoría. Lo cierto es que el debate criminológico es suficientemente maduro para permitir que por él circulen con la misma legitimidad los primeros y los segundos.⁷⁹ En el caso de los confinamientos, es la conformación aún incipiente del campo ambiental, y no algún impedimento lógico, lo que dificulta que una posición “abolicionista” sea vista como parte del debate y no como una “locura fundamentalista”. Claro está, para que ello fuese posible se requieren condiciones que hoy no existen: ella tendría que salir del clóset (para esgrimir abiertamente sus argumentos) y sus adversarios tendrían que cambiar el tono —es decir, abandonar la descalificación por principio de todo lo que venga de las ONGs—. Por cierto, esa discusión colocaría a México en un debate de carácter global, en el que entre otras cosas se haría evidente que los países desarrollados tienen cientos de confinamientos, cuando aquí apenas hay uno. La discusión así planteada no resulta enteramente inverosímil y tendría una gran

⁷⁸ Sólo desde los mitos de la tecnocracia las ONGs son mentirosas por definición.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, la colección de ensayos compilada por Duff, Anthony y David Garland, *A Reader on Punishment*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

ventaja: obligaría al *establishment* científico y tecnológico a aceptar sus limitaciones, cosa que la sociología del riesgo propone como un giro formidable a los procesos de modernización, pero que ya es trivial en el discurso desenfadado del eco-pragmatismo norteamericano.⁸⁰ En todo caso, podemos constatar, aunque sea de paso, que en esos debates no está involucrado el conjunto de la sociedad, sino que sólo se pueden reconocer en el contexto de un campo social cuyas características no están definidas de una vez y para siempre. El debate que se dio en torno al confinamiento de La Pedrera fue apenas uno de los primeros episodios en los que diferentes maneras de definir el problema ambiental se encontraban frente a frente en torno a un proyecto específico.

Pero así como podemos constatar cierta inmadurez en un campo ambiental que no reconoce una de las opiniones “realmente existentes”, ese mismo hecho (el que Greenpeace haya optado por jugar dentro de la lógica de las normas ambientales) es un indicio del papel que han desempeñado dichas normas en la conformación del campo ambiental en México. Basta con recordar quiénes ocupaban el campo jurídico en este país hasta bien entrados los años ochenta,⁸¹ para reconocer que la irrupción de organizaciones como Greenpeace constituye un cambio que es preciso registrar. Quizá no sea sorprendente, pero si las normas jurídicas tienen sentido para los actores sociales, hasta el punto en que organizan su participación en un conflicto (y eso ocurre hoy en forma generalizada), estamos ante una nueva forma de utilización del derecho y no precisamente esa “crisis del derecho moderno tal como lo conocemos” que algunos proclaman. No sólo ha surgido, y muy rápidamente, un campo ambiental, sino que el derecho ha sido quizá el elemento más importante de su conformación.

Volviendo a lo que estaba en juego en nuestro caso, además de las dos maneras de ver los confinamientos, se nos confirma que en los conflictos

⁸⁰ Es verdaderamente notable el contraste estilístico entre el sociólogo heredero de la gran tradición europea que, al proponer cosas de este tipo, cree estar asumiendo la “intolerable carga” de contradecir nada menos que a Comte, Adorno, Marx, Luhmann, Durkheim, Weber, Parsons, Habermas, Offe, Foucault y Horkheimer (Beck, *op. cit.*, nota 8, pp. 5, 74 y 169-183) y el abiertamente pragmático académico norteamericano que, al final de cuentas, propone lo mismo (hacernos cargo de la incertidumbre) sin gestos heroicos de por medio (Farber, Daniel, *Eco-pragmatism. Making Sensible Environmental Decisions in an Uncertain World*, Chicago, University of Chicago Press, 1999).

⁸¹ Para decirlo brevemente, era un campo dominado por una sola cultura jurídico-política.

ambientales suele ponerse en juego “algo más”, lo que puede verse con mayor claridad cuando se reconocen los diversos planos geográficos del conflicto. En el plano local, encontramos en Guadalcázar lo mismo que la sociología europea consignó, desde los años setenta, en conflictos similares. Según Beck,

En su estudio del movimiento antinuclear en Francia, Alain Touraine y sus coautores reportan que el riesgo nuclear por sí mismo difícilmente puede convertirse en un asunto político, en virtud de su imperceptibilidad y su carácter global. Al contrario, la oposición se desata usualmente por problemas de propiedad de la tierra y por la colisión de una comunidad local con un mundo industrial controlado desde fuera. Los patrones de la protesta son intercambiables con, digamos, la resistencia a una presa hidroeléctrica.⁸²

La similitud con el conflicto de Guadalcázar puede parecer notable, pero vista más de cerca se vuelve trivial. Al final de cuentas, ¿no es perfectamente obvio que los miembros de cualquier colectividad local se sientan amenazados por un cambio en su territorio que no entienden (y que no se sienten obligados a entender), no importa si es una presa, una central termoeléctrica o un trencito turístico, sobre todo cuando unos desinteresados muchachos en *jeans* vienen, acompañados de profesores universitarios, a decirle a la gente que sus vidas y las de sus hijos están en peligro? Pero el problema no está en reconocer esta obvedad, sino en hacerse cargo de sus consecuencias: una es que con esa constatación se debilitan nuestras esperanzas sobre las “estrategias de comunicación de riesgos”.⁸³ Otra es que se hace evidente que hablar de los movimientos locales de protesta como portadores de una vanguardia ambiental es un engaño. Los pleitos locales que suelen estar asociados a los conflictos ambientales pueden parecer irrelevantes por su carácter contingente. Pero lo cierto es que en todo proceso social hay elementos contingentes⁸⁴ y nunca vamos a encontrar el conflicto ambiental en su “estado puro”. De

⁸² Beck, *op. cit.*, nota 8, p. 49 (traducción y cursivas mías).

⁸³ Los expertos en riesgos que aconsejan esas estrategias, suelen pasan por alto obvedades como ésta y, cuando se les presentan, creen resolver el problema atribuyéndolo a la mala fe o a la mala suerte.

⁸⁴ Para un recuento reciente sobre la importancia de lo contingente en la sociología contemporánea, véase Joas, Hans, *Creatividad, acción y valores. Hacia una sociología de la contingencia*, México, UAM-Iztapalapa-Instituto Goethe-Miguel Ángel Porrúa, 2002.

hecho, es posible reconocer una cierta condición genérica de la dimensión local en conflictos como este. En esa dimensión, los actores tienen que cargar con la fuerza de las connotaciones del problema en términos de justicia ambiental (“traen su basura a nuestro municipio porque somos pobres”) y por eso mismo no puede hacerse cargo del debate general (¿qué hacer respecto de los confinamientos?) el cual sólo se puede dar a otro nivel.

En los apartados anteriores he mostrado cómo los términos del debate iban cambiando conforme se pasaba al plano regional, al nacional y al internacional. En este último también entraron en juego elementos adicionales, aunque muy distintos de los que preocupaban a los actores locales. Si uno lee con atención lo que aparece en seminarios internacionales, páginas de Internet y publicaciones de amplia distribución, los participantes dan por resuelto el aspecto ambiental del pleito. En un extremo, los defensores del libre comercio dan por sentado que lo ambiental era algo completamente fabricado; en el otro, para los globalifóbicos, es obvio que las regulaciones ambientales (o sea, nada menos que el decreto de las cactáceas) eran perfectamente justificadas. Ciertamente, en el debate internacional es raro encontrar quien discuta (o sea quien tome en serio) alguna de esas dos suposiciones. El debate estrictamente ambiental (sobre qué hacer) no está ahí y, como veremos más adelante, el espacio que hay para esa discusión es, a final de cuentas, sumamente estrecho.

Así, cuando uno se pregunta cómo se discutió el confinamiento de La Pedrera, lo que encuentra es una comunicación cuyos referentes dependen de la “geografía del interlocutor”. Sólo los actores de una organización como Greenpeace pueden moverse con cierta libertad de un nivel a otro. Prácticamente todos los demás están constreñidos por el nivel al que corresponden.

Veamos ahora las diversas implicaciones que trajo consigo la juridificación del conflicto. Como pudimos apreciar, el asunto se convirtió, en la comunicación pública, en un conflicto de carácter jurídico. Independientemente de si los actores estaban actuando o no formalmente dentro de un procedimiento jurídico, el lenguaje en el que expresaron sus juicios y sus expectativas fue siempre el lenguaje del derecho. El centro de los argumentos era siempre si el proyecto cumplía o no con las normas, si la autoridad había aplicado la ley adecuadamente o si tal o cual órgano era legalmente competente para hacer lo que estaba haciendo, etcétera. Lo cual no es para nada evidente, ya que veinte años antes el mismo problema se hubiera pro-

cesado en otros términos. Si la respuesta social a un problema ambiental está siempre “mediada simbólicamente”, en nuestro conflicto el derecho no era un foro paralelo, era el medio simbólico en el que aquél se desarrollaba. Decir que el asunto se había convertido en un conflicto jurídico nos lleva a hacer explícito en que consistió esa “conversión”.

Lo primero que encontramos es que también la juridificación del conflicto presenta una geografía variable. En el plano internacional el conflicto está altamente juridificado, o sea, que sólo se ventila en el campo del derecho. En el otro extremo, en el plano local, los actores apenas alcanzan a formular sus expectativas en un lenguaje jurídico y ocurren muchas cosas importantes fuera del mundo del derecho. Sabemos que el municipio de Guadalcázar no había tenido que expedir nunca una licencia de construcción,⁸⁵ y que el gobierno del estado nunca se había enfrentado a la necesidad de revocar una licencia de uso del suelo. El nivel de juridicidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados era y sigue siendo mucho más bajo que el de las relaciones entre estados y, desde el TLCAN, entre empresas y estados. Los rigores jurídicos del nuevo contexto internacional resultaron muy costosos para México. Por lo que hace al nivel intermedio, o sea, el nacional, puede decirse que estaba mucho más juridificado que el local, y no por alguna virtud que distinga a los funcionarios federales de los locales. Es la historia de la Profepa, que es parte de la historia del TLCAN, lo que creó las condiciones para que el nivel de juridicidad de sus actos le hayan permitido, al menos, salir airosa de litigios como el amparo promovido por el municipio. El problema de esos triunfos no es su legalidad sino, como sabemos, su legitimidad.

Antes de hacer el recuento de los efectos de la juridificación del conflicto, conviene hacer notar que ellos no tienen lugar en una especie de vacío en el que de repente se hacen presentes las doctrinas, los principios, las reglas (es decir, las normas sustantivas) que ordenan lo que hay que hacer para atacar un problema ambiental previamente definido. El derecho sólo se hace presente a través de procedimientos específicos. En nuestro caso, después de haber considerado en la sección anterior las implicaciones de diez⁸⁶ de los procedimientos jurídicos que tuvieron lugar,

⁸⁵ No hay que olvidar que se trata de un municipio rural cuya localidad más importante apenas rebasa los mil habitantes.

⁸⁶ Y no repasamos todos los procedimientos. No nos referimos, por ejemplo, al amparo que promovió la empresa contra la negativa de licencia del municipio (que se resol-

el paciente lector estará en condiciones de reconocer que la experiencia jurídica tiene muchos y muy impredecibles senderos, que los manuales y los códigos suelen considerar asunto secundario. Para ofrecer un resumen ordenado del tema, distinguiré entre dos tipos de efectos del proceso de juridificación: los que operan sobre la configuración del sistema de actores; y los que constituyen una “selección” de los temas que son reconocidos como la materia del conflicto.

Efectivamente, una mirada paciente a los procedimientos a través de los que se ventiló el conflicto de La Pedrera nos ha permitido ver el modo en que cambian los protagonistas de un procedimiento a otro, e incluso cómo quienes eran aliados en uno aparecen como enemigos en el otro. La distorsión más notable que se produjo, y que ocurrió precisamente a través de medios jurídicos, fue la desaparición de Guillermo y Salvador Aldrett, nada menos que los autores de la granujada, de la escena jurídica. No sólo se dejó de hablar de ellos,⁸⁷ sino que Metalclad pasó rápidamente a ocupar su lugar como el “responsable” y, por tanto, como el que debía ser castigado. La ambivalencia de la noción jurídica de responsabilidad permite confundir el deber de restaurar con la culpabilidad y la autoría. Pero esta sustitución de unos personajes por otro no se da por alguna fuerza intrínseca de las categorías jurídicas. Lo cierto es que la versión de la intromisión-desde-fuera es mucho más verosímil si en lugar de un actor local se pone a un extranjero, no importa si el autor haya sido aquél. Como dice el muy postmoderno profesor afroamericano de la película *Storytelling*, que abusa sexualmente de las alumnas, pero en el salón de clase es capaz de imponer el olvido, “una vez que se escribe una historia lo que importa es el texto, no lo que pudo haber ocurrido”.⁸⁸

No estoy diciendo que Metalclad no tuviese la obligación legal de restaurar.⁸⁹ Estoy diciendo que el hecho de que haya pasado a ocupar el lugar de los autores de la falta revela un rasgo cultural que permea gran parte del campo ambiental; esa sustitución es la primera “transfigura-

vió a favor de este último) o la denuncia de Greenpeace a funcionarios por el delito de encubrimiento, que no prosperó pero que estuvo latente por más de cinco años y que naturalmente condimentó nuestras relaciones durante esos años.

⁸⁷ Ni a la Profepa ni a Greenpeace ni, mucho menos, a las autoridades municipales, se les ocurrió emprender acción alguna en contra de ellos.

⁸⁸ La cita no es textual, es de memoria, cosa que tendrá que corregirse.

⁸⁹ Pero no basta con declarar que esa obligación existe; hay que precisar bajo qué condiciones esa obligación es exigible.

ción” que sufrió el conflicto al entrar a la esfera del derecho. El hecho de que nadie se haya atrevido a decir “no fue fulano, fue zutano”, me parece un claro indicio de la fuerza que adquirió la atribución de culpabilidad que se construyó en la esfera local y regional, y que seleccionó a alguien de fuera como quien viene a traernos “su” suciedad. No importa si con esto corro una vez más el riesgo de “quedar del lado de los malos”, porque aquí hay un punto crucial. Si uno de los ejes de esta investigación es la idea de que la crisis ambiental no tiene una expresión social si no es a través de una mediación simbólica, en este caso podemos ver con claridad que las categorías del derecho son esa mediación. Son el lenguaje a través del cual se procesan los agravios que se experimentan. Estamos ante la expresión más clara de la necesidad forense que lleva a los actores a colocar las calamidades en un ámbito específico (el del derecho) en el cual re-creamos nuestras experiencias de acuerdo con nuestras respectivas disposiciones. Insisto en el asunto porque el sentido común que prevalece en los medios académicos, suele disociar “derecho” y “sociedad” como si fueran mundos distintos. Lo que aquí vemos es que esos términos son indisolubles. La invocación del derecho es lo que da contenido a la experiencia social.

Ahora bien, los procedimientos jurídicos no sólo excluyen a unos e incluyen a otros; también definen el “carácter” mismo de los protagonistas. A este respecto, la ficción jurídica más interesante del conflicto es la que hace aparecer al municipio de Guadalcázar como si fuera una comunidad política. Uno de los aspectos más notables de esta historia es que las autoridades municipales no hayan consumado la clausura del nuevo confinamiento que intentaron cuando éste se comenzó a construir, a pesar de que se oponían rotundamente a él. No sólo esa omisión, sino toda su actuación a lo largo del conflicto, pone en duda si realmente se trata de una organización que responde a la definición política mínima de lo que es una autoridad local. En el campo del derecho imperó (desde el discurso constitucional hasta el de la defensa de México ante el tribunal arbitral) la noción de que es un órgano de gobierno. Pero basta verlo desde la sociología política para reconocer que en Guadalcázar falta uno de los presupuestos fundamentales de la condición moderna —el monopolio del uso legítimo de la fuerza—. Con el mismo desenfado que se suele afirmar que en México “no hay un Estado de derecho”, podemos decir que, para el caso que nos ocupa, en el plano local no hay Estado, al menos cuando se trata de lidiar con un asunto como este.

El texto de la Constitución puede definir las atribuciones de las autoridades municipales, pero no puede generar ni las prácticas materiales ni la cultura política local que les dan cuerpo. He insistido una y otra vez en este asunto, primero, porque fue una de las distorsiones jurídicas más notables del conflicto pero, además, porque se trata de una debilidad generalizada en casi todo el territorio nacional. Así como la comunidad de Guadalcázar fue “tomada por sorpresa” por un problema que no era capaz de procesar a través de un ejercicio de autoridad claro y consistente, muchos otros municipios del país se ven enfrentados a experiencias similares. Mientras esas comunidades no tenían que lidiar más que con forasteros ocasionales, el orden tradicional era más que suficiente. Hoy las transformaciones territoriales tienen un carácter sistémico y si no surgen instituciones propiamente estatales para lidiar con ellas, las cosas se seguirán resolviendo en otra parte.

El segundo tipo de efectos de la juridificación del conflicto se refiere a la “selección” de los temas sobre los que versan los procedimientos. Aquí lo más notable es que, casi en todos ellos, la “materia” del procedimiento no tiene nada que ver con la pregunta de qué hacer con el proyecto de un confinamiento. Lo que se discute en esos procedimientos, mientras los abogados se ganan la vida alargándolos, es casi siempre otra cosa. En ellos casi nunca se ponen en juego las normas sustantivas, sino las normas que confieren poder, es decir, las que delimitan las esferas de competencia de los órganos del Estado.⁹⁰ Sólo dos de esos procedimientos podían reconocer lo sustantivo: uno era el procedimiento de verificación administrativa que inició la Sedue en 1990, que dio lugar a la clausura y que concluyó después de muchos contratiempos con la suscripción del convenio de concertación. Como vimos, ni el formato del procedimiento ni su resultado podían acomodar una discusión suficientemente amplia del problema como para que el resultado pudiese tener la más mínima legitimidad. El otro procedimiento era la consulta técnica, que no sólo fracasó, sino que además ni siquiera estaba prevista en la ley. Los interesados en el derecho ambiental deberían reconocer que los procedimientos que establece la ley son demasiado estrechos para acomodar de-

⁹⁰ En todos los procedimientos que tuvieron efectos decisivos, de lo que se trataba era de determinar si el Municipio tenía las atribuciones para desautorizar el confinamiento; o si la Profepa y el Instituto Nacional de Ecología tenían atribuciones para autorizarlo mediante el convenio, etcétera.

bates tan complejos como los que forman la sustancia de la gestión ambiental.

Pero vale la pena acercarse a esos procedimientos porque, a pesar de su estrechez, es ahí donde se reconocen los problemas sustantivos. Sobre todo, es ahí donde se observan los dilemas que trae consigo la aplicación de la ley ambiental. En nuestro caso, aparecían claramente tres de ellos. En primer lugar, está el dilema de autorizar o no el confinamiento de La Pedrera, que no sólo está marcado por la cuestión de principio (¿deben o no deben existir los confinamientos?) sino que, una vez aceptada una respuesta afirmativa, tiene que enfrentar numerosas preguntas “de grado”, que remiten a niveles de tolerancia⁹¹ que no están predeterminados en la ley y que se tienen que definir al calor del conflicto. Una ojeada al caso Metalclad debería ser suficiente para abandonar la expectativa normativista según la cual todo lo que se necesita es voluntad para lograr los propósitos de las normas destinadas a proteger el ambiente.

El segundo dilema tenía que ver con la estrategia de aplicación de la ley que debía seguirse: se trataba de elegir entre una estrategia punitiva y otra correctiva. Las razones que nos llevaron a adoptar la segunda están claras: la limpieza del sitio (o sea la corrección de la irregularidad) tenía prioridad sobre la imposición de castigos, y esa era una de las ventajas de promover la apertura del nuevo confinamiento. Además no parecía muy lógico imponer una sanción a los nuevos dueños cuando la falta la habían cometido los anteriores. En todo caso, lo que es interesante destacar es que, en el dilema de cómo aplicar la ley, la postura punitiva correspondía a la disposición visionaria. En la visión de un planeta sin confinamientos hay que castigar a quien se proponga establecer uno, aunque sea por el sólo hecho de intentarlo.

El tercer dilema del caso Metalclad se refería al peso que debía tener la voluntad del pueblo de Guadalcazar en una decisión federal, lo que traía consigo una cuestión constitucional: ¿deben las autoridades centrales de un Estado nacional hacerse eco de la oposición local, cuando la autoridad municipal no puede traducir esa oposición en decisiones efectivas en términos prácticos y sólidas en términos jurídicos? El hecho de

⁹¹ Dichos niveles de tolerancia se refieren a la capacidad de la autoridad ambiental de pasar por alto un conjunto de grandes o pequeñas infracciones, así como las estrategias (a veces plagadas de oportunismo) en las que pueden incurrir todos los actores participantes.

que hayamos optado por la negativa —y aún pensemos que era lo correcto— no significa que el debate esté cerrado. Estamos ante una de las tensiones más importantes del derecho moderno: la que se genera entre la voluntad (en este caso la voluntad popular en el ámbito local) y la razón (en este caso la razón instrumental). Por desgracia no hay una fórmula para resolver esa tensión de una vez por todas.

Con todo lo anterior se puede constatar que el orden jurídico impone condicionamientos importantes al desahogo de los conflictos ambientales. Pero nos quedaríamos con una imagen incompleta si sólo viéramos al proceso de juridificación como la imposición de límites externos que restringen el margen de los actores. Lo cierto es que el derecho también les ofrece oportunidades para hacer valer legítimamente sus intereses y crea espacios para que la autoridad asuma los dilemas propios de la gestión ambiental. Hemos visto cómo cada actor ha utilizado una parte del repertorio a su alcance (algún trocito del texto de alguna ley, un reglamento o la misma Constitución), para tratar de hacer avanzar sus intereses, sus creencias o al menos para salir airoso de algún apuro. Quizá la contribución más importante que pueda hacer la sociología del derecho para la comprensión de los conflictos ambientales sea la de establecer la relación entre el uso que hacen los actores del repertorio que les ofrece el orden jurídico y los *habitus* de dichos actores en el contexto del campo social en el que sus acciones adquieren un sentido reconocible.