

CONFLICTOS AMBIENTALES,  
PROPIEDAD TERRITORIAL Y PODER LOCAL  
EN EL MÉXICO DE LOS NOVENTAS.  
LOS CASOS DE TEPOZTLÁN  
Y GUADALCÁZAR

*Antonio Azuela*<sup>140</sup>

INTRODUCCIÓN

**L**a aparición de una ambiciosa legislación ambiental a fines de los años ochentas, de la cual se derivaron el desarrollo de una profusa normatividad y la creación de dependencias y entidades gubernamentales con programas cada vez más ambiciosos, provocaron el surgimiento de nuevas y muy amplias expectativas sobre la posibilidad de utilizar la ley como instrumento para detener el deterioro del ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, a lo largo de la década de los noventas, se hizo evidente que el logro de los fines proclamados por el nuevo marco institucional no era sólo cuestión de aplicar mecánicamente una serie de normas técnicas a situaciones preestablecidas. En el conjunto de la gestión ambiental, pero particularmente en ciertos conflictos ambientales, se hacía evidente que los marcos institucionales que en-

<sup>140</sup> Doctor en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de dicha universidad.

tran en juego no se agotan en las leyes y las organizaciones creadas ex profeso para lidiar con ellos. La polarización que se produjo en el campo ambiental entre actores que apenas una década antes parecíamos caminar en la misma dirección, obliga a hacer un recuento de los casos más difíciles de la gestión ambiental de esos años.

En este trabajo, me propongo ofrecer un análisis de dos de los conflictos ambientales más relevantes de la última década del siglo xx en México: el surgido del proyecto de construir un club de golf en el municipio de Tepoztlán, en el estado de Morelos, y el provocado por un confinamiento de residuos peligrosos que se construyó en el municipio de Guadalcázar, en San Luis Potosí. En ambos casos, la movilización social logró que los proyectos no se llevaran a cabo. En ambos casos, se trata de procesos sociales de cuya complejidad no puedo hacerme cargo en este espacio. También en ambos casos, quien esto escribe tuvo una participación como Procurador Federal de Protección al Ambiente, por lo que tiene un carácter testimonial. En todo caso, lo que me propongo mostrar en lo que sigue es el modo en que esos conflictos hicieron evidentes dos rasgos fundamentales de nuestro marco jurídico más general: la protección cada vez mayor de los derechos de propiedad y la debilidad del municipio como comunidad política.

## TEPOZTLÁN: EL GOLF Y UNA COMUNIDAD AGRARIA

En 1995 surgió uno de los conflictos sociales más importantes por la apropiación y el uso del territorio de la última década del siglo veinte. La movilización social en torno a la construcción de un club de golf en Tepoztlán, Morelos, llevó no solamente a la cancelación de dicho proyecto, en el transcurso del conflicto, un miembro de

esa comunidad fue muerto por la policía y las autoridades municipales fueron depuestas por una movilización social para dar paso a un gobierno *de facto* que duró un año y medio antes de que se eligiesen nuevas autoridades. En las líneas que siguen, no pretendo describir el conflicto en toda su complejidad, simplemente me interesa mostrar que, si bien el resultado del conflicto en términos socioeconómicos (la suspensión del proyecto) no es sorprendente, el modo en que el conflicto terminó resolviéndose en el campo del derecho resultó inesperado.

Con una población de unos 30 mil habitantes y una extensión de poco más de 29 mil hectáreas, Tepoztlán se sitúa entre cerros de roca volcánica de una belleza que desde siempre ha impresionado a quienes visitan el pueblo. El cerro conocido como El Tepozteco (Cerro Tlahuiltepec), está coronado con las ruinas de un santuario prehispánico. Salvo por los barrios que siguen creciendo sin control alguno hacia las estribaciones de la sierra, Tepoztlán se ha convertido en uno de los sitios turísticos más atractivos de los alrededores de la Ciudad de México.

Para dar una idea de la complejidad del contexto en el que se desarrolló el conflicto por un proyecto de club de golf, conviene mencionar algunos antecedentes históricos relevantes. Tepoztlán fue una de las primeras comunidades agrarias cuyos bienes comunales fueron reconocidos en la era posrevolucionaria. En 1926, se expidió el decreto de confirmación de bienes comunales, incluyendo la totalidad del territorio municipal, a favor de "los habitantes de Tepoztlán". En las décadas siguientes, ese territorio fue objeto de diversos actos jurídicos: unos, tendientes a la creación de áreas naturales protegidas; y otros, a segregar predios de diversos tamaños a favor de propietarios individuales, a través de lo que se conoce en derecho agrario como "exclusiones".

El parque nacional El Tepozteco fue decretado en 1937 incluyendo a todo el municipio y a la ciudad de Tepoztlán, con todo y áreas urbanas, así como zonas agrícolas y ganaderas ya deforestadas. El decreto establece que dichos terrenos serían destinados a la conservación perpetua de la fauna y flora silvestres, así como a la protección de las joyas arqueológicas de la comarca. Como ha ocurrido con casi todos los parques nacionales, no se llevó a cabo la adquisición por parte del gobierno federal de los terrenos que pudiesen asegurar el uso público del parque.

Desde los años sesentas, existió el proyecto de construir un club de golf a partir de una serie de transmisiones de propiedad del predio denominado Monte Castillo, ubicado en las afueras de la cabecera municipal, a ambos lados de la carretera que comunica dicha población con la autopista México-Cuernavaca. Según María Rosas, en esos años:

[...] algunos corredores de bienes raíces se dieron a la tarea de adquirir, con imaginativos métodos una gran extensión de tierras en el Parque Nacional del Tepozteco. Eran tierras de uso común, algunas en posesión de diferentes familias, pero que dentro de la legalidad pos-revolucionaria prevista para las tierras comunales no podían ser vendidas ni cercadas ni heredadas. Las tierras no parecían tener gran valor, no eran excepcionalmente productivas y todavía no estaban conectadas con la Ciudad de México. La autopista Cuernavaca-Cuautla que pasaría por ahí estaba en pleno proyecto. Este fue uno de los argumentos de que se sirvieron los compradores para trabajar la voluntad de eventuales vendedores. Los compradores y los testigos son unos cuantos nombres que se repiten y alternan a lo largo de toda la operación. En menos de tres años todos estos compradores desaparecen y queda como única propietaria legal la inmobiliaria. A principios de los sesenta, sus promotores concebían a Monte Castillo como un enorme fraccionamiento turístico campestre que albergaría un lujoso club de golf. Eran épocas de despegue turístico en todo el país. Desde entonces Tepoztlán, como tantos

otros pueblos más o menos cercanos a la Ciudad de México, como Cuernavaca misma, estuvo en la mira de fraccionadores y constructoras. Y desde entonces se hizo patente la falta de docilidad de los tepoztecos, su peculiar resistencia a dejarse convencer con las bondades de planes turísticos de desarrollo. El proyecto Monte Castillo fue rechazado de manera contundente. No fue este un movimiento incruento. En condiciones que son todavía confusas y contradictorias, el maestro Esteban Flores, participante del movimiento contra el club fue asesinado en mayo de 1962.<sup>141</sup>

En los años siguientes, se dieron una serie de reuniones entre la inmobiliaria Monte Castillo, las autoridades y el pueblo de Tepoztlán, en las que se reconocían como válidas las propiedades adquiridas por esa empresa y ésta se comprometía a hacer diversas aportaciones a favor de la comunidad, tanto en dinero como en obras de infraestructura y equipamiento. Después del conflicto que se generó a mediados de los noventa, dichas operaciones fueron declaradas nulas por los tribunales agrarios, pero existen evidencias en el sentido de que muchos miembros prominentes de la comunidad en su momento las avalaron, al igual que lo han hecho durante más de medio siglo con los cientos de operaciones que han dado lugar al establecimiento de predios que se usan en forma privada por hoteles, restaurantes, una infinidad de casas de descanso para miembros afluentes de la sociedad capitalina (los denominados “Tepoztizos”) y muchos otros usos particulares. A pesar de que aquel primer intento de construir un club de golf se detuvo por una movilización social, en febrero de 1970, se volvió a llevar a cabo una operación en términos muy similares a la de 1962.

En 1988, se decretó otra área natural protegida. El denominado Corredor Biológico (CoBio) “Ajusco-Chichinautzin”,

<sup>141</sup> Marfa Rosas (1997). *Tepoztlán, crónica de desacatos y resistencia*. Ed. Era. México. pp.14-15

fue decretado como Área de Protección de Flora y Fauna, con tres áreas núcleo (el proyecto club de golf El Tepozteco estaría fuera de ellos). El decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 1988 por el que se declara al CoBio Área de Protección de la Flora y Fauna Silvestre, establece que su propósito es conocer, estudiar y preservar los recursos naturales renovables que puedan representar un potencial de aprovechamiento para el desarrollo económico. En conjunto, el CoBio tiene una superficie de 43,542 hectáreas e incluye varias del estado de Morelos.

Para el observador casual, “se creería que ambos decretos (el del parque nacional y el del corredor biológico), emanados de la más alta investidura de mi nación, la Primera Magistratura, servirían para conservar esas áreas y evitar su profanación” (Soler, 1997, p. 75). Lo cierto es que dentro del régimen jurídico de protección, la construcción de un club de golf no implica una “profanación” de esos terrenos. Ni las reglas aplicables al parque nacional, ni las del corredor biológico prohibían proyectos de desarrollo, ni asentamientos humanos o actividades productivas. Ello hubiese implicado desalojar a los habitantes, impedirles sus actividades económicas y negar todos los permisos de construcción de las obras que, durante décadas, se habían hecho con la aprobación de la comunidad.<sup>142</sup> Ello, desde luego, no impide que las autoridades locales establezcan restricciones a los usos del suelo en su territorio.

En 1994, más de veinte años después del primer intento de construir un club de golf en Tepoztlán, se dio a cono-

<sup>142</sup> En particular, el decreto que creó el corredor no establece prohibición alguna para realizar proyectos de urbanización, y para el efecto, establece que la autoridad ambiental “no autorizará la realización de obras públicas o privadas que causen desequilibrios ecológicos o rebasen los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas, dentro de las zonas núcleo del área de protección de la flora y fauna Corredor Biológico Chichinautzin”. Asimismo, establece que toda obra pública o privada deberá contar con autorización de impacto ambiental en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPPA).

cer la intención de revivir el proyecto, esta vez encabezado por el llamado Grupo KS. El primer comunicado en que KS anuncia el proyecto del club de golf llegó a las oficinas de Desarrollo Social del estado el 22 de marzo de 1994, un día después de las elecciones por las que Jorge Carrillo Olea se convirtió en gobernador del estado de Morelos (Rosas, 1997, 17). El apoyo del gobernador sería decisivo en una serie de acciones (todas ellas frustradas) encaminadas a persuadir a los tepoztecos de aceptar la construcción del club de golf.

Pero el anuncio no era una sorpresa para los habitantes de Tepoztlán. Desde antes había indicios de que se trataba de resucitar el proyecto, como lo prueba el hecho de que el Ayuntamiento de Tepoztlán haya expedido, en abril de 1994, un *Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento de Uso del Suelo e Imagen Urbana del Municipio de Tepoztlán*.<sup>143</sup> El municipio, en tanto que comunidad política, aparecía ejerciendo la facultad que desde 1983 le confiere el artículo 115 constitucional en materia de regulación de uso del suelo, aunque la legislación del estado de Morelos aún no establecía las bases para el ejercicio de esa atribución.

En el área donde sería el proyecto del club de golf, ese reglamento dispone explícitamente que:

El único asentamiento humano permitido en esta área es el de Santa Catarina, cuyo fundo legal y área urbana están determinados en el plano anexo. Fuera del área del centro de población de Santa Catarina: No se permite la construcción de vivienda temporal o permanente, se prohíbe todo tipo de construcciones destinadas a vivienda temporal para turismo de fin de semana (cursivas más) salvo las que ya existan construidas con anterioridad al presente Reglamento.

Además, expresa lo siguiente en relación con obras semejantes:

<sup>143</sup> Aprobado el 2 de abril de 1994.

“No se permiten fraccionamientos ni la construcción de hoteles, moteles, pensiones, chalets, campos de golf, canchas deportivas o cualquier otra actividad recreativa, ya sea a cubierto o descubierto”.

No puede haber duda alguna de la intención de la autoridad municipal en el sentido de impedir el proyecto del club de golf. En 1995, cuando ya se había dado a conocer la intención de ks de promover el club de golf, se empezaba a mostrar la oposición al proyecto. Quizá la prueba más elocuente de ello es el acuerdo plasmado en el acta de la reunión de cabildo llevada a cabo el 23 de enero de 1995, que a continuación se reproduce:

EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE TEPOZTLÁN, MORELOS; POR ACUERDO DE CABILDO EXTRAORDINARIO CELEBRADO EL VEINTITRÉS DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO; ESTABLECE QUE COMO REPRESENTANTE LEGAL DE ESTE MUNICIPIO E INSTANCIA EJECUTORA DE LAS OBRAS Y DEL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA HABITACIONAL O DE CUALQUIER OTRO TIPO, SE TOMARON LOS SIGUIENTES:

-----  
-----  
-----

#### ACUERDOS

-----  
-----  
-----

- I. EN RELACION AL PROYECTO DEL CLUB DE GOLF Y DESARROLLO INMOBILIARIO DENOMINADO “EL TEPOZTECO” Y/O “MONTE CASTILLO”, SE DIO CUENTA AL CABILDO EN PLENO DE LAS INTENCIONES DEL GRUPO DE INVERSIONISTAS KS DE CONSTRUIR UN CLUB DE GOLF Y FRACCIONAMIENTO AL PONIENTE DE LA CABECERA MUNICIPAL.

LOS REQUISITOS QUE ESTABLECIÓ EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DEL TRIENIO 1994-1997, PRESIDIDO POR EL C. ING. ALEJANDRO MORALES BARRAGÁN, FUERON LOS SIGUIENTES:

- A) QUE LOS INVERSIONISTAS DEL GRUPO “KS” INFORMEN Y CONSULTEN TANTO A LAS AUTORIDADES FEDERALES Y ESTATALES, ASI COMO DEBERÁN CONSULTAR Y OBTENER LA APROBACION DEL PROYECTO DE INVERSIÓN POR LOS REPRESENTANTES DE LOS BIENES COMUNALES Y EJIDATARIOS DE TEPOZTLÁN, ASÍ COMO DEL PUEBLO EN GENERAL REUNIDO EN ASAMBLEA.



B) QUE EN PRIMER LUGAR DEBERÁ SER EL PUEBLO DE TEPOZTLÁN Y LOS REPRESENTANTES DE LOS BIENES COMUNALES Y EJIDATARIOS LOS QUE APRUEBEN, EN ASAMBLEA GENERAL LA ACEPTACIÓN O RECHAZO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN MENCIONADO.

II. SE DIO CUENTA QUE ESTE H. AYUNTAMIENTO A LA FECHA NO HA OTORGADO NINGUNA AUTORIZACIÓN MUNICIPAL NI OTORGADO NINGUNA LICENCIA DE USO DEL SUELO, NI LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, NI PERMISO ALGUNO TEMPORAL O PARCIAL PARA DESARROLLAR NINGUN TIPO DE TRABAJO EN EL ÁREA RELACIONADA CON EL PROYECTO DEL CLUB DE GOLF "MONTE CASTILLO".

TAMPOCO HAN SIDO PRESENTADAS A LA CONSIDERACIÓN DE LOS REGIDORES PERTINENTES DICHAS SOLICITUDES

III. TAMBIEN SE ACORDÓ QUE EN LAS CONDICIONES ACTUALES, NI ESTE H. AYUNTAMIENTO, NI DE AUTORIDAD ESTATAL ALGUNA PODRÁ OTORGAR NINGÚN PERMISO PARA DESARROLLAR EL PROYECTO DEL CLUB DE GOLF MULTICITADO, PUES LA ZONA EN QUE SE PRETENDE DESARROLLAR ESTÁ PROHIBIDA EN EL REGLAMENTO DE USO DEL SUELO E IMAGEN URBANA MUNICIPAL, EN QUE SE DESTINA DICHAS SUPERFICIES EXCLUSIVAMENTE PARA EL USO AGRÍCOLA.

SE LEVANTA LA PRESENTE ACTA EXTRAORDINARIA DE CABILDO, SIENDO LAS QUINCE TREINTA HORAS DEL DÍA VEINTITRÉS DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO. FIRMANDO AL CALCE LOS REGIDORES QUE SE ENCONTRARON PRESENTES.

-----  
-----  
-----  
-----  
ING. ALEJANDRO MORALES BARRAGÁN, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL; ING. JUAN CARLOS LARA GÓMEZ, SÍNDICO PROCURADOR; C. EDUARDO GUERRERO BELLO, REGIDOR DE HACIENDA; C. PEDRO CABRERA ESCUDERO, REGIDOR DE EDUCACIÓN; LIC. BERNARDO RENDÓN SOLÍS, REGIDOR DE OBRAS PÚBLICAS; C. JOSE ANTONIO RODRÍGUEZ LEZO, REGIDOR DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO; C. VICENTE CASTAÑEDA ORTIZ, REGIDOR DE ECOLOGÍA; C. ALEJANDRO VILLAMIL ORTIZ, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

**Independientemente de si uno o más de los integrantes del cabildo hubiesen estado dispuestos a apoyar el proyecto, debe haber existido una fuerte presión local sobre ellos en el sentido de no autorizarlo.**

**En forma simultánea, la autoridad ambiental federal evaluaba el impacto ambiental del proyecto, por tratarse**

de una obra de dimensiones significativas, ubicada dentro de un parque nacional. Este hecho no significaba una prohibición para llevarlo a cabo, aunque sí la necesidad de someterlo a una evaluación de impacto ambiental. Fue esta condición legal lo que convirtió a las autoridades ambientales federales en actores del conflicto.

Desde fines de 1994, Constructora Tzematzin, que aparecía como la propietaria legal de los terrenos, había presentado al Instituto Nacional de Ecología (INE, en ese entonces la autoridad competente) la primera manifestación de impacto ambiental (MIA) para la autorización del proyecto en el marco de la LEGEPA. En marzo de 1995, el INE le informó que debería presentar una nueva MIA que incluyera la justificación del proyecto e información técnica sobre diversos aspectos que no habían sido cubiertos en el documento presentado en noviembre de 1994.

En mayo, Tzematzin presentó la nueva MIA, integrando además la opinión técnica de la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) respecto a la biodiversidad de la zona descrita. Pero al igual que con la anterior manifestación, el INE estableció que tampoco satisfacía los requisitos elementales de información señalados en los instructivos oficiales correspondientes. En particular, el 21 de junio señaló una serie de insuficiencias de la MIA. Pero no se trataba solamente de problemas técnicos. Entre los puntos destacados que se consideraron para su rechazo por parte del INE, estaba el hecho de que, en el mencionado Reglamento de Uso del Suelo e Imagen Urbana de Tepoztlán, se establecían las zonas núcleo I El Tepozteco y núcleo II Chalchitépétl, en las cuales se ubica el predio del proyecto del club de golf El Tepozteco, el cual era claramente incompatible con las disposiciones y restricciones contenidas en el reglamento.

Ante la ausencia de información suficiente que pudiera determinar de manera precisa la viabilidad ambiental

del proyecto, el INE resolvió que no se podía emitir la resolución en cuanto a la procedencia ambiental del proyecto. Además señaló que la evaluación y dictamen de una nueva MIA podría realizarse sobre la base de que contuviera información completa, veraz, suficiente y fuera elaborada, preferentemente, por una institución académica o centro de investigación. Uno de los temas clave era el del agua. Ante la falta de información, el INE no podía concluir si la capacidad de las fuentes de abastecimiento y su recarga podían hacer frente a la demanda agregada del proyecto en su construcción, en su operación y garantizar además el abasto al municipio de Tepoztlán.

Con la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental, elaborada por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) a través del Centro de Educación Ambiental y Monitoreo de la Sierra de Huautla (CEAMISH) y de otras opiniones recibidas a la par, el INE llevó a cabo una nueva evaluación del impacto ambiental y su correspondiente dictamen como autoridad competente en la materia. Entre las opiniones favorables al proyecto, estaban las de algunos investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana,<sup>144</sup> Unidad Xochimilco, así como de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

La CONABIO señaló que, una vez analizada la Manifestación de Impacto Ambiental de tipo específico y las acciones que realizará el proyecto club de golf El Tepozteco, “el impacto sobre la diversidad biológica del área protegida en conjunto puede ser benéfico”.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> El dictamen de Roberto Eibenschutz, coordinador del proyecto, llegaba a la conclusión de que “Se considera que la implantación de un proyecto de las características del Club de Golf El Tepozteco puede contribuir al ordenamiento territorial en el Corredor Biológico Chichinautzin y a generar un proceso de desarrollo económico benéfico para la región, siempre y cuando se tomen oportunamente las medidas señaladas para mitigar los impactos negativos potencialmente asociados al proyecto” (Eibenschutz, 1995, p. 9).

<sup>145</sup> Oficio SE-197/95.

Respecto al problema del agua, la queja más importante del Comité de Unidad Tepozteca (CUT), que agrupaba la oposición al proyecto, era que el club de golf privaría de agua a la población de Tepoztlán. El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua aclaró que en el área existen dos acuíferos independientes entre sí: el del Valle de Atongo, que abastece a Tepoztlán y el del Valle de Cuernavaca, que suministraría agua a la zona donde se pretendía realizar el proyecto del club de golf. Todo indicaba que el problema de la región no era de disponibilidad, sino de mecanismos y redes de distribución. Por ello, el promotor no tenía problema para financiar parte de la red que incrementaría la disponibilidad de agua en la población. A pesar de ello, los análisis presentados por las autoridades no fueron suficientes para convencer al CUT de que el problema tendría solución en el contexto del proyecto.

Después de más de seis meses de análisis que implicaron el rechazo de estudios previos, rectificaciones al proyecto y opiniones técnicas externas, el INE llegó a la conclusión de que, desde el punto de vista estrictamente ambiental, el proyecto era aceptable siempre y cuando cubriera ciertos requisitos. Así, el 31 de julio de 1995, resolvía que “el proyecto ES PROCEDENTE EN MATERIA AMBIENTAL y por lo tanto deberá sujetarse a las disposiciones contenidas en los siguientes términos”. En la resolución se autorizó parcialmente el proyecto y se establecieron veintisiete condicionantes y diversas restricciones a fin de evitar mayor deterioro ambiental en la zona. Sólo se autorizó la realización del club de golf en las partes centro y sur del predio, que ya presentaban un alto grado de deterioro,<sup>146</sup> y no se otorgó autorización para realizar obras o actividades en la parte norte del predio, ya que ella aún estaba cubierta por un bosque de encinos y madroños,

<sup>146</sup> Esos terrenos eran y siguen siendo milpas, sin vegetación nativa alguna.

entre otras especies. De las condiciones establecidas por el INE, destacaban las siguientes:

- La resolución no amparaba obras ni actividades en la parte norte del predio.
- La empresa debería continuar de manera sistemática y permanente los estudios de biodiversidad que realiza actualmente la Universidad Autónoma de Morelos.
- La empresa debería presentar la autorización de cambio de uso del suelo, otorgada por el H. Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos. Cabe señalar que, de no obtenerse el citado documento, la autorización quedará sin validez alguna.
- La empresa apoyaría la construcción y operación del Centro de Monitoreo del Corredor Biológico Chichinautzin.
- La empresa habría de realizar, bajo los lineamientos de los Institutos Nacional Indigenista y Nacional de Antropología e Historia, los diagnósticos y monitoreos del impacto que la ejecución del proyecto genere sobre las características sociales, económicas, históricas y culturales de los grupos sociales ubicados en la zona de interés y su área de influencia inmediata.

El 17 de agosto ocurrió uno de los hechos más relevantes en el desarrollo del conflicto. Presionados por el gobernador del estado, cuatro de los siete miembros del cabildo autorizan lo que se presentó como “Licencia de Construcción y de Uso del Suelo”, pero que estaba redactada en términos no muy claros.<sup>147</sup> Así, el promotor obtenía de la

<sup>147</sup> En su parte resolutive, el documento de una sola página señalaba que “SE CONCLUYE QUE EL USO DEL SUELO PROPUESTO PARA EL PREDIO EN CUESTIÓN ES COMPATIBLE SIEMPRE Y CUANDO SE OBSERVEN LAS CONDICIONANTES Y REQUISITOS SEÑALADOS EN EL DICTAMEN DE USO DE SUELO CON FECHA 10 DE JULIO DE 1995 Y DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS DEL MUNICIPIO, POR LO QUE ESTE CABILDO CONSIDERA FACTIBLE LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO”.

autoridad municipal una “carta de factibilidad” cuya redacción no dejaba totalmente en claro si se trataba de una autorización formal y definitiva de cambio de uso del suelo o de un sí en principio sujeto a una evaluación posterior. En cualquier caso, ese hecho desató una movilización que tuvo como resultado la ocupación del palacio municipal el día 24 del mismo mes y el retiro forzado del alcalde. Evidentemente, ese documento contradecía tanto al Reglamento de Uso del Suelo e Imagen Urbana del municipio de Tepoztlán, como el Acuerdo de Cabildo de enero de 1995, en el que concretamente condicionaba la autorización de uso del suelo y construcción del club de golf a lo que dictara la Asamblea Popular, por un lado y, por el otro, las autoridades ejidales y comunales de Tepoztlán.

El primero de septiembre se presenta una denuncia ciudadana a nombre de la Asamblea Popular del Pueblo Tepozteco, ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y así se inicia un procedimiento para averiguar infracciones a la LGEEPA o a otras normas y reglamentos aplicables en la materia.

Un momento particularmente violento se produjo el domingo 3 de septiembre. Durante una reunión donde vecinos y comuneros discutían sobre el problema, se produjo un enfrentamiento con funcionarios del gobierno local y cinco de ellos fueron detenidos. De inmediato se instalaron retenes en las entradas del pueblo para evitar el paso de los grupos policíacos que en el acto rodearon la población. En asamblea se resolvió condicionar la libertad de los retenidos, principalmente, con la destitución del presidente municipal, Alejandro Morales Barragán, lo que se concedió en menos de 24 horas; y con la suspensión de los trabajos de construcción, mismos que se habían iniciado ilegalmente.

Cinco días después, el ocho de septiembre, la Profepa tomaba la primera acción jurídica como respuesta a la

denuncia presentada días antes: clausura parcial de las obras que había iniciado la constructora, después de haber detectado actividades en la zona norte del predio, es decir, justamente ahí donde la resolución del INE había restringido toda actividad. A pesar de que la constructora no había cumplido los requisitos para llevar a cabo la obra, inició movimientos de maquinaria en el predio y anunció el arranque, a través de una publicidad en la que volvía a mostrar el proyecto original, es decir, ignorando las modificaciones impuestas por la autorización del INE. Además, la empresa no había acreditado fehacientemente la aprobación municipal del cambio de uso del suelo.

La clausura provocó reacciones encontradas: por un lado, los promotores y los simpatizantes del club de golf lo vieron como un atentado a un proyecto que traería progreso a la región; por el otro, para quienes se habían movilizado en contra del mismo y sus simpatizantes, la clausura era un triunfo de la lucha popular. Pocos tomaron en serio el anuncio en el sentido de que la clausura duraría solamente en tanto la empresa cumpliera con los requisitos exigidos en la autorización del INE.

Días después, la Constructora Tzematzin, SA de CV, a través de su apoderado legal, promovía dos juicios de amparo contra la clausura, mientras la comunidad tepozteca realizaba elecciones municipales en Asamblea Pública –elecciones que el gobierno del estado desconoció. Ante unas tres mil personas reunidas en Asamblea Pública, el 30 de septiembre, el profesor Lázaro Rodríguez Castañeda rendía protesta como primer alcalde del “municipio libre, autónomo y popular de Tepoztlán”.

A mediados de octubre, ejidatarios y comuneros llegan a la Secretaría de Gobernación en la Ciudad de México, iniciándose el diálogo para solicitar la cancelación del proyecto del club de golf, así como el reconocimiento del nuevo cabildo. Mientras tanto, el Juez Primero de Distrito nie-

ga el amparo promovido por la constructora en contra de la clausura de Pofepa.

El 7 de noviembre, el gobierno del estado de Morelos envía a la Profepa un oficio a través del cual valida jurídicamente la Licencia de Construcción y Uso del Suelo emitida el 17 de agosto de 1995 por el Ayuntamiento de Tepoztlán,<sup>148</sup> con lo que desaparece una de las condiciones que dieron lugar a la clausura.<sup>149</sup> En consecuencia, el 28 de noviembre ordené el levantamiento de la clausura. El anuncio hecho público la tarde del martes 28 tomó por sorpresa a los dirigentes del Comité de Unidad Tepozteca, quienes ese mismo día discutían con autoridades del gobierno del estado de Morelos la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la elección de autoridades municipales “legítimas”. La respuesta inmediata del CUT fue romper el diálogo y manifestar nuevamente su oposición al proyecto.

A fines de noviembre, el Congreso de Morelos decreta la desaparición de poderes en Tepoztlán. En contradicción con su posición inicial, manifestada reiteradamente, el gobierno del estado solicitó al congreso local, el miércoles 29 de noviembre, el desconocimiento de las autoridades municipales encabezadas por el Ing. Alejandro Morales Barragán. Ese mismo día, el congreso del estado aprobó por unanimidad el desconocimiento de poderes del municipio de Tepoztlán.

El 4 de diciembre se lleva a cabo una reunión en las oficinas de la Semarnap en la Ciudad de México, entre un numeroso grupo de miembros del CUT y diversos funcionarios de esa secretaría y de la Profepa. Los tepoztecos exigían de la autoridad ambiental federal el desconocimiento de la licencia de última hora que había expedido la autori-

<sup>148</sup> Oficio SJI/1116/95.

<sup>149</sup> Con respecto a la otra de las condiciones señaladas, es decir, el hecho de haber introducido maquinaria en la parte norte del predio, la empresa ya había retirado la maquinaria y había manifestado su compromiso de no llevar a cabo obras en esa parte.



dad municipal, argumentando que se trataba de un acuerdo tomado a espaldas del pueblo y que el gobierno del estado estaba violando el artículo 115 constitucional. No tuvieron éxito los intentos de los funcionarios de la Profepa para explicar que a la autoridad administrativa federal no pueden arrogarse las atribuciones de un tribunal constitucional y juzgar los actos de las autoridades locales.

La muerte llegó al conflicto el 10 de abril de 1996, durante la conmemoración del aniversario luctuoso de Emiliano Zapata. Decenas de habitantes de Tepoztlán marchaban a Chinameca, donde se encontraba el presidente Zedillo para entregarle una carta. En el recorrido, se originó un enfrentamiento con la policía del estado, que asesinó a Marcos Olmedo, habitante de Santo Domingo, en el municipio de Tepoztlán. Según el recuento del profesor Lázaro Rodríguez, quien en ese entonces ocupaba el cargo de presidente del Consejo Municipal Autónomo: “Les dije a mis compañeros, tómense de las manos, fuerte, no corran. Solamente sentía las balas pasar muy cerca de mí. Alcancé a ver cuando Ariño levantó su arma apuntando hacia donde estábamos y luego la bajó. Ganas no le faltaron para dispararnos. En ese momento ya le habían disparado a Marcos Olmedo...”<sup>150</sup>

El final del conflicto en cuanto a la materia ambiental no tuvo lugar sino hasta el 15 de mayo de 1997, cuando la Constructora Tzematzin renunciaba a los derechos derivados de la autorización que, en materia de impacto ambiental, le había otorgado el INE, casi dos años atrás.

El 30 de septiembre de 1999, durante una junta en la que tuvieron intervención los representantes de los Bienes Comunales de Tepoztlán, del Partido de la Revolución Democrática, del Ayuntamiento de Tepoztlán, ecologistas locales y comunidad en general, se decidió emprender un

<sup>150</sup> María Rosas. *Tepoztlán. Crónica de descalos y resistencia*. Editorial Era, México, p 80.

procedimiento jurídico para obtener la restitución a los Bienes Comunales de Tepoztlán, del predio que ocuparía el club de golf “El Tepozteco”, es decir, las 189 hectáreas que, según estos actores, fueron adquiridas, privatizadas, de manera ilegal y posiblemente fraudulenta, así como de los seis certificados de exclusión que se mencionaban dentro del documento ejecutivo de promoción del club de golf.

El desenlace del litigio que sostuvieron los comuneros de Tepoztlán es algo que ninguno de los actores del conflicto hubiese esperado. En marzo de 2002, el Tribunal Superior Agrario, creado en el contexto de las reformas al régimen agrario de 1992, resolvió que los terrenos que la empresa promotora del club de golf había exhibido como propios, con toda una documentación avalada por autoridades agrarias del gobierno y de la propia comunidad, seguían perteneciendo a los comuneros de Tepoztlán. Y no se trata solamente de las doscientas hectáreas donde se programaba construir el club de golf, sino de una extensión de más de mil hectáreas que ahora recuperaba la comunidad. No existe información todavía sobre los planes que tienen los comuneros para estas tierras, pero lo que es obvio es que el Tribunal Agrario simplemente hizo valer la ley: no importa cuánto tiempo haya transcurrido y cómo se haya expresado la tolerancia de la comunidad a la venta de tierras, desde el punto de vista del derecho agrario mexicano, esas ventas carecen de toda validez.

Antes de pasar al análisis de nuestro segundo caso, es interesante hacer notar que el principal dilema de carácter jurídico que enfrentamos las autoridades ambientales en el caso del club de golf de Tepoztlán no tenía que ver con la propiedad, sino que se refería a si debíamos o no tomar en consideración el “sentir de la comunidad” respecto al proyecto. De hecho, ese problema nos llevó a muchas discusiones y nos condujo a proponer, dentro de las reformas a la legislación ambiental que en ese mo-

mento se estaban elaborando, una aclaración al respecto. Así, desde las reformas aprobadas por unanimidad por ambas cámaras del Congreso de la Unión en 1996 a la LGEEPA, se establece con claridad que una autorización federal en materia de impacto ambiental de ninguna manera obliga a las autoridades locales a resolver en el mismo sentido, dentro de su esfera de competencia (Artículo 33), pero que sólo debe pronunciarse sobre los aspectos estrictamente ambientales de los proyectos (artículo 34). El criterio en el que se fundan esas disposiciones radica en reconocer que quien representa a la comunidad local (y por tanto, quien tiene que interpretar su voluntad) es la autoridad local que ha sido electa para ello.

En este caso existía un problema adicional, o sea el hecho de que las atribuciones que la Constitución otorga a los municipios eran (como en muchos estados de la República) negadas por la legislación estatal. Pero no creímos que fuese competencia de las autoridades ambientales federales pronunciarse sobre el particular. De hecho, en el año de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis jurisprudencial que supedita el ejercicio de las atribuciones constitucionales de los municipios a la existencia de una ley estatal que lo haga factible.<sup>151</sup> En todo

<sup>151</sup> "MUNICIPIOS. ESTÁN FACULTADOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVOS A SU DESARROLLO URBANO, PERO DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERÁN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. Si bien de lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los municipios están facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de conformidad con los fines del artículo 27 constitucional, de acuerdo con la fracción II del mismo precepto fundamental, esa facultad debe regirse por las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los Ayuntamientos, sino que la tienen derivada, esto es, que su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas de las entidades federativas, apoyadas en las mencionadas fracciones del artículo 115 de la Constitución Política".

caso, ese problema adoptó un giro importante cuando una mayoría del Ayuntamiento cedió a las presiones del gobernador para autorizar el proyecto. Ya no había una autoridad municipal formalmente constituida que pudiese defender sus atribuciones constitucionales.<sup>152</sup> Lo que había entonces era una gran debilidad del poder municipal, ya no un problema de interpretación constitucional.

## METALCLAD Y LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD EN AMÉRICA DEL NORTE<sup>153</sup>

El conflicto en torno a la disposición de residuos industriales en el estado de San Luis Potosí, que a continuación se analiza, es muy diferente al de Tepoztlán: el proyecto era promovido por una empresa extranjera y no contaba con el apoyo de las autoridades del estado, ni las del municipio. Pero tiene dos rasgos en común: primero, dicho proyecto fue detenido por una movilización social y, segundo, al final de cuentas, el procesamiento jurídico del conflicto terminó en la protección de los intereses de los propietarios afectados.

En 1990, en un lugar conocido como La Pedrera, en el municipio de Guadalcázar, fueron depositados, increíblemente y sin control ambiental alguno, unos cincuenta mil tambores cargados de residuos peligrosos que han estado contaminando los suelos. 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 al tiradero, dentro del mismo predio, se construyó unos años después un confina-

<sup>152</sup> De hecho, es a partir de esos años cuando comienzan a proliferar las controversias constitucionales, la mayoría de las cuales se plantean entre autoridades municipales y estatales (Hernández, 2004).

<sup>153</sup> Lo que sigue es una versión resumida del análisis que aparece en Azuela, 2004.

miento que podía recibir, en condiciones más seguras, esos residuos y muchos otros generados por 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. Al final, todo el mundo salió perdiendo<sup>154</sup>: Guadalcázar todavía tiene en su territorio un predio altamente contaminado<sup>155</sup>; la empresa que quería abrir el nuevo confinamiento quebró, a pesar de que recuperó lo que había invertido al ganar en un litigio internacional contra México; el gobierno federal no sólo no pudo lograr aumentar la capacidad 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.

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

<sup>154</sup> En este sentido, se puede consultar el artículo de Yelena Faynblyum en la página Web de la Barra Canadiense de Abogados ([www.cba.org](http://www.cba.org)).

<sup>155</sup> Recientemente (en enero de 2005) se anunció el proyecto del Gobierno Federal en el sentido de realizar la restauración a su costa.

con residuos industriales. Los Aldrett estaban cometiendo lo que, de acuerdo con la flamante LGEEPA (promulgada apenas dos años atrás), podría considerarse como una falta grave. Planeaban construir un confinamiento con todas las de la ley, pero no esperaron a obtener la autorización y depositaron en La Pedrera más de cincuenta mil tambores, con unas veinte mil toneladas de residuos provenientes de diferentes fuentes (Profepa, 2000f).

Mientras evaluaba la solicitud, la autoridad ambiental federal de entonces, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) trató de asegurar temporalmente los residuos ya depositados, de modo que 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 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. 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 la entrada 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 me 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... debida a la desinformación y al desconocimiento" (Díaz Barriga *et al.* 1991

y 1993). 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,<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup>

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, 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 del suelo para el mismo fin. Así, Metalclad adquiría 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 los Aldrett habían dejado contaminado). 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,

<sup>156</sup> 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 de la CNDH, 170.

<sup>157</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 21/92.

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.

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 Profepa, que para entonces había asumido las atribuciones que anteriormente ejercía la Sedue. Simultáneamente, inició las obras del nuevo confinamiento, sin contar con la licencia municipal de construcción. Aunque, años después, Metalclad afirmaríase 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 declararíase después, 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. Antes de analizar las incidencias de los procedimientos jurídicos por los que se canalizó el conflicto, conviene revisar, aunque sea brevemente, las posiciones de sus diferentes actores.

*Metalclad* ocupa una posición muy simple: una vez que ha comprado los activos de Cotierin no enfrenta dilema alguno. Cuenta con recursos económicos e incluso con el apoyo de la Embajada de 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* es el otro actor central del conflicto. Sus miembros experimentan ese "estado avanzado" de desencanto que es propio del núcleo duro del ambientalismo (Beck, 1995, 56). Forman parte de una organización global que persigue un proyecto claro, aunque no reconocido en el ámbito nacional, que consiste en luchar contra la apertura de confinamientos de residuos peligrosos, independientemente del verdadero nivel de riesgo que ellos representen. 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.

El *Ayuntamiento de Guadalcázar* aparece en el conflicto como una instancia de gobierno notablemente débil en lo que se refiere a hacer 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 capacidad alguna para hacer frente a ese dilema. Nunca antes ha ejercido las atribuciones que la Constitución le otorga desde 1983, pero que la legislación del estado aún ahora le niega —su territorio es enteramente rural y ésta 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<sup>158</sup>; pero pronto aprenderá que ésa no es una capacidad que pueda ejercerse sin problemas. Uno de los cuales consiste en que el poder jurídico que ha ejercido sobre el confinamiento, de acuerdo con la Constitución corresponde 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.<sup>159</sup> 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 abogaría en favor del proyecto no sólo por razones económicas, sino también porque ella es quien recibe las presiones de la Embajada norteamericana.<sup>160</sup> Por nuestra parte, quienes estamos a cargo de la Profepa y de la Semarnap, sabemos que el problema del pro-

<sup>158</sup> Baste recordar que, en la misma época, otro Gobernador priísta, el tabasqueño Roberto Madrazo, pudo salir airoso de las pretensiones centrales de quien abandonara el cargo.

<sup>159</sup> Como veremos, los funcionarios federales de entonces 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.

<sup>160</sup> Cada que se acerca un viaje del presidente Zedillo a Washington, la embajada insiste en que el presidente Clinton podría preguntar sobre el tema, cosa que por cierto nunca ocurre. Es en la víspera de esos viajes, cuando los recordatorios de la Secofi se hacen más presentes en las autoridades ambientales que, como veremos más adelante, se están tomando el tiempo necesario para hacer una consulta pública y tratar de informar a la población, como ha recomendado la CNDH.

yecto 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 mediante las cuales se manejan los riesgos ambientales.

*Los expertos* constituyen una categoría de actores sociales muy distintas a las 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 (Giddens, 1991) y, 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*.

Los *grandes ausentes*. Entre los actores del conflicto, para 1995, han desaparecido de la escena 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 ha sido ocupado por alguien mucho más odioso: una compañía estadounidense.

Volviendo al recuento de los hechos, en 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 y encomiablemente logró impedirlo. Pocos días después, el presidente municipal de Guadalcázar pidió a la recientemente creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y

Pesca (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. 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 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 nunca se logró.

El carácter informal de la consulta (esa figura jurídica no estaba prevista en la ley) hacía sumamente incierto el procedimiento. Por ejemplo, el representante del gobierno del estado jamás tuvo que expresar 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, cuando en realidad participaba como un actor por cuenta propia. Al final, la consulta consistió en un intenso debate entre Greenpeace y los expertos de diversas instituciones. Además de los expertos que habían realizado la auditoría ambiental,<sup>161</sup> Profepa invitó a dar su opinión a la Comisión Nacional del Agua,<sup>162</sup> 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. En cambio, para la asesora de Greenpeace,<sup>163</sup> el subsuelo de ese lugar era “una

<sup>161</sup> Al frente del equipo estaba Juan Antonio Ortega, quien 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.

<sup>162</sup> La participación de la Conagua era indispensable, ya que contaba con la información histórica de las condiciones hídricas de la región.

<sup>163</sup> La principal experta de Greenpeace era la Dra. María Eugenia Campa, que se había distinguido años atrás en la resistencia para impedir la instalación de la Nucleoeléctrica de Laguna Verde.

verdadera coladera" y la contaminación de los residuos que se pudiesen filtrar hacia el subsuelo podría 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 de que el sitio ofrecía suficientes condiciones de seguridad para la instalación de un confinamiento.<sup>164</sup>

A fines de mayo, enfrentada a las abrumadoras evidencias en su contra, Greenpeace decidió abandonar la consulta técnica. Eso representaba el primer fracaso de dicha consulta ya que implicaba la interrupción del diálogo con el opositor más consistente a la apertura del nuevo confinamiento. Greenpeace México inició entonces una campaña muy parecida a la que, al mismo tiempo, su casa matriz desplegaba 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 me 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" (Beck, 2000, 69).

En el caso de La Pedrera, Greenpeace México incurrió en algo más que una simple exageración: no sólo ignoró los

<sup>164</sup> La información científica del caso se puede consultar en Profepa, 2000f.

puntos de vista de los científicos que fueron invitados por insistencia suya (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;<sup>165</sup> atribuyó al director del Instituto de Biología de la UNAM declaraciones que él mismo tuvo que desmentir públicamente;<sup>166</sup> 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 predio existían residuos radiactivos, en lo que era una grosera tergiversación de la información contenida en la auditoría, la cual reportaba los niveles de radiactividad “de fondo”, es decir la radiactividad natural del terreno.<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

Es muy probable que una parte de los vecinos de Guadalcázar hubiesen mantenido su oposición al proyecto, independientemente de la postura de Greenpeace.<sup>169</sup>

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> Carta del Dr. Robert Bye Boettler, director del Instituto de Biología de la UNAM, al director de la revista *Proceso*. Noviembre 17 de 1995.

<sup>167</sup> Las mediciones de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguarda revelaron que, en el centro de la ciudad de San Luis Potosí, la radiactividad era tres veces más alta que en La Pedrera (Profepa, 2000f).

<sup>168</sup> Además de mi punto de vista, el lector puede considerar el de Ugalde, 2000; Lezama, 1999, Rodríguez, 1999; y la versión más reciente del propio Fernando Bejarano (2003).

<sup>169</sup> Que haya podido moverse con libertad en el estado de San Luis Potosí no significa que la población aldeaña al confinamiento la hubiese adoptado como su representante.

Lo que 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 apoyo de organizaciones estadounidenses 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 la empresa Rimsa ejercía (y sigue ejerciendo) en ese mercado. Si en los países altamente industrializados alguien pudiese pensar que existen demasiados confinamientos de residuos peligrosos, en México todos coincidían en que se tiene el problema contrario: los residuos peligrosos de todo el país que no se pueden rehusar, reciclar o recibir algún tratamiento tienen que viajar a un mismo lugar.

Para agosto de 1995, era evidente que se había agotado toda posibilidad de llegar a 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 Estatal, que terminaría siendo su más decisivo opositor. En una serie de reuniones paralelas que sostuvieron el gobernador Sánchez Unzueta y la secretaria Julia 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 estatal 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 Estatal 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. 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 que ejercieron sobre el confinamiento y en los que se invocaba alguna ley 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 los funcionarios federales nos percatamos de que no sería posible llegar a una solución de consenso, la única opción que veíamos era tomar un acuerdo 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 INE y la Profepa) un convenio de concertación



con la empresa, que establecía las condiciones para el inicio de las operaciones del confinamiento. En ese convenio se establecían condiciones mucho más estrictas que las de la licencia original: 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;<sup>170</sup> 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 del confinamiento en cualquier instante; 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 (Profepa, 2000f). Todo eso era en vano, porque la consulta técnica no había logrado convencer a quienes se habían movilizadado 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 lo tanto] la empresa debe cumplir con la legislación estatal en la materia, cuya interpretación y aplicación compete exclusivamente a las auto-

<sup>170</sup> Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad.

ridades locales".<sup>171</sup> 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 técnica, era muy probable que la oposición local terminaría impidiendo su puesta en práctica, cosa que finalmente ocurrió.

## EL CONFLICTO TRANSFORMADO EN 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. Pero las consecuencias más importantes no se dieron en los medios de comunicación, a los que tanto temen los políticos, sino en el terreno del derecho, como resultado de la transformación de los conflictos en litigios. Se trata fundamentalmente de tres de ellos: 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, el gobierno federal tuvo que pagar casi diecisiete millones de dólares; y, tercero, una con-

<sup>171</sup> Desplegado aparecido en *La Jornada*, *Excelsior* 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.

troversia 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 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 derecho sabe que el juicio de 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, ése 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 procedente que debió ejercer es la controversia constitucio-

nal. 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 del año 2000 cuando se produjo una sentencia que surtió efectos jurídicos pero que, en la práctica, resultaba tardía; pues el conflicto ya se había desplazado a un espacio jurídico distinto, el de América del Norte.

A la mitad del arduo camino de los litigios, se produjo un episodio que 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 ese 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 Estados Unidos de A., Metalclad dio por muerto el proyecto e inició los trámites para la formación de un tribunal arbitral, de acuerdo con el capítulo once del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 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 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 magis-

trados) 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 SLP 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. Aquí basta con señalar que el mismo 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 lo tanto, México tenía que compensar los daños causados. En su laudo, el tribunal concluyó que "México, a través de sus gobiernos locales de SLP y Guadalcázar, interfirió con, e impidió la opera-

ción, 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 USD 16,685,000, 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 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 lo 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 por qué la decisión del caso Metalclad ha despertado tanta indignación en la discusión ambiental internacional.<sup>172</sup> Sin embargo, también es verdad 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, las autori-

<sup>172</sup> He expuesto una crítica a la resolución del Tribunal en mi libro *Visionarios y pragmáticos ante la juridificación de la cuestión ambiental*, en prensa.

dades hacendarias federales emprendieron lo que pocos nos hubiéramos imaginado: lo que los mexicanos llaman “cobrarse a lo chino”. En 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 impugnó esa decisión y, el cuatro de marzo de 2004, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el conflicto a favor de San Luis Potosí, en virtud de que la Secretaría de Hacienda había emprendido la citada iniciativa, sin tener fundamento legal para ello (Ver Juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal número 3/2002, Actor: estado de San Luis Potosí).

## UNA INTERPRETACIÓN DEL CONFLICTO

Para dar cuenta de la complejidad del conflicto, es importante comenzar por hacer notar que éste se despliega en varios contextos o niveles geográficos. Si recurriéramos al símil del juego, podríamos decir que, en el campo ambiental, 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<sup>173</sup>, ya que el malestar contra el centralismo había adquirido, en la vida política de SLP, más que en ninguna otra región del país, una fuerte connotación política en los años anteriores al conflicto. Por

<sup>173</sup> Siglas de “not in my backyard”, que se utilizan para señalar la oposición de las comunidades locales a instalaciones o actividades que generan riesgos, molestias o un decremento en el valor del suelo.

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 carecía de legitimidad en un caso como éste. 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 (me refiero a los requerimientos técnicos de los confinamientos) de manera que resulte convincente para la opinión pública. Estos dilemas, digamos internos de 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 estadounidenses. 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.

Por su parte, el municipio de Guadalcázar 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. Una pregunta jurídica



obvia que surge aquí 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” (Profepa, 2000f, 36). ¿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 SLP condiciones para reconocer al municipio como una autoridad con peso decisorio en este caso. La reforma constitucional de 1983, que había ampliado las atribuciones municipales, no había sido respaldada por la legislación ni por el gobierno del estado, y cuando el conflicto estalló, era demasiado tarde para ejercer dichas atribuciones. Como el municipio no había realizado auténticos actos de autoridad que ahora tuviese que defender, no le quedaba más remedio que impugnar los actos de otras autoridades.

Una vez descartado el municipio como una verdadera autoridad en el conflicto, 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 un Área Natural Protegida?<sup>174</sup> La respuesta es

<sup>174</sup> Las debilidades 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 de declarar una ANP, cientos de miles de ganaderos y campesinos –quizás millones– tendrían que dejar de trabajar sus tierras en las ANPs del resto del país.

muy simple: en los marcos de referencia de los gobiernos estatales en México, la ley ha tenido un lugar marginal respecto a las prioridades políticas. Pero cualquiera que sea la explicación de carácter sociológico, todo apunta hacia lo mismo: el escaso desarrollo del orden jurídico de SLP o, si se quiere, a la débil e incipiente juridificación de la cuestión ambiental en el nivel de los estados de la República.

Para que la oposición al confinamiento hubiese podido tener una expresión coherente y sólida en el terreno del derecho, había sólo dos caminos: hacerlo a través de las atribuciones del municipio o de las del gobierno del estado. En cuanto a la primera opción, 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.<sup>175</sup> Llevar eso a la práctica hubiese sido sencillo, pues bastaba con prestarle al presidente municipal un par de patrullas y un notario para hacer efectiva la clausura. Lo que faltaba era el andamiaje institucional para soportarlo.

Por otra parte, la decisión del tribunal arbitral del caso Metalclad es una fuente de preocupación auténtica para

<sup>175</sup> 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.

quienes pensamos que la protección del ambiente tiene que estar por encima de la protección de las inversiones. 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 [wroaction.org](http://wroaction.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 SLP 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 como en la práctica jurídica de San Luis Potosí, lo que había en ese estado era una negación sistemática de dichas atribuciones.

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. Si, en otros países, las autoridades locales logran expresar en el terreno del derecho la voluntad de sus ciudadanos,<sup>176</sup> habrá que preguntarse cuáles son las condiciones que hacen eso posible, antes que seguir lamentando nuestra suerte.

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 cualquier otra consideración. Con esta retahíla, ya tendríamos

<sup>176</sup> Es muy importante hacer notar que el célebre síndrome NIMBY se ha manifestado exitosamente en el terreno del derecho, ya que las autoridades locales de muchos países han desarrollado poderes jurídicos (los de regulación del uso del suelo) que ejercen dentro de los cánones más clásicos del derecho público. Detener una obra indeseable para la comunidad local, con la ley en la mano, es algo que ocurre frecuentemente en las democracias occidentales.

la excusa para declarar que los conflictos ambientales son tan complejos que rebasan la capacidad del derecho moderno para hacerse cargo de ellos (posición típica del epistemólogo crítico) o bien que; en el caso Metalclad, pasaron tantas "cosas raras" que no puede tomarse como representativo de nada (opinión típica del experto que conoce "de cerca" el caso). 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.

Con los anteriores elementos, es posible presentar un balance del conflicto en torno al confinamiento de La Pedrera. Para ello, vale la pena comenzar por reflexionar sobre lo que estaba en juego. Además de que se enfrentaron dos posturas (una visionaria y una pragmática) sobre los confinamientos de residuos peligrosos, se nos confirma que en los conflictos ambientales, suele ponerse en juego "algo más", lo que se observa con mayor claridad cuando se reconocen los diversos planos geográficos del conflicto. En el caso Guadalcazar, encontramos lo mismo que la sociología europea consignó desde los años setentas en conflictos similares. Tal como lo reporta el mismo Ulrich 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 (Beck, 1995, 49. Traducción mía).

La similitud con el conflicto de Guadalcazar 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 tren 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? Este comentario es apenas un apunte para hacer evidente la complejidad de un conflicto que, antes de entrar al mundo del derecho, enfrenta a actores sociales que experimentan el problema desde horizontes culturales muy diversos.

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 súbitamente 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 diez de los procedimientos jurídicos que tuvieron lugar,<sup>177</sup> 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 como secundarios. 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 consti-

<sup>177</sup> Y no repasé todos los procedimientos. No me referí, por ejemplo, al amparo que promovió la empresa contra la negativa de licencia del municipio (que se resolvió 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.

tuyen una selección de los temas que son reconocidos como la materia del conflicto.

Efectivamente, una mirada paciente a los procedimientos a través de los cuales se ventiló el conflicto de La Pedrera, nos permite 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,<sup>178</sup> sino que Metalclad pasó rápidamente a ocupar su lugar como el responsable y, por tanto, como el quien debía ser castigado. La polisemia de la palabra *responsabilidad* permite confundir el deber de restaurar con la culpabilidad y la autoría. Pero esta sustitución de un personaje 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 de la transgresión ha sido aquél.

No estoy diciendo que Metalclad no tuviese la obligación legal de restaurar.<sup>179</sup> 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 transfiguración que sufrió el conflicto al entrar a la esfera del derecho. El hecho de que muchos hayan caído en la vieja estrategia de quien grita "¡al ladrón!", cuando el autor de la fechoría ha sido otro, es 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 al-

<sup>178</sup> Ni a la Profepa, ni a Greenpeace ni, mucho menos, a las autoridades municipales se les ocurrió emprender acción alguna en contra de ellos.

<sup>179</sup> Esa obligación es inherente a su condición de propietario de un predio contaminado.

guien *de fuera*, como quien viene a traernos su suciedad; a la hora de ventilar el conflicto, siempre es mejor tener un *enemigo externo*, que un mal elemento de casa. 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 la sociología del riesgo 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* (Douglas, 1992) que lleva a los actores a colocar las calamidades en un ámbito específico (el del derecho), en el cual recreamos nuestras experiencias de acuerdo con nuestras respectivas disposiciones. Insisto en el asunto, porque el sentido común que prevalece, incluso en los medios académicos, suele disociar derecho y sociedad como si fueran mundos distintos. Lo que aquí vemos es que esos términos son indisociables. En este caso, la invocación del derecho *es* 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 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 con 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 con que se suele proclamar 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*, a secas, al menos cuando se trata de lidiar con un asunto como éste.

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 no se ponen en juego las normas sustantivas, sino las *normas que confieren poder* (en el sentido de Atienza y Ruiz, 1996), es decir, las que delimitan las esferas de competencia de los órganos del Estado.<sup>180</sup> 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. Pero ni el formato de ese 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

<sup>180</sup> 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 INE tenían atribuciones para autorizarlo mediante el convenio, etcétera.

ambiental debieron reconocer que los procedimientos que establece la ley son demasiado estrechos para acomodar debates 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 tolerancia<sup>181</sup> 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,<sup>182</sup> 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 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, por no mencionar las ventajas que implicaba contar con un nuevo confinamiento. Además, no resultaba muy lógico imponer una sanción a los nuevos dueños del sitio, cuando la falta la habían cometido los anteriores.<sup>183</sup> En todo caso,

<sup>181</sup> Niveles de tolerancia que se refieren a la capacidad de la autoridad ambiental de pasar por alto un conjunto de grandes o pequeñas infracciones, así como las estrategias (casi siempre plagadas de oportunismo) de los actores.

<sup>182</sup> Para una crítica de la aproximación normativista en el estudio del derecho, véase el espléndido ensayo de Martín Díaz y Díaz (1998).

<sup>183</sup> Una cosa es afirmar que Metalclad era responsable de la limpieza y otra, que sancionarla fuese la única manera de hacer efectiva esa responsabilidad.

lo que es interesante destacar es que, en el dilema de cómo aplicar la ley, la postura punitiva correspondía a una 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 Guadalcázar 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 haber optado por la negativa –y aún pienso 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.

## REFLEXIONES FINALES

Los casos que he reseñado ilustran la complejidad de los conflictos ambientales y de su procesamiento jurídico. Pero esa complejidad no nos impide reconocer en ellos algunos rasgos comprensibles y, sobre todo, algunas tendencias generales. En estas reflexiones finales me referiré sólo a las que me parecen las dos más relevantes: el fortalecimiento de los derechos de propiedad y la debilidad del poder municipal.

Efectivamente, tanto en el conflicto de Tepoztlán como en el de Guadalcázar, los procesos jurídicos terminaron protegiendo los derechos de propiedad. Metalclad recu-

peró gran parte de su inversión porque un tribunal arbitral consideró que había sido expropiada sin indemnización; la comunidad agraria de Tepoztlán recuperó terrenos que habían sido vendidos ilegalmente a una empresa constructora cuatro décadas atrás. Si bien es cierto que se trata de formas de propiedad que solemos ver como opuestas, es decir, de la propiedad privada de una corporación estadounidense y de la propiedad colectiva de una corporación campesina,<sup>184</sup> ambas han adquirido mayor protección como resultado de dos de las reformas más importantes del orden jurídico mexicano de las últimas décadas: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por un lado, y la radical transformación del régimen agrario, por el otro. Lo primero no es sorprendente (aunque sí preocupante), en cambio lo segundo es un resultado que pocos analistas (fuera de los promotores de la reforma al régimen agrario) esperaban.

Es ciertamente preocupante que el TLCAN haya traído consigo una mayor protección de los derechos de propiedad de los inversionistas canadienses o estadounidenses, cuando los derechos de propiedad de los mexicanos quedan en la misma situación de debilidad de la tradición jurídica posrevolucionaria mexicana. Y también es preocupante la ligereza con que el tribunal arbitral del caso Metalclad trató el tema de las atribuciones municipales sobre los usos del suelo. Pero el caso de Tepoztlán también debe ser una fuente de preocupación. Desde luego, no me refiero al hecho de que la resolución del Tribunal Agrario haya ratificado que las tierras son propiedad de la comunidad de Tepoztlán. Ese hecho demuestra que,

<sup>184</sup> Recuérdese, sin embargo, que las nuevas corrientes que han revalorizado a la propiedad común conciben a ésta como una forma de propiedad privada: es el derecho de una comunidad a excluir, a quienes no son miembros de ella, del uso y disfrute de una cosa. Como dice una autora, "la propiedad común debe clasificarse como una propiedad privada compartida" (McKean, 2000, p. 30).

con las nuevas instituciones agraria, s los derechos de los ejidatarios y comuneros están mejor protegidos que antes. Lo que debe ser una fuente de preocupación es la confusión entre los derechos de propiedad de una comunidad agraria con los derechos políticos de los ciudadanos que habitan en el mismo territorio.

El territorio del municipio de Tepoztlán está estructurado en una gran cantidad de predios cuyos poseedores los tienen "a título de propietarios". Pero su situación es tan cuestionable como la de la empresa que trató de construir el club de golf. Todas las operaciones a través de las cuales se han adquirido lo que hoy se utiliza como viviendas modestas o lujosas, hoteles y otros comercios que sirven a clientelas de todos los estratos sociales pueden declararse ilegales y, por tanto, pueden en cualquier momento volver al control de los comuneros, que no son más que una minoría respecto de una población que crece con la misma dinámica de otras áreas urbanas. Para todos los que no son comuneros y ocupan un predio en Tepoztlán a título de dueños, no debe ser cómodo evocar las palabras que pronunciara al calor del conflicto don Filiberto Martínez, uno de los líderes de la comunidad, respecto al territorio municipal:

todo lo que se encuentra en el interior de esta jurisdicción es propiedad de los comuneros y si se aferran a la construcción de un desarrollo turístico en el área, iniciará la resistencia civil por parte de la comunidad.<sup>185</sup>

El problema de un territorio que es en su totalidad propiedad de un núcleo agrario, pero que está ocupado por centros de población en constante crecimiento, radica en que el poder *político* del municipio es suplantado por el poder *económico* de los propietarios de la tierra. El caso de

<sup>185</sup> *El Día*, 21 de agosto de 1995.

Tepoztlán es ciertamente único, pero es un extremo que nos obliga a reflexionar sobre los problemas que genera el hecho de que una minoría de propietarios pueda imponer su voluntad sobre una mayoría de no propietarios. La debilidad del poder municipal ya no es solamente un resultado de la fuerza que han acumulado otras instancias (estatales o nacionales) sino de la fuerza de la organización corporativa del ejido y la comunidad.

El caso del municipio de Guadalcázar en San Luis Potosí es muy diferente en su conformación socio-territorial; pero igualmente muestra el problema de la debilidad del municipio. Como vimos, la autoridad municipal fue incapaz de impedir, en ejercicio de su poder jurídico, la construcción de una instalación que al menos una gran parte de la comunidad rechazaba. El texto de la Constitución puede definir las atribuciones de las autoridades municipales, y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación puede proclamar a través de su jurisprudencia que el municipio constituye una comunidad política,<sup>186</sup> pero como Ortega y Gasset hizo notar hace casi ochenta años, la normas jurídicas no pueden, por sí mismas, generar las prácticas materiales ni la cultura política local que les dan cuerpo.<sup>187</sup> He insistido en este asunto 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 jurídica claro y consistente, muchos otros municipios del país se ven enfrentados a experiencias similares. Mientras esas comunidades no tenían que lidiar más que con infractores

<sup>186</sup> Para un análisis de la jurisprudencia reciente en la materia, véase Hernández, 2004.

<sup>187</sup> En *La redención de las provincias*, el filósofo afirmaba enfáticamente que los municipalistas románticos “no advierten que las instituciones –el orden– sólo son fuertes cuando hay fuerzas sociales que las nutran con su dinamismo” (Ortega y Gasset, 1967, 156).

ocasionales, el orden tradicional era más que suficiente. Hoy, las transformaciones territoriales tienen un carácter sistémico y si no surgen instituciones propiamente políticas para lidiar con ellas en el plano local, las cosas se seguirán resolviendo en otra parte. Tanto en Guadalcázar como en Tepoztlán, la comunidad local (y no sabemos si realmente se trataba de una mayoría) pudo oponerse exitosamente a un proyecto que consideraba indeseable. Pero el hecho de que no lo haya podido hacer a través de una autoridad municipal que ejerce el poder político con la ley en la mano tuvo graves consecuencias, con las que nadie salió ganando. La debilidad de la organización municipal, en tanto que poder político, es pues una de las grandes lecciones de esos dos conflictos que marcaron la gestión ambiental en la última década del siglo veinte.

Esos conflictos tienen muchos más aspectos de los que he reseñado en este trabajo. Sin embargo, los dos fenómenos sobre los que he puesto el acento son quizá los más importantes en la agenda futura: tanto en lo que se refiere a la investigación social sobre los conflictos ambientales y el derecho, como en la agenda de nuevos diseños institucionales que nos permitan procesar dichos conflictos en forma más civilizada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio. 2004. *Visionarios y pragmáticos. Sobre la jurisdicción de la cuestión ambiental*. Tesis de doctorado en estudios políticos y sociales. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Beck, Ulrich. 1995a. *The Ecological Enlightenment*. New Jersey: Humanity Press.
- . 1995b [1988]. *Ecological Politics in an Age of Risk*. Traducción de A. Weis. Oxford/Cambridge: Polity Press.

- . 2000. *What is Globalization?*. Traducción de Camiller. Cambridge: Polity Press.
- Bejarano, Fernando. 2003. "Investment, Sovereignty, and the Environment: The Metalclad Case and NAFTA's Chapter 11", en Timothy Wise, Hilda Salazar y Laura Carlsen (coord.). *Confronting Globalization. Economic Integration and Popular Resistance in Mexico*. Kumarian Press.
- Díaz Barriga, Fernando et al. 1991. *Evaluación de efectos en salud de la estación de transferencia para residuos peligrosos "La Pedrera", localizada en Guadalcázar, San Luis Potosí*. Mimeo.
- et al. 1993. "Biological monitoring of workers at a recently opened hazardous waste disposal site", en *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*. vol. 3, suppl. 1.
- Douglas, Mary. 1994. *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*. Londres: Routledge.
- Eibenschutz, Roberto. 1995. *Consideraciones en relación al proyecto de construcción del club de golf El Tepozteco dentro del Corredor Biológico Chichinautzin*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Mimeo.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.
- Hernández, César Alejandro. 2004. "Controversias constitucionales en el federalismo mexicano", en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coord.). *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*. México: UNAM / Sedesol.
- Lezama, José Luis. 1999. *Evaluación de la gestión ambiental en el caso del confinamiento de residuos peligrosos ubicado en Guadalcázar, S. L. P*. Reporte preparado para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Lomnitz-Adler, Claudio. 1982. *Evolución de una sociedad rural*. México: Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Educación Pública. Colección Sep/80.
- McKean, Margaret. 2000. "Common property. What Is It, What Is It Good for, and What Makes it Work?", en Clark Gibson, Margaret A. McKean y Elinor Ostrom. *People and Forests*.



*Communities, Institutions and Governance*. Cambridge, Mass. Massachusetts Institute of Technology.

Profepa. 1999. *Club de golf El Tepozteco ¿Problema ecológico y conflicto político y social?*. México: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

———. 2000f. *De La Pedrera a Metalciad. El conflicto en torno al confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Rosas, María. 1997. *Tepoztlán, crónica de desacatos y resistencia*. México: Ed. Era.

Rodríguez, Luis Rodolfo. 1999. "La nueva legislación ambiental en San Luis Potosí. Una nueva visión. Antecedentes, retos y perspectivas", en *Revista mexicana de legislación ambiental*, año I, núm. 1, septiembre-diciembre. México: UNAM-Azcapotzalco, México.

Soler Frost, Pablo. 1997. *Cartas de Tepoztlán*. México: Ediciones Era.

Ugalde Saldaña, Vicente. 2000. *La gestión ambiental en el ámbito municipal: dos estudios de caso*. Tesis de maestría en desarrollo urbano. El Colegio de México.