



REFLEXIONES SOBRE EL CASO DEL CONFINAMIENTO DE RESIDUOS PELIGROSOS DE LA PEDRERA EN GUADALCÁZAR, SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO

Dr. Pedro Medellín Milán
Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Químicas de la UASLP

Ponencia presentada en el

F O R O R E G I O N A L "CONFINAMIENTO DE RESIDUOS"



SEMARNAT, SEGAM, SSA, UASLP, PROFEPA, DPC-GobSLP
San Luis Potosí, S.L.P., México
26 y 27 de Noviembre de 2002

La memoria completa se encuentra disponible
en los siguientes sitios de Internet:

Delegación Federal de la SEMARNAT en SLP: <http://www.semarnat.gob.mx/slp/>
SEGAM, Gob. del Estado de SLP: <http://www.segam.gob.mx>
Agenda Ambiental de la UASLP: <http://ambiental.uaslp.mx/>

También existe una versión de la memoria en CD, disponible en forma gratuita para los participantes registrados en el foro.

Reflexiones Sobre el Caso del Confinamiento de Residuos Peligrosos de La Pedrera en Guadalcázar, San Luis Potosí, México

Pedro Medellín Milán

Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Químicas de la UASLP

*Ponencia presentada en el
Foro sobre Confinamiento de Residuos
San Luis Potosí, SLP, 26 de Noviembre de 2002*

Hablar hoy sobre el confinamiento de RP de Guadalcázar exige ubicarlo en una perspectiva de tiempo. Los actores, las circunstancias, los tiempos son, espero, irrepetibles. Pero esta perspectiva es necesaria, sobre todo, si queremos aprovechar la experiencia para aprender lecciones importantes. Es cierto que los actores, las circunstancias y los tiempos son irrepetibles, pero hay cuestiones que permanecen y que debemos tomar en cuenta para construir las mejores condiciones posibles cuando se trata de tomar decisiones difíciles.

Esas decisiones son difíciles sobre todo por dos razones:

1. La necesidad de transitar hacia la sostenibilidad en un contexto de resistencia al cambio por los intereses creados (sobre todo económicos) y de carencias en la rendición de cuentas sobre todo por las poderosas corporaciones y
2. Por la complejidad de la naturaleza y la sociedad y la dificultad de definir el qué y el cómo de lo que queremos hacer para lograr esta sostenibilidad.

PERSPECTIVA A TRAVÉS DEL TIEMPO

1990-91

La perspectiva de tiempo exige reconocer que, por ejemplo en 1990, año de la introducción ilegal de residuos peligrosos a La Pedrera, la LGEEPA sólo tenía dos años de haberse publicado; las Normas Oficiales Mexicanas eran ausentes o elementales (algunas NOMs en materia de confinamientos surgieron en 1993, como la 055, 056, 057 y 058); la práctica de la ley era aún más elemental (en gran medida por su carácter de “puertas cerradas” y no rendición de cuentas, además de la novatez); con el autoritarismo centralista intacto y tal vez hasta exacerbado, se esperaba que estados y municipios sancionaran con su aceptación tácita toda iniciativa administrativa de la federación (centralismo por un lado, y vacíos en el ejercicio de las prerrogativas locales por el otro, van de la mano); los diseños de las agencias ambientales locales eran copiadas de la federación, o sea que eran inadecuados por definición; no existía práctica ni cultura ambiental en los gobiernos y empresas estatales y menos en los municipales; era posible pensar que un funcionario del entonces INE (que ahora es un instituto de investigación) no ofreciera a un gobernante estatal información crítica sobre su estado en cuanto a Autorizaciones de Impacto Ambiental o, peor aún, la ocultara; había un gran desprecio de la federación hacia la capacidad de los estados en

general y en materia ambiental en particular pero, sobre todo, había la costumbre de no tomarlos en cuenta ni en la planeación ni en la toma de decisiones, etc.

1993

En el 93 algunas cosas habían cambiado: notablemente la iniciativa del gobierno del Estado de San Luis Potosí de reformar su ley orgánica de la administración pública para romper con las omisiones (correspondientes al paternalismo centralista) en la gestión ambiental, instituyendo la primera agencia del país a nivel de gabinete e integrando todo lo ambiental en una sola agencia, la Coordinación General de Ecología y Gestión Ambiental, que dependía directamente del gobernador (aunque Morelos y Jalisco también reclaman esta primicia). La SARH manejaba y normaba agua y bosques, esquema que debía evitarse según la experiencia mundial. Hasta el punto crítico en que Coterín obtuvo la autorización del 10 de agosto del 93 (mal fundamentada por cierto) y Metalclad anunció su decisión de comprar Coterín (a contrapelo de las advertencias del gobierno del estado sobre la imprudencia de reabrir el confinamiento ilegal de la Pedrera y la firme y clara promesa de la empresa de no hacerlo), seguían aplicándose los esquemas de arreglos a puerta cerrada entre la empresa y los funcionarios federales responsables. El gobierno del estado era el último en enterarse y podía ser sujeto, como fue, de mentiras y manipulación por ambas partes.

1994

En 94 se formó la SEMARNAP, pero rara, con “pesca” por un lado, lo forestal y el agua aún sin integrarse al concepto de ambiente y con la CNA aún como una especie de agencia independiente que actúa prácticamente por su cuenta. Con algunos intentos fallidos de descentralización, el centralismo seguía incólume, pero San Luis había decidido asumir sus responsabilidades constitucionales en lo ambiental, fundamentalmente en cuanto a “corresponsabilidades” con sus municipios y con la federación; decisión que cambió el tipo de relación y generó conflictos continuos con el gigante federal. Todo el caso Metalclad-Guadalcázar se manejó con este esquema formal, pues las modificaciones a la LGEEPA vinieron hasta 1996. La descentralización no funcionó, las guías para la elaboración de Manifestaciones de Impacto Ambiental seguían siendo gravemente inadecuadas, la participación ciudadana y la información sobre los procesos de autorización inexistentes y el manejo a puertas cerradas hasta que el conflicto estalló a fines de 1993. Sólo el derecho constitucional sobre la jurisdicción del uso de suelo daba al estado y al municipio una herramienta firme de soberanía y autonomía. Pero la costumbre era, como dijimos, ceder siempre ante el poder del centralismo.

Retrospectiva y “cierre adelantado”

En los 70's, los EUA decidieron que los residuos industriales eran su principal problema ambiental (estaban equivocados, pero eso los encaminó a atender problemas que eran ciertamente graves). La tecnología que aplicaron en los 70's se hizo famosa por mala (y que en su momento, desde luego, era “de punta”), y en los 80's la contaminación provocada por los confinamientos mal hechos fue prioridad. Mexquitic obviamente usó esta tecnología fallida y, bajo estas circunstancias, era desde luego peligroso que una empresa como

Metalclad novata, sin experiencia en el manejo de residuos peligrosos, falta de ética, con mostrada irresponsabilidad y malos manejos, y capaz de tomar tan malas decisiones (como por ejemplo, comprar La Pedrera), se hiciera responsable de un confinamiento en México. Esto ocurriría bajo condiciones que considerábamos técnica, legal y socialmente incorrectas. Sigo creyendo que San Luis ganó: la empresa se fué, se sentó un precedente importante de relaciones con el centro y se llamó la atención sobre un problema que podría crear, y de hecho creó situaciones aún peores que la de Guadalcázar (por ejemplo, un muerto en el conflicto del club de golf de Tepoztlán por una autorización que después se reconoció equivocada); y, finalmente, llamamos la atención internacional, como el primer caso de controversia basado en el capítulo 11 de TLC y que hoy es motivo de gran discusión (que, por cierto, se ventiló en un panel estrictamente comercial, no ambiental).

EVALUACIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS

La comunidad

¿Por qué era tan importante que no se reabriera el confinamiento de La Pedrera en Guadalcázar? ¿Y por qué era, por ende, tan importante que Metalclad cumpliera su compromiso de no instalarse ahí? Desde el punto de vista de los habitantes de Guadalcázar un día de finales de 1990 un empresario que les había prometido instalar una empresa agrícola en La Pedrera inició la introducción no anunciada de trailers cargados de tambores de residuos peligrosos, continuando hasta inicios de 1991 en que el flujo fue obstaculizado por los propios pobladores. Ninguna autoridad ni proceso formal anunció el suceso. Cincuenta y tantos mil tambos con más de veinte mil toneladas de residuos peligrosos yacían ya en el plano de la microcuenca, sin instalaciones de ningún tipo, con vigilancia insuficiente, en proceso de deterioro que eventualmente causó derrames y aparición de tanques vacíos. La autoridad sólo clausuró cuando fue obligada a hacerlo por presión de los pobladores. La lección para la comunidad era muy clara: había engaños, acciones ilegales y prevaricación de obligaciones y nada de lo que debía pasar pasaba si no había una exigencia organizada de los pobladores. Aún así, nunca hubo una sanción monetaria o de retiro de los residuos para el empresario, a pesar de existir un daño ambiental y una responsabilidad, al menos de carácter administrativo. En su lugar, el INE emitió un permiso para instalar una estación de transferencia, permiso ilegal que ni siquiera estaba previsto por la ley y que estaba diseñado para no cumplirse: ¿Cómo iba a haber una estación de transferencia tan lejos de cualquier instalación industrial? Nada de esto escapaba a los pobladores, que percibían una operación a todas luces incorrecta y con trasfondos indebidos. Aprendieron la lección.

Las “autorizaciones”

En algún momento el empresario Aldrett presentó documentos solicitando autorización para instalarse en La Pedrera, y en enero de 1993 el INE emitió nuevamente una autorización indebida: es bien sabido que un funcionario sólo puede hacer lo que le permite explícitamente la ley y el documento emitido no era una “autorización de impacto ambiental” como lo preveía y lo prevé la LGEEPA. En mayo de 1993 el gobierno estatal, siguiendo la costumbre de avalar las decisiones federales, expidió una licencia de uso de

suelo. Más tarde, el gobierno del estado exigió a la autoridad federal en turno copia de los documentos presentados por la empresa y del permiso expedido. Hubo que ir a exigirlo en persona a las oficinas de la Ciudad de México para que el funcionario nos diera en mano, sin ningún oficio de entrega, una copia de la “Manifestación de Impacto Ambiental”. Esta resultó ser, según nuestros expertos, una muestra de analfabetismo técnico sobre hidrogeología. En un proceso igualmente secreto, el mismo funcionario del INE expidió a Coterín, el 10 de agosto de 1993, una segunda autorización igualmente improcedente y basada, aparentemente en el mismo documento de solicitud. La impugnamos como autoridad estatal y nunca recibimos respuesta.

El centro vs los “rijosos” de la provincia

Los pobladores exigieron la invalidez de esta autorización y las autoridades estatales y municipales respaldaron esta exigencia ciudadana. Nadie había probado que el sitio fuera apto para instalar un confinamiento de residuos peligrosos y no estaban resueltas las múltiples irregularidades del proceso ni se habían atendido debidamente las demandas ciudadanas. Los pobladores, que se habían quejado ante la Profepa por daños, recibieron la visita de funcionarios de la agencia para evaluarlos y no hubo ninguna acción concreta de restitución. Pusieron otra queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por la falta de acción resolutoria de las autoridades ambientales y la CNDH persiguió tenazmente el caso ¡En contra de las autoridades estatales que estaban apoyando las demandas de la población! ¿Otra manifestación de centralismo, de castigo contra las autoridades locales insurrectas? ¿Habríamos de quejarnos de la violación de nuestros derechos humanos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por los interrogatorios de seis horas con una lámpara enfrente, como acusados de un crimen?

La empresa: un comportamiento chapucero premiado con una tercera luz verde

La empresa Metalclad, supuestamente ya dueña de Coterín, prometió enderezar su comportamiento, en lo que se constituyó en un ciclo interminable de mentiras, peticiones de clemencia y vuelta a la carga. A mediados de 1994 hicieron una petición para seguir cumplidamente un proceso formal correcto que sustentara su pretensión de instalarse en La Pedrera, a pesar de todo. Formalmente, como autoridades, no podíamos negar una petición de cumplir la ley; pero sí advertimos que sólo bajo condiciones de estricto cumplimiento de la ley (federal, estatal y municipal), demostración de condiciones de seguridad y aceptación de los pobladores de Guadalcázar podría ocurrir esta instalación del confinamiento en La Pedrera. Sin embargo, Metalclad violó los ordenamientos municipales al construir en el sitio sin el permiso de construcción y operación que nunca obtuvo del municipio. Y después desconoció haber recibido nuestro oficio, que mañosamente nunca quisieron firmar de recibido.

La historia de promesas, incumplimientos e irregularidades de Metalclad ha llenado expedientes voluminosos. Las irregularidades fueron muchas y muy graves como para incluirlas aquí. Lo importante es que, bajo estas condiciones, la autoridad federal decidió firmar un convenio con Metalclad para elaborar una auditoría ambiental que incluyera un nuevo estudio hidrogeológico (de facto dándonos la razón sobre la inutilidad de la anterior,

en la que estaba basada la autorización federal). En una serie de accidentadas reuniones tripartitas (federación, estado y municipio con sus asesores) de discusión de los resultados, estos convencieron a la autoridad federal y a nadie en el ámbito local. Así, la autoridad federal firmó unilateralmente otro convenio con Metalclad, bajo protesta de las autoridades estatales y municipales, y de los pobladores de Guadalcázar. Según el convenio, la empresa podía instalarse y, ya instalada y operando, iniciaría la remediación del sitio durante los primeros cinco años de operación.

El futuro

La instalación de centros de procesamiento y disposición final de residuos industriales clasificados por la ley como “peligrosos” fue, es, y seguirá siendo controversial. Sin embargo, el caso Metalclad tuvo circunstancias particularmente complicadas en casi todos los aspectos. Es importante que la gente no vuelva a ser engañada como los de Guadalcázar sino que sea oportuna y claramente informada y tomada en cuenta, que la ley se mejore constantemente, que las autoridades cumplan y hagan cumplir la ley en un marco de rendición de cuentas, que haya respeto entre las jurisdicciones de los tres ámbitos de gobierno, que los aspectos técnicos sean inmejorables bajo las condiciones existentes en el momento y que las empresas sean éticas y responsables, también en un marco de rendición de cuentas. La rendición de cuentas tiene que estar prevista en la ley, bajo condiciones reales viables.

LA SITUACIÓN ACTUAL: SIETE PUNTOS

¿Cuál es el marco actual? ¿Tenemos mejores esperanzas de resolver estas cuestiones en forma lo más convenientemente posible para todos? Hagamos un recuento:

- La práctica para el cumplimiento de los ordenamientos ambientales ha mejorado. Afortunadamente algunos de los puntos más patéticos del caso Guadalcázar ya no se repetirían. Por ejemplo, es mucho más difícil que una autoridad ambiental federal ocultara información a un gobierno estatal o a los ciudadanos (aunque de facto se da). Se exige que las Manifestaciones de Impacto Ambiental estén mejor hechas, aunque algunas prácticas viciadas persisten: principalmente la de que las evaluaciones de impacto ambiental frecuentemente no evalúan nada y confunden el cumplimiento de la norma con la aplicación de metodologías de evaluación que den información sobre los impactos y permitan discutir y diseñar medidas de mitigación. Otra práctica viciada es el “fast track” para proyectos “protegidos” y el ocultamiento de información en la MIA. En San Luis Potosí (y seguramente en todo el país) tenemos ejemplos recientes de estas fallas.
- Por ley, la SEMARNAT debe hacer públicos los proyectos que sean sometidos al proceso de evaluación de impacto ambiental, debiéndolo hacer por conducto de la “gaceta ecológica” quincenal que actualmente no se publica.
- Desde el sexenio pasado se inició la práctica, en cumplimiento de la ley, de subir a la internet información sobre el estado de los procedimientos de autorización de

impacto ambiental, incluyendo el texto del resumen ejecutivo de la MIA. Desafortunadamente esta administración ha estado muy inconsistente en este rubro y frecuentemente esta información no existe en el sitio de la SEMARNAT. Se me ha explicado que es por razones puramente técnicas de mejora del sitio. Parece que recientemente ya lograron armarlo, pero no todos los resúmenes ejecutivos están disponibles ¿Cuál será el criterio para subirlos o no?

- La participación ciudadana se incluyó formalmente en la modificación de la LGEEPA en diciembre de 1996. Sin embargo, esta versión de participación ciudadana es demasiado menor. El supuesto proceso de consulta pública es en realidad un limitado derecho a la información. Es necesario cambiar la ley para dar paso a procesos más serios de participación ciudadana. En el estado, el Subcomité Sectorial de Ecología del Coplade (quien funge como Comisión Estatal de Ecología) ha estado dando una mejor oportunidad de participación ciudadana consistente e informada, aunque no se aplica a cada caso controversial. Recomiendo a las empresas informar oportuna y claramente a la comunidad en la que se asentará, por el bien de todos, y como una forma más práctica de lograr la aceptación de los ciudadanos. Recomiendo a los gobiernos locales concertar con ciudadanos y empresas un proceso más cuidadoso, abierto y respetuoso de información y concertación ciudadana, proceso que debe institucionalizarse.
- Las guías para la elaboración de MIA's han mejorado notablemente desde Guadalcázar e inclusive desde Minera San Xavier. Sin embargo la leyes actuales dan un alcance muy limitado a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, en dos puntos más importantes: 1. Se reducen a los efectos ambientales (y en la práctica, como dijimos, ni siquiera se exigen verdaderas evaluaciones de impacto), sin considerar la sostenibilidad ambiental, económica y social; y 2. Siguen siendo, más frecuentemente que no, un proceso que la empresa cumple con desgano, a la fuerza, al final de la toma de todas las decisiones importantes sobre el proceso y la ubicación. Ambas cosas limitan el valor de una EIA y reducen su alcance. Un siguiente paso podría ser que las guías no sean sólo indicativas, sino que se emitan vía reglamentaria o como acuerdo administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación (actualmente sólo es obligatorio cubrir los requisitos previstos en el reglamento en materia de impacto ambiental)
- Es importante que, cada vez más, las autoridades locales se cuiden de cumplir y hacer cumplir la ley en cada caso, para que nadie se considere tratado en forma excepcionalmente estricta. Es importante evitar las lagunas de la ley y de la práctica, para no ser tan vulnerables frente a casos de interés nacional e internacional. Hemos estado proponiendo un análisis cuidadoso de cada caso conflictivo local para descubrir las lagunas en la redacción y la aplicación de la ley. Suele suceder que el funcionario desconozca la ley, lo que lleva a una aparente o real discrecionalidad. O que, conociéndola, no se moleste en aplicarla, sobre todo si la ley es nueva y no hay costumbre establecida para su ejercicio Un ejemplo es la obligación impuesta por la LAE de que los fraccionadores presenten una MIA y que actualmente ni el estado ni el municipio están exigiendo.

- Es imperativo que las autoridades federales revisen el TLC y en particular el capítulo 11, que impide la aplicación y a veces hasta la emisión de las leyes locales en materia ambiental vía el precepto de “equivalencia a expropiación”. Los mexicanos pierden sus derechos ambientales por el trato privilegiado para las empresas extranjeras. Canadá ha perdido casos tan lamentables como los de Metalclad en México y EUA está también demandado por una empresa canadiense, en dos de los aproximadamente 20 casos que se han llevado ante el TLCAN.
- El último punto importante que se me ocurre es que si la regulación del uso de suelo es la principal herramienta de soberanía estatal y autonomía municipal, entonces es también imperativo que se elaboren y se emitan los Ordenamientos Ecológicos del Territorio estatales y municipales. Este derecho es, también como siempre, una obligación, y de no darse, la autoridad federal seguirá actuando en el vacío e incidiendo necesariamente en una atribución local.

LOS CONFINAMIENTOS SON NECESARIOS

Lo elemental

Suele haber siempre posiciones apriorísticas de las partes. Me llamó mucho la atención, por ejemplo, que en el caso Metalclad los empresarios tendían a estar del lado de la empresa, mientras que, estoy seguro, al conocer mejor el caso lo pensarían dos veces. Aquí funciona una especie de afinidad de especie que considero un poco rara, porque en realidad si uno lo piensa no existe ninguna afinidad entre ciertos tipos de empresarios más allá de que ambos son “hombres de negocios”.

Independientemente de que los pobladores de Guadalcázar hayan tenido la razón en todo lo importante, es común que todo miembro de una comunidad esté en contra de una actividad que le luce mal a priori. Hay mucho que avanzar en cuanto a generación y disponibilidad de información, así como de una actividad cívica informada y responsable. Por ejemplo, casi automáticamente se estará en contra de la instalación de un confinamiento de residuos peligrosos. Para colmo, típicamente empresarios y autoridades cometen errores en estas situaciones delicadas en las que no existe una práctica establecida madura y correcta. Dados todos los agravantes del caso, considero que los habitantes de Guadalcázar por ejemplo, sólo estaban reclamando sus derechos ambientales y sus derechos ciudadanos en general, en el marco de su acelerado aprendizaje. Por lo mismo, el acuerdo de la comunidad es requisito indispensable en este tipo de operaciones, más aún si se alegan percepciones equivocadas.

En Guadalcázar también fue controvertida la participación de los grupos ecologistas y de Greenpeace en particular. Creo que ellos jugaron, aún sin tener una actuación impecable, un papel importante de comunicación. Comunicación de medios que siempre es difícil y con mucho ruido. A pesar de eso, el papel de la prensa fue crucial. Muchos criticaban a Greenpeace por su posición de que se debe eliminar la generación de residuos peligrosos y que los confinamientos no deben ser necesarios. A muchos empresarios esta posición les parecía extrema. Ciertamente no es extrema y hoy todo estudioso del tema está de acuerdo

con esta posición. También es cierto que tiene que haber un período de transición en que los confinamientos y en general los sistemas de procesamiento y disposición final de residuos industriales sean necesarios. Es muy importante en este momento decir que en este punto los grupos opositores a la instalación del confinamiento en Guadalcázar, incluyendo Greenpeace, estuvieron de acuerdo con la autoridad estatal en que era importante instalar un confinamiento de residuos peligrosos. Pero debía hacerse bien de principio a fin. En esto coincidíamos todos los que no teníamos intereses secundarios y estábamos bien informados. Creo que puedo decir hasta este momento, que la falla para poner estas instalaciones en México se ha debido más a la pobreza de los proyectos presentados y a los procedimientos equivocados que a una oposición existente “contra todo”. Por lo menos, sí sé que mientras no se presente una buena iniciativa y se maneje bien, no se puede culpar de todo al último eslabón de la cadena.

Los tres factores clave de seguridad

Los tres puntos críticos de seguridad para la operación de un confinamiento son:

- las condiciones naturales del terreno,
- la tecnología y
- la administración.

Algo que quedó muy claro en Guadalcázar y que puede aplicarse como un principio general, es que, para la seguridad en la operación de un confinamiento de residuos industriales convencional, la elección de una **buena ubicación** es crucial. Es sabido que una metodología de selección de sitios incorpora muchos elementos de discriminación, entre estos los de las condiciones naturales del terreno y en particular sus condiciones hidrogeológicas (que también consideran muchos factores). El punto que quiero destacar es que la seguridad que nos dan estas condiciones naturales es fundamental, más allá de lo que normalmente se reconoce y se acepta. Me refiero a que, de los tres puntos críticos de seguridad, ubicación, tecnología y administración, importantes los tres, nunca debemos descuidar el primero, por su mayor grado de confiabilidad. Insisto en esto porque suele decirse que la tecnología puede superar cualquier deficiencia del terreno y que el control puede evitar y resolver cualquier contingencia. Quiero precisamente dar una palabra de advertencia sobre esto.

La tecnología podría fallar, sobre todo porque la ingeniería requiere, por definición, la aplicación de principios y materiales a un diseño y, en segundo lugar, la construcción y prueba de prototipos bajo condiciones lo más similares posibles a la realidad o simuladoras de esta realidad. En esto surgen dos problemas: no hay forma de probar si una tecnología (material-diseño) puede soportar el paso de cientos o miles de años y desde luego, puede haber errores humanos y frecuentemente los hay. Es importante por tanto que esta tecnología tenga previsiones que hagan estas contingencias detectables y remediables. Que alguna falla o daño sea remediable no sólo significa que sería técnicamente remediable dadas una serie de condiciones que nadie puede garantizar que se den, sino precisamente que esta remediación sea viable bajo condiciones dables, incluyendo lo económico. Por ejemplo, si se detecta una fuga en las capas impermeabilizantes de un confinamiento, ¿es

técnica y económicamente factible remediar esto? Este fue uno de los mayores errores de las tecnologías de los 70s, 80s y 90s. Muchos de estos errores están tratando de resolverse, pero aún dada esta factibilidad, todavía tiene que entrar en juego la administración de la contingencia.

La **administración**, finalmente, puede también fallar y casi seguro que fallará en algún momento. Por lo menos nadie puede asegurar que no fallará nunca, sin importar las condiciones sociales, económicas, políticas, naturales, contingentes y accidentales del futuro previsible y no previsible. Es en este punto donde se pueden dar con mayor facilidad errores institucionales y sobre todo humanos. En cuanto hablamos de control, hablamos de regular una institución (tecnología, marco legal, estructura administrativa, por ejemplo) que es necesario vigilar y mantener bajo ciertos parámetros de comportamiento para que no genere resultados indeseables y que incluyen el factor de error o comportamiento humano irregular (permanentemente durante cientos o miles de años cuidar miles de confinamientos cerrados sobre todo en los actuales países “desarrollados”). No debería ser necesario que advierta que estas regulaciones pueden fallar con cierta facilidad. Tenemos permanentemente ejemplos de estas fallas en todo el mundo. Por todo esto, es fundamental poner atención a estos tres factores y, sobre todo, no hay excusa posible para no buscar condiciones naturales excepcionalmente buenas del terreno.

CONTEXTO INTERNACIONAL: EL TLC

Para terminar, quiero leer una versión modificada de mi intervención ante el Consejo de la CCAAN en Ottawa en junio pasado, sobre las contradicciones internas y externas del TLCAN en cuestiones ambientales, ya que esto jugó un papel tan decisivo en la sanción contra México, y porque la controversia sobre el capítulo 11 del TLC continúa.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) incluyó el tema del Capítulo 11 del TLCAN como uno de los más relevantes de su Novena Sesión Ordinaria celebrada los días 17 a 19 de junio en Ottawa. En esta ocasión convocó a los ciudadanos (organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, etc.) a presentar sus preocupaciones específicas ante el Consejo, formado por ministros de medio ambiente de los tres países: Christine Todd Whitman, Administradora de la Agencia de Protección Ambiental de EU; David Anderson, Ministro de Medio Ambiente de Canadá; y Víctor Lichtinger, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México.

Contradicciones del TLCAN

Planteé al Consejo las contradicciones internas del TLCAN, y con otras disposiciones, que han surgido en la práctica de la aplicación de este tratado, como en el caso Metalclad vs México. En particular me referí al capítulo 11 y su cláusula de “equivalencia a expropiación” (artículo 1110) que se contradice:

1. Con la constitución mexicana, que establece que los tratados internacionales son ley en el país siempre y cuando no contravengan la Constitución, mientras que en los hechos se da **preeminencia a la protección de la inversión** de un tercer país. En el caso citado, esto ocurrió frente a las atribuciones del ámbito municipal.

2. Con las leyes de México (y seguramente las de EUA y Canadá), cuando un asunto que tiene aspectos ambientales, de uso de suelo, faltas penales, etc, se decide en los paneles del TLCAN **tomando en cuenta sólo los aspectos comerciales**.
3. Con el Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, mejor conocido como **Principio Precautorio**, justo en el momento en que nos estamos preparando para la Cumbre de Johannesburgo en 2002.
4. Con el Principio del TLCAN que señala que “*en caso de incompatibilidad entre las previsiones del TLC y las de otros convenios o tratados internacionales en materia ambiental, deben prevalecer estos últimos*”, ya que entre éstos **no se incluyen tratados importantes como el de Protección de la Diversidad Biológica**, que México ha suscrito, que estaba cumpliendo al decretar la Reserva de la Biósfera de Real de Guadalcázar, y que un panel del TLC utilizó como pretexto para declarar esta medida “equivalente a expropiación”.
5. Con el principio del TLCAN (párrafo 6 artículo 1106), en el que se reitera la facultad que corresponde a cada uno de los países contratantes para adoptar medidas que afecten al comercio, cuando ello lo fundamenten en la necesidad de **proteger intereses como la moral pública, la seguridad nacional, la vida y la salud humana, animal y vegetal, los terceros nacionales, o para conservar recursos naturales renovables y no renovables**. Éste principio se ve casi anulado en la práctica por los párrafos 1 y 2 del mismo.
6. Con el capítulo 20 del TLCAN que prevé el establecimiento de **paneles estrictamente ambientales** que no se han llevado a cabo. Esto debilita la instrumentación de los acuerdos ambientales en contraste con la fuerza que adquieren los acuerdos comerciales. En el caso del confinamiento de Guadalcázar en San Luis Potosí, México, el panel tuvo un carácter exclusivamente comercial y todavía nadie ha dictaminado si el Gobierno Mexicano tuvo razón desde el punto de vista ambiental;
7. Con el artículo 904, que protege el derecho de cada uno de los países miembros del tratado a **determinar el nivel de protección ambiental que** deseen dentro de su territorio, cuando fije medidas relacionadas a normalización. En el caso señalado, declarar un ANP es una medida que se desprende de una norma jurídico-administrativa de las leyes mexicanas, que no modifica la propiedad del suelo y que no tiene efectos retroactivos. Tratándose de expropiaciones, el estado mexicano debe, en todo caso, guiarse por los términos de las leyes nacionales, puesto que el propio TLCAN no hace referencia a fórmulas especiales de expropiación para efectos del tratado o, para el caso, de las de “equivalencia a expropiación”, ni mucho menos las define.
8. Con el mismo artículo 904, que establece que las partes pueden incluir medidas que **prohíban la prestación de un servicio** por un prestador de otra Parte que no cumpla con los requisitos aplicables exigidos por tales medidas o no concluya los procedimientos de aprobación de la Parte, mientras que (en los hechos) se castiga el ejercicio de este derecho. En el caso Metalclad, la empresa nunca concluyó con los procedimientos establecidos en la Constitución en materia de las obligaciones

administrativas que corresponde aplicar a los municipios (Licencia de Construcción y Operación)

9. Con el punto 4 del artículo 1101, que señala que: “Ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución y aplicación de las leyes” y añade: “cuando se desempeñen de manera **que no sea incompatible con este capítulo**”. O sea: sí, pero no.
10. Con el artículo 1114 que **prohíbe** a los países **disminuir los estándares** o esfuerzos para hacer cumplir la legislación ambiental, con el propósito de atraer inversiones, (mientras que, en los hechos, se castiga la aplicación de las leyes ambientales).

Es claro que lo ambiental es intencionalmente débil en el TLCAN, así como que la CCAAN, que puede ser una buena agencia de promoción de lo ambiental en Norteamérica, no es un contrapeso suficiente para remediar las contradicciones del TLCAN, porque un problema estructural no se puede resolver con medidas secundarias o paralelas.

Bajo estas condiciones, pregunté al Consejo:

- ¿Qué posibilidades existen de que se logre operar el TLCAN en congruencia con los principios legales mencionados?
- ¿Existen los mecanismos para revisar exitosamente estos puntos?
- ¿Cuáles son estos mecanismos, qué posibilidades hay de que se revisen, y cuáles son los tiempos involucrados en un proceso como este?
- ¿O será acaso la denuncia del TLCAN, pregunté finalmente, la única solución?

A MANERA DE CIERRE

A lo largo de estos años he escrito bastante sobre el el Caso del Confinamiento de Residuos Peligrosos de La Pedrera en Guadalcázar, San Luis Potosí, México, porque me parece que es un caso que se ha convertido ya en emblemático para la gestión ambiental mexicana, y quizás también internacional en el marco del TLC. Algunos textos que he escrito, así como varias recomendaciones mías sobre otros enfoques de otros autores que han abordado el caso, pueden encontrarse en el Internet en: <http://ambiental.uaslp.mx/productos/caso.html>

Muchas gracias por su atención.

PONENCIAS PRESENTADAS E INCLUIDAS EN LA MEMORIA DEL FORO REGIONAL “CONFINAMIENTO DE RESIDUOS”

- 3.1. Manejo de residuos peligrosos en México. Situación Actual; Ing. Guillermo J. Román Moguel e Ing. Manuel Aguilar, SEMARNAT.
- 3.2. Confinamiento de residuos peligrosos caso “La Pedrera” Municipio de Guadalcázar; Dr. Pedro Medellín Milán, Profesor-Investigador de la UASLP.
- 3.3. La participación social en la problemática de los confinamientos de residuos peligrosos; Dra. Angelina Nuñez, de Educación y Defensa Ambiental, A.C.
- 3.4. REMEXMAR en San Luis Potosí; Ing. Guillermo Moreno, Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Gobierno del Estado (SEGAM)
- 3.5. Metodología para la localización de sitios para la instalación de confinamiento de residuos; Ing. Carlos Francisco Puente Muñiz, Facultad de Ingeniería, UASLP
- 3.6. Sitios contaminados en el Estado de San Luis Potosí; Dr. Fernando Díaz-Barriga; Facultad de Medicina, UASLP
- 3.7. Manejo de residuos peligrosos; Ing. Miguel Muñoz, Gen Industrial, S.A. de C.V.
- 3.8. Propuesta técnica para el confinamiento seguro de residuos industriales en el sitio “La Pedrera” Municipio de Guadalcázar, S.L.P.; Dr. Eckart Hilmer y Dr. Wini Schmidt, Consultores de GTZ y asesores de SEMARNAT.
- 3.9. Manejo de residuos peligrosos; Ing. Guillermo Ramírez, Ecolimpo.
- 3.10. Proyecto Ecomillenum/ Tecnología para el manejo de residuos peligrosos en Europa; Ing. Francisco Mendoza Sánchez, Ecomillenum.

Además está disponible la **relatoría** de las participaciones en la plenaria que incluye:

- La Introducción al evento, por el Lic. José de Jesús Gama, Delegado Federal de la SEMARNAT.
- La relatoría general que se presentó al concluir la sesión plenaria de discusión y propuestas.
- Propuestas específicas que surgieron durante la sesión plenaria.
- Breve recuento de comentarios e intervenciones orales durante las demás sesiones del foro, así como las propuestas presentadas por escrito por los participantes.

La memoria completa se encuentra disponible en los siguientes sitios de Internet:

Delegación Federal de la SEMARNAT en SLP: <http://www.semarnat.gob.mx/slp/>
SEGAM, Gob. del Estado de SLP: <http://www.segam.gob.mx>
Agenda Ambiental de la UASLP: <http://ambiental.uaslp.mx/>

*También existe una versión de la memoria en CD,
disponible en forma gratuita para los participantes registrados en el foro.
La edición de las memorias en formato electrónico estuvo a cargo de
Luz María Nieto Caraveo y Maricela Rodríguez, de la Agenda Ambiental de la UASLP*
