

00482

**Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

**Visionarios y pragmáticos:
la Juridificación de la cuestión ambiental en
México**

**Tesis que para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en
SOCIOLOGÍA**

**Presenta
Antonio Azuela de la Cueva**

**Tutora principal: Dra. Nora Rabotnikof Maskivker
Miembros del Comité Tutorial: Dr. Emillo Duhau López y
Dr. Oscar Correas Vázquez**

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo tiene una larga historia, que comenzó en 1994 cuando me trasladé de un cubículo universitario donde ejercía a mis anchas la crítica jurídica, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, donde trabajé entre funcionarios que se tomaban en serio la tarea de hacer cumplir la ley ambiental. Ahí tuve la oportunidad de ser parte del equipo de Julia Carabias, que conformó y condujo la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y con quien tengo una deuda impagable. Si he podido hacer esta tesis en la tranquilidad de la vida académica ha sido porque, mientras trabajé a su lado, no ocurrió nada que pudiera ensombrecer mi recuerdo de esos seis años. A ella y a nuestros compañeros de la Semarnap y la Profepa, expreso mi más sincero agradecimiento.

Cuando volví al mundo académico encontré condiciones muy ventajosas para escribir este trabajo. Además del apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM¹, disfruté de una beca de la Fundación Tinker, de los Estados Unidos de América, para realizar una estancia en la Universidad de Texas durante 2002. Agradezco a Peter Ward y a Victoria Rodríguez su hospitalidad durante ese período.

Si hay algo enojoso en el hecho de tener que entregar este trabajo a la imprenta, es que seguramente será el último en el que cuente con la orientación de un grupo tan selecto de colegas. El haber pospuesto por tanto tiempo el compromiso de escribir una tesis de doctorado me permitió disfrutar de la condición de estudiante a una edad poco usual para ello. Estoy muy agradecido por los comentarios de María del Carmen Carmona, Angélica Cuéllar y Fernando Tudela, que son parte del Jurado del examen, y estoy seguro de que con cada uno de ellos me aguarda un intercambio de ideas que no podría tener fuera de este entorno institucional. Las observaciones que recibí de Fernando Castañeda en el examen de candidatura me resultaron particularmente útiles para darme cuenta de ciertos sesgos del texto en los que no había reparado. Los miembros del comité tutorial, que leyeron las sucesivas versiones de los diferentes capítulos, me proporcionaron aportes y orientaciones invaluable para la integración del texto final. Con Oscar Correas he iniciado una conversación muy estimulante sobre la relación entre ideología y derecho y con Emilio Duhau no sólo he podido recuperar un diálogo que habíamos comenzado hace ya veinte años, sino que de él seguí recibiendo lecciones de sociología. Pero el peso más grande ha recaído sobre Nora Rabotnikof, que aceptó ser mi directora de tesis. Su generosidad en la lectura comprometida y paciente de una versión tras otra de cada capítulo, sólo ha sido opacada por la inteligencia de sus comentarios y la oportunidad de sus sugerencias. Supo tolerar mi dispersión pero, cuando fue necesario, ejerció sin concesiones su autoridad intelectual. Las reglas del mundo académico me impiden mostrar todo lo que en esta tesis lleva su sello, porque eso sería transferirle una responsabilidad que, al final, es exclusivamente mía.

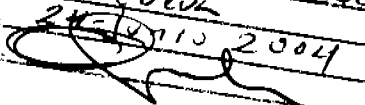
¹ Apoyo que incluyó la colaboración de Camilo Saavedra en el procesamiento electrónico del documento.

La certeza absoluta es un tipo de fantasía neurótica
Bruno Latour

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a divulgar en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ANTONIO AZUETA DE LA CUEVA

FECHA: 24 FEBRERO 2004

FIRMA: 

CONTENIDO

| | |
|--|-----|
| AGRADECIMIENTOS | 3 |
| INTRODUCCIÓN. TRAS LA SUERTE DE LOS SIGNIFICADOS | 7 |
| I. DEL AMOR A LA NATURALEZA AL CAMPO AMBIENTAL | 13 |
| LA NATURALEZA, UN ENJAMBRE DE IMÁGENES | 15 |
| LA SELECCIÓN SOCIAL DEL RIESGO AMBIENTAL | 25 |
| EL CAMPO AMBIENTAL: VISIONARIOS Y PRAGMÁTICOS | 41 |
| II. LA JURIDIFICACIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL | 55 |
| EN EL UMBRAL DEL CAMPO JURÍDICO | 58 |
| LA LEGISLACIÓN. NUEVAS EXPECTATIVAS, VIEJAS DOCTRINAS | 64 |
| LAS FUENTES DE LA INDETERMINACIÓN | 70 |
| EN EL REINO DE LOS PROCEDIMIENTOS | 80 |
| NUESTRAS CONDICIONES | 90 |
| III. PRIMERA COLONIZACIÓN DEL CAMPO JURÍDICO. LA LGEEPA DE 1988. | 95 |
| LAS DEFINICIONES, APARATO CONCEPTUAL DE LA LEY | 96 |
| LAS NORMAS SUSTANTIVAS. DE LOS PRINCIPIOS A LAS REGLAS | 105 |
| Principios y reglas | 106 |
| La protección al ambiente | 109 |
| Los recursos naturales | 113 |
| Las transformaciones territoriales y el paisaje | 115 |
| LAS NORMAS PROCEDIMENTALES | 119 |
| Permisos | 120 |
| Verificaciones y sanciones normativas | 121 |
| Denuncias | 123 |
| RECAPITULACIÓN | 124 |
| IV. LA REFORMA DE 1996 A LA LGEEPA | 129 |
| RESEÑA MÍNIMA DEL PROCESO LEGISLATIVO | 130 |
| LA NUEVA LGEEPA | 141 |
| Las definiciones y los principios | 141 |
| Las reglas y los niveles de protección | 143 |
| Normas que confieren poder | 147 |
| Excursus sobre la evaluación del impacto ambiental | 151 |
| UNA LEY, MUCHOS SENTIDOS | 162 |

| | |
|--|------------|
| V. CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LA LEY AMBIENTAL | 173 |
| CUMPLIR LA LEY AMBIENTAL | 175 |
| LOS ACTORES FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY | 183 |
| CINCO PROCEDIMIENTOS PARA HACER CUMPLIR LA LEY | 198 |
| La responsabilidad civil | 200 |
| La acción comunitaria | 201 |
| La persecución de los delitos ambientales | 204 |
| La verificación administrativa | 207 |
| La Auditoría Ambiental Voluntaria | 223 |
| Cuatro lecturas | 227 |
| ¿Y alguien tiene "la" razón? | 232 |
| CINCO RASGOS DE LA PRÁCTICA JURÍDICA AMBIENTAL MEXICANA | 233 |
| Eficacia desigual | 234 |
| Fragmentación | 235 |
| Centralismo | 240 |
| Discrecionalidad | 243 |
| Legalización del deterioro | 248 |
| ¿AUN ASÍ TIENE SENTIDO? | 249 |
| VI. OLOR A NAFTA: METALCLAD Y LA NUEVA GEOGRAFÍA DEL DERECHO MEXICANO | 255 |
| HISTORIA MÍNIMA DEL CONFLICTO | 256 |
| Los orígenes | 256 |
| Los actores | 258 |
| La consulta técnica | 261 |
| El sendero de los litigios | 265 |
| LAS MIL Y UNA VENTANILLAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL | 268 |
| El centralismo de una clausura | 269 |
| El iluminismo fallido de una recomendación | 270 |
| La licencia estatal y la apretada horma de la Constitución | 271 |
| La consulta técnica y su abuela desalmada | 273 |
| El convenio de la discordia | 279 |
| La negativa municipal, todavía Fuenteovejuna | 283 |
| El amparo y las calendas griegas | 285 |
| Protegeré las cactáceas / aunque me espline la mano | 286 |
| El Tribunal Arbitral, una nueva geografía para el derecho mexicano | 289 |
| LA PENOSA RECONSTRUCCIÓN DE LA MEDIACIÓN SIMBÓLICA | 291 |
| CONCLUSIONES | 301 |
| EL CAMPO AMBIENTAL Y LA PRODUCCIÓN NORMATIVA | 301 |
| CONDICIONES Y RESULTADOS DEL PROCESO LEGISLATIVO | 304 |
| CUMPLIR LA LEY | 310 |
| ALGUNAS CONDICIONES NO JURÍDICAS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY | 311 |
| HACER CUMPLIR LA LEY | 313 |
| BIBLIOGRAFÍA | 317 |

INTRODUCCIÓN. TRAS LA SUERTE DE LOS SIGNIFICADOS

Este trabajo analiza la confluencia de dos cuestiones que pasaron a ocupar un lugar preponderante en la vida pública de fines del siglo veinte mexicano: el medio ambiente y el derecho. Por un lado, la crisis ambiental se convirtió en uno de los temas de la agenda pública, atrajo nuevas formas de participación política y dio lugar al desarrollo de un marco jurídico que presenta algunos rasgos novedosos. Por el otro, y como parte del cambio de régimen político que ha tenido lugar en el mismo período, el tema del estado de derecho adquirió una centralidad que no había tenido ni en las ciencias sociales ni en el debate propiamente político. Uno de los puntos de intersección de ambos procesos ha sido la aparición de grandes expectativas en torno a la posibilidad de enfrentar los problemas ambientales a través de la ley. Esas expectativas circulan entre nosotros con una naturalidad que sorprende. Este trabajo es, en gran parte, producto de esa sorpresa.

De una manera más general, el trabajo tiene por objeto analizar desde una perspectiva sociológica la experiencia del derecho ambiental en México, a lo largo de la última década. Bajo el concepto de *juridificación*, dicha perspectiva trata de registrar el conjunto de procesos sociales a través de los cuales las expectativas normativas que se forman en el campo ambiental se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo. Lo que distingue al enfoque de la sociología jurídica de las formas que predominan en el estudio del derecho (incluso en las disciplinas emergentes como el derecho ambiental) es que no se propone considerar a las normas en sí mismas, sino que trata de interpretar el sentido que ellas tienen para los actores sociales, en este caso, quienes actúan en el campo ambiental.

No está por demás recordar que, en la enseñanza tradicional del derecho, la sociología jurídica suele ser clasificada como una "rama auxiliar" de la ciencia jurídica, cuando en realidad constituye otra manera de estudiar el derecho, que se distingue porque intenta vincularse con el desarrollo general de las ciencias sociales. La marginalización del enfoque sociológico tiene que ver con una resistencia del todo comprensible a hacer visibles las condiciones reales en las que se producen las normas jurídicas. Esa visibilidad no sólo debilita la autoridad de los operadores del sistema jurídico. Al mismo tiempo, constituye una advertencia siempre incómoda para quienes piensan que la toma de conciencia sobre los problemas ambientales y el ejercicio de una cierta dosis de voluntad política son suficientes para promover el cambio social en la dirección deseada. Ciertamente, resulta difícil aceptar que hay condiciones sociales que se imponen por encima de nuestra voluntad e incluso de nuestra capacidad de tomar conciencia de lo que nos aqueja. Más aún cuando el análisis sociológico parece decirnos que tales condiciones son tan estrechas que no vale la pena siquiera intentarlo. La única compensación posible para el desencanto que esto produce es la idea de que existe también un tipo de análisis sociológico que nos permite hacer visibles las condiciones bajo las cuales se produce el cambio social.

Ahora bien, una de las ideas que caracteriza al realismo propio de la sociología jurídica contemporánea es la que reconoce que el derecho no es otra cosa que un tipo particular de *discurso*. Aunque, a primera vista, la idea de que el derecho está hecho sólo de *enunciados*

parecería restar importancia a los fenómenos jurídicos, ella nos permite señalar dos de las condiciones más notables de la experiencia jurídica contemporánea. Primero, que esos enunciados suelen tener más de un significado - o, como se verá en el capítulo segundo, que el derecho es inherentemente indeterminado. Segundo, que las exigencias de participación social en la construcción de los asuntos públicos nos llevan a preguntarnos sobre el sentido de dichos enunciados más allá del modo en que son interpretados por jueces, abogados y otros operadores del sistema jurídico. La búsqueda de una comprensión realista de los fenómenos jurídicos, más que una opción académica entre otras, tiene profundas raíces en la matriz de las sociedades contemporáneas. Como ha dicho Martín Díaz y Díaz,

La vuelta al análisis social significa aproximar el sentido de las disposiciones jurídicas al cauce histórico de las sociedades. En aras de una mayor transparencia, las aspiraciones democráticas contemporáneas exigen acortar la distancia entre los signos formales que enmarcan la vida institucional y discursiva de los grupos sociales, y la suerte concreta de dichos significados (Díaz y Díaz, 1998, 12).

En esa afortunada frase, "la suerte de los significados", cabe lo que he tratado de registrar en este trabajo, pues creo que los fenómenos jurídicos (como todos los fenómenos sociales) tienen un carácter fundamentalmente contingente. El sentido que los enunciados jurídicos pueden tener para los actores sociales no es algo que podamos predecir de antemano. El viaje que dichos enunciados tienen que hacer desde su fuente hasta su apropiación por los actores está lleno de mediaciones. Al contrario de una fruta que viene desde el árbol hasta nuestras manos sin perder sus cualidades, los enunciados jurídicos son socialmente procesados, y por tanto modificados, tanto en su origen como en su destino. Sobre todo, su apropiación por los individuos y su uso en situaciones concretas están mediados por las posiciones y por las disposiciones de tales individuos. Rastrear la suerte que corren los enunciados jurídicos es una de las tareas propias de la sociología del derecho. Se trata de una búsqueda que sólo puede considerarse irrelevante si se prescindiera de la idea de que la legitimidad de un orden jurídico depende de su aceptación por al menos algunos actores sociales relevantes.

Esta aproximación supone, entre otras cosas, reconocer que la complejidad de la sociedad hace imposible toda pretensión de un conocimiento exhaustivo del universo que comprende el derecho ambiental, aunque ello no nos impide identificar los rasgos y las tendencias más importantes. Es lo que he tratado de hacer en el presente trabajo.

Para comprender la juridificación de la cuestión ambiental como proceso social ha sido necesario emprender un recorrido por diferentes rincones del pensamiento social contemporáneo. Así, el primer capítulo se refiere a las condiciones *pre-jurídicas* del derecho ambiental, cuya elucidación resulta indispensable para comprender el sentido que tienen las normas para los actores relevantes. Los conceptos que utilicé como punto de partida son el de *mediación simbólica* y el de *selección social* de los riesgos ambientales. De acuerdo con el primero de ellos, la sociedad no puede reaccionar a los problemas ambientales de una manera directa, sino que tiene que hacerlo a través de los códigos que ha heredado de su propia historia. Por su parte, el concepto de selección social a veces se confunde con el anterior, pero subraya el hecho de que, ante la imposibilidad de compartir todas las representaciones presentes en los individuos sobre su relación con el entorno, las imágenes que terminan predominando son el resultado de una selección que es también el resultado de la operación de aquellos códigos.

Si bien ambos conceptos son, de entrada, fáciles de aceptar, cuando son usados de manera sistemática constituyen el mejor antídoto en contra de una de las simplificaciones vigentes en el sentido común: la idea de que la difusión de cierta información sobre la crisis ambiental es suficiente para crear una "toma de conciencia" que a su vez producirá los cambios de comportamiento que se requieren para enfrentar dicha crisis. Si bien no se puede descartar la fuerza de las convicciones como parte de los procesos de cambio social, no debe olvidarse que las percepciones de las que somos portadores no se derivan de un contacto directo con la realidad, sino de una serie de mediaciones culturales que están siempre presentes en la acción social.

Es dentro de ese marco conceptual que formulo la primera propuesta de mi investigación, que consiste en reconocer que, en los códigos de las sociedades modernas, existen rasgos que nos predisponen en favor de las causas ambientales. El argumento es simple: aunque la movilización ambiental que conocemos desde hace poco más de tres décadas ha introducido elementos nuevos en la reflexión que las sociedades modernas hacen sobre sí mismas, no hay duda que su éxito se debe en gran parte a la revalorización de la naturaleza que forma parte de las contradicciones culturales de la propia modernidad. Ese análisis está enmarcado en un recuento de algunas de las contribuciones más importantes de la sociología y la antropología para comprender las condiciones sociales que han marcado la revuelta ambiental que, sin lugar a dudas, es el referente más inmediato del derecho ambiental.

En el mismo capítulo propongo la idea de *campo social* para identificar el ámbito concreto en el que se procesan y desde el que se difunden las imágenes predominantes en el debate ambiental. Aunque Nora Rabotnikof, quien dirigió esta tesis de doctorado, no es responsable por el uso que hago de dicho concepto, a ella le debo el haberme sugerido el camino en esa dirección. También aquí el punto es muy simple y consiste en afirmar que en México, como en casi todo el mundo, se ha formado un campo social en torno a la cuestión ambiental. Las prácticas que concurren en ese campo tienen su origen en el interés que un cierto número de individuos manifiesta sobre lo que reconocen como el o los problema(s) ambiental(es). Pero lo más importante para comprender la dinámica del campo ambiental es registrar lo que está en juego, que no es otra cosa que la definición misma del problema ambiental. Esto es así porque lo que enfrenta a quienes participan en el campo ambiental son las diferentes posiciones y disposiciones que los caracteriza como actores sociales. Lo que ponen en juego quienes participan en el campo ambiental no son sólo sus respectivas posiciones sociales (en tanto que detentadores de diferentes formas de poder) sino sus cosmovisiones. Participar en el campo ambiental supone movilizar una manera de ver el mundo.

En ese marco, mi propuesta principal consiste en afirmar que la dinámica del campo ambiental está dada por la tensión entre dos disposiciones (*habitus*, en el sentido de Bourdieu) que se enfrentan constantemente: la disposición visionaria y la disposición pragmática. Si bien tales categorías constituyen tipos ideales, y por lo tanto no se consideran cajones homogéneos en los que puedan ubicarse con la misma comodidad a todos los individuos, sí se proponen como las coordenadas fundamentales que dan sentido a la participación de los actores en el campo. En particular, es en esas disposiciones donde podemos encontrar el horizonte cultural desde donde los actores pueden dar sentido al derecho ambiental, al menos cuando discuten sus contenidos normativos en términos

generales - es decir, cuando no están frente a un problema específico que suponga la violación de una norma por alguien en particular.

Lo anterior constituye un presupuesto útil para estudiar el significado social del derecho ambiental: antes de que la cuestión ambiental sea jurídicada, existe un proceso de selección que produce una agenda reconocible. Sería imposible convertir en enunciados jurídicos el conjunto (caótico e inconmensurable) de imágenes sobre el entorno físico de las que somos portadores los individuos. La selección de un número manejable de cuestiones, a pesar de que en ellas aparezcan visiones encontradas, es un requisito indispensable para que su juridificación sea legible para los participantes.

El capítulo segundo complementa el marco teórico de la investigación y está dedicado a mostrar la pertinencia de algunos de los debates fundamentales de la sociología jurídica contemporánea para la comprensión del sentido social del derecho ambiental en México. Se parte de la idea de que la juridificación de la cuestión ambiental puede ser vista como el cruce de dos campos sociales: el campo ambiental y el campo del derecho. Siguiendo la tradición antropológica, el derecho ambiental se ve como la *recreación*, en un ámbito institucional específico, de las expectativas normativas generadas en el campo ambiental. En contra de la perspectiva corriente, que opone las normas (jurídicas) y la realidad (social), como si pertenecieran a dos mundos distintos, lo que se propone es ver lo jurídico como un proceso social en el que ciertas expectativas normativas se transforman al convertirse en enunciados jurídicos.

La elección de este enfoque no es arbitraria, ya que trata de enfrentar las expectativas (desproporcionadamente altas) que, entre ciertos actores sociales, despierta la legislación ambiental como fuente de solución de los problemas ambientales. El análisis nos conduce al tema de la indeterminación del derecho, que ha estado en el centro de la reflexión jurídica a lo largo del siglo veinte, desde que la tradición formalista heredada del diecinueve comenzó a entrar en crisis. Después de algunas referencias sobre la imposibilidad de contener todo el orden jurídico en normas de carácter general, se aborda el tema de la *procedimentalización* del derecho, como la respuesta que los sistemas jurídicos contemporáneos han encontrado para dar cauce a los problemas que plantean sociedades cada vez más complejas. En particular, se hace hincapié en el hecho de que, entre los ejemplos favoritos de las nuevas formas jurídicas (altamente procedimentalizadas) del derecho contemporáneo, están precisamente los que se han generado en torno a la cuestión ambiental - tales como las auditorías ambientales y otras soluciones poco ortodoxas. Al final de ese capítulo se señalan algunas de las condiciones extra-jurídicas (de carácter político y cultural) que no están presentes en México y sin las cuales no podemos esperar que el derecho ambiental cumpla las funciones que se pueden observar en los países centrales.

Los capítulos tercero y cuarto están dedicados a la legislación ambiental en México. El primero de ellos analiza la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en su versión original de 1988. Siguiendo la metodología sugerida por Manuel Atienza y Javier Ruiz Manero, se distinguen los diferentes tipos de enunciados que componen a dicho texto legal y se muestra el modo en que en ellos se expresan las diferentes disposiciones que los actores han empeñado en su redacción. En particular, se hace ver el contraste que el texto legal presenta entre el modo en que la disposición visionaria se despliega en una serie de definiciones y principios que sirven más para reforzar la identidad ambientalista que como dispositivos jurídicos con efectos prácticos,

por una parte, con la sobrevivencia de los modos tradicionales de operar de la burocracia federal, por la otra.

El capítulo cuarto contiene un recuento del proceso que dio como resultado la reforma a tres cuartas partes de la LGEEPA en 1996, reforma que tuvo la responsabilidad de coordinar como Procurador Federal de Protección al Ambiente. De todas las incidencias de dicho proceso quizá la más notable sea el hecho de que las dos cámaras del Congreso de la Unión esperaron casi año y medio a que el Gobierno Federal obtuviera el consenso de los actores relevantes del campo ambiental, para entonces aprobar la reforma por unanimidad. También ahí se hace evidente el peso de las disposiciones dominantes en el campo en la integración del texto legal, en el que si bien se mantiene el sesgo de la disposición visionaria por la retórica de las definiciones y los principios, se observan también las tendencias a la procedimentalización, en particular en materia de participación social. Con todo, el análisis ofrece una buena oportunidad para ver algunos de los efectos no deseados por la participación.

El capítulo quinto contiene un recuento de lo que significa cumplir y hacer cumplir la ley ambiental en México. Junto con la constatación de las marcadas desigualdades que se presentan en los niveles de cumplimiento de las normas ambientales, se emprende una reflexión sobre el modo en que dichos incumplimientos son vistos por los diferentes grupos de actores del campo ambiental. En particular, se muestra que cuando se trata de movilizar la fuerza (simbólica, económica o física) del estado sobre los individuos para hacer cumplir la ley, el campo ambiental se reorganiza de acuerdo a coordenadas diferentes a la tensión visionarios/pragmáticos. Esta última es sustituida por la tensión entre quienes defiende estrategias correctivas y quienes prefieren estrategias punitivas para tratar a los infractores. Adicionalmente, se revisan los cinco procedimientos existentes en México para hacer cumplir la ley, pero se ofrece un análisis más profundo de los únicos que han tenido un efecto real, que son los que están en manos de la administración pública. He hecho un esfuerzo por mostrar los sesgos que cada tipo de procedimiento imprime a los resultados. Después de mostrar todos los problemas que están asociados a la aplicación de la ley, me pregunto si aun así tiene sentido y llamo la atención sobre el hecho de que, más allá de las versiones pesimistas que pueden elaborarse al respecto, lo cierto es que la presentación de cada vez más denuncias por parte de los ciudadanos es una muestra de que las expectativas sociales en torno a la ley ambiental y su aplicación, están lejos de haberse agotado.

Finalmente, en el capítulo sexto presento un recuento de uno de los conflictos ambientales más importantes de la década, el que comenzó por la disposición inadecuada de una gran cantidad de residuos peligrosos en un predio en el Estado de San Luis Potosí y terminó como el primer litigio que tuvo que enfrentar México frente a una empresa norteamericana en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El capítulo presenta un recuento de los múltiples procedimientos a través de los cuales se ventiló el conflicto. Entre las conclusiones, destaca el hecho de que, si bien es cierto que el Tribunal Arbitral mostró un sesgo que pone los intereses de los inversionistas muy por encima del marco constitucional mexicano en materia de atribuciones municipales, también es cierto que el pobre desarrollo institucional (y, en última instancia, político) del orden local de gobierno, constituye un obstáculo real para la gestión ambiental democrática que se pretende promover desde nuestro marco constitucional.

Cuando comencé a escribir esto pensé que el resultado sería una especie de rendición de cuentas de mi gestión en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), pero ahora veo que en realidad eso no ocurrió. El resultado se parece más bien a una reconstrucción sociológica de esa experiencia; la rendición de cuentas tiene sus propias reglas y el lector podrá encontrarla en las publicaciones de la Profepa mencionadas en la bibliografía. Este texto puede dar algunos elementos adicionales y quizás añadir algo de sal y pimienta a la polémica que puede (y debe) darse en torno a la gestión ambiental, pero está orientado por preocupaciones preponderantemente académicas. Podrá verse el distanciamiento que suele acompañar a estas preocupaciones, en mi insistencia en que una mirada sociológica nos ayuda a contrarrestar el narcisismo dominante en la comunicación política, es decir, la creencia de que los órganos del estado ejercen un poder ilimitado, creencia que es reproducida por unos funcionarios que no son capaces de reconocer la severidad de las limitaciones en las que se mueven, seguramente por una idea (totalmente inadecuada) de su propia dignidad.

aparece la expectativa de que las ciencias sociales pueden ofrecer explicaciones del tipo causa - efecto a los fenómenos sociales. De hecho la economía ambiental (sobre todo cuando viene asociada al paradigma de la elección racional) por momentos parece satisfacer esa expectativa y sin duda por ello es, de todas las opciones que ofrecen las ciencias sociales, la más socorrida.

Sin poner en duda la relevancia de la perspectiva de la elección racional, me parece fundamental reivindicar la importancia de una mirada más explícitamente hermenéutica para entender la dimensión social de los problemas ambientales. Mi postura responde más al estado del debate ambiental que a lo que ocurre en la esfera de las ciencias sociales: hoy en día, en ese debate coexisten dos ideas que resultan francamente contradictorias. Por un lado se suele proclamar que la crisis ambiental que vivimos es resultado de una lógica dominante que ha caracterizado al desarrollo de las sociedades modernas. Pareciera que hay algo en las estructuras profundas de esas sociedades que de una manera inexorable nos ha llevado a este estado de cosas - a esto que para muchos es una crisis de la civilización occidental. La fuente más socorrida, aunque seguramente no la única, de esta percepción, es la escuela de Frankfurt³. Por el otro, circula con gran profusión la idea de que la toma de conciencia acerca de los problemas ambientales es el principal motor de un cambio de rumbo para hacer frente a dicha crisis. A lo largo del texto me referiré a esta última idea como el *mito* de la toma de conciencia y me apresuro a aclarar que no uso la palabra mito con la connotación peyorativa que implica corrientemente (como sinónimo de algo que es falso) sino en el sentido en que se utiliza en el pensamiento filosófico y en la investigación antropológica (Cassirer, 1972),⁴ que no voy a explicar aquí. Lo que me interesa señalar, frente a la coexistencia de esas dos formas contradictorias de ver el mundo, es que ha sido en la tradición hermenéutica donde se ha enfrentado con mayor seriedad el dilema entre las versiones objetivistas, que nos dibujan las estructuras sociales como portadoras de determinantes ineludibles, y de las versiones subjetivistas que otorgan a la voluntad y al conocimiento una capacidad ilimitada para cambiar el rumbo de la historia. Aprovechar las claves que el pensamiento social contemporáneo nos entrega para superar esa dicotomía es particularmente importante ahora que constantemente se nos invita a cambiar de cultura como si esto se pudiera hacer a placer.

Para comprender las condiciones sociales que hacen posible (y al mismo tiempo acotan) al derecho ambiental, me he propuesto interpretar el sentido que él tiene *más allá de mundo de los abogados*, es decir, en el contexto donde cualquier actor competente puede, al menos potencialmente, confrontar sus propias expectativas con los enunciados provenientes del mundo del derecho. Ahora bien, para que ese estudio no sea un simple registro de mentalidades (es decir, un catálogo de ideas expresadas por actores relevantes) recurro al concepto de *campo social* como el contexto específico en el que, como habrá oportunidad de explicar, las prácticas de los actores son acotadas tanto por sus posiciones como por sus disposiciones.

El principal argumento de este capítulo es que ha surgido, tanto en México como en casi todo el mundo, un *campo ambiental*, que no es otra cosa que un espacio social en el que entran en juego actores sociales con diferentes disposiciones frente a lo que todos

³ Véase, entre muchos otros, la reciente traducción española de la *Crítica de la Razón Instrumental* de Max Horkheimer (2002).

⁴ Para un análisis de la mitología del derecho moderno, véase Fitzpatrick, 1992.

reconocen en principio como problemas ambientales. Es en ese campo donde se elaboran (se procesan) y se seleccionan las respuestas sociales a la crisis ambiental. Es ahí donde hay que buscar el sentido de las normas ambientales.

Pero un campo social no surge de la nada. En particular, no podemos esperar que surja de la simple toma de conciencia con la que nos bombardea el sentido común. Es resultado de procesos sociales sumamente complejos, que acarrearán una enorme cantidad de imágenes, para usar la expresión de Steiner, que provienen de múltiples capas históricas y que se agolpan en la experiencia contemporánea de un modo que muchas veces parece incomprendible. Para entender el modo en que esas imágenes nos rigen, sin que ello signifique que no podamos hacer nada al respecto, hay muchas rutas posibles. La que he escogido para este capítulo consiste en recurrir a algunas de las contribuciones del pensamiento social contemporáneo, sin caer en desviaciones que hagan demasiado tortuoso el camino o en profundidades de las que no puedo hacerme cargo. Habrá muchas oportunidades en los capítulos que siguen de examinar algunas cuestiones con más detenimiento a la luz de situaciones concretas. Por ahora trataré de cubrir una agenda más bien modesta. En el primer apartado me propongo ilustrar la riqueza de las imágenes de la naturaleza que ha producido la cultura occidental en los últimos siglos; imágenes que conforman el *substrato* sobre el cual se construye lo que suele denominarse hoy en día la cultura ambiental. Aunque, como veremos, es preciso reconocer la complejidad de ese conjunto de imágenes, al final es posible distinguir ciertas trayectorias generales y, sobre todo, algunas tensiones que son reconocibles en los dilemas que hoy enfrentamos. Esto es así porque existen procesos sociales a través de los cuales se *seleccionan* unos problemas, en detrimento de otros.

El segundo apartado contiene una breve reseña del modo en que la sociología y la antropología han registrado la emergencia de la sensibilidad ambientalista de los años sesentas. Se verá cómo la mirada sociológica ha podido registrar procesos históricos que están detrás de esa sensibilidad y que no se pueden equiparar al acto voluntarista de una simple toma de conciencia. La reseña culmina con una referencia a la *sociedad del riesgo*, que constituye la propuesta más ambiciosa para comprender, desde la sociología, la manera como la crisis ambiental es socialmente construida. En particular, me refiero al tema de la *selección de riesgos*, como el mecanismo a través del cual se reduce la complejidad de las imágenes sobre la naturaleza que están presentes en la experiencia subjetiva, y se produce un conjunto de percepciones compartidas por diferentes sectores sociales en torno al problema ambiental.

Finalmente, en el apartado tercero me propongo mostrar la utilidad del concepto de campo social, como estrategia metodológica para observar el espacio social en el que se ponen en juego las diferentes disposiciones de los actores sociales sobre la cuestión ambiental, que no es otra cosa que la lucha por la definición de dicha cuestión.

LA NATURALEZA, UN ENJAMBRE DE IMÁGENES

Como tendré oportunidad de explicar a lo largo del texto, no me interesa estudiar las instituciones jurídicas ambientales "en sí mismas" -que es lo que suele hacerse desde el positivismo jurídico. Lo que me interesa es reflexionar acerca de lo que ellas significan para los actores relevantes del campo ambiental. Pero para poder abordar esa cuestión hay preguntarse qué significan los problemas ambientales *antes* de que se conviertan en

problemas jurídicos. Como no puedo emprender el estudio sistemático de esa cuestión, simplemente trataré de ubicar mi investigación dentro de los grandes debates sobre ese tema. Como decía más arriba, algunos de los análisis más agudos de los problemas ambientales sostienen que ellos representan la quiebra de la civilización occidental. Incluso se dice que esa civilización (sobre todo cuando entra al proceso de modernización) ha estado regida por *una* lógica (la de la razón instrumental) que está asociada a un afán del hombre por someter a la naturaleza y que es ese el origen del estado de cosas que padecemos⁵. En lo que sigue trataré de ofrecer un punto de vista diferente.

Cuando se presenta un conflicto ambiental (en torno, por ejemplo, a la construcción de alguna gran obra o a la fabricación de alguna sustancia), además de los intereses económicos y políticos que entran en juego, suelen enfrentarse diferentes visiones del mundo; hay unas miradas (o, si se quiere, unas sensibilidades) que se distinguen de las otras y que nos conminan a hacer las cosas de otro modo. A veces nos piden que de plano dejemos de hacer ciertas cosas. Esos conflictos pueden ser interpretados de dos maneras. Una consiste en afirmar que las miradas ambientales son portadoras de una nueva racionalidad, que rompe por completo con los códigos fundamentales del pensamiento que hemos heredado. Una segunda interpretación consiste en considerarlas no sólo como la propuesta de un cambio de rumbo, sino también como el desarrollo de sensibilidades que ya estaban en la matriz cultural de la modernidad. Creo que si optamos por esta segunda perspectiva estaremos en mejores condiciones de entender lo que significa el conflicto ambiental y su procesamiento jurídico hoy en día.

Para explicar mi punto de vista repasaré algunas de las *trayectorias* que pueden identificarse en las percepciones modernas sobre la naturaleza y que sólo pueden hacerse evidentes con una mirada histórica. Normalmente, la referencia histórica en materia ambiental comienza y termina por apuntar a los movimientos ecologistas que, hace poco más de tres décadas, ocuparon la escena pública de muchos países desarrollados. No hay duda alguna que esos movimientos introdujeron elementos nuevos en nuestra manera de ver las cosas. Registraron y divulgaron muchos de los riesgos que venían asociados con el modelo industrial predominante y, en particular, algunos riesgos emergentes, como los derivados de la utilización de la energía nuclear y los que produce la industria química, que no ha dejado de crear nuevas sustancias cuyos efectos desconocemos⁶. Sin embargo, esos movimientos no se enfrentaron con una racionalidad homogénea. Parte de su éxito se explica porque ya existía, en lo que se puede llamar el sentido común de la modernidad, una serie de percepciones fundamentalmente respetuosas hacia la naturaleza (y sobre todo una manera de ver el lugar de los humanos en ella) que hacían que esos movimientos fuesen comprensibles y aceptables. Esas percepciones han sido el *substrato* sobre el cual se ha ido construyendo la cultura ambiental contemporánea.⁷

No hay duda que el auge de la ciencia y la tecnología incrementó la capacidad humana para adaptar su entorno físico a los intereses dominantes en el seno de cada sociedad;

⁵ Sin duda el exponente más articulado de esta posición entre nosotros es Enrique Loff, 2000.

⁶ El libro pionero sobre este último tema es, sin duda, *Silent Spring*, de Rachel Carson (1962).

⁷ Para una exposición erudita e inteligente de esta idea véase el indispensable *Landscape and Memory*, de Simon Schama. "Instead of assuming the mutually exclusive character of Western culture and nature, I want to suggest the strength of the links that have bound them together" (página 14 de *Landscape and Memory*). Un tratamiento más sociológico de esa misma postura puede encontrarse en *Man and the Natural World*, de Keith Thomas (1983).

tampoco hace falta decir que el ejercicio de esa capacidad ha creado condiciones ambientales nunca antes experimentados por nuestra especie y por muchas otras. Y también es cierto que, por mucho tiempo, el despliegue de esas nuevas fuerzas se produjo al amparo de un horizonte cultural que no veía en la naturaleza más que un conjunto de seres y procesos de los que los humanos podemos servirnos a placer. Pero la cosa no queda ahí: desde que se perfilaron con cierta claridad las coordenadas de la modernidad, en particular en la segunda mitad del siglo dieciocho, fueron apareciendo nuevas percepciones sobre la naturaleza que hasta ahora alimentan nuestra sensibilidad ambiental. Pensar que existe una idea moderna de la naturaleza reduce erróneamente la riqueza de los procesos culturales que se han desatado en los últimos siglos y de los que somos herederos quien esto escribe tanto como quien esto lee. Una vez que el proceso de secularización hizo posible ver a la naturaleza independientemente de la divinidad, una vez que aquella pudo ser vista como un mundo en sí mismo, atrajo una inmensa cantidad de nuevas representaciones. Además de ser vista como un conjunto de recursos (al servicio del hombre), en torno a ella se ha desplegado un inmenso *malestar cultural* (en el sentido de Freud) derivado de la condición moderna y al mismo tiempo se han generado nuevas y muy diversas formas de *celebración de la vida*. En ánimo gozoso o sufriente, oportunista o ingenuo, la idea de la naturaleza ha ocupado todos los rincones de la experiencia de las sociedades modernas. A continuación me propongo ilustrar esa variedad de significados haciendo referencia a una serie de procesos culturales que han pasado a formar parte del sentido común de nuestros días. Sin duda se trata de una enumeración arbitraria, pero reúne una serie de rasgos culturales que no existen en sociedades premodernas y que, además, suponen una definición de la naturaleza distinta a la de la racionalidad instrumental. En particular, me interesa hacer notar la enorme complejidad del conjunto de representaciones que existen en las sociedades modernas sobre la naturaleza, y que constituyen el sustrato sobre el cual adquiere sentido cualquier iniciativa en materia ambiental.

Un filósofo. El ascenso del pensamiento científico, entre los siglos XVI y XVIII, estuvo acompañado de una extensión sin precedentes de la idea del hombre como amo y señor de todas las criaturas. Nunca antes esa idea había tenido consecuencias ambientales tan graves, en virtud de que fue también entonces cuando algunas potencias europeas se expandieron hacia el resto del globo. En el campo del pensamiento, el nombre de Francis Bacon es el que mejor se acomoda en ese cuadro. Pero el hecho de que tanto en la política como en la economía haya predominado esa racionalidad instrumental, no significa que el pensamiento moderno en su conjunto haya compartido ese espíritu. Desde luego, queda fuera del objeto de este trabajo dar cuenta del proceso de formación del pensamiento científico.⁸ Lo que sí se puede afirmar es que, para la segunda mitad del siglo dieciocho ya había surgido una manera de ver la naturaleza que se oponía abiertamente a la visión instrumental que dominaba en otras esferas. La naturaleza se había convertido nada menos que en el modelo que los hombres debían seguir en todas las esferas de la vida, desde el derecho y la organización del estado hasta el arte y la educación de los niños. Quizá la figura más importante de ese movimiento fue Rousseau, quien fue el primero en formular una oposición entre la naturaleza y la sociedad, en la que la primera tenía un valor superior a la segunda (Bloch y Bloch, 1980). En él encontramos "la primera gran

⁸ Véase Cassirer, 1972.

crítica interna de la modernidad que apela a la armonía de la naturaleza contra la confusión de la sociedad” (Touraine, 2000, 27, cursivas mías). El problema de Rousseau es cómo conservar lo mejor del ser humano, que no es otra cosa que, justamente, su naturaleza, es decir, aquello que lo acerca al mundo natural y lo aleja del mundo social.

Atar y desatar el nudo que se forma entre los tres conceptos (naturaleza, hombre, naturaleza humana) ha sido una de las ocupaciones favoritas del pensamiento político moderno. Aquí solo quiero hacer notar un hecho muy simple. A juzgar por lo que uno encuentra en la librería de la esquina y en las intervenciones de los estudiantes universitarios, las ideas de Rousseau resuenan hasta nuestros días mucho más que las de Bacon y, como veremos más adelante, se les puede encontrar en las opiniones de los niños y hasta en los sitios más recónditos. No digo que esa nueva mirada haya sido la primera en la historia de occidente en hacer de la naturaleza un objeto de admiración⁹. Pero con la secularización, la naturaleza adquiría un significado que nunca antes había tenido. Como dice Peter Fitzpatrick, “la ilustración reemplazó a Dios con la naturaleza” (Fitzpatrick, 1992, 51). Una vez que la existencia de Dios dejó de imponerse en forma obligatoria, con lo que la religión pasaba a ser un asunto privado, lo único real, seguro y permanente, era la naturaleza. De ese tamaño es el lugar que ella tuvo que ocupar en la cultura moderna. Esa sustitución ha tenido consecuencias de todo tipo - unas liberadoras y otras aterradoras. Y estas últimas se hicieron sentir en el terreno del pensamiento político. En la obra Rousseau hay mucho más que una simple celebración de la naturaleza; ahí se expresa con toda claridad lo que desde Freud conocemos como un *malestar cultural*, es decir, una manera de sufrir por las condiciones que nos impone el mundo social en que vivimos porque no nos queda otro remedio (Freud, 1999). Como nos ha hecho ver recientemente Fernando Escalante, Rousseau inaugura una manera de sufrir que es propia de las sociedades modernas: la que experimentamos cuando Dios ha desaparecido. Gracias a *La Mirada de Dios* (Escalante, 2000), se puede comprender que la afinidad del discurso ambientalista dominante de hoy con el espíritu rousseauiano no es una mera coincidencia. El malestar que hoy padecemos por la destrucción del ambiente, al que solemos catalogar en forma aséptica como la toma de conciencia, es en realidad un descendiente directo de esa manera de sufrir.¹⁰

La música y el llanto de los varones. El mismo ánimo de Rousseau apareció, poco tiempo después, en Beethoven, cuya música se escucha masivamente en nuestros días con la convicción de que se recrea su ‘mensaje’. En sus escritos, particularmente en el llamado Testamento de Heiligenstadt (1804), encontramos el mismo sufrimiento de Rousseau por la generalizada ingratitude del género humano, vista desde la soledad del genio Incomprendido¹¹. En cuanto a la naturaleza, si bien ella aparece en la música de periodos anteriores (como celebración de “las estaciones” y otros fenómenos) nunca antes

⁹ Sobre el lugar de la naturaleza en el mundo antiguo, véase Kwiatkowska, et al, 2001 y, sobre la forma en que se ha utilizado la idea de la naturaleza como fuente de autoridad, la espléndida colección de ensayos compilados por Daston y Vidal, 2004.

¹⁰ Desde una perspectiva muy distinta, cercana al materialismo histórico, se puede encontrar un espléndido análisis de la ‘Dominación de la naturaleza y sus descontentos’, incluyendo una presentación crítica de la posición de la Escuela de Frankfurt, en el libro que David Harvey dedicó al tema de la justicia ambiental (Harvey, 1996).

¹¹ “Nosotros los mortales con espíritus Inmortales nacimos sólo para sufrir y gozar, y casi puedo decir que los más distinguidos de entre nosotros obtienen gozo del sufrimiento”. Carta de Beethoven citada por Burnham, 1995.

se había compuesto algo tan poderoso como en la *Sinfonía Pastoral* para evocar el contacto con ella. En Beethoven, dice Romain Rolland, hay una “doble intuición que proviene de la apasionada comunión de la naturaleza y de la profunda exigencia del instinto moral, de la ley inscrita en su naturaleza propia. Ambas inexplicables, inexplicadas; ambas la fuente gemela donde se alimenta su genio creador. Es una conjunción excepcional de las potencias elementales de la naturaleza y de las imperiosas energías morales” (Rolland, 1958, 50)¹².

Me permitiré una pequeña digresión para ilustrar lo difícil que resulta mantener en su lugar a las ideas sobre la naturaleza, como entidades claras y distintas. Los críticos de hoy coinciden en que la figura de Beethoven, no sólo sus escritos sino la estructura misma de su lenguaje musical, expresa “los rasgos primordiales del concepto moderno occidental del yo” (Burnham, 1995, 113) y, en particular, que su música es portadora de un heroísmo de tipo protéico, concepto sobre el que volveré más abajo. Aquí quiero señalar una cuestión que, en principio, parece no tener relación alguna con el tema de este trabajo. A pesar de que hoy en día millones de gentes se conmueven *hasta el llanto* escuchando la música de Beethoven, a él mismo ese tipo de reacciones le resultaban odiosas. Al parecer, llegó a reprender severamente nada menos que a Goethe por haberse emocionado con su música. En una carta a una amiga le dice que artistas como él debían “ser escuchados con inteligencia por gente de nuestra altura; la emoción sirve sólo para las mujeres (*perdóneme*)... al hombre la música ha de sacarle chispas del espíritu” (Cit. Por Pahlen, 1960, 49-50, cursivas mías). Gracias al feminismo, sabemos que hay un cercano parentesco entre ese prejuicio y la idea rousseauiana de la naturaleza. Según MacCormack y Strathern, (1980) en el pensamiento de Rousseau (y por lo visto también en el de Beethoven) en el binomio hombre-naturaleza la mujer quedaba ubicada claramente del lado de la última. La revuelta cultural de la que ambos fueron fundadores ha tenido que dar, con el feminismo, un giro formidable. Hoy en día, y muy a pesar de las teorías del filósofo y de las pretensiones del músico, nuestra parte sensible, la misma que se conmueve con la naturaleza (a quién le importa si es la parte femenina o la otra) es capaz de llorar con la música de Beethoven, mientras nuestra parte intelectual se alimenta con los textos de Rousseau. El feminismo no ha hecho sino extender al campo de las mujeres la idea de la igualdad, muy a pesar de lo que hubiera dicho uno de los más notables abanderados de esa misma idea. El punto es simple: las imágenes que tenemos de la naturaleza no han viajado a través de la historia como pasajeros cómodamente diferenciados unos de otros, sino que forman parte de combinaciones que hay que desenredar en cada caso. Esas imágenes son de una complejidad tal, que uno de los exponentes más sobresalientes de los estudios culturales, Raymond Williams, solía decir que la palabra naturaleza es una de las más difíciles de nuestro vocabulario (Williams, 2001).¹³

¹² El comentario de Romain Rolland es provocado nada menos que por una cita de Kant que Beethoven anota en su cuaderno y que habla de la ley moral y el cielo estrellado. En el mismo párrafo, R. R. añade que ese tipo de conjunción “también se la encuentra (¡pero cuánto más turbia y mezclada de literatural) en el genial Juan Jacobo, el plebeyo pervertido” (idem).

¹³ Según Daston y Vidal, “desde Robert Boyle hasta Arthur Lovejoy, ha habido un sin fin de críticos que han hecho cuidadosas listas de los múltiples significados de “naturaleza”, y algunos han concluido que la palabra debería ser de plano abolida” (Daston y Vidal, 2004, 11).

Un poeta en la montaña. La revalorización de la naturaleza que trajo consigo la modernidad no siempre ha estado vinculada con un sufrimiento como el de Rousseau o el de Beethoven.¹⁴ Para ilustrar un uso gozoso de la naturaleza voy a llamar la atención sobre algo que es también típicamente moderno: trepar montañas por puro gusto. Dice el autor de un reciente tratado de historia ambiental que “un europeo medieval veía las montañas como lugares terribles de desolación” (Bowler, 2000, 4). Si no era por alguna necesidad religiosa, militar o comercial, no había para qué subir en ellas; además de las evidentes incomodidades, estaban plagadas de espíritus. El goce estético, libre de temores, que caracteriza la percepción moderna del paisaje es producto de un largo proceso que, si bien alcanzó su plenitud con el romanticismo, comenzó a fraguarse mucho antes. Por el año de 1330, Francesco Petrarca subió al Monte Ventoux, en los Alpes franceses. En la historia de la experiencia estética de occidente, ese ascenso es visto como un hito porque el poeta dejó constancia de lo que quería: “Mi único motivo era el deseo de ver qué tenía que ofrecer tan grande elevación”¹⁵. No se trataba de rescatar algún anillo custodiado por dragones, sino simplemente de llenarse los ojos y los pulmones de algo que no se ve ni se siente con tanta fuerza desde los valles: el paisaje. Según un historiador, gracias a gestos como ese Petrarca ha sido considerado como “el primer hombre moderno” (Weiss, 1998, 19). En la historia del arte hay muchos otros ejemplos que nos muestran el modo en que la experiencia estética (de las obras humanas tanto como de la naturaleza) adquiere nuevos sentidos al liberarse de todo contenido religioso o sagrado. Pero he escogido la historia, aparentemente insignificante, del primero que subió a un cerro con esa intención, porque me permite señalar dos cosas: primero, la lenta generalización de una idea. Cuatro siglos y medio después, en 1786, se hizo la primera expedición a la cumbre del Monte Blanco, en lo que marcó el nacimiento del alpinismo. Lo que había inaugurado un poeta solitario, se convertía en una actividad pionera, muy propia del mundo ilustrado. Dos siglos más y lo vemos hoy como un pasatiempo. Un ‘simple’ pasatiempo, podríamos decir con aire elitista, si quisiéramos desconocer que esa es una de las múltiples formas que adopta el afán, cada vez más generalizado, por encontrarse con (en) la naturaleza. Esta es una de las trayectorias que ha recorrido la relación entre los humanos y la naturaleza en la conformación del mundo moderno.¹⁶

En segundo lugar, ese gusto por subir montañas va mezclado con algo más profundo. Para Michael Oakeshot, la novedad de Petrarca está en que con él “aparecía una nueva imagen de la naturaleza humana – no Adán, no Prometeo, Proteo- un personaje que se distingue de todos los demás por multiplicidad y su poder inacabable de auto-transformación” (Oakeshot, 1991, 366). Ya tendremos oportunidad de ver que gran parte del ambientalismo contemporáneo constituyen una continuación (pero sobre todo una generalización) de ese mismo mito proteico.

Cientos de parques. Una cuestión que suele quedar al margen de los grandes debates ambientales de hoy (sobre todo cuando la conversación deriva hacia los grandes

¹⁴ Como nos advierte José Joaquín Blanco, en la misma Europa de Rousseau y Beethoven, el mismísimo Goethe trataba a los “poetas románticos de la desdicha” como unos “enfermos” que “se complacían en desastres que ellos mismos invocaban o inventaban” (Blanco, 1996, 21).

¹⁵ Citado por Weiss, 1998, 11. En el mismo sentido, aunque por caminos distintos, véase Oakeshot, 1991, 366.

¹⁶ Dos de las contribuciones recientes de la sociología británica a los estudios ambientales despliegan ese mismo argumento (Magnahen y Urry, 1998 y Franklin, 2000).

mitos) es el asunto de los parques, a los que solemos dar por supuestos porque consideramos que son mínimos de bienestar. Es decir, que son algo a lo que los habitantes de las ciudades tenemos derecho. Si no los hay, ello se debe a que se han violado nuestros derechos. Si los hay, es porque el mundo tiene que ser así y punto. Lo cierto es que cada parque supone un sacrificio efectivo de intereses privados en aras del interés público, que se define por metros cuadrados de área verde. Pero los parques públicos, tal como los conocemos, sólo existen en las sociedades modernas. Es decir, en las *ciudades* modernas, que fueron las primeras en la historia que se propusieron "meter a la naturaleza dentro de la ciudad"¹⁷. Consideremos el caso de Central Park, en Nueva York, que fue creado a mediados del siglo diecinueve cuando ya la traza urbana de Manhattan estaba definida. Un grupo de prohombres de la sociedad neoyorquina promovieron la idea y comisionaron para diseñar el parque a Calvert Vaux y a Frederick Law Olmsted, el fundador del movimiento de los parques urbanos en ese país (Olmsted, 1870). La idea era traer salud y bienestar a la población de Nueva York, a través de la (re) creación de un espacio natural. Y pudieron convencer a la Legislatura del Estado de expropiar casi 350 hectáreas de terrenos que ya estaban lotificados y tenían dueños conocidos - no campesinos sin machetes sino miembros de la burguesía. El éxito de esa gestión sólo se explica si se reconoce que, para entonces, al menos una parte de la clase dominante había abrazado esas ideas modernas de la naturaleza como fuente de salud. Como siempre, hay también una interpretación más maliciosa: la burguesía neoyorquina estaba al tanto de las revoluciones que habían puesto de cabeza a las principales capitales europeas (¡1848!) y el parque era una de las estrategias de control social a la que acudió para defender sus intereses (Burrous y Wallace, 1999). Si es esa la interpretación correcta, con ella se refuerza todavía más lo que estoy sugiriendo, ya que se estaría atribuyendo a la naturaleza nada menos que un efecto de *pacificación* entre clases sociales, cosa que ninguna clase gobernante del mundo premoderno hubiese imaginado. Aún si el sacrificio económico hubiese sido menor, la teoría de la conspiración (que en este caso reconocemos como plausible) otorga a la naturaleza un poder inusual. Si había que gastar dinero en distraer al pueblo, ¿porqué no promovieron templos puritanos? (que generan obediencia) ¿o peleas de gallos? ¿o de perros? (que además de ser una tradición muy inglesa generan ganancias para unos y permiten a la mayoría saciar sus supuestos rencores hacia la naturaleza). Habría que reconocer que en la sociedad neoyorquina de entonces tenía que haber existido alguna idea fuerte en torno a la naturaleza, como para que su puesta en práctica significara un esfuerzo económico o al menos político nada despreciable. Sólo quien ve a los parques públicos como si fueran parte de la naturaleza, puede dejar de preguntarse cómo es que están ahí. El asunto deja de ser trivial cuando se piensa que el movimiento de los parques nacionales dio como resultado que el treinta por ciento del territorio de los Estados Unidos de América sea hoy propiedad pública.

Miles de pinturas. En la historia de la pintura también podemos ver una evolución, que va desde una naturaleza constreñida por los paisajes renacentistas, en los que dominaban los personajes humanos (o los dioses humanizados), hasta el vastísimo movimiento del siglo XIX, en el que la naturaleza en todas sus manifestaciones pasa a

¹⁷ Debo esa observación a Francois Tomas. No deja de ser sorprendente para un mexicano que, según un historiador "el primer paseo público creado en América [que] antecede a la mayoría de las realizaciones europeas del mismo género" es nada menos que la Alameda de la Ciudad de México (Segawa, 1996, 62). Sobre los parques en la historia de las ciudades, véase además Sennett, 1997.

ocupar el lugar central. Incluso una cierta hora del día puede convertirse en el personaje de un cuadro¹⁸. En la pintura moderna, la naturaleza no sólo puede prescindir de la compañía de los humanos, sino que la pintura misma se convierte en un vehículo para expresar el malestar por el advenimiento de la sociedad industrial a costa de aquélla. Tres de los cinco óleos del paisajista inglés Joseph W. Turner que cuelgan en la exposición permanente de la Galería Nacional de Londres, muestran locomotoras o barcos de vapor que van invadiendo (ensuciando, subvirtiendo) el entrañable paisaje de la Inglaterra pre-industrial. No importa si esa era realmente la intención del pintor; lo que importa es que esa es la interpretación que el museo ofrece hoy en día a los cientos de miles de personas que lo visitan de todo el mundo, quienes de esa manera pueden reafirmar su amor a la naturaleza y su odio a las máquinas.

Por cierto, cuando nos acercamos un poco más al lugar de la naturaleza en la pintura moderna, encontramos que ella también se presta para todo tipo de usos políticos. Una de las manifestaciones más claras de esto es el movimiento paisajístico de los Estados Unidos, que florece junto con la conquista del Oeste, como parte del mismo proceso cultural que más tarde da lugar a la creación de los parques nacionales, y que produce obras monumentales que dejan absorto al observador, hasta que se entera que en esa narrativa pictórica lo que se estaba afirmando era nada menos que la doctrina del destino manifiesto (Updike, 2002). Un paisaje sublime para un pueblo sublime.

Millones de lectores. Es en la literatura donde las percepciones modernas de la naturaleza se han difundido de una manera más efectiva, para transmitir ideas. Sabemos que para Victor Hugo, el romanticismo trataba "hacer lo que hace la naturaleza, mezclarse con la creación de la naturaleza, pero sin confundirse completamente con ella: la luz y la sombra, lo grotesco y lo sublime – en otras palabras, lo animal con lo espiritual"¹⁹. Otra vez, no se trata de adentrarse en las profundidades de la relación entre literatura y naturaleza²⁰ sino simplemente de mostrar un vínculo entre lo que a primera vista parecería alta cultura y el sentido común hoy prevaleciente²¹. Para ello basta con evocar la obra de Herman Hesse, quien, según uno de sus biógrafos, habría sido "el último caballero andante del romanticismo"²², y cuya importancia para la generación en la que nació el ambientalismo contemporáneo difícilmente podrá ser exagerada. Basta con hacer notar que tan sólo *Demian* vendió más de sesenta millones de ejemplares (Martínez S. 2001, 311) y no hay que ir muy lejos para constatar que ha puesto a disposición de varias generaciones una concepción de la naturaleza muy lejana a la de Francis Bacon y muy cercana al malestar cultural que hasta ahora anima gran parte de la movilización ambientalista. Muchos que eran jóvenes en los sesenta se pueden reconocer en las palabras de uno de los personajes de Hess: "... no somos dioses, creados por nosotros mismos, sino criaturas y partes de la tierra y del todo cósmico" (*Id.*, 313) y seguramente

¹⁸ A principios del siglo XXI, el fotógrafo mexicano Diego Berruecos ha hecho de cada hora del día un objeto de su arte.

¹⁹ Citado por Hobsbawm, 1977, 312.

²⁰ Una de las obras indispensables de los últimos tiempos, sobre la nostalgia pastoral en la literatura moderna es sin duda *Campo y Ciudad* de Raymond Williams (2001).

²¹ Para el movimiento ambientalista norteamericano es motivo de gran orgullo el carácter pionero de la obra de Thoreau, de Ralph W. Emerson y, sobre todo de Melville, el autor de *Moby Dick*.

²² Hugo Ball, citado por Martínez Sahuquillo, 2001, 311.

muchos de ellos creen que su generación ha descubierto ese camino, cuando en realidad se trata de la continuación de una trayectoria de (apenas) un poco más de dos siglos.

El poder de la literatura es tan grande, que incluso ahí donde no hubo una exaltación de la naturaleza como algo que tuviera un valor intrínseco, siempre habrá un poeta local o nacional al que se pueda recurrir en caso de necesidad. Si los estadounidenses pueden invocar a Whitman, a Longfellow y a tantos otros, para dar a su identidad nacional un tinte naturalista (Rorty, 1999), entre nosotros no faltará quien nos traiga el anticlimático recuerdo de Ramón López Velarde, a cuya *Suave Patria* recurriremos a pesar de que viene cargada del viejo historicismo mexicano que ya nadie podría tomar en serio²³.

Cientos de millones de hogares. Hasta aquí no he mencionado la actividad que trata de aproximarse de manera sistemática a la naturaleza: la ciencia. Ni me atreveré a decir nada genérico sobre ella. Simplemente quiero hacer notar el lugar que ocupa en la práctica cultural más generalizada hoy en día: ver la televisión. Un paquete estándar de televisión por cable incluye dos y hasta tres canales que transmiten veinticuatro horas diarias de reportajes sobre la naturaleza. Ahí aparecen los humanos que tienen el contacto más intenso con la naturaleza, y que por ello se convierten en los portavoces de las maravillas del mundo natural. Ellos son los científicos, que suelen exhibir una mezcla de la humildad franciscana con la destreza de los domadores. En una proporción que no tiene nada que ver con la que representan en el catálogo de los seres vivientes, desfilan ante nuestros ojos las especies más temibles (culebras erizadas, renegridos escorpiones y al menos una vez al mes los monstruos de Komodo) en contacto directo con unos científicos que nos muestran la nobleza de esas que ellos suelen llamar "criaturas". El personaje en uniforme caqui que habla tranquilamente a la cámara mientras, a medio metro de distancia, una de esas criaturas está a punto de escupirle su veneno en la cara, está transmitiendo a los niños un poderoso mensaje: cuando seas grande podrás tú también tener este contacto sublime con la naturaleza, si recorres el camino de la ciencia. A pesar de que el ambientalismo puede llegar a tener una importante dimensión religiosa²⁴, la discusión pública de los asuntos de la naturaleza se da en clave científica, ya que no nos compromete con un credo en particular – lo que por cierto supone un arreglo típicamente moderno desde el fin de las guerras de religión. A pesar de que, como veremos, la sociología del riesgo nos hace ver que la cuestión ambiental ha puesto en duda la autoridad de la ciencia y sus instituciones, no hay duda que ellas siguen siendo el camino más favorecido para entender la naturaleza. Que eso esté presente en cientos de millones de hogares en todo el planeta seguramente no es trivial.

Hasta aquí mi recuento de algunas manifestaciones culturales de las nuevas formas de ver a la naturaleza que trajo consigo la modernidad. Esto es, de algunas de las imágenes que heredamos del pasado y que no son sólo referencias estéticas. En un sentido fuerte, pesan sobre nosotros o, como dice Steiner, *nos rigen*. Todo ello podría parecer no sólo arbitrario, sino también innecesario, habida cuenta de la enorme cantidad y calidad de lo que se ha escrito sobre la historia cultural de occidente. Pero no he querido conformarme

²³ Cuando el poema dice, por ejemplo, que los veneros de petróleo nos lo ha hipotecado "el diablo", no sólo nos remite a una concepción de una naturaleza poblada de malos espíritus – es decir, una naturaleza que no vale por sí misma. Es, sobre todo, un gesto malagradecido con la dotación de hidrocarburos de la que obtenemos casi la mitad de los recursos del estado.

²⁴ Sobre la religiosidad en el ambientalismo, véase la espléndida colección reunida por Rockefeller y Elder, 1992.

con unas cuantas referencias bibliográficas para ilustrar el punto de partida de mi investigación, que consiste en reconocer, primero, que la emergencia de nuevas formas de definir nuestra relación con la naturaleza es parte del proceso de modernización y, segundo, que a pesar de que se trata de un proceso lleno de paradojas y de una complejidad que puede parecer infinita, ha producido resultados claramente reconocibles, como el que menciono a continuación para concluir el presente apartado.

Rousseau en Los Tuxtlas. En un rincón del mundo occidental, la escuela primaria de una localidad en la región de Los Tuxtlas en el Golfo de México, una investigación antropológica recoge las percepciones de los niños y las niñas popolucas sobre el medio ambiente. Para Estrella, una niña del sexto año de primaria, "el propio hombre es el destructor principal de la naturaleza, el hombre ha creado las plantas nucleares". La percepción parece ser muy generalizada, ya que según reportan las autoras

En varios talleres, aunque nosotras no transmitíamos la idea, la conclusión final de los niños y las niñas era 'hombres malos' contra una 'pobre naturaleza'. Se trató de matizar estas ideas simplistas. Sin embargo, pensamos que estaban pasando por un proceso de asombro, de conscientización y de recuperación de sus propios espacios (Paré y Lazos, 2003, 135).

Lo que a mí me parece notable de los testimonios de esos niños y niñas es cuán lejos han podido llegar esas ideas simplistas que nacieron hace doscientos cincuenta años al otro lado del mundo, que opusieron la bondad de la naturaleza a la maldad de los hombres. Porque no es una simplificación cualquiera lo que expresan esos testimonios, es la simplificación que permea el sentido común de la modernidad y que llegó hasta ahí por los caminos de sobra conocidos de la difusión de las ideas (la escuela en primer lugar) y no por un acto de revelación que se suele designar con la noción de 'toma de conciencia'.

Hace tiempo que una de las figuras más relevantes de la antropología contemporánea, Claude Lévi-Strauss, insistió en que la distinción entre cultura y naturaleza es, ella misma, un producto cultural (Bloch y Bloch, 1980). Con ello no hacía sino seguir uno de los grandes cometidos de las ciencias sociales que, al menos desde Marx, consiste en desnaturalizar lo que desde niños nos enseñan como si fuera natural; es decir, de hacer evidente el carácter histórico de las instituciones y de las relaciones sociales, por encima de la creencia de que alguna de ellas es universal o que está en la naturaleza humana. Efectivamente, la dicotomía sociedad/naturaleza es tan fuerte, que parece algo natural. Pero es algo que ha sido puesto en duda desde muchos puntos de vista y, más recientemente, por una vertiente del pensamiento ambientalista, como veremos.

Puede parecer innecesaria esta insistencia mía en que ciertas ideas sobre la naturaleza tienen un carácter histórico y que por ello no son el resultado de la iluminación ecologista. En el contexto de un trabajo de sociología, cualquiera podrá reconocer que las ideas hoy predominantes sobre la naturaleza son una construcción social y recordarme que para eso no hace falta evocar a Beethoven o a Petrarca. Pero la verdad es que, dado el estado del debate ambiental, en el que dominan las teorías de la elección racional (o en el mejor de los casos el neo institucionalismo) como si fuesen la única versión seria de las ciencias sociales, es preciso insistir una y otra vez en la importancia de estos asuntos.

La idea de la *construcción social de la realidad* ha calado tan hondo en las ciencias sociales (es decir, es a tal grado un lugar común) que no puede resultar pretencioso decir que, en este trabajo, me propongo seguir esa tradición. Lo que he tratado de hacer en estas primeras páginas es apenas señalar los tres puntos de partida de mi investigación.

Primero, que aunque pudiéramos identificar una racionalidad dominante en el despliegue de las sociedades modernas, asociada al pensamiento científico y al modo de producción capitalista, es importante reconocer que no hay una sino muchas percepciones sobre la naturaleza²⁵. Segundo, que desde la segunda mitad del siglo XVIII, ha venido ganando terreno una sensibilidad que asigna a la naturaleza el más alto valor. No descubrimos los problemas ambientales a través de una toma de conciencia, sino que heredamos una sensibilidad en torno a la naturaleza, que es propia del mundo moderno en la medida en que ha florecido como parte del proceso de secularización. Lo que comenzó como una revuelta en contra del racionalismo, del comportamiento egoísta y de la hipocresía de la vida cortesana de la Europa de entonces, es hoy parte de un sentido común que hace posible que el ambientalismo cuente con una especie de *lingua franca*. Tercero, que sin la difusión de esas muy europeas ideas a través de muchos medios y durante más de dos siglos, cuesta trabajo imaginar la fluidez con la que se transmite hoy en día el mensaje ambientalista entre una variedad tan grande de culturas regionales a lo largo del planeta. Ese *substrato* es mucho más que un pensamiento marginal – un David contra el Goliath de la racionalidad dominante. Es parte de las contradicciones culturales de cualquier sociedad contemporánea mínimamente diferenciada. No importa cuánto se esfuerce el filósofo por demostrar que la modernidad está regida por *una* racionalidad; lo que las ciencias sociales registran hace tiempo es que existen “contradicciones culturales” que además existen como condiciones *objetivadas*, (en el sentido de Berger y Luckmann, 1967) de las sociedades modernas. Como se verá más adelante, he elegido la tensión entre la disposición *visionaria* y la disposición *pragmática* para mostrar los ejes principales de esa contradicción en el campo ambiental. Y la he elegido no sólo como una herramienta analítica sino porque nos ayuda a salir de la paradoja en que se pierde gran parte de la discusión ambiental: la sociedad es una máquina regida por una lógica implacable, hasta que llega la toma de conciencia y la desmantela. Cuando reconocemos que esa sensibilidad ya está presente en nuestra cultura, se hace posible evitar la idea mesiánica, de que sólo renunciando a los fundamentos (supuestamente homogéneos) de nuestra civilización podremos garantizar la vida en el planeta.

LA SELECCIÓN SOCIAL DEL RIESGO AMBIENTAL

Al reconocer que hoy en día coexisten muchas maneras de ver (o, con Steiner, muchas imágenes) de nuestra relación con la naturaleza y que ellas son el *substrato* desde el cual podemos comprender el sentido de las instituciones jurídicas ambientales, apenas estamos dando el primer paso. El que sigue es comprender el modo en que ese conjunto de imágenes, en principio caótico, se convierte en un debate con perfiles reconocibles. En este apartado me propongo mostrar la utilidad de algunas de las contribuciones de la sociología y la antropología contemporáneas para explorar esa conversión. Este paso es indispensable para superar la visión predominante en el sentido común, según la cual la sociedad es un conjunto de individuos que en forma aislada van portando un cierto bagaje de ideas que determinan sus acciones sin más mediación que sus voluntades. Las categorías que utilizaremos para esta empresa son la de *selección social* de los riesgos y la

²⁵ La tesis de que no hay una sino muchas naturalezas ha sido objeto de un extenso tratamiento sociológico por Phil Macnaghten y John Urry (1998).

de *campo social*. En el fondo no se trata más que de afirmar dos cosas: primero, que las sociedades humanas sólo pueden reaccionar a lo que llamamos problemas ambientales a través de un conjunto de *mediaciones simbólicas*, que sería muy difícil crear o modificar a voluntad. Segundo, que cualquier cambio que queramos introducir en el modo en que transformamos la naturaleza (de un modelo depredador a un modelo sustentable) tiene que ser procesado a través de un campo social específico (el campo ambiental), en el que entran en juego las visiones y los intereses de actores y grupos sociales concretos, en una interacción que por su intensidad va colonizando campos sociales preexistentes (el jurídico, el económico....) de acuerdo con ciertos presupuestos comunes. Lejos de afirmar que ese cambio está garantizado, me limito a argumentar que es a través del análisis de la dinámica del campo ambiental como podremos estudiarlo con la serenidad que se requiere en una época en la que oscilamos entre el catastrofismo y los arrebatos místicos, pasando por la aceptación acrítica de los instrumentos jurídicos que se nos ofrecen en el mercado de las ideas como receta para todos nuestros males.

Para demostrar la pertinencia del enfoque que propongo están todos los capítulos que siguen. En la presente sección solamente trataré de hacer una recuperación de las principales contribuciones de la tradición sociológica y antropológica a nuestro objeto de estudio, haciendo énfasis en la *sociología del riesgo*, así como en el concepto de campo social. Comienzo con una reflexión sobre el carácter interdisciplinario (o no) de esta búsqueda.

Desde hace varias décadas reina la idea de que la cuestión ambiental sólo puede entenderse desde una perspectiva interdisciplinaria. No tengo la menor duda de ello y este trabajo consiste precisamente en un ejercicio de ese tipo. Pero sería erróneo pensar que las disciplinas como tales han sido superadas. De hecho, ellas se han visto fortalecidas con el tema ambiental. Ya habrá oportunidad de mostrar la fuerza de la profesión jurídica, que se apoya precisamente en el dominio de una disciplina. Aquí solamente mencionaré en forma sumaria lo que ha ocurrido en algunas disciplinas sociales, comenzando por la ciencia política. Ante el surgimiento de la legislación ambiental en los Estados Unidos de América a principios de los años setentas, la ciencia política comenzó a movilizar los referentes teóricos que le son propios (como el dilema del prisionero y otras metáforas). Así, por ejemplo, algunos se preguntaron si realmente era posible (y cómo) que las élites representadas en el Congreso estarían dispuestas a aprobar leyes que irían en contra de los intereses de los industriales (Elliot, et. al 1985, Farber, 1992). Al mismo tiempo, el tema del manejo de los recursos naturales suscitaba, desde de la propia ciencia política, el desarrollo de un cuerpo de investigación tan ambicioso, que de ahí ha surgido nada menos que una nueva vertiente en la reflexión teórica sobre la vieja institución de la propiedad.²⁶

El caso de la historia es todavía más claro. Desde tiempos muy remotos, los historiadores han recurrido a diversas formas de determinismo geográfico (hoy le llamaríamos ambiental) para explicar las variantes que encontraban en las costumbres e instituciones de diferentes sociedades. Como ha dicho David Arnold, "les guste o no les guste a los historiadores, las ideas de la naturaleza han desempeñado parte principal, hasta podría decirse que integrante, tanto del proceso de la historia como de su

²⁶ Entre la publicación de *The Tragedy of the Commons* de Garret Hardin, en 1968, y la de *Governing the Commons* de Elinor Ostrom, en 1990, se produjo una verdadera renovación de la reflexión sobre la propiedad de cierto tipo de recursos que por sus características bio-físicas escapan a los modos tradicionales de pensar la propiedad.

Interpretación" (Arnold, 2000, 171). Hoy en día, además del auge de la sub-disciplina de la historia ambiental, asistimos a una producción historiográfica llena de alusiones a la naturaleza y al paisaje, que reflejan nítidamente la sensibilidad ambiental contemporánea, como lo prueba el éxito de *Landscape and Memory*, de Simon Schama.

También la geografía ha construido su propia problemática ambiental, a pesar del limitado impacto que ha tenido como disciplina social fuera de sus reducidos espacios institucionales. Es sumamente elocuente que David Harvey, uno de los geógrafos más celebrados de nuestro tiempo, haya dedicado un esfuerzo tan importante a la elaboración de un texto sobre la justicia ambiental, de una riqueza y profundidad que es difícil imaginar en el deslavado mundo de lo interdisciplinario.²⁷

En el otro extremo, la economía ambiental florece como la disciplina que mayor respeto inspira fuera del círculo de quienes la cultivan. Quizá la clave de su éxito radique en el que nos ofrece una *explicación* de la sociedad que se parece, más que la de ninguna otra disciplina social, a la que las ciencias llamadas duras nos ofrecen del mundo natural. Se trata nada menos que de una imagen que parece estar conformada por relaciones causa-efecto. Después de todo, ¿quién no quiere saber bajo qué condiciones – formalmente definidas – los humanos nos comportamos de manera sustentable? Se puede comprender la satisfacción que experimenta cualquier persona interesada en la ciencia, ante un texto de economía ambiental, que le permite visualizar a los grupos humanos como cardúmenes que trajinan en busca de su alimento, ahora para acá, ahora para allá, siguiendo mecánicamente algún marco de incentivos.²⁸

En suma, a pesar de todos los intentos de las últimas tres décadas por crear *un* marco interdisciplinario en que se articule la totalidad del conocimiento ambiental, las diferentes disciplinas sociales han desplegado con tanta destreza sus saberes tradicionales como respuesta a la cuestión ambiental, que la mayor parte del debate sobre dicha cuestión se produce desde (o en torno a) el conocimiento generado por ellas.²⁹ De ninguna manera me propongo defender la vigencia indefinida de las disciplinas como algo deseable – con mucha frecuencia los cánones imperantes en cada una de ellas son la excusa de una inconfesada pereza intelectual. Simplemente me parece importante reconocer la fragmentación disciplinaria como uno de los rasgos dominantes del conocimiento ambiental, y por lo tanto como punto de partida de esta investigación.

Por lo que hace a la sociología, lo primero que hay que señalar es su imbricación con otra disciplina: la antropología. Como veremos, muchas de las categorías de las que echaremos mano para construir una sociología del derecho ambiental en realidad provienen de la antropología. Es ampliamente conocida la dificultad para establecer límites claros entre ambas – tarea que por lo demás queda fuera de nuestro estudio.

²⁷ *Justice, Nature & the Geography of Difference* es, mucho más que una simple mirada geográfica sobre la cuestión ambiental, uno de los trabajos más ambiciosos de la última década sobre el significado de los problemas ambientales en el desarrollo de las sociedades modernas.

²⁸ No soy de los que piensan que el tipo de explicación que ofrece el paradigma de la elección racional es imposible, pero sí creo que los riesgos que ello conlleva se reducen mucho cuando se hace un esfuerzo por combinarlos con una mirada hermenéutica (Douglas, 1986 y 1994, capítulo 7). Algunos de los intentos más recientes para superar las limitaciones de las teorías de la elección racional en relación con el derecho y los caprichos humanos, se puede encontrar en la colección de ensayos reunida por Cass Sunstein (2000).

²⁹ Sobre este punto el lector encontrará una amplia bibliografía en Macnaghten y Urry, 1998, 6.

A la sociología se le puede achacar como pecado original el haber ignorado, desde sus inicios, la dimensión biofísica de las sociedades humanas.³⁰ Recientemente se ha señalado como ejemplo el proyecto de Durkheim que, paradójicamente inspirado en el modelo de la Biología, consistía precisamente en afirmar la especificidad de los hechos sociales como el fundamento de una disciplina autónoma (Beck, 1995b, 41)³¹. De hecho, en los medios sociológicos aún prevalece una manera de hablar que parece referirse a un mundo totalmente incorpóreo, donde lo social es un mero conjunto de intercambios (simbólicos, económicos, políticos o de la naturaleza que sea) cuya referencia con el mundo físico rara vez preocupa a los cultivadores de la disciplina. Sin embargo, esa situación tiende a cambiar con el auge de la *sociología del riesgo*. Ello ha sido posible, en gran parte, porque la sociología es la única disciplina social que a lo largo de su historia, ha mantenido vigente un doble compromiso: con la investigación empírica de los problemas de las sociedades contemporáneas, por un lado, y con la reflexión teórica, e incluso con la filosofía, por el otro (Habermas, 1987, 20). Es decir, si en alguna disciplina ha habido algo parecido a una actitud interdisciplinaria, o al menos una disposición a contaminarse de otros discursos, ha sido en la sociología. Eso le ha permitido hacerse cargo de una gran diversidad de problemas. En el caso de la cuestión ambiental, puede decirse que, en las últimas tres décadas, la sociología ha pasado de una actitud de sorpresa frente a los movimientos ambientalista (que al principio fueron un simple objeto de la reflexión sociológica), a una postura que cuando no es abiertamente ecologista, al menos no pone en duda la gravedad de la crisis ambiental. El análisis que sigue de algún modo refleja la trayectoria que ha recorrido la sociología respecto al ambiente, y que se podría resumir de la siguiente manera. Si hace treinta años los sociólogos se preguntaban si el ecologismo era un movimiento antimoderno, hoy más bien se preguntan si con las instituciones de la modernidad podemos hacernos cargo de los problemas ambientales.

Peter Berger, Brigitte Berger y Hansfried Kellner fueron quizá los primeros en emprender un análisis sociológico para comprender ciertos *malestares* que surgieron en los años sesenta en torno a los procesos de modernización – y que se expresaban, entre otros, en el movimiento ambientalista. Claramente, ese análisis desestimó un pequeño detalle: que los problemas ambientales eran algo real y no una mera invención de la contra-cultura juvenil de la época – quizá por eso hoy en día casi nadie los recuerda en el campo ambiental. Pero lo cierto es que los autores hicieron evidentes los aspectos del proceso de modernización que imprimieron sus rasgos *específicos* al ambientalismo contemporáneo – en los cuales sin duda las nuevas imágenes de la naturaleza se han combinado con otras heredadas de épocas anteriores. En particular, los autores mostraron el modo en que los *estilos cognitivos* de la tecnología y de la burocratización han traído consigo una *pluralización del mundo de la vida*, que ha producido en los sujetos una experiencia equivalente a quedarse “sin hogar”.

No hace falta decir que esta condición es psicológicamente difícil de soportar. Por ello ha engendrado sus propias nostalgias – nostalgias, esto es, por una condición de *sentirse en casa en la sociedad*, con uno mismo y, a final de cuentas, en el universo (Berger et al., 1974, 82, cursivas mías).

³⁰ Luhmann fue probablemente el primer sociólogo importante en reconocerlo (Luhmann, 1989 [1986]). En el mismo sentido Beck, 1998, 41.

³¹ Una opinión diferente se puede encontrar en Franklin (2002).

Sin entrar en una presentación sistemática del análisis de Peter Berger y sus coautores, quiero destacar algunos elementos. El primero de ellos es la importancia que atribuyen a la burocratización (por encima incluso de la tecnología) como una fuente de tensión emocional sobre el individuo. Tanto por el estilo cognitivo propio de la burocracia (su propensión taxonómica, su neutralidad afectiva) como por la pasividad con la que el individuo tiene que aceptar el ser tratado "como un número" por una gran diversidad de instancias burocráticas de las que depende para sortear muchas de sus necesidades vitales, la burocratización le produce una tensión emocional, e incluso una amenaza a su auto-estima, sobre todo si (y en la medida en que) en su conciencia se han desarrollado los valores asociados a la dignidad personal (Berger, *et. al.* Cap. 2).³²

Es probable que todo eso quepa en la idea freudiana de malestar cultural, pero lo importante es reconocer que se ha producido una *generalización* de ese malestar que se explica por la "intensificación y aceleramiento de los procesos tecnológicos y burocráticos", así como por la incidencia de otros factores, como el proceso de urbanización y el auge de los medios masivos de comunicación (Id. 190). Tanto el peso específico como la lógica de esos procesos sólo se pueden ponderar después de la penosa reconstrucción empírica que la sociología está dispuesta a hacer.

Por otra parte, los autores consignan la emergencia de una nueva sensibilidad, lo que llaman la "revolución gentil", a partir del nuevo papel de la niñez y de la adolescencia en las sociedades modernas. Y no se trata de una revolución que surge sólo del mundo de las ideas, sino que tiene que ver con condiciones materiales de la existencia humana:

Hasta muy recientemente en la historia humana la mayoría de los niños morían. Hoy la mayoría sobreviven y pueden continuar su crecimiento. Esto significa, primero que nada, que la infancia contemporánea está protegida de angustia y miedo de una manera completamente nueva.... Los individuos que producen [los nuevos] procesos de socialización tienden a ser particularmente 'suaves' (*soft*) (Id., 194).

Estamos hablando de hombres y mujeres comunes y corrientes, en proporciones nunca antes vistas respecto del conjunto de la sociedad, que por las condiciones materiales y culturales en que fueron socializados (un "Principito" como el de Saint-Exupéry en cada individuo) están acostumbrados a ser escuchados y tomados en cuenta. Esto incluye, por cierto, hombres que nos solidarizamos con las nuevas reivindicaciones de las mujeres y que nos encendemos con el blues igual que nos emocionamos con la música de Beethoven, contraviniendo de ese modo las indicaciones del autor.³³

Desde luego, no fueron los sociólogos quienes descubrieron los rasgos de la contracultura de los años sesenta; esta tenía su propia 'autoconciencia' (Roszak, 1969). Pero hay una contribución específica de la aproximación sociológica, que consiste en combinar el reconocimiento de esos rasgos culturales con un análisis de ciertos aspectos genéricos de las instituciones de la modernidad y, en particular, con el registro de ciertos fenómenos que no tienen nada de imaginarios. Entre ellos, la drástica reducción de la mortalidad infantil, que no sólo significó que en ciertas sociedades los humanos dejaran de morir como moscas, sino que transformó cualitativamente la relación entre padres e hijos (Id.

³² El tema sigue ocupando un lugar central en la reflexión sociológica contemporánea (Giddens, 1990).

³³ Escribiendo a principios de los años setentas del siglo veinte, Steiner vincula la idea freudiana de malestar cultural con Rousseau (Steiner, 2001, 41). Sobre el cambio en la sensibilidad masculina en la cultura norteamericana, véase también *La llave y la almohada*, de Robert Bly.

192). Más allá de las fortalezas y las debilidades del argumento, vale la pena señalar que el análisis sociológico nos ayuda a entender que la cultura es más que un conjunto de ideas e imágenes que flotan alrededor de los individuos - y de las cuales ellos se pueden apropiarse o deshacer a voluntad. Los fenómenos culturales están fuertemente enraizados en procesos que conforman el mundo social de una manera mucho más objetiva de lo que el sentido común está dispuesto a aceptar. No en balde, al menos desde Weber, la amarga contribución de la sociología es la documentación del *desencanto*.

Así, Berger y sus coautores pudieron identificar al ambientalismo como parte de una reacción más general por las carencias emotivas que han prohiado los procesos de modernización. Ellos no calificaron a los movimientos emergentes como antimodernos - se conformaron con llamarlos "desmodernizadores". Pero no dejaron de señalar algo que hoy debería ser obvio: que el ambientalismo surgió como parte de los

...movimientos culturales que tienen una afinidad particular con el impulso desmodernizador de la cultura juvenil" y que "expresan y legitiman el ánimo profundamente anti-tecnológico y naturalista de [esa] cultura", dentro de cuya lógica "la salvación está en algún tipo de retorno a un modo de vida no urbano y no tecnológico y, si eso falla, en una lucha continua para proteger lo poco que haya quedado silvestre en el mundo contemporáneo (Id. 205).

Junto con los aspectos novedosos del ambientalismo, el análisis sociológico ha mostrado otros visos, con orígenes anteriores a la segunda postguerra, pero muy propios de la modernidad. Berger y sus coautores, en su análisis del malestar de los años sesenta, llegan a la conclusión de que

El concepto del yo desnudo, más allá de roles e instituciones, como el *ens realissimus* del ser humano, está en el corazón mismo de la modernidad. Así, mientras la rebelión en contra de las estructuras burocráticas puede ser entendida como un impulso desmodernizador, los presupuestos antropológicos de la rebelión son profundamente modernos (Berger et. al., 213)³⁴.

No es difícil reconocer el mito protéico en los llamados de reconciliación con la naturaleza tan típicos de la época como los de Theodore Roszak. Por ejemplo:

El clamor de la tierra para ser rescatada del peso punitivo del sistema industrial que hemos creado, es nuestro propio clamor por una escala y una calidad de vida que nos liberará a cada uno de nosotros para convertirnos en *la persona completa* para la cual nacimos (Roszak, 1993, 16, cursivas mías)³⁵

La autorrealización del individuo como gran mito de la modernidad aparece una y otra vez en lo que, sólo desde cierto ángulo, es una protesta antimoderna. Esto parece muy filosófico pero, gracias a la sociología, podemos incorporarlo sin rubor alguno a la discusión en el campo de las ciencias sociales.

En suma, lo relevante de un análisis como el de Peter Berger y sus coautores es que trasciende la noción según la cual, frente a cierto estado de cosas, algunos iluminados formularon una serie de ideas que pueden cambiar (o han comenzado a cambiar, según los optimistas) las prácticas sociales; es el mito de la toma de conciencia que permea el discurso ambientalista. Más bien, lo que la sociología nos muestra es el conjunto de procesos históricos (la ampliación del poder de la tecnología, el de las burocracias, y

³⁴ En la misma vena, Fernando Escalante ha señalado la autenticidad como el valor central del romanticismo (Escalante, 1999).

³⁵ Citado orgullosamente, en el contexto de un reciente debate sociológico, por Magulre, 1998, 186.

muchos otros) que generan en los sujetos ciertas *disposiciones de ánimo*, cuyos sesgos no se pueden corregir a voluntad. En otras palabras, las características del malestar social que se ha expresado en el ambientalismo tienen su origen no sólo en el reconocimiento de ciertos problemas por parte de los actores, sino sobre todo en la agudización de algunas de las condiciones más importantes del mundo moderno, que no se miden en partes por millón, pero que son características de la sociedad misma.

Ahora bien, si el trabajo de Berger y sus coautores ofrecía la primera mirada sociológica de los movimientos ambientalistas (con un claro distanciamiento respecto de ellos pero también con una capacidad nada despreciable para registrar las tendencias históricas generales que los hacen comprensibles) fue en el seno de la antropología donde apareció por primera vez el tema del *riesgo*, que es la categoría bajo la cual la sociología contemporánea examina lo que llamamos los problemas ambientales. Quizá ello no tenga nada de sorprendente, ya que la antropología es la única de las disciplinas sociales que, desde sus inicios, se hizo cargo de la relación entre las sociedades y su entorno natural de una manera más o menos explícita. Desde los años cincuenta, siguiendo los pasos de Edward Evans-Pritchard, y quizá en última instancia los de Durkheim (Franklin, 2002, 24-30.) la antropóloga británica Mary Douglas comenzó a considerar el problema de la higiene y la contaminación como un asunto fundamental en las llamadas sociedades primitivas. Su punto de partida fue la convicción de que cada sociedad define a su manera lo que significa contaminarse (corromperse, descomponerse) y también en cada sociedad hay diferentes procedimientos para purificarse, para limpiarse. De todos los riesgos posibles, las sociedades *seleccionan* unos y no otros como aquellos de los que hay que preocuparse. Al extender su estudio a todas las calamidades que un grupo humano puede padecer, así como a los usos políticos y la carga simbólica que esas calamidades traen consigo, Douglas construyó uno de los pilares de la sociología del riesgo. No daré más que un ejemplo muy simple:

no hay duda que el agua en el siglo catorce en Europa era una fuente persistente de riesgo, pero una teoría cultural de la percepción señalaría que [el asunto] se convirtió en una preocupación pública sólo cuando pareció plausible acusar a los judíos de contaminar los pozos (Douglas y Wildavsky, 1982, 6).

La posibilidad de señalar culpables por las calamidades - la pérdida de una cosecha, la muerte de un niño- no sólo tiene una poderosa carga simbólica, sino que forma parte constitutiva del orden social (Douglas, 1966 y Douglas y Wildavsky, 1982). Por muchos años, Douglas se empeñó en mostrar que esos eran rasgos fundamentales tanto de las sociedades no modernas como de las modernas. Así, cuando aparecieron los movimientos ambientalistas, ella estaba mejor preparada que nadie para interpretar el nuevo fenómeno con las herramientas del análisis cultural, con las cuales se puede ir más allá de la creencia de que se trataba de un momento republicano o de una súbita toma de conciencia colectiva. En sus propias palabras, "en el sorprendentemente corto plazo de quince a veinte años, la confianza en el mundo físico se ha puesto en duda" (Douglas y Wildavsky, 1982, 11). La energía nuclear, que en los años cincuenta era vista como una bendición, se convertía en el objeto de la protesta social; los parámetros de lo que se consideraba muerte natural entraban en crisis y, en general, los riesgos derivados de la tecnología eran objeto de una reacción social sin precedentes. ¿Qué había pasado?

Los nuevos acontecimientos constituían un reto para quien había propuesto que cada sociedad humana "produce su propia visión *seleccionada* del ambiente natural, una visión

que influye en la elección de los peligros a los cuales vale la pena poner atención" (Douglas y Wildavsky, 1982, 8, cursivas mías). Sería largo reseñar aquí el modo en que Douglas combinó el análisis cultural con elementos de la psicología social y de la ciencia política para analizar las características del movimiento ambientalista en los E.U.A. Pero vale la pena destacar dos aspectos del análisis resultante: primero, ella no trata de señalar los marcos de referencia (o, si se quiere, las creencias) de los ambientalistas como 'causas' de su comportamiento, sino más bien de identificar el modo en que ellas se articulan con el entramado institucional en el que se ponen en juego las relaciones de poder en una sociedad determinada. Segundo, entre sus hallazgos está lo que, una década después, sería un tema central en la sociología del riesgo: el debilitamiento del poder de la ciencia. Después de analizar la compleja dinámica de mediciones y contramediciones que suele acompañar a los conflictos ambientales de hoy en día, concluye que "...expandir las mediciones sólo incrementa el área de [nuestra] ignorancia. La frustración de los científicos por las disputas en torno a la tecnología es *un rasgo característico de nuestro tiempo*" (id., 51, cursivas mías).

Un aspecto fundamental del análisis de Mary Douglas es la tipología que propone para distinguir el modo en que diferentes visiones del mundo dan lugar a diferentes maneras de seleccionar los riesgos. En el contexto social que está observando (la sociedad estadounidense de los años setentas) ella parte de reconocer el conjunto de los riesgos (políticos, económicos, ambientales) existentes, para identificar cuáles de ellos serán tomados en serio, de acuerdo con sus diferentes visiones del mundo. Así, para el "jerarquista" (*hierarchicalist*) los riesgos más importantes serán los que amenazan al orden público o a la seguridad nacional. (La referencia que hace Douglas a un "ataque externo" como ejemplo de dichos riesgos está hecha en el contexto de la guerra fría, pero después de la reacción estadounidense a los ataques del once de septiembre, podemos ver que no es un asunto menor). En segundo lugar, para el "individualista de mercado" (*market individualist*), los riesgos de un colapso económico son la fuente principal de preocupación. Finalmente, para la mentalidad "sectaria" (que según Douglas permea en las organizaciones ambientalistas) los riesgos más importantes son los de carácter tecnológico³⁶.

En un trabajo posterior, siguiendo a Michael Thompson (1982) Douglas propuso una tipología de las diferentes visiones que existen en la sociedad sobre la resistencia de la naturaleza frente a la intervención humana, la cual más adelante utilizaré como punto de partida para identificar las disposiciones que prevalecen en el campo ambiental. El método consiste en dibujar una pelota sobre paisajes de diferentes formas, con el fin de ilustrar las cuatro visiones predominantes (figura 1). La pelota sobre una superficie curvada hacia abajo representa la visión según la cual la naturaleza es *frágil*; ella subsiste apenas en un delicado equilibrio. El más leve movimiento que la empuje hacia cualquier dirección la llevará a la destrucción; a quienes sostienen esa visión Douglas los llama, extrañamente, *communards*³⁷. Cuando la pelota reposa sobre una curva dibujada en sentido inverso a la

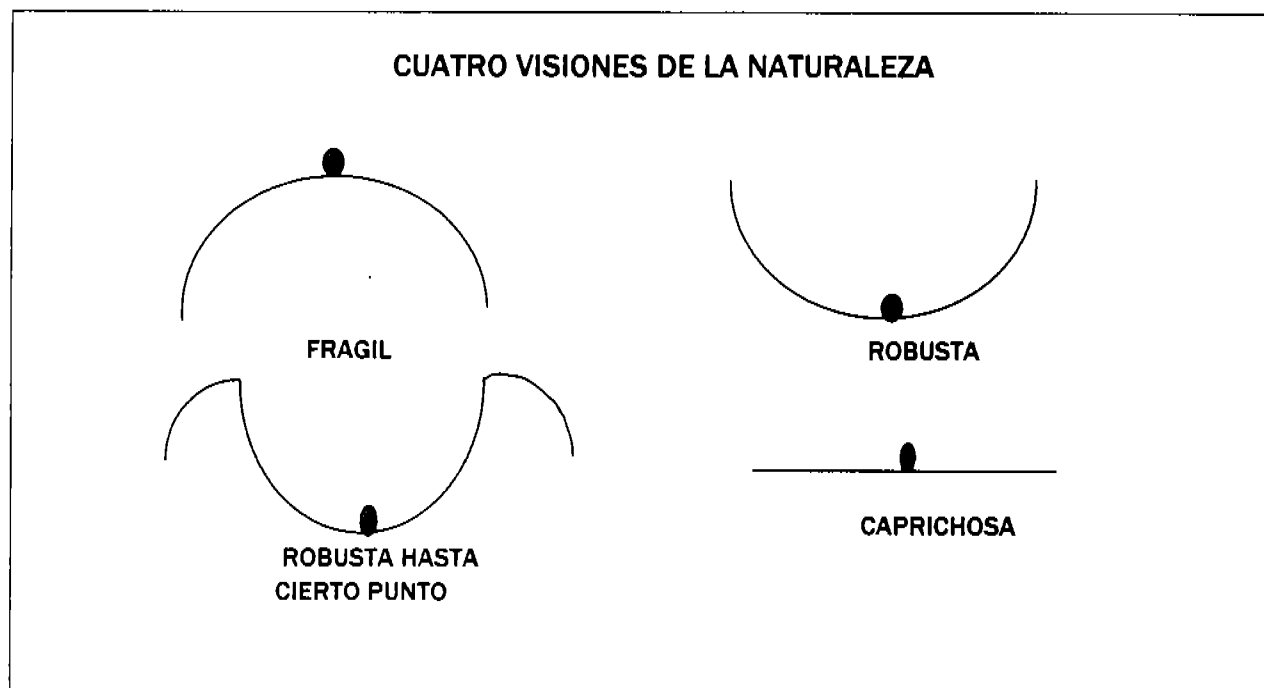
³⁶ Véase sobre todo el capítulo final de Douglas y Wildavsky, 1982, así como el número monográfico de la Revista de Occidente (150, noviembre de 1993).

³⁷ Douglas reemplaza la categoría de 'sectario' que había usado en trabajos anteriores para caracterizar a los ecologistas por el galicismo *Communard*, que un diccionario Inglés - español define como "comunero, participante en las comunas de París (1871)". La referencia histórica nos da una idea de lo que Douglas

anterior, se representa la visión *empresarial expansiva*, según la cual la naturaleza es *robusta*. No importa cuánto la empujemos, ella volverá a su posición original. Enseguida tenemos la visión *jerarquista*, según la cual la naturaleza sólo es robusta *dentro de ciertos límites* y si se presiona más allá de ellos (la aspiración del derecho ambiental es justamente definirlos) sí se puede producir un desastre. Finalmente, tenemos la visión de los *fatalistas*, para quienes la naturaleza es tan *caprichosa* que no vale la pena preocuparse de las presiones que sobre ella se ejercen, porque no se sabe cómo reaccionará. Como toda tipología, esta tiene sus limitaciones, pero nos proporciona una orientación general para estudiar las diferentes actitudes que, en sociedades complejas, pueden surgir en torno a la manera de tratar a la naturaleza.

Además de dicha tipología, el trabajo de Douglas trajo consigo dos elementos fundamentales para esta investigación. Por un lado, puso en el centro de la cuestión ambiental uno de los conceptos fundamentales de la sociología y la antropología contemporáneas: la idea de que las sociedades construyen la realidad en la que operan. Como veremos más adelante, el concepto de *construcción social de la realidad* ha dado lugar a muchos malentendidos, a pesar de lo cual es indispensable para romper con la disociación que predomina en el sentido común entre “la realidad del mundo externo y las vacilaciones de la psique humana [distinción que] ha colocado al conocimiento real del lado de las ciencias físicas y las ilusiones y los errores en el campo de la psicología” (Douglas y Wildavsky, 1982, 193). Así, Douglas inauguraba la crítica cultural de los estudios de riesgo.

Figura 1



quiere decir, pero ella sólo es comprensible en contextos muy restringidos, por lo que me parece enteramente inadecuada.

Por otro lado, Douglas recuperó de la antropología británica de los años cuarenta un concepto que resulta sumamente útil para comprender el significado del derecho ambiental en las sociedades contemporáneas. Se trata de la idea de *necesidad forense*, que se refiere a la exigencia, que se experimenta en las sociedades humanas, de obtener una respuesta específica a las calamidades.

En todos los lugares y en todas las épocas el universo es moralizado y politizado.

Los desastres que ensucian el aire y envenenan el agua se convierten en una demanda política: alguien que ya es impopular será culpado por ello (Douglas, 1992, 5).

Desde luego que la aspiración moderna consistirá en identificar a los responsables de una manera objetiva, pero no hay ninguna garantía de que esa aspiración será cumplida. Y eso se comprende mejor cuando se tiene presente que, tanto la necesidad de culpar a alguien, como la existencia de un ámbito específico para hacerse cargo del problema (que es, por excelencia, el ámbito del derecho) es un rasgo que se encuentra en prácticamente todas las sociedades³⁸. Ya tendremos oportunidad de mostrar la utilidad del concepto de *necesidad forense* para comprender los diferentes sentidos que, de acuerdo con sus respectivas predisposiciones, los actores del campo ambiental atribuyen a la aplicación de las normas ambientales cuando estas son infringidas (capítulos 4 y 5). En particular, veremos las dificultades que las aproximaciones pragmáticas (desde el derecho o desde la ciencia) enfrentan para aislar los problemas ambientales de otro tipo de conflictos. Lo que Douglas y la tradición antropológica nos enseñan es que, si en los conflictos ambientales aparece casi siempre 'algo más', ello no es accidental, es un rasgo sistémico a cualquier sociedad humana, del cual la modernidad ha tratado de librarse, con escaso éxito.

Los trabajos de Peter Berger y de Mary Douglas constituyen apenas dos ejemplos relevantes del tipo de orientaciones que la sociología y la antropología nos ofrecen para comprender el significado de la crisis ambiental en el mundo contemporáneo. La primera de ellas nos ayuda a ver el modo en que ciertas condiciones generales del desarrollo histórico de las sociedades modernas (la combinación específica de procesos tecnológicos, burocráticos, territoriales, demográficos, simbólicos...) dan lugar a la emergencia de ciertas disposiciones de ánimo (y no de otras) respecto de lo que llamamos los problemas ambientales. Por su parte, la antropología nos ayuda a ver mejor aquello que está en juego: el antiquísimo problema del *riesgo*. El mensaje de ambas puede parecer desilusionante, y quizá por ello no despiertan demasiado entusiasmo en el campo ambiental, ya que nos conduce a reconocer que nuestras opciones están acotadas por la propia sociedad; que a pesar del mito protéico, las mediaciones simbólicas que se construyen en las sociedades humanas para dar sentido al mundo (y por lo tanto también para entender los problemas ambientales) están profundamente enraizadas en procesos sociales y no pueden ser fácilmente cambiadas. Si ya era una mala noticia la vieja intuición según la cual las cosas son del color del cristal con que se miran, las ciencias sociales contemporáneas nos enseñan, además, que el cristal es parte de la mirada misma.

Pero ¿de cuántos colores pueden ser las cosas? ¿Es posible una definición objetiva de los problemas ambientales o tenemos que renunciar a esa posibilidad en nombre de algún relativismo? Ese ha sido el problema fundamental de los debates sociológicos en torno a la

³⁸ Después de muchos años, Mary Douglas reconoció, gracias al trabajo de Michael Thompson, que existe una cultura en la que la culpa no se concentra, sino que se 'disuelve' en el conjunto de la comunidad, la de los Sherpas de Nepal (Douglas, 1994, 7). No se ha sabido de otra.

cuestión ambiental desde los años ochentas. Para el inicio de esa década ya había comenzado el alud de escritos sobre el tema desde todas las perspectivas. Y en la esfera de la sociología se producía una tensión altamente relevante para el conjunto del campo ambiental. Por un lado, no sólo el propio movimiento ambientalista sino también la investigación científica y la práctica política reconocían la crisis ambiental como un conjunto de hechos *incontrovertibles*. Por el otro, la idea de la *construcción social de la realidad* se había convertido en una adquisición definitiva para la sociología³⁹. No es difícil entender por qué cualquier aproximación sociológica desataba un debate entre *realismo* y *constructivismo* (Jacorzynski, en prensa, Macnaghten y Urry, 1998, y Franklin, 2002, *Revue du MAUS* 17, 2001).

Por un lado, resulta comprensible el temor que la aproximación sociológica genera para una gran variedad de actores de la escena ambiental: tanto para el experto en riesgos, como para el militante que recurre a argumentos científicos para defender su postura respecto de algún proyecto o actividad, la idea de que la naturaleza es algo socialmente construido genera rechazo. En el primer caso, relativiza los hallazgos que debieran hacer aceptable un cierto nivel de riesgo calculado científicamente; en el segundo, resta fuerza a las reivindicaciones sociales en torno al ambiente.

Por otro lado, desde la sociología (y mucho más desde la antropología) resulta ridículo pensar que los miembros de una sociedad cambiarán su manera de ver el mundo, e incluso su comportamiento,⁴⁰ cuando alguien les muestre otra forma de ver la realidad, no importa si la nueva versión es de carácter científico o religioso. Sin embargo, la cuestión nos remite a una de las tensiones que han atravesado al pensamiento social por lo menos en los últimos dos siglos. Por un lado, trabajos como los que he reseñado nos llevan a la convicción de que las instituciones sociales son, como dice Steiner, casi tan duras como nuestro material genético. Por el otro, una de las grandes tareas que ha asumido el pensamiento social en los últimos dos siglos ha sido precisamente la de *desnaturalizar* las instituciones sociales. Al mostrar que esas instituciones (la ciencia, el derecho, el estado nación, la propiedad privada....) tienen un principio y un fin, es decir que tienen un carácter histórico, se está sugiriendo que pueden ser transformadas. Si bien no hay duda de que cambian, el problema es saber hasta dónde esos cambios se pueden producir a partir de una voluntad impulsada por algún tipo de conocimiento. Si bien no es el objeto de este trabajo el encarar ese problema pienso que, independientemente de que las ciencias naturales puedan seguir aspirando a construir un conocimiento objetivo (realista) de la naturaleza y de aquello que la amenaza, cuando se trata de discutir *qué hacer* al respecto, se tiene que renunciar a toda pretensión de tipo realista. Los actores sociales no reaccionan ante los problemas ambientales de manera homogénea y al son de los dictados de la ciencia; lo hacen a través de un conjunto de *disposiciones* que han sido construidas históricamente y que están suficientemente *objetivadas* en las relaciones sociales como para ser sumamente resistentes a los mensajes que nos convocan a tomar conciencia de cambiar nuestra cultura por otra. Aún quienes pensamos que, bajo ciertas condiciones (aunque no podamos precisar cuáles), los humanos tenemos la capacidad de

³⁹ Había sido precisamente Peter Berger, junto con Thomas Luckmann, el autor de uno de los textos que mejor sintetizan esa idea, desde la perspectiva de la sociología del conocimiento (Berger y Luckmann, 1967).

⁴⁰ Recientemente Roberto Varela se ha referido a la frivolidad con la que se suele proclamar la necesidad de un cambio en 'la cultura' para producir un cambio en los comportamientos (Varela, 2002, 74).

camblar algunos de nuestros puntos de vista, y quizá algunas de nuestras disposiciones, no podemos esperar que en las sociedades complejas todos lo hagamos de la misma manera. Conocer la lógica de nuestras diferentes disposiciones, el modo en que interactúan entre sí y se adaptan o no a condiciones cambiantes, será una tarea de la reflexión sociológica frente a quienes piensan que la toma de conciencia puede ser igual para todos. Es en ese contexto donde podemos ponderar la importancia de la sociología del riesgo, que ha transformado el paisaje del pensamiento sociológico contemporáneo.

Es a través del concepto de riesgo que se ha podido analizar la cuestión ambiental desde una perspectiva sociológica, aunque eso no significa que dicho concepto haya surgido como respuesta directa a la cuestión ambiental. De hecho, si repasamos a quienes ya eran personajes indispensables de la escena sociológica hace, digamos, dos décadas, podemos ver que la recepción del problema ha sido sumamente desigual. Anthony Giddens es quizá quien de manera más sistemática ha incorporado la cuestión a través del concepto de reflexividad (Giddens, 1990 y 1991). Para Jürgen Habermas el tema es tan importante, que figura entre las razones que él mismo esgrime para justificar su monumental empresa intelectual (Habermas, 1998, xiii), aunque al final de cuentas la sociedad que nos retrata sigue siendo tan incorpórea como antes. Niklas Luhmann, con todo y su actitud tan poco amigable hacia la causa ambiental, le dedicó dos libros al tema (Luhmann, 1989 y 1993). Así podríamos seguir con David Harvey, Bruno Latour y muchos otros.⁴¹

A mediados de la década pasada surgió la encefalopatía bovina espongiforme (síndrome de las vacas locas), y cientos de millones de europeos no tuvieron más remedio que reconocer una cara más de la vulnerabilidad de la sociedad en la que viven. Ese episodio dio a los trabajos de Ulrich Beck una particular notoriedad, pero lo cierto es que para entonces, la sociología ya había recorrido un buen tramo en la conformación del concepto de la *sociedad del riesgo*, a través del cual se ha tratado nada menos que de capturar el rasgo dominante de toda una época histórica. En el campo de la sociología no es trivial que alguien proponga (y que muchos tomen en serio) que la modernización ha dado un nuevo giro, al que en lugar de llamar 'capitalismo tardío', 'sociedad post-industrial', 'sociedad de la información', debemos rebautizar con el nombre de *sociedad del riesgo*. No puedo ofrecer aquí un análisis completo del planteamiento de Ulrich Beck. Aún así, para los efectos de esta investigación, es indispensable identificar algunos de sus planteamientos. Se trata de la figura más representativa de una generación de sociólogos para quienes no hay duda alguna de que la actual crisis ambiental pone en riesgo, ahora sí, nada menos que la sobrevivencia de la especie humana. No es una mirada de extrañeza por la irracionalidad de los movimientos ambientalistas, sino una que observa críticamente tanto a esos movimientos como las instituciones sociales contra los que ellos se rebelan. Como se verá en varios de los siguientes capítulos, es un referente indispensable para cualquier análisis del derecho ambiental que aspire a establecer algún tipo de relación con los debates contemporáneos en el terreno de la sociología.

⁴¹ Quizá la excepción más notable sea la de Pierre Bourdieu, único entre los grandes sociólogos de nuestra época que no parece haberse interesado en el tema. A pesar de ello, la forma en la que elabora la problemática del cuerpo humano abre avenidas importantes para relativizar la dicotomía entre cultura y naturaleza que ha marcado a la mayor parte de las disciplinas sociales en su historia moderna. Véase en particular, Bourdieu, 1997.

El punto de partida del trabajo de Beck es la constatación de la existencia de riesgos asociados al desarrollo tecnológico, que dan lugar a nuevos dilemas en las sociedades contemporáneas. Los medios tecnológicos a nuestro alcance podrán reducir esos riesgos, pero nunca podrán eliminarlos. Según el autor, las instituciones heredadas de la sociedad industrial (sobre todo la ciencia y el derecho) son insuficientes para hacerse cargo de esos riesgos, los cuales incluyen a los que solemos clasificar como problemas ambientales, junto con otros derivados de un desarrollo tecnológico que parece crecer librado a su propia lógica, llena de contradicciones y paradojas. Así, su teoría se refiere a un amplio espectro de situaciones, que van desde el uso de la energía nuclear hasta el desarrollo de las tecnologías reproductivas que reviven el fantasma de la eugenesia. Una característica relevante de los nuevos riesgos es su carácter global, que rebasa las fronteras y las capacidades de los estados nacionales. Pero sobre todo, está el surgimiento de situaciones para las que no se puede encontrar respuestas concluyentes en las ciencias duras.

La puesta en duda de la autoridad de la ciencia tiene dos dimensiones. La primera, digamos interna, tiene que ver con el propio desarrollo de los debates científicos.

No sólo la ciencia se ve internamente dividida, continuamente contradiciendo sus propias afirmaciones en materia de seguridad, sino que los avances en los estudios de riesgo representan un debilitamiento de la autoridad científica en asuntos de seguridad (Beck, 1995b, 9).

Además, como sabemos, existe una revuelta cultural, desde fuera, en contra del establishment científico, que comenzó como una contra-cultura marginal pero que abarca sectores cada vez más amplios de la sociedad. Así, la aspiración de crear un orden racional, fundado en la ciencia, tan propia de la modernidad, enfrenta nuevos problemas:

Donde el consenso acerca del progreso comienza a desmoronarse, la 'racionalidad de los riesgos' se hace al mismo tiempo necesaria e imposible. Necesaria para tratar de obtener la aceptación, e imposible porque su racionalidad se tambalea en el espectro de las percepciones culturales (*Id.*, 91).

Tanto en la obra de Beck como en la de muchos otros hay suficientes ejemplos de un creciente rechazo, o al menos de un cuestionamiento serio, a los resultados de la ciencia, como para dejar de ver esos casos como excepciones y comenzar a reconocer en ellos una reacción *normal* de las sociedades.

El análisis de Beck sobre el riesgo considerado en la sociedad en su conjunto, y el de Giddens sobre la relación entre el lego y el experto, desarrollado en torno al problema de la seguridad ontológica en las sociedades contemporáneas, (Giddens, 1991) confluyen en uno de los conceptos clave de la sociología contemporánea: el de *reflexividad*. El análisis de riesgos, en tanto que aproximación sociológica, no se concentra en los riesgos considerados en sí mismos, sino en la forma como su experiencia es procesada socialmente - cosa que ocurre cada vez más en forma reflexiva. Esto se relaciona de manera muy próxima con la compleja relación que se genera, en las mismas sociedades, entre el lego y el experto. El asunto me parece fundamental, sobre todo en un contexto en el que cada vez más individuos quieren formarse su propia opinión sobre lo que les afecta. Y es así como podemos ver que la experiencia del riesgo ambiental es una radicalización de la modernidad.

La reflexividad de la modernidad, dice Giddens, se refiere a la susceptibilidad de la mayor parte de los aspectos de la actividad social y de las relaciones materiales

con la naturaleza [de quedar sujetos] a una revisión crónica a la luz de nueva información y conocimiento (Giddens, 1991, 20).

Si hay alguna crisis de la modernidad, es porque su propia lógica es llevada al extremo. Entre más información tenemos más crecen nuestras dudas. Entre más opciones se nos ofrecen, más trabajo nos cuesta elegir.

Vivir en la 'sociedad del riesgo' significa vivir con una actitud de cálculo hacia las posibilidades que se abren a la acción.... con la cual, como individuos y globalmente, estamos confrontados de una manera continua en nuestra existencia social contemporánea (*id.*, 28).

Como veremos en el capítulo segundo, uno de los problemas del derecho moderno es precisamente el de la sobrecarga que produce en los sistemas normativos la incesante inclusión de nuevos contenidos, como respuesta a la necesidad de optar entre diferentes cursos de acción frente a situaciones imprevistas, o sea lo que se conoce como el problema de la materialización del derecho.

Las obras que Beck ha dedicado a la cuestión ecológica constituyen un intento de rebelarse contra lo que, según él, ha sido hasta ahora una "ley de hierro" que hace parecer como insuperable el marco conceptual predominante de nuestra época. Independientemente de si logra o no su cometido, lo interesante es que cree que lo puede hacer "apelando a un entendimiento humano *distanclado por la práctica de la sociología*" (Beck, 1995b, 5, cursivas mías). Si entiendo bien, las esperanzas que pone en la disciplina sociológica son enormes⁴². En todo caso, esas esperanzas se ven reflejadas en la insistencia sobre el hecho de que la crisis ambiental sólo puede expresarse a través de una mediación simbólica. En su análisis de la protesta ambiental señala el *malentendido naturalista* en el que los movimientos frecuentemente caen, y al que me he referido hasta aquí como el mito de la toma de conciencia, es decir, la creencia de que la reacción social a los problemas ambientales es resultado directo de una simple constatación. Siguiendo la trayectoria del pensamiento social que hemos venido siguiendo, Beck hace notar que

La protesta ecológica no surge 'naturalmente' del deterioro ambiental. Los bosques agonizantes y el canto de los pájaros no se metamorfosean, siguiendo las leyes de la reencarnación, en seres humanos que protestan. Más bien, el deterioro y la protesta están aislados y relacionados uno del otro, a través de símbolos culturales, cuya efectividad hoy en día tiene su origen y fundamento en tradiciones humanas y condiciones de vida. En otras palabras, quien protesta lo hace en contra de una amenaza percibida, no al medio ambiente, sino a sus hábitos sociales (Beck, 1995b, 159).⁴³

Esta es una de las ideas más difíciles de transmitir en la discusión interdisciplinaria de las ciencias sociales. Aunque se le suele aceptar sin reparos, ya que parece obvia, rara vez se aceptan todas sus consecuencias, entre ellas, que cualquier nuevo mensaje que se

⁴² Se pueden encontrar referencias a la importancia de la aproximación sociológica en las páginas 8,9, 41, 42 y 76 de la misma obra.

⁴³ "Para ponerlo en el lenguaje de la teoría sociológica (dice Beck en otra parte), la visión de la teoría de sistemas o la de la economía política requieren un suplemento y una corrección interaccionista o fenomenológica. En lo abstracto de la devastación iniciada y mantenida por la industrialización avanzada, ciertos símbolos tangibles adquieren una significación crucial. Ellos disparan alarmas en los nervios culturales: el bosque en Alemania, los huevos del desayuno en Inglaterra" (Beck, 1995*, 125).

quiera transmitir a los demás en torno a los riesgos ambientales, será procesado de acuerdo a los códigos prevaletentes y de esa manera será siempre redefinido.

Por otra parte, resulta sumamente atractivo el lugar central que, sin ser jurista, el autor asigna al derecho como una de las instituciones que hay que considerar para ponderar las posibilidades de las sociedades modernas de lidiar con los riesgos ambientales. Desde la primera página de su obra más completa sobre el tema, Beck señala, como uno de los cuatro aspectos que caracterizan a la sociedad del riesgo, al hecho de que "las reglas establecidas para atribuir responsabilidades - causalidad y culpa- se vienen abajo" (*id.*, 1). Sin embargo, a pesar de su promesa de mostrarnos la crisis insuperable de las instituciones jurídicas, los resultados que nos entrega son sumamente desiguales. En primer lugar, sostiene que el principio de "identificar a los individuos responsables" del desastre, muy propio del derecho moderno, pierde toda su vigencia ante el carácter global de los riesgos. El argumento se explica recurriendo a ejemplos en los que son muchas y no sólo una, las fábricas que emiten el mismo tipo gases, lo que conduce a Beck a la apresurada conclusión de que la responsabilidad se diluye.

La contaminación ubicua, mezclada con el principio de culpabilidad individual, garantiza todo: absolución, contaminación, prueba de no contaminación (que se puede obtener mediante la imposibilidad de probar que uno fue el causante) y prueba de contaminación, la cual, más aún, nadie niega, sino simplemente permanece improbable (*id.*, 135).

Quizá en alemán eso sea un atractivo juego de palabras, pero en realidad hay muchos ejemplos de situaciones en las que todos los responsables de ciertas emisiones tienen que asumir una parte de la responsabilidad de acuerdo con su contribución y no es la figura jurídica como tal impedimento alguno para que eso ocurra.⁴⁴

En segundo lugar, quiero mencionar un área en la que sí podemos encontrar una pista valiosa. Se trata de la idea de las "relaciones de definición" - tan desiguales en la sociedad del riesgo como las relaciones de producción en la sociedad industrial clásica. Se refiere a los procesos sociales que dan como resultado que algo se define y por tanto se reconozca como un problema y, sobre todo, a los métodos para llegar a esa definición en cada caso. Lo que Beck nos hace ver es que la carga de la prueba está distribuida en forma sumamente desigual. Quien emprende la protesta social se ve inmediatamente envuelto en una red de requerimientos científicos de los cuales es muy difícil salir bien librado. Calificar de kafkiana la situación que los ciudadanos viven cuando se deciden a participar a fondo en la gestión ambiental no es una dramatización, es un simple tecnicismo. El análisis de Beck hace evidente la importancia de las instituciones jurídicas en la distribución de la carga de la prueba o, para decirlo a su modo, en la regulación de las relaciones sociales de definición.

En tercer lugar, está uno de los aspectos más anticlimáticos de la obra de Ulrich Beck. Después de anunciarnos que se echará encima la pesada carga de ir en contra de toda la tradición sociológica que lo antecedió (y para eso cita nada menos que a Comte, Adorno, Marx, Luhmann, Durkheim, Weber y cuatro más) tradición que habría coincidido en que la industrialización era "una fuerza social inexorable, que se ha vuelto independiente" (*id.*, 74)

⁴⁴ Esto se puede ver con algo tan cercano como los programas de 'verificación vehicular' en muchas ciudades. Las emisiones totales se han reducido. El problema para continuar esa reducción no está en el modo en que se distribuyen las responsabilidades, sino en la dificultad (política y económica) para impedir a los diferentes sectores sociales que usen los diferentes medios de transporte del modo en que lo hacen.

nuestro autor se propone formular planteamientos normativos para nada menos que reorientar esa tendencia histórica. Pues bien, al final lo que nos ofrece es un recetario de los 'principios e instrumentos' de sobra conocidos en el derecho ambiental moderno. El principio precautorio, el derecho a la información, la participación social en las decisiones relevantes... Una a una, las propuestas de Beck coinciden con las que formula un autor norteamericano que no tiene empacho en caracterizar su propuesta como de *eco-pragmatismo* (Farber, 1999) y que ya tienen cierto camino andado en ese y en otros países. Uno no puede estar en desacuerdo con las propuestas, pero sí puede sentirse un poco decepcionado de que, después de un análisis sociológico tan arduo y complejo, terminemos en los lugares comunes del derecho público de hoy en día⁴⁵.

Lo cierto es que Beck se ha dejado llevar por la tendencia a atribuir una lógica coherente a los sistemas sociales. Cuando propone cosas que ya existen en sociedades industrializadas diferentes a las que está observando, como si fueran propias de un cambio civilizatorio, nos conduce a preguntas tan improbables como esta: ¿qué ocurrió en los Estados Unidos de América que han iniciado ya el cambio de rumbo civilizatorio? Seguramente, un examen crítico de esas innovaciones jurídicas, ahí donde ya se han comenzado a llevar a la práctica, nos permite evitar preguntas tan bochornosas como esa.

46

En realidad, Beck ha aplicado la idea de la mediación simbólica a diversas instituciones y procesos sociales pero no al derecho. Salvo su mención a las "relaciones de definición" (por otra parte muy valiosa), todas sus referencias al mundo del derecho tienen un carácter normativo, más que analítico. Es decir, lo que hace es *juzgar* los resultados (reales o imaginados) de la legislación de acuerdo a un guión más o menos preestablecido. Eso bien puede ser resultado, legítimo por lo demás, de una cierta precipitación por cerrar una agenda de investigación. Pero tanto el concepto de reflexividad como el de mediación simbólica pueden y deben aplicarse *también* al modo en que las instituciones jurídicas son pensadas por los actores no sólo desde sus disposiciones sobre la naturaleza, sino desde aquellas que tienen que ver con el orden jurídico mismo. En esta investigación sobre la juridificación del derecho ambiental, lo que me interesa es analizar esas disposiciones. Trato de hacerme cargo de la complejidad (considerable pero no inconmensurable) de ciertos fenómenos jurídicos asociados a la cuestión ambiental. Aunque trato de problematizar lo que Beck presenta de manera simplificada, en el fondo se trata de la misma pregunta: con todas las distorsiones que uno puede encontrar en las instituciones jurídicas ambientales, ¿aun así tiene sentido esperar algo del orden jurídico para llevar adelante un proyecto ambiental? Pero sobre todo, y más allá del sentido que nosotros podamos atribuirle, ¿cuál es el sentido que dichas instituciones tienen para los diferentes actores de la escena ambiental?

⁴⁵ Por cierto, en varias ocasiones Beck pone como ejemplo a los Estados Unidos de América, para hacer notar la desastrosa situación de Alemania: la existencia de límites de velocidad en las carreteras, la mejor calidad del aire en las ciudades norteamericanas - nueve veces mejor que en Westfalia -, la legislación californiana sobre acceso a la información (*id.*, 44 y 136).

⁴⁶ Obviamente, la pregunta que habría que hacerse es ¿cómo es posible que uno de los autores más celebrados en el plano mundial de la sociología pueda presentar como un cambio civilizatorio lo que ocurre con toda normalidad al otro lado del Atlántico?

EL CAMPO AMBIENTAL: VISIONARIOS Y PRAGMÁTICOS

Para estudiar la diversidad de posiciones que confluyen en torno a la cuestión ambiental me propongo utilizar el concepto de campo social, que fue objeto de un amplio tratamiento y desarrollo por el sociólogo francés Pierre Bourdieu. La idea de campo social es una herramienta metodológica que sirve para dar cuenta de la diferenciación social, o sea para el estudio de sociedades complejas. Si algo caracteriza a estas últimas es la existencia de una diversidad de ámbitos sociales (la economía, la política, la producción cultural...) que se distinguen entre sí en la medida en que están regidos por lógicas específicas a cada uno de ellos. Sin negar la existencia de vínculos entre los diferentes campos, la estrategia de Bourdieu consiste en identificar lo que en ellos está en juego, para comprender el sentido de las prácticas de quienes en él participan. Como explica Loïc Wacquant,

Un campo es simultáneamente un espacio de conflicto y de competencia, en forma análoga a la de un campo de batalla, en el cual los participantes tratan de establecer un monopolio sobre el tipo de capital que ahí se hace efectivo – la autoridad cultural en el campo artístico, la autoridad científica en el campo científico, la autoridad sacerdotal en el campo religioso y así sucesivamente” (Wacquant, 1992, 17).

Como he dicho más arriba, esta investigación está organizada en torno a dos hipótesis. Primero, que en México, como en casi todo el mundo, ha surgido un nuevo campo social en torno a la cuestión ambiental; segundo, que en la conformación de dicho campo el derecho ha jugado un papel fundamental. Esto significa que la cuestión ambiental no sólo ocupa un espacio social cada vez más importante, sino que la definición de lo ambiental ha adoptado su forma específica por el modo en que es recreada en la esfera del derecho. En el capítulo siguiente me ocuparé de explicar el concepto de juridificación tal como lo pretendo utilizar. Aquí me limitaré a señalar las coordenadas fundamentales del campo ambiental antes de su intersección con el campo jurídico, es decir, en su estado pre-jurídico.

De acuerdo con la propuesta de Bourdieu, en cada campo social participan actores que compiten por los recursos característicos del mismo, recursos que pueden ser de carácter material (la riqueza, en el campo económico) o de carácter simbólico (el prestigio, en el campo de la producción cultural). Pero en un campo no sólo hay conflicto y competencia, hay también ciertos presupuestos comunes que (como en los juegos)⁴⁷ hacen posible su funcionamiento. El concepto de campo está íntimamente ligado con el de *habitus*, por medio del cual se trata de dar cuenta de la práctica de los agentes sociales sin caer en el subjetivismo propio del sentido común. Por *habitus* se entiende el “conjunto de *disposiciones* que llevan a los agentes sociales a actuar y a reaccionar de una cierta manera” (Thompson, 2001, 24, cursivas mías). Por razones de estilo, utilizaré la palabra *disposiciones*, más que la de *habitus*, aunque se trata del mismo concepto.⁴⁸

Pues bien, si por un lado se afirma que tales disposiciones pueden haber sido inculcadas desde la primera infancia (y/o pueden ser reforzadas por la posición que el

⁴⁷ Sobre las semejanzas y las diferencias entre los juegos y el concepto de campo, véase Bourdieu y Wacquant, 1998, 98.

⁴⁸ Aunque parecería existir una cierta diferencia entre ambas categorías (*habitus* = a conjunto de disposiciones) hay momentos en que el mismo Bourdieu las utiliza de manera indistinta. Véase por ejemplo, Bourdieu, 1998, 6.

individuo ocupa en el propio campo) y en ese sentido tienen un carácter estructural, ello no significa que tengan una fuerza determinante que anule las posibilidades del individuo de tomar decisiones; simplemente le proporcionan un "sentido del juego" que le permite moverse en el contexto de que se trata, con la naturalidad de quien ha practicado un deporte por mucho tiempo.

Más allá de las críticas que se han formulado a las propuestas teóricas de Bourdieu⁴⁹, me parece que tales propuestas nos proporcionan una orientación sumamente útil para estudiar la cuestión ambiental desde una perspectiva sociológica. El concepto de campo social presenta al menos tres ventajas. En primer lugar, nos ayuda a acotar el alcance de la acción social en materia ambiental. Cuando desde el sentido común se atribuye a 'la sociedad' determinadas expectativas en relación con el ambiente, se nos remite a una especie de promedio imposible, por la razón obvia de que no todos los miembros de un grupo humano mínimamente diferenciado hacen las mismas cosas ni tienen las mismas actitudes. Lo cierto es que tanto el debate ambiental como los intereses económicos y políticos con los que se relaciona, están altamente concentrados. Al fijar nuestra atención en el campo en el que confluye ese reducido número de individuos y organizaciones que discuten y a veces toman decisiones respecto a algo que todos reconocen como problemas ambientales, estamos en un terreno mucho más firme para hablar de lo que realmente ocurre. De paso, con ello evitamos la tendencia tan propia del habla común, que se introduce sistemáticamente en el debate público, de hablar de *la* sociedad como si fuera un sujeto (que entre otras monerías "cobra conciencia" de sus problemas y "actúa en consecuencia"...). No se trata de erradicar de nuestro vocabulario la palabra sociedad; se trata simplemente de dejar de dejar de hablar de ella como si fuese un sujeto.

En segundo lugar, a través del concepto de campo es posible reconocer la diversidad de posiciones que entran en conflicto - así como su carácter *relacional*. A pesar de que existan algunos supuestos compartidos por todos (y eso puede considerarse como una condición para que exista un campo) lo cierto es que cualquier proceso relevante (la aprobación de una ley, la discusión de un proyecto, la gestión de una emergencia) está marcado por la participación de actores sociales concretos que ocupan *posiciones* cuya interacción marca el rumbo de dichos procesos. Dichas posiciones no tienen un valor o un significado intrínsecos (como no lo tienen los individuos o los grupos que las ocupan), sino que se definen en su relación con las otras posiciones (Bourdieu, 1998, 6).

En tercer lugar, con la idea de campo se puede ver cómo el tema ambiental se transforma cuando sale de su campo, digamos original, y se cruza con otro campo social - en esta investigación, el campo jurídico- lo que como veremos trae consigo no sólo la aparición de ciertos actores sociales (los abogados) sino también un ajuste semántico, es decir, una modificación en la forma de discutir el problema e incluso una redefinición del mismo.

El análisis simultáneo del campo y las disposiciones de los actores que en él participan permite observar la dialéctica de las posiciones y las disposiciones. Por esa vía es posible al menos intentar superar las dicotomías que han dominado el pensamiento social: individuo vs sociedad, acción vs estructura, libertad vs necesidad (Bourdieu, 1997, 184-188). Explorar las disposiciones de los actores resulta mucho más revelador que una simple constatación de mentalidades en torno a la cuestión ambiental. Esto último apenas

⁴⁹ Al respecto se puede consultar una amplia bibliografía en el ensayo de Miller (2003).

registraría las ideas de los actores ignorando a los condicionamientos sociales que operan sobre nosotros. El valor de la noción de habitus está en que implica la necesidad de ubicar la práctica de los actores sociales en su contexto social específico: esas prácticas son el "producto de un encuentro entre un habitus y un campo, mutuamente 'compatibles' o 'conformes'" (Thompson, 2001, 31).

Si esta manera, típicamente sociológica, de ver las cosas, resulta chocante a muchos observadores, que quisieran ver en la sociedad un conjunto de individuos dotados de plena capacidad para decidir el rumbo de su existencia, es porque representa una herida narcisista a la filosofía del sujeto que aún predomina en el sentido común y que no es otra cosa que la visión proteica (típicamente moderna, insisto) del ser humano. No está de sobra recordar que el pensamiento social ha oscilado entre los enfoques deterministas que niegan toda posibilidad de acción regida por la voluntad y el eterno retorno del sujeto que se rebela contra esa negación. Como otros movimientos sociales, el ambientalismo descansa en la idea de que es posible cambiar en forma deliberada el rumbo de la sociedad (esa es, como veremos, la norma fundamental en el campo ambiental), mientras que el uso de categorías sociológicas como las que nos propone Bourdieu nos lleva a relativizar esa posibilidad. Ahí está la tensión que una mirada sociológica introduce en la discusión ambiental, lo que quizá explica porqué en esa discusión suelen evadirse los problemas centrales de la sociología.

Ahora bien, ¿qué me lleva a sostener que en torno a la cuestión ambiental se ha formado un campo equivalente a otros campos sociales (es decir, en algún sentido equiparable al campo económico o al campo de la producción cultural)? Trataré de responder esa pregunta a lo largo de este y los demás capítulos del presente trabajo. De entrada, mencionaré como indicio un hecho diminuto pero revelador: un día de 1970, Richard Nixon publicó en la revista *Fortune* un artículo en el que sostenía que las futuras generaciones nos juzgarán por la calidad del ambiente que les heredamos (cit. por Harvey, 1996, 117). Nadie mínimamente informado acerca de lo que representa ese personaje (en esa fecha) podría interpretar eso como un gesto sincero, mucho menos como resultado de una sutil toma de conciencia. Tendrá razón quien afirme que, por razones políticas, no le quedaba más remedio que hacer algo parecido. Pero eso es justamente la prueba de que había dejado de ser trivial no participar en el tema ambiental. Decir que se trataba de una jugada oportunista puede ser un juicio moral acertado, pero el hecho dice algo más: si había algo que ganar (o que perder) era porque existía un espacio social en el que no se podía dejar de participar; el campo ambiental existía *objetivamente*.

De una manera más general, puede decirse que se ha formado un campo ambiental ahí donde las condiciones bio-físicas de las que depende la vida humana (o, si se quiere, la vida en general) atraen la participación de una serie de actores que disputan la definición del problema así como de las estrategias para enfrentarlo. Asimismo, puede decirse que el campo ambiental se ha consolidado cuando su funcionamiento influye en otros campos (el político, el económico, el jurídico) al trasladar a ellos sus presupuestos fundamentales. Con esos criterios, puede decirse que, en las sociedades altamente industrializadas, la existencia del campo ambiental era un hecho a principios de los años setentas, cuando tanto desde el poder político como desde el económico no quedó más remedio que reconocer la gravedad de los problemas ambientales, en el conocido ciclo que va del Club de Roma hasta la Conferencia de Estocolmo. En el caso de México, habría que esperar hasta los años 1988-1992 para ver configurado un campo ambiental.

La pregunta de si realmente se ha formado un nuevo campo social en torno a la cuestión ambiental puede conducirnos a una interminable discusión teórica. Se podrá objetar que lo ambiental constituye solamente uno más de los temas que están siendo procesados en el campo político, el económico o el cultural, pero que carece de una lógica social suficientemente específica como para dar lugar a un campo autónomo. La discusión puede volverse sumamente incierta en la medida en que ni Bourdieu ni sus seguidores parecen haber aclarado si todos los campos sociales tendrían que tener el mismo grado de autonomía (Latour, 2002, 283). No trataré de resolver esta cuestión en abstracto. Más bien la abordaré como parte del análisis de lo que me parecen ser los elementos fundamentales del campo ambiental. Al final, no sería tan grave llegar a la conclusión de que lo ambiental no merece esa categoría, lo importante es si dicha categoría es de alguna utilidad, como creo que es el caso, para entender lo que ocurre.

Comencemos por identificar lo que está en juego en el campo ambiental. De una manera muy general puede decirse que ese campo es el espacio social en el que se procesa (se elabora) la selección de los riesgos a la que nos referimos en el apartado anterior. Es la definición del problema lo que da interés al juego. Antes de referirnos a las diferentes disposiciones que ahí se enfrentan, conviene recordar que toda definición acarrea una simplificación. Para la sociología contemporánea es un lugar común hablar de la simplificación que tienen que operar las instituciones sociales respecto de la complejidad del mundo de la vida, cosa que se puede reconocer independientemente de que se utilice o no la teoría de sistemas.⁵⁰ Reconocer ese proceso es particularmente importante cuando - como en la presente investigación - se va a considerar la juridificación de la cuestión ambiental. El derecho es probablemente la forma más extrema de reducir la complejidad del mundo de la vida. He comenzado el presente capítulo precisamente señalando la infinidad de matices ("pliegues", diría Deleuze) que puede adoptar nuestra relación con la naturaleza. Sin embargo, ese abigarrado conjunto de ideas y percepciones no pasa directamente a la criba del derecho para ser simplificado a través de categorías universales y de normas claras y unívocas. Más bien, existen mecanismos sociales previos de selección que son una primera forma de simplificación del problema. Eso es precisamente lo que ocurre en el campo ambiental, en el que la experiencia de los sujetos, que originalmente puede tener connotaciones estéticas, religiosas e incluso jurídicas, se procesa para generar un sentido común sobre los problemas ambientales. En ese sentido común, el mundo se ve más plano que en la experiencia individual y se reducen las posibilidades de manifestar puntos de vista o preferencias que serán descalificados por su carácter subjetivo, pero tiene la fuerza del sentido común, es decir, de algo que tendrá que ser ampliamente aceptado.

Desde esta perspectiva, podemos reconocer tanto la dinámica del campo como sus tendencias a la estabilidad. Así, en la disputa por la definición del problema ambiental ciertos temas, como el del valor del paisaje⁵¹ son unas veces incluidos, otras veces

⁵⁰ En la bibliografía más utilizada sobre el tema, Niklas Luhmann parece haber sido el primero en elaborar un planteamiento sociológico sobre la cuestión ambiental desde la perspectiva de la teoría de sistemas (Luhmann, 1989). Queda por determinar el impacto de los trabajos que Rolando García y Vicente Sánchez realizaron en México en esa misma década.

⁵¹ Recuérdese el proyecto de la Salinera de San Ignacio, que fue suspendido por razones paisajísticas, ante la confusión del establishment biológico, que había venido elaborando las razones científicas que lo hacían aceptable porque no se afectaba a ninguna especie viva.

excluidos. Pero al mismo tiempo, podemos observar que algunos temas nada triviales, como el de la ciudad, son sistemáticamente excluidos. Como veremos, el antiurbanismo que predomina en el núcleo duro del ambientalismo se ha traducido, y no sólo en México (Franklin, 2002, 35), en la exclusión de la cuestión urbana como parte de la agenda ambiental. Pero lo cierto es que nunca hay una definición definitiva de la cuestión ambiental, la definición misma es un motivo continuo de conflicto y de reflexión. El mismo Ulrich Beck ha señalado como un asunto crucial la desigualdad prevaleciente en las "relaciones de definición" de los riesgos (1995b). Desde las condiciones institucionales de acceso a la información, hasta el modo en que se organiza la investigación científica, existe una gran variedad de temas que están sujetos a un debate continuo y que marcan la dinámica del campo ambiental.

Ahora bien, si el campo ambiental es el espacio social donde se hacen públicas las diferentes definiciones de lo que se reconoce como un problema ambiental ¿porqué no utilizar como referente teórico la idea de la deliberación racional en el espacio público tal como la propone Jürgen Habermas y que ha gozado de tanto éxito en los medios académicos de hoy? Puedo reconocer que la idea de campo y la idea de espacio público no son necesariamente excluyentes y que el análisis de la deliberación pública de la cuestión ambiental en la tradición habermasiana puede generar frutos interesantes⁵². Sin embargo, he encontrado mucho más prometedora la idea de campo social porque, como ha argumentado el propio Bourdieu, ella hace visibles las relaciones de poder y no sólo los intercambios comunicativos y la formación de razones en el proceso deliberativo entre los actores (Bourdieu, 1997)⁵³. Además, la idea de habitus como conjunto de disposiciones desde las que se despliega la práctica social, abre un espacio conceptual mucho más amplio que el de la mera acción comunicativa, ya que nos permite reconocer el ancho mundo de lo no dicho, donde habitan algunas de las pasiones y los intereses que están en juego en todo intercambio social. Así, es el mejor antídoto contra el narcisismo que domina el debate ambiental.

Para analizar la manera en que está conformado el campo ambiental pondré un mayor énfasis en las *disposiciones* que en las *posiciones*. Sin pretender una enumeración exhaustiva, puede decirse que las principales posiciones del campo son las de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, las instituciones académicas, las autoridades ambientales, los medios de comunicación, las comunidades locales, los organismos internacionales especializados y las empresas y otros agentes económicos que producen impactos ambientales reconocidos como tales. Aunque los individuos puedan moverse de una posición a otra, mientras ocupen una de ellas estarán condicionados por la lógica que les es específica. Se trata de condiciones en el sentido de Giddens, es decir, que restringen pero *al mismo tiempo posibilitan* la participación de los actores en el campo⁵⁴. Así, el periodista podrá ser quien publique tremendos reportajes sobre un problema ambiental determinado (pero habrá de sujetarse a las reglas del periodismo), el burócrata

⁵² Para un intento de estudiar el debate ambiental desde la perspectiva de Habermas, véase Brulle, 2000.

⁵³ Es interesante hacer notar que Bourdieu trata de distanciarse no sólo de la "visión irónica" de Habermas, que apela a un "intercambio intelectual sometido a la fuerza del mejor argumento..." sino también a la concepción "darwiniana o nitcheana... que a nombre del eslogan poder/conocimiento en la cual se condensa la obra de Foucault [y que] reduce brutalmente todas las relaciones de sentido a relaciones de fuerza y a luchas de interés" (Bourdieu, 1997, 131).

⁵⁴ Véase, sobre todo, Giddens, 1979.

ambiental podrá tomar decisiones (dentro de los marcos jurídicos y políticos de su posición), el militante podrá desplegar su protesta, dentro de ciertas convenciones (en este caso de carácter informal) propias de su posición, etcétera. Incluso el improbable personaje que renuncia a su posición por seguir sus convicciones, tendrá que pagar el precio de ocupar la posición de ex lo que haya sido.

En los siguientes capítulos habrá oportunidad de mostrar la forma en que se han manifestado los actores desde las diferentes posiciones del campo ambiental en México, tanto en procesos legislativos, en las políticas de aplicación de la ley y en conflictos ambientales específicos. Aquí me limito a señalar que el campo está configurado en la medida en que las posiciones existen de manera permanente, independientemente de los individuos que las ocupan. Aunque existan algunas organizaciones que dependen de un individuo⁵⁵, esa no es ya la regla. Pero no puedo dejar de señalar lo que me parece el rasgo más llamativo de la conformación de las posiciones del campo ambiental mexicano, o sea el hecho de que, a pesar del número tan reducido de individuos que participan de manera permanente y activa en las ONGs ambientalistas, ellas constituyen el *núcleo duro* del campo, es decir, una suerte de centro desde el cual surgen las únicas expresiones que no pueden ser ignoradas por quienes ocupan el resto de las posiciones. Como veremos en el capítulo tercero, durante la década pasada hubo momentos en los que destacados miembros del Senado de la República hicieron explícito que la legitimidad del proceso legislativo en materia ambiental dependía del visto bueno de las ONGs. Ellas habían sido capaces de articular un discurso nada menos que a nombre de la sociedad civil, sin que ningún actor social relevante pueda disputárselos, con una membresía de dimensiones insignificantes, comparada con la que puede encontrarse en los países altamente industrializados⁵⁶. Señalar esto no significa restar mérito a quienes se movilizan - al contrario, cualquiera diría que el mérito es mucho mayor cuando se predica en el desierto. Pero no se trata de emitir un juicio de valor, sino simplemente de consignar un rasgo notable del campo ambiental mexicano (que quizá también podamos encontrar en otros países de América Latina) que la investigación social debería explicar.

El énfasis de esta investigación está en hacer visibles las diferentes *disposiciones* en torno a las cuales se organiza el campo ambiental. Como en toda investigación social, uno puede elegir entre muchas clasificaciones. Mi propuesta aquí consiste en distinguir dos disposiciones fundamentales: la visionaria y la pragmática. Para evitar los riesgos asociados a la operación de dividir el mundo social en dos sectores, hay que aclarar que se trata de *tipos ideales*, es decir, de categorías que es difícil encontrar en estado puro en situaciones concretas, pero que constituyen referentes, por así decirlo, paradigmáticos, del campo. Se puede estar más o menos cerca de uno de los dos extremos, pero no se puede ser pragmático ante algunos problemas y visionario ante otros, sin que ello sea visto como un comportamiento contradictorio.

Asimismo, es importante hacer notar que existen otras clasificaciones, aunque ellas se refieren a corrientes de pensamiento y no a las disposiciones que están presentes en los actores sociales mismos - las cuales no tienen por qué coincidir con las definiciones que

⁵⁵ Como el "Grupo de los Cien", que en el nombre lleva la penitencia.

⁵⁶ En los E.U.A. se calcula que unos cuarenta millones de personas hacen algún tipo de contribución a alguna ONG ambientalista (Brulle, 2000). En México no existen estimaciones, pero un hecho elocuente es que, desde la segunda mitad de los años ochenta, ni siquiera se convoca a una manifestación callejera, por temor a que no se reúnan más que unos cuantos.

aparecen en los libros. Salvo la de Douglas y otros que he considerado como punto de partida, la bibliografía especializada suele hablarnos más de autores que de actores.⁵⁷

Para explicar la pertinencia de la clasificación que propongo conviene volver al planteamiento de Mary Douglas y otros, que distinguen cuatro tipos de actitudes frente a la fragilidad (o no) de la naturaleza. La mía sería una versión alternativa de esa clasificación, en la medida en que, al igual que ella, se propone identificar las actitudes más recurrentes que entran en disputa en el campo ambiental. Así, en principio parecería sensato recoger el cuadro de Douglas y otros para caracterizar la conformación del campo ambiental (ver figura 1 más arriba). Sin embargo, encuentro dos razones para modificarla en el sentido propuesto. En primer lugar, con la formación de un campo ambiental como el que sugiero, las posiciones extremas son descalificadas. Tanto el empresario expansivo para quien no hay que preocuparse por la naturaleza porque ella lo resiste todo, como el nihilista para quien no vale la pena preocuparse porque la naturaleza es caprichosa, serán calificados como irresponsables y no gozarán de prestigio en el campo ambiental. Incluso es probable que quien se atreva a decir que la naturaleza es tan frágil que ninguna intervención sobre ella debe ser permitida, podría ser también excluido, en ese caso por fundamentalista. El hecho de que ninguna de esas dos posturas extremas pueda expresarse públicamente sin recibir una crítica generalizada, sería un indicio más de la conformación de un campo ambiental. Seguramente, subsisten espacios sociales en los que esas posturas son toleradas,⁵⁸ pero ellos se ubican más allá del campo ambiental, cuyo límites están también en continuo movimiento. En cualquier caso, del esquema original de cuatro posturas tendríamos que eliminar dos de ellas.

En segundo lugar, creo que es posible identificar un eje de en torno al cual se organiza el campo ambiental, que va más allá de la discusión en torno a lo que la naturaleza resiste. Al hablar de la disposición visionaria y la pragmática como los dos grandes ejes del campo que nos ocupa, se puede captar mejor el abanico de las percepciones sociales sobre los problemas ambientales. Aquí recuperamos una de las acepciones comunes de la palabra disposición, la que registra lo que cada actor está dispuesto a aceptar como una manera correcta de ver el mundo. No está de sobra recordar que el objetivo último de todo este ejercicio es preparar el terreno para estudiar el *sentido* que tienen la ley y la práctica jurídica en materia ambiental para los actores sociales, es decir, lo que significa el derecho ambiental más allá del mundo de los abogados, lo que sólo puede hacerse si se comprenden los diferentes universos de sentido en los que se mueven los actores, que no son otra cosa que sus *habitus*, sus disposiciones.

Evidentemente, reducir el campo a dos referentes fundamentales constituye una enorme simplificación, pero no se trata de clasificar en dos grupos internamente homogéneos a todos y cada uno de los actores, sino sólo de señalar las grandes coordenadas de un espacio social. El que cada individuo sea portador de una combinación específica de muchos elementos no significa que, en el plano social, no se puedan apreciar horizontes culturales más o menos diferenciados. Ya tendremos oportunidad de mostrar cómo es posible combinar ese eje con otros para dar cuenta de un mayor número de

⁵⁷ Entre otras, el lector podrá consultar los trabajos de Ojeda (1993) Dryzek (1997), Dobson (1997) y Jacorzynski (en prensa).

⁵⁸ En lo primero que pensamos es en una reunión (cerrada) de empresarios, pero lo que ocurre con mayor frecuencia es que, en una comunidad local, alguien defiende un desarrollo o una actividad sin importar su impacto ambiental y no encuentre, en ese espacio social, quien le dispute su posición.

actitudes en torno a los problemas ambientales y a sus soluciones jurídicas. Por ahora, veamos los rasgos más sobresalientes de tales disposiciones (Figura 2).

La disposición visionaria es aquella donde la preocupación ambiental es parte de una visión más amplia de la sociedad y su relación con la naturaleza. Es verdad que en la primera ilustración la actitud visionaria solía estar asociada con el espíritu científico, y por lo tanto muchas de las grandes utopías contaban con la ciencia como un aliado importante. Pero lo cierto es que el espíritu visionario ya no se expresa de esa manera - es probable que el último gran proyecto de ese tipo haya sido el urbanismo funcionalista del que Le Corbusier es el máximo exponente (Scott, 1998). Hoy en día, en el campo ambiental la disposición visionaria aparece más asociada a una puesta en duda de los métodos de la ciencia, un fuerte prejuicio en contra del mundo de la tecnología y a un ánimo de reconciliación con la naturaleza. La palabra reconciliación apunta claramente hacia los tintes religiosos que puede llegar a adoptar la disposición visionaria, aunque esta no necesariamente presenta dichos tintes. Quizá su rasgo más fuerte sea la tendencia a reconocer como válidas sólo aquellas iniciativas que puedan ser explícitamente articuladas a un proyecto de cambio social más amplio y/o a una reunificación del mundo de la vida. Por ello, lo que la disposición visionaria rechaza con mayor fuerza es la fragmentación (tanto de las instituciones como del conocimiento) que caracteriza al mundo de hoy. Y no se trata de una mera opción intelectual, sino de una reacción a la experiencia dominante en las sociedades contemporáneas que, como vimos en el apartado anterior, la sociología ha documentado desde hace varias décadas.

Figura 2
Las disposiciones predominantes del campo ambiental

| La disposición visionaria | La disposición pragmática |
|--|--|
| <p>Considera lo ambiental como parte de una <i>visión</i> más amplia de la sociedad y la naturaleza</p> <p>—</p> | <p>Reconoce como válida una definición acotada de la cuestión ambiental</p> <p>—</p> |
| <p>Apoya iniciativas de gestión ambiental, en la medida en que estén articuladas a un cambio social general</p> <p>—</p> | <p>Pondera las iniciativas (en forma aislada) de acuerdo con sus efectos <i>prácticos</i></p> <p>—</p> |
| <p>Rechaza la fragmentación institucional y del conocimiento (piensa de manera holística)</p> <p>—</p> | <p>Acepta la fragmentación (Ir por partes)</p> <p>—</p> |
| <p>Sospecha del establishment científico y es abiertamente antitecnológica</p> | <p>En principio acepta como válido el discurso de la ciencia y toma en serio las soluciones tecnológicas</p> |

Casi siempre, la disposición visionaria trae consigo una crítica radical de las instituciones propias de la modernidad – aunque al mismo tiempo suele ser portadora de la idea protelca del hombre que ya hemos señalado como uno de los pilares del pensamiento moderno. Una vez más, Theodore Roszak es un buen ejemplo de ese extremo:

Lo que se requiere es nada menos que la subversión del mundo científico, con su arraigado compromiso con una forma de conciencia egocéntrica y cerebral. En su lugar, debe haber una nueva cultura en la cual las capacidades no-intelectivas de la personalidad – que se encienden con el *esplendor visionario* y la experiencia de la comunión humana- se convierten en los árbitros de lo verdadero, lo bueno y lo bello (cit. Por Bell, 143, cursivas mías).

Vale la pena hacer notar que la disposición visionaria adopta, a su vez, dos modalidades principales: la que podemos denominar estatista, porque cree que es a través de las instituciones del estado que su proyecto se puede llevar adelante, y la comunitarista, que apuesta más bien a la capacidad de la sociedad de auto-organizarse al margen del estado. Es probable que sean más numerosos los individuos que han tomado la segunda opción, es decir quienes están comprometidos con algún proyecto, siguen un estilo de vida acorde con la disposición visionaria y son portadores de una fuerte conciencia ambiental; pero los primeros tienen una mayor visibilidad social, porque participan activamente cuando se trata de pronunciarse sobre algún asunto determinado. Eso es así porque los asuntos públicos en los que se presenta la oportunidad de participar suelen estar asociados a la toma de una decisión en la esfera del estado (una ley, un permiso, un castigo)⁵⁹. Por eso mismo el derecho juega un papel tan importante en la conformación del propio campo.

Así se comprende lo que a primera vista parece una paradoja: a pesar de que la disposición visionaria suele estar asociada con un rechazo a las instituciones de la modernidad, ese rechazo no incluye al orden jurídico, el cual, por el contrario, despierta grandes expectativas en el núcleo duro del campo ambiental. La crítica a las instituciones vigentes suele venir acompañada de la demanda por la introducción de ciertas figuras jurídicas que caracterizan al derecho ambiental, pero que en realidad constituyen una ampliación de las categorías jurídicas que heredamos de la tradición occidental. El derecho a la información y a la participación en la toma de decisiones, la evaluación del impacto ambiental, así como el principio precautorio, son algunas de las nuevas figuras jurídicas que ha traído consigo el derecho ambiental y no hay duda que su instauración es producto de la protesta social. A pesar de su indudable importancia, no hay nada en ellas que suponga una ruptura de fondo con la tradición jurídica occidental. Más bien, como veremos en el capítulo siguiente, ellas son una vuelta de tuerca más en la historia del derecho moderno y su adopción como producto de la protesta social trae consigo un fortalecimiento del orden jurídico⁶⁰.

Como veremos (capítulos 2 a 4), en contextos como el mexicano, en el que predomina una cultura jurídica relativamente pobre en asuntos públicos (esto es, en la cual los nuevos actores no han vivido la experiencia jurídica de la modernidad en todas sus consecuencias)

⁵⁹ Debido a su antiestatismo, o al menos a su escepticismo sobre los procedimientos estatales, muchos visionarios se abstienen de participar en el espacio público y, de ese modo, terminan ocupando una posición más bien marginal respecto del campo ambiental.

⁶⁰ No sorprende que algunos autores lamenten estos procesos al caracterizarlos como una forma de 'institucionalización' de los movimientos ambientalistas (Hajer, 1998).

florece la idea de que con buenas leyes y voluntad para aplicarlas bastaría para cambiar el rumbo de las cosas. También habrá oportunidad de mostrar cómo, por esa misma razón, también en México la movilización ambientalista lejos de poner en crisis o debilitar al orden jurídico, tiende a fortalecerlo.

El riesgo de la disposición visionaria es que, en el extremo, suele ser portadora de un espíritu autoritario. Tanto en su versión estatista como en su versión comunitarista, trae consigo la tentación de considerar su visión como moralmente superior a las demás y, por lo tanto a justificar su imposición a toda costa y la exclusión de quienes no están de acuerdo. Así como invita a todos los seres humanos a unirse en un abrazo fraterno, con demasiada frecuencia evoca el temible momento de la *Oda a la Alegría* en el que se conmina a quien no ha gozado la experiencia del amor y la amistad a "¡que se aparte, llorando, de nuestro grupo!". Me apresuro a hacer notar que veo el autoritarismo como *un riesgo* y no como un rasgo necesario de la disposición visionaria. Pero se necesita una enorme generosidad para ser un visionario sin ser también un poco autoritario.

Es importante mencionar que no todos los análisis sociológicos ponen el mismo énfasis en el riesgo del autoritarismo. Para muchos (y no sólo para los exaltados como Roszak) la búsqueda de un re-encantamiento con el mundo (típica de la disposición visionaria) es un requisito cultural para hacer frente a los problemas ambientales de hoy. Por ejemplo, Salvador Giner y David Tábara, haciendo uso de las categorías sociológicas con toda la sobriedad del oficio, han argumentado que una dosis de piedad cósmica, como ellos llaman a una nueva especie de espíritu religioso, es indispensable para conformar la nueva racionalidad que la crisis ecológica demanda y que no podrá construirse exclusivamente por medios seculares (Giner y Tábara, 1999)⁶¹.

La disposición pragmática, por su parte, supone una manera completamente diferente de ver el mundo. No cuestiona, sino más bien utiliza, los resultados de la ciencia tal como los entregan los científicos y no tiene problema en tomar en serio lo que el desarrollo tecnológico tiene que ofrecer para la conformación de la agenda ambiental. Defiende una definición acotada de la cuestión ambiental (a las condiciones estrictamente bio-físicas de la sobrevivencia de los humanos y otros seres vivos) precisamente porque no quiere mezclarla con ese 'algo más' que la disposición visionaria trata siempre de incorporar a la agenda. Como su nombre lo indica, considera cualquier propuesta por sus propios méritos y de acuerdo con sus efectos *prácticos*. Su rasgo más distintivo es la disposición a ir por partes, lo que implica nada menos que aceptar la fragmentación en la que se presenta el mundo de las instituciones y el del conocimiento y que tanto malestar produce en los espíritus sensibles de las sociedades modernas. Así como la disposición visionaria se encuentra con mayor frecuencia en las ONGs (sobre todo en su versión comunitarista), la disposición pragmática es más frecuente en las organizaciones burocráticas, en las empresas y en ciertos medios académicos, aunque ya veremos en el próximo apartado que, cuando el campo ambiental entra en contacto con el campo del derecho, se producen combinaciones interesantes.

No hay que llegar hasta el tercer capítulo de este trabajo para darse cuenta que me encuentro más cerca de una disposición pragmática que de una visionaria. Pero esa proclividad no significa desconocer los riesgos del pragmatismo. El más grande de ellos es que, a fuerza de analizar los problemas uno por uno, se puede terminar perdiendo toda

⁶¹ En esto parece coincidir también Jeffrey Alexander (Colomy, 2003).

Idea de conjunto. Para decirlo más directamente, el riesgo del pragmatismo es nada menos que el de una pérdida de sentido general, no se diga de algún proyecto global de transformación social, sino incluso de la misma cuestión ambiental⁶². Aun así, creo que un re-encatamiento del mundo (en la esfera privada) no es incompatible con una disposición pragmática en la esfera (pública) del campo ambiental, pero eso es una cuestión que rebasa los límites de la sociología y por lo tanto queda fuera de esta investigación.⁶³

Es importante aclarar que la disposición pragmática no tiene porqué ser sinónimo de cinismo, como frecuentemente se piensa desde la disposición visionaria, ni supone una aceptación acrítica de cualquier cosa que provenga del mundo de la ciencia y la tecnología⁶⁴. A pesar de ello, el visionario suele señalar el conformismo del pragmático y no es raro que de en el clavo, ya que para cambiar sólo una parte del sistema se ha tenido que aceptar el funcionamiento del resto. Lo que el visionario no puede explicar tan fácilmente es cómo hace para actuar en forma verdaderamente holística, más allá de su discurso. Al final, ambos actúan por partes, de acuerdo a alguna agenda. La diferencia real está en el tipo de identidad que se forma entre los individuos y las organizaciones del campo ambiental, a partir de lo que están dispuestos a aceptar como una forma válida de ver el mundo, o sea, por el lugar que ocupan en la disputa por la *definición*.

En todo caso, me parece claro que los debates sobre temas ambientales suelen estar marcados por la confrontación entre quienes *aparecen como* visionarios y quienes *aparecen como* pragmáticos. Mientras estos últimos despliegan una serie de razonamientos técnicos o económicos, los primeros hacen valer una gama mucho más variada de argumentos, sobre todo de carácter ético. En el campo ambiental, es la disposición visionaria la que suele gozar de mayor prestigio, seguramente porque es más fácil asociarla a una actitud desinteresada, mientras que la segunda suele venir asociada con el mundo de las profesiones liberales. En los medios profesionales el consultor (que cobra por sus servicios) es el típico portador de la disposición pragmática. También en los medios académicos es mucho más rentable (y personalmente gratificante) ser un visionario que un pragmático. Es por todo ello que, a lo largo de este trabajo, me referiré a los visionarios como el núcleo duro del campo ambiental.

Una vez descritos los rasgos distintivos de las principales disposiciones que se enfrentan en el campo ambiental, se comprenderá mejor que lo que está en juego en dicho campo es la definición misma de la cuestión ambiental. Porque quienes participan lo hacen con el *interés* de defender su manera de ver el mundo. El recurso que empeñan es precisamente su capacidad para hacer valer una definición del problema, de la cual se derivará qué hacer al respecto. Esto no significa que el campo ambiental sea una especie de seminario permanente en torno a qué es el mundo. Lo que se discute suelen ser asuntos concretos (un aeropuerto, una política hidráulica, una ley) y es cierto que la postura de cada

⁶² Una buena crítica de la disposición pragmática puede encontrarse en Hajer, 1998. Sobre esa misma disposición, en la esfera del derecho, véase Rodotà, 1999.

⁶³ En un sentido muy parecido se pronuncia John Dryzek cuando, usando su propia clasificación de los diferentes discursos ambientales, dice que "uno puede ser un romántico verde cuando se trata de escoger un estilo de vida y un pragmatista democrático cuando se trata de definir políticas" (1997, 197). En el esquema que propongo, ello equivale a una actitud pragmática, en la medida en que acepta la fragmentación, es decir, nuestra capacidad de "desdoblarnos" en diferentes esferas sociales.

⁶⁴ Como lo prueba la obra de Daniel Farber, que hace una defensa del eco-pragmatismo a partir del reconocimiento de la incertidumbre científica en la que se tienen que tomar decisiones en el mundo de la política ambiental (Farber, 1999).

participante está fuertemente condicionada por las de los otros y, en una medida importante, por lo que se piensa sobre el modo de pensar del otro. Con frecuencia, el ingeniero desestimará la propuesta de una tecnología alternativa porque proviene de una ONG de 'ingenuos fundamentalistas', o la ONG se opondrá a una propuesta tecnológica porque proviene de un grupo consultor o de un organismo internacional. Pero ese juego de espejos no es enteramente arbitrario: más bien me parece que está organizado en torno a la adscripción de los individuos a alguna de las dos disposiciones que he venido examinando.

Ahora bien, un campo social no está hecho sólo de confrontación, sino que supone la existencia de unos supuestos comunes, o lo que Bourdieu llama el *nomos* o la "ley fundamental"⁶⁵ del campo. Me parece que, en el caso del campo ambiental, ese *nomos* es una cierta manera de ver el futuro, en la que la sobrevivencia de la raza humana (o, para algunos, de la vida entera en el planeta) está en entredicho. La imposibilidad de negar esa situación desde los círculos del poder fue el detonante de la formación del campo ambiental. Sin duda, ese reconocimiento es el resultado de la combinación de dos procesos: la protesta social y las evidencias científicas. Probablemente ninguna de ellas sola hubiese podido crear las condiciones para que hoy en día se discuta abiertamente el futuro de la humanidad desde la óptica de la cuestión ambiental.

Si aludir a dicho reconocimiento puede resultar un poco abstracto, desde fines de los años ochenta ha surgido un marco común de referencia que ha fortalecido aún más el campo ambiental. Se trata de la idea del *desarrollo sustentable*, en torno a la cual se han sumado actores que hasta los años ochenta se encontraban mucho más enfrentados que hoy. No es difícil atribuir a esa idea una función de estabilización del campo, en la medida en que proporciona un espacio semántico en el que pueden convivir posiciones que en el origen eran antagónicas; en particular, la expansión de la economía y la protección de la naturaleza. Es verdad que muchas de esas tensiones subsisten y el mejor indicador de ello es que, cuando alguien menciona la frase desarrollo sustentable, se apresura a aclarar que el concepto tiene demasiadas acepciones y que no está dispuesto a aceptar como válida cualquiera de ellas. A pesar de ello, la frase sirve al menos como un campo común en el que se pueden encontrar en forma pacífica puntos de vista que sin él probablemente no se comunicarían. Evidentemente, esto no quiere decir que todos los participantes en el campo ambiental acepten la idea del desarrollo sustentable; cuando ello no es así eso sólo significa que subsiste la lucha en torno a los límites del campo.

Todo este recorrido por las coordenadas del campo ambiental tiene un propósito muy simple: presentar la idea de campo social como herramienta metodológica para superar la imagen predominante en el sentido común, según la cual la cuestión ambiental surge como resultado de una simple toma de conciencia de "la" sociedad acerca de los riesgos que ella misma ha creado. He tomado como punto de partida lo que es una adquisición definitiva del pensamiento sociológico contemporáneo, que ya ha sido ampliamente utilizada en otros estudios de sociología del derecho⁶⁶: reconocer que los riesgos ambientales son objeto de una *selección* social. Esto no sólo significa que se produce una reducción y una simplificación de las imágenes socialmente aceptadas como

⁶⁵ Bourdieu ha tomado prestada esa expresión nada menos que de Kelsen (Bourdieu, 1998, 84).

⁶⁶ Véase, sobre todo, Felstiner, Abel y Sarat (1981), así como el comentario reciente de Guyora Binder (2002, 160).

representativas de los problemas ambientales⁶⁷, sino sobre todo que la respuesta social al catálogo resultante no es en modo alguno inmediata o directa, sino que está *mediada simbólicamente*, o sea que no podemos reaccionar a la crisis ambiental más que a través de nuestros propios códigos - todos ellos, por definición, heredados del pasado. Pero la complejidad de las sociedades contemporáneas hace imposible que reaccionemos todos (siempre) de la misma manera. Si existe una mediación simbólica a través de la cual se selecciona aquello por lo que vale la pena preocuparse, ello no es algo que ocurra en el vacío; ocurre en un campo social cuyo funcionamiento podemos observar si lo reconocemos como tal. Así, es posible apreciar que los procesos de selección como, por citar uno cualquiera, el que pone a los delfines por encima de los atunes, se imponen al conjunto de la sociedad desde un espacio social determinado, el campo ambiental⁶⁸, en el que participan unos y no otros, y en el que existen ya ciertas reglas del juego que no se pueden cambiar a placer.

Uno de los resultados más notables de la selección que ha producido el campo ambiental en México, y que tendremos oportunidad de documentar en el resto del trabajo es la negación del contexto específicamente urbano de muchos de los problemas ambientales, que tiene como corolario que el pensamiento utópico se despliega con una amplitud notable respecto del mundo rural, pero que ignora al ochenta por ciento de los mexicanos que vivimos en centros urbanos. Como parte del mismo mecanismo de negación de nuestra condición urbana, existe también una obliteración de los problemas ambientales asociados a los hogares⁶⁹ y, desde luego, la creencia de que, en el mundo de las empresas, las más peligrosas son las multinacionales.

Nada de lo anterior significa restar méritos al conjunto de iniciativas que desde diferentes posiciones han ido conformando el sentido común ambiental que hoy en día es la plataforma desde la cual podemos discutir nuestro futuro. Simplemente se trata de reconocer que, como todo proceso social, ese no está libre de condiciones, las cuales es importante reconocer para no abrigar falsas expectativas.

⁶⁷ El que, como individuos, estemos rodeados de un enjambre a veces indescifrable de imágenes sobre nuestra relación con la naturaleza no quiere decir que todas ellas sean socialmente relevantes.

⁶⁸ En este caso, lo notable es que el sitio en el que esto se decide es un juzgado de California.

⁶⁹ Como veremos, la violación más sistemática de la ley ambiental tiene que ver con las descargas domésticas, que no suelen ser objeto de ningún tipo de protesta social, lo que equivale a una negación de algo con lo que estamos en contacto cotidianamente pero que es convenientemente filtrado por el campo ambiental: nuestro propio excremento.

II. LA JURIDIFICACIÓN DE LA CUESTIÓN AMBIENTAL

"Il termine è brutto, ma è entrato nell'uso", dice Stefano Rodotà (1999, 28) sobre la palabra juridificación. Y es que, efectivamente, con todo y su fealdad va ganando terreno como una manera de dar cuenta del "Incremento de la densidad y profundidad reguladora de las prescripciones jurídicas en una sociedad cada vez más compleja" (Habermas, 1991, 16). En este trabajo lo utilizo para entender el modo en que las expectativas normativas que se elaboran en el campo ambiental se convierten en normas jurídicas. No se trata de confrontar, como si fuesen dos mundos opuestos, a la norma (Jurídica) con la realidad (social) sino de observar cómo la propia sociedad se transforma en la medida en que juridifica sus expectativas. No importa qué tan autónomo pueda llegar a ser el derecho, nunca deja de ser un fenómeno social: es la sociedad definida de un cierto modo. Aunque para algunos pueda parecer extraña, esta idea no es nueva; hace tiempo que se utiliza en la antropología, desde donde se observa al derecho como un ámbito social donde "algunas de las reglas [de una sociedad] -no todas- son recreadas, fuera de su contexto, para convertirse en criterios universales de conducta que, formalmente codificados, deben ser impuestos por las autoridades a partir de procesos adjudicatorios" (De la Peña, 2002, 64).⁷⁰

Estamos ante un proceso social sumamente complejo, del que por ahora solamente apunto su paradoja más relevante: cuando se convierten en normas jurídicas, nuestras expectativas se fortalecen pero, al mismo tiempo, se transforman - y no siempre en el sentido que quisiéramos. La Juridificación hace posible (al menos para algunos) exigir el uso de la fuerza del estado para satisfacer ciertas expectativas; pero al mismo tiempo, ya que el derecho no puede reflejar a la sociedad en toda su complejidad, genera una drástica simplificación de tales expectativas y, muchas veces, una profunda distorsión. En el peor de los casos, eso trae consigo una *pérdida de sentido* del derecho como mecanismo de defensa de intereses legítimos. Habrá muchas oportunidades para mostrar ese fenómeno, por ahora solamente mencionaré como ejemplo la extrañeza que experimentan las víctimas de la contaminación producida por una fábrica, en la película *A Civil Action* (Steve Zallian, 1998), después de obtener una millonaria indemnización por los daños que han sufrido. El desenlace es anticlimático para el abogado que ha hecho enormes sacrificios para ganar su causa (John Travolta): lo que ellos querían no era dinero, sino que alguien viniera a dar la cara para pedirles perdón. Esto que en la jerga sociológica se denomina "expropiación del conflicto", es sólo un ejemplo de lo que experimentamos cuando el derecho nos devuelve una imagen deformada de nuestras expectativas.

He tomado como punto de partida una referencia más bien pesimista, porque en más de una corriente del pensamiento contemporáneo, se nos plantea en serio que el derecho ha perdido el sentido que le ha atribuido la modernidad como medio civilizado para resolver conflictos y para forjar un proyecto social. Creo que no podemos darnos el lujo de ignorar esas corrientes y, si queremos salir a su encuentro, hay que tomar en serio los

⁷⁰ Una crítica a esta posición puede encontrarse en Luhmann (2002, 627).

debates y las contribuciones del pensamiento sociológico contemporáneo. Me propongo mostrar la pertinencia de la discusión contemporánea en la sociología del derecho para comprender los problemas del derecho ambiental, primero, porque es en esa discusión (y no en alguna convicción moral, por fuerte que sea) donde está la clave para devolver al derecho su fuerza legitimadora y, segundo, porque es también ahí donde se encuentran los argumentos que nos obligan a reconocer los límites del derecho.

En esta búsqueda, no es el derecho como algo en sí mismo lo que interesa, sino el tipo de transformación social al que su desarrollo está asociado. Esta perspectiva nos permite, además, no perder de vista lo que he sugerido en el capítulo anterior, es decir, que existe un campo social donde se elabora la cuestión ambiental a partir de las diferentes posiciones y disposiciones de los actores interesados y que es también ahí donde las normas jurídicas ambientales adquieren (o pierden) su sentido más allá del mundo de los operadores del derecho. Así, la juridificación no se agota en la traducción al lenguaje jurídico de lo que "la" sociedad espera. Como en la sociedad hay más de una expectativa sobre qué hacer respecto de los problemas ambientales, los participantes protagonizan una lucha por establecer una u otra forma de regulación jurídica, en un horizonte plagado de tensiones. No importa que la cuestión sea temporalmente expropiada por abogados y funcionarios (Jueces o administradores); al final (y a lo largo) del proceso siempre habrá unos legos tratando de entender lo que pasa: es entre ellos donde se cierra el ciclo de la juridificación.

La adopción de esta perspectiva no significa desconocer que el derecho pueda ser visto, también, como un conjunto de normas. Pero esta última visión del derecho es sólo un momento del análisis. Hace tiempo que se ha establecido la diferencia entre un punto de vista externo (típicamente, el del sociólogo o el antropólogo) y un punto de vista interno (típicamente el del jurista)⁷¹. De hecho, en este trabajo transitaré continuamente de uno a otro, asumiendo conscientemente los riesgos de la "promiscuidad" que según Ferrajoli ello implica. Espero que el contexto deje claro cuándo trata de una y cuándo de otra.

Una palabra más sobre el propósito de este capítulo. En las actuales condiciones del trabajo académico, es fácil proclamar que lo ambiental rebasa las fronteras disciplinarias, y usar eso como excusa para poder pasar por alto el debate sociológico contemporáneo⁷². Por mi parte, he optado por situar el material de esta investigación en el contexto de ese debate, porque ello nos permite comprender que gran parte de los problemas (aunque no todos) que enfrenta el derecho ambiental mexicano son los mismos que enfrentan las sociedades altamente complejas y que el pensamiento social ha ido interpretando por casi un siglo⁷³. A pesar de su aridez, este es el camino más corto para comprender que, no por casualidad, el cruce entre lo ambiental y lo jurídico cae en uno de los lugares centrales del pensamiento social de nuestros días: no sólo el derecho está de vuelta como uno de los grandes temas de la teoría sociológica, sino que, al mismo tiempo, uno de los problemas

⁷¹ En ese análisis externo, lo que importa no es la norma en sí misma, sino lo que ella significa para los actores sociales. Para un análisis crítico de esa distinción, véase Arnaud, 1998.

⁷² Esa excusa suele venir asociada a la arrogancia de quien cree que su tema está por encima de cualquier otra consideración - ¿quién puede oponerse cuando está de por medio nada menos que nuestra subsistencia como especie? Frente a esa actitud, me parece más sensato tomar en serio una disciplina, es decir, aceptar el rigor de una tradición académica.

⁷³ Por esa misma razón el lector encontrará en este capítulo una combinación poco usual de referencias de carácter general al derecho en las sociedades modernas, con alusiones a la situación mexicana.

más arduos de la regulación jurídica de las sociedades contemporáneas es precisamente el de cómo lidiar con los riesgos ambientales. Como se verá, esos problemas han movillizado a muchos de los más influyentes teóricos de la sociedad contemporánea.

Así, el presente capítulo está organizado de la siguiente manera. En el primer apartado se ofrece una explicación del concepto de Juridificación como cruce o encuentro de dos campos sociales: el campo ambiental y el campo jurídico. Se trata de hacer explícitas algunas de las cualidades de dichos campos, así como de mostrar que ambos están fuertemente influidos por lo que ocurre en un entorno más general: lo que Bourdieu llama el campo del poder. Además de identificar las dos formas más sobresalientes de la juridificación (la legislación y el procesamiento de casos individuales), se insiste en la importancia que tiene la difusión de las categorías jurídicas entre los actores más activos del campo ambiental, como una de las condiciones fundamentales del proceso de Juridificación del que trato de dar cuenta.

Enseguida examino el proceso legislativo como un tipo de juridificación. Ahí presento una rápida referencia a las condiciones que han marcado la emergencia de la legislación ambiental en México, así como a los sesgos que han dejado en las leyes las percepciones predominantes en el campo ambiental. Destacan ahí dos elementos: primero, que el auge de normas ambientales de carácter sustantivo corresponde a lo que la sociología jurídica ha llamado la *materalización del derecho*, o sea la proliferación de contenidos jurídicos que, a contrapelo de la tradición formalista heredada del siglo diecinueve, por momentos parecen sobrecargar la capacidad del sistema jurídico para responder a las expectativas de la sociedad. Segundo, se destaca el predominio, en el campo ambiental, de una mentalidad normativista⁷⁴ que espera que todos los problemas ambientales sean previstos en leyes u otro tipo de normas generales, lo que representa una de las principales tensiones del proceso de juridificación de la cuestión ambiental, al menos en México.

Lo anterior nos conduce a la llamada *Indeterminación del derecho*, que la reflexión teórica y filosófica ha identificado como el problema fundamental del derecho en las sociedades complejas de hoy. En el tercer apartado trataré de mostrar el modo en que se manifiesta en el derecho ambiental la imposibilidad de crear un orden completo y estable que fije de una vez y para siempre el camino hacia el desarrollo sustentable, es decir, que responda a la expectativa normativista que, como he dicho, predomina en el campo ambiental.

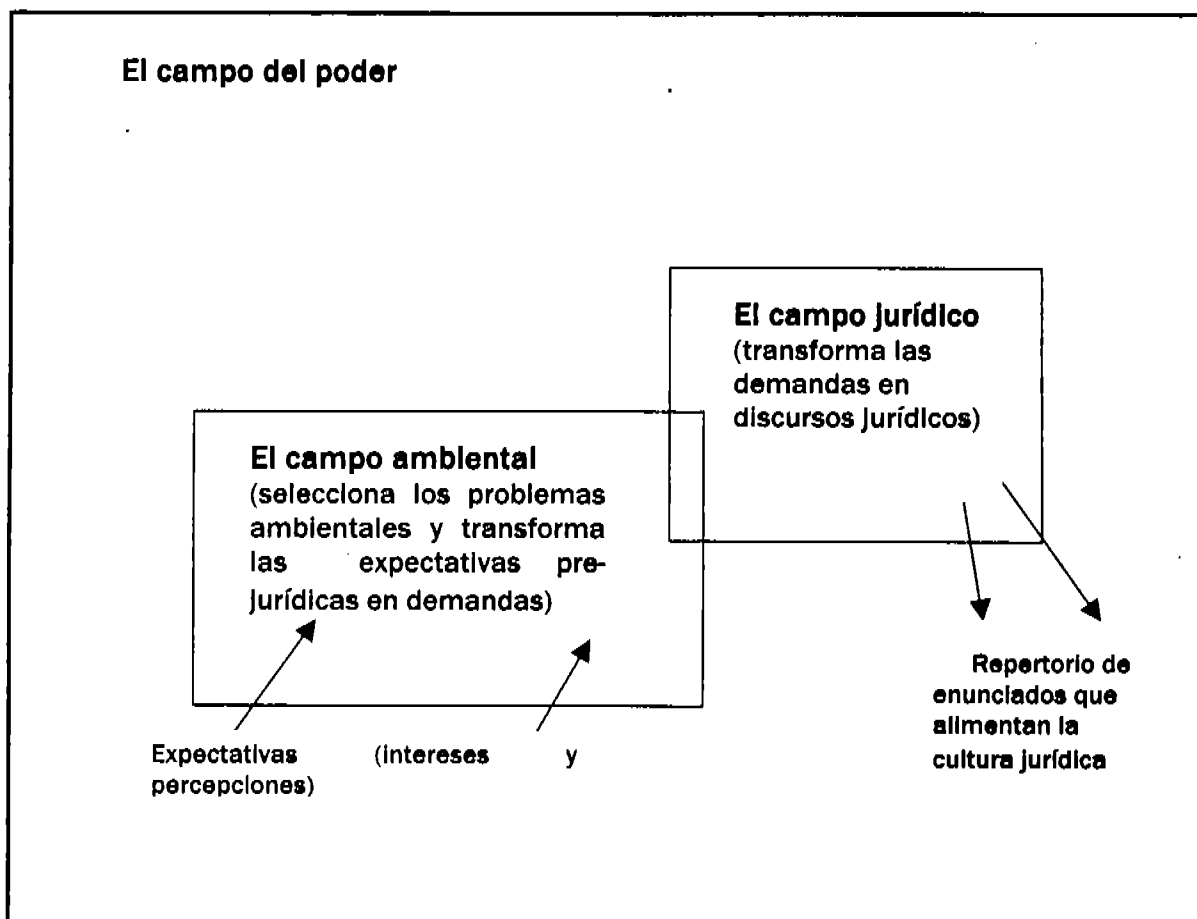
Del problema de la indeterminación paso al de los procedimientos. En el contexto del debate sobre la procedimentalización del derecho en la teoría sociológica, expongo los rasgos más sobresalientes que adquiere en México la segunda forma de Juridificación de los problemas ambientales, o sea el tratamiento de los casos individuales a través de procedimientos jurídicos. Ahí se plantea una de las paradojas de nuestro derecho ambiental: por una parte, los únicos procedimientos jurídicos que tienen algún efecto real sobre las prácticas sociales que afectan el ambiente son los de carácter administrativo - los de carácter judicial han sido prácticamente nulos. A pesar de ello, en el debate sociológico general (así como en mi propia experiencia) son los mismos procedimientos administrativos los que menos posibilidades tienen de generar legitimidad. Al parecer, la eficacia no genera legitimidad.

⁷⁴ A lo largo del texto, y siguiendo a Martín Díaz y Díaz, utilizo la denominación de 'normativista' para designar a la perspectiva que no ve en el derecho más que normas, y que de esa manera deja de registrar gran parte de la riqueza de los fenómenos jurídicos (Díaz y Díaz, 1998).

Finalmente, como para entonces estaremos gravemente expuestos al riesgo de pensar nuestra realidad como si fuese igual a la de las sociedades altamente industrializadas, concluyo con un breve recuento de algunas de las condiciones extra-jurídicas que están presentes (o ausentes) en México y como resultado de las cuales entre nosotros el derecho ambiental adquiere significados diferentes a los de aquellas sociedades.

EN EL UMBRAL DEL CAMPO JURÍDICO

Comencemos, pues, por el cruce entre el campo ambiental y el campo jurídico. Tal como se ilustra en la Figura 1, se trata de explorar el modo en que las expectativas (previamente seleccionadas en el campo ambiental) entran al campo jurídico en forma de demandas para convertirse en enunciados jurídicos que, a su vez, constituyen el repertorio normativo al que los actores sociales pueden recurrir en su comunicación sobre el tema ambiental para presentar sus demandas como obligatorias.



Si en el campo ambiental lo que está en disputa es la definición de lo que debe reconocerse como el problema ambiental, cuando esa disputa se traslada al campo jurídico de lo que se trata es de dar a la definición triunfante la forma específica del discurso jurídico. Por cierto, decir que el derecho no es más que un discurso (o un tipo particular de discurso) no equivale a restarle importancia, sino al contrario. Al menos desde Austin sabemos que el derecho corresponde a esa especie de discursos que no sólo de designan la realidad sino que tienen la capacidad de *instaurarla* (Austin, 1999).

Como todos los campos sociales, el del derecho está atravesado por relaciones de poder: es obvio que no basta con proferir unas palabras en clave jurídica ("declaro el municipio de Ulangato Reserva de la Biosfera") para que ellas produzcan un efecto jurídico; hay que estar habilitado para ello. Lo que es menos obvio es el modo en que se combinan en el campo del derecho las capacidades lingüísticas (que es lo que movilizan los profesionales del derecho) con las relaciones de poder. Desentrañar esa combinación supone analizar el funcionamiento de dicho campo, cosa que no trataré de resumir aquí. Lo que sí puedo señalar a estas alturas es que, una vez ubicadas en el campo del derecho, las diferentes visiones sobre lo ambiental tienen que adaptarse a las reglas del juego que ahí predominan. Si hay una lucha por el derecho ambiental, ella consiste en lograr que ciertos enunciados sean reconocidos como jurídicamente válidos - por estar presentes en una ley, un reglamento, una sentencia, o cualquier otro dispositivo jurídico.

Desde luego, la inserción de nuevos elementos en ese enorme y cambiante universo de enunciados que es el derecho, está sujeta a muchas contingencias y por lo tanto sus resultados son imprevisibles. Estos últimos pueden ir desde la prohibición para fabricar ciertas sustancias, como resultado de la cual millones de personas dejarán de estar expuestas a los riesgos correspondientes, hasta la insólita definición de la palabra bosque como "un pedazo de tierra, no necesariamente arbolado, reservado para el rey o uno de sus beneficiarios, para la cacería de venado y otras presas".⁷⁵ Quizás el único rasgo de carácter general que por ahora puedo señalar en la juridificación de la cuestión ambiental sea el que ella implica una doble dinámica: por un lado, hace posible imponer como obligatorios ciertos enunciados que expresan las reivindicaciones ambientales. Por el otro, acarrea el precio de tener que contemporizar con los rigores del orden jurídico.

El resto de este trabajo trata precisamente de ver cómo esa doble dinámica se ha desplegado en el caso mexicano. En particular, se analizarán los dos tipos predominantes de juridificación de la cuestión ambiental, o sea los procesos legislativos y los procesos de aplicación de la ley en casos individuales. Antes de exponer algunas de las características e implicaciones generales de esos dos tipos de juridificación en los siguientes apartados, es importante registrar una de las condiciones sociales pre-jurídicas que, aunque suene extraño, tiene una relación directa con el mundo del derecho. Me refiero a la difusión de las categorías jurídicas en amplios sectores de la sociedad y de su incorporación al sentido común o, para decirlo brevemente, a la cultura jurídica de los actores sociales.

La importancia de la cultura jurídica como condición de viabilidad del derecho en las sociedades modernas es algo ampliamente reconocido,⁷⁶ aunque en el tema que nos

⁷⁵ Edición 17ª (¡del año 2000!), del *Black's Law Dictionary*. Bryan A. Garner (Editor in Chief) St. Paul: West Group, página 522. Ese diccionario, el más vendido en los EUA, no incluye más que esa acepción de la palabra *forest*. Seguramente detrás de dicha definición hay una historia que la explica. Lo ofrezco como un simple ejemplo del modo en que las categorías jurídicas pueden producir una imagen deformada del mundo.

⁷⁶ Una vez más, véase Habermas, especialmente 1991, 44 y 1998, 437.

ocupa la insistencia por tomar conciencia de la gravedad de los problemas ambientales no suele venir acompañada por una necesidad equivalente de tomar conciencia de los rigores que impone el campo del derecho. Al analizar los rasgos del campo ambiental en el capítulo anterior señalé lo que me parecen los elementos de ruptura y de continuidad que marcan la dinámica de dicho campo; esto es, las concepciones divergentes o convergentes de lo ambiental. Entre los aspectos que *no* señalé ahí está la presencia de ciertas ideas jurídicas en el horizonte cultural de los actores sociales – y no me refiero, desde luego, a los abogados sino a los legos⁷⁷. A lo largo de los capítulos que siguen trataré de mostrar que, para comprender el sentido que tiene para los actores el derecho ambiental, no basta con conocer sus actitudes y expectativas sobre el problema ambiental, sino que además es indispensable comprender los rasgos de la cultura jurídica de la que son portadores. Como veremos, esto se vuelve particularmente agudo cuando se trata de hacer valer la ley mediante el uso de la fuerza (física, simbólica o económica) del estado, pues ya no se trata sólo de qué hacer con un problema ambiental, sino sobre todo de qué hacer con quien ha infringido una norma. Nuestras ideas sobre nuestra relación con la naturaleza se mezclan con nuestras ideas sobre el derecho y el estado. Conocer la lógica y las consecuencias de esa mezcla es también parte del análisis sociológico del derecho ambiental.

Para ubicar mejor el tema de la difusión de las categorías jurídicas y de su incorporación al sentido común, es necesario abrir un pequeño paréntesis para hacer notar que el asunto nos remite a una de las dos grandes vertientes del análisis sociológico del derecho. Por encima de la enorme variedad de análisis socio-jurídicos que uno se pueda imaginar, existen fundamentalmente dos perspectivas para observar las funciones sociales del derecho. La primera ve a las normas jurídicas en relación con el comportamiento de los individuos (a partir del concepto de “estabilización de expectativas” o de otro equivalente); en ella lo que importa es el cálculo que hacen sobre las consecuencias de su comportamiento, a partir de los contenidos normativos del derecho –si hago x puede ocurrir y. La otra, en cambio, se interesa más en la dimensión simbólica del discurso jurídico, es decir, en su papel como una forma de representación del mundo. Sin que haya razón alguna para suponer que esas dos perspectivas sean incompatibles, lo cierto es que suelen responder a preocupaciones intelectuales muy diferentes⁷⁸. Cuando lo que interesa es identificar el efecto de una norma jurídica sobre las prácticas que ella regula (es decir, su eficacia o su eficiencia) suele pasarse por alto la dimensión simbólica de los enunciados a través de los cuales ella existe. El caso más evidente de esta aproximación está conformado por el análisis económico del derecho, que ha adquirido una gran relevancia en los últimos años, particularmente en ciertos círculos jurídicos de los EUA,⁷⁹ como un método para aplicar el pensamiento micro-económico para averiguar bajo qué condiciones lo ordenado por una norma jurídica será acatado por sus destinatarios.

⁷⁷ Aunque existan en la historia del derecho momentos emblemáticos en los que se proclaman algunas de esas categorías (como la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano) su surgimiento y difusión es un proceso histórico más bien gradual, que suele tener dimensiones seculares, y que no reconoce fronteras, aunque sí linajes. La experiencia jurídica de occidente no podría comprenderse sin reconocer el lugar central que ocupan dichas categorías en la cultura jurídica predominante en las sociedades modernas.

⁷⁸ Para decirlo brutalmente, la primera es utilizada típicamente por economistas, la segunda por antropólogos. La falta de una identidad precisa de los sociólogos se debe quizá a que se sienten atraídos por ambas.

⁷⁹ Círculos, por cierto, mucho más reducidos de lo que suele creerse en algunos rumbos de las elites latinoamericanas. Para una espléndida colección en lengua española véase Roemer (compilador) 2000.

Por otro lado, y sobre todo a partir del llamado giro lingüístico que dio el pensamiento social en la primera mitad del siglo veinte, existe un creciente interés por estudiar la función simbólica de las concepciones del mundo que se depositan en, y se transmiten a través de, el discurso jurídico.⁸⁰ Independientemente de que se acate o no lo prescrito por las normas, ciertos componentes del discurso a través del cual ellas se expresan tiene para los actores sociales un significado que vale la pena explorar.⁸¹ La función simbólica del derecho se puede analizar independientemente de su función regulatoria. La coexistencia de esas dos perspectivas a lo largo de la amplísima bibliografía socio-jurídica muestra que, hoy en día, se reconoce que "el derecho es dos cosas a la vez: un sistema de conocimiento y un sistema de acción" (Habermas, 1998, 79).

No hace falta entrar a las profundidades filosóficas de la cuestión para reconocer que, además de la fuerza normativa del derecho, este tiene también una fuerza estrictamente comunicativa, en la medida en que es un medio privilegiado para difundir categorías que constituyen poderosas representaciones del mundo, incluyendo desde luego, el mundo social.⁸² Esa fuerza comunicativa es tan grande, que las categorías del derecho contribuyen nada menos que a *naturalizar* una cierta visión del mundo, esto es, a crear o a reforzar la creencia de que el orden jurídico no podría ser de otra manera, aunque en realidad haya sido construido históricamente. En este sentido, una de las contribuciones más importantes de la tradición sociológica es precisamente la de desnaturalizar esas categorías. A lo largo del siglo diecinueve, mientras la doctrina del derecho natural se utilizaba para apuntalar a la sociedad burguesa, y difundía la idea de que *la propiedad* (es decir, *un régimen específico de relaciones de propiedad*) *el contrato*, *la filiación*, etcétera, eran las expresiones jurídicas de algo natural, por su parte la sociología (aunque no solamente ella⁸³) se empeñó desde sus inicios en mostrar el carácter histórico de las ideas jurídicas.⁸⁴

Esa vocación de la sociología por desnaturalizar las instituciones sociales viene a cuento porque permite entender, desde fuera, el proceso de juridificación de la cuestión ambiental. No obstante el apego que podamos sentir por algunas de las grandes ideas jurídicas de la tradición occidental (entre las cuales está nada menos que la idea de los derechos humanos) las ciencias sociales nos han enseñado en los últimos dos siglos que no hay en esas ideas nada de eterno y desde luego que no forman parte de la naturaleza. Para decirlo en el lenguaje de la sociología contemporánea, todas han sido socialmente construidas. Y eso también ocurre con las categorías que los actores más relevantes introducen en los textos legales como parte del proceso de juridificación de la cuestión

⁸⁰ El subtítulo de la obra más ambiciosa de Jürgen Habermas sobre el derecho es, precisamente, "Contribuciones para una teoría discursiva del derecho y la democracia" (Habermas, 1998) es decir, una teoría que pone en el centro de su atención el derecho en tanto que discurso, o sea, en tanto que mecanismo de comunicación.

⁸¹ Sobre el modo en que esta perspectiva se vincula con el pensamiento sociológico contemporáneo, en particular con el interaccionismo simbólico, véase Cotterell, 1991, 129-132. Véase también los trabajos de Díez Picazo (1993) y de Paul Kahn (1999).

⁸² Dejo de lado, para no desviarme del argumento que aquí expongo, el hecho de que la fuerza normativa del derecho no existe sin su fuerza comunicativa. Aún así, la distinción es importante porque, como veremos, hay casos en que los actores se movilizan exclusivamente por la dimensión simbólica de los textos legales. es decir, por las imágenes que comunican y no por lo que ordenan.

⁸³ Lo mismo hicieron la escuela histórica del derecho y, desde luego, el materialismo histórico.

⁸⁴ Entre otros, véase sobre esto Bourdieu, 2002.

ambiental. Si, como he insistido, lo que está en juego en el campo ambiental es la definición misma del problema ambiental, esto es, nuestro modo de pensar el mundo, en el terreno del derecho eso significa cambiar las categorías del discurso jurídico. Lo que la mirada sociológica puede observar es que, en tan encomiable tarea, se corre el riesgo de sustituir un naturalismo por otro.

Ya vimos en el capítulo anterior que uno de los aspectos de los movimientos ambientallistas que la mirada crítica de la sociología ha podido mostrar, es que suelen caer en un *malentendido naturalista* (Beck). Eso se hace evidente justamente en los procesos legislativos, cuando se trata de reemplazar las categorías jurídicas tradicionales (la idea de recurso natural por la de ecosistema, la de los bienes susceptibles de propiedad privada por la de patrimonio de la humanidad, la idea de responsabilidad individual por la colectiva, y así sucesivamente), *con la creencia de que se está abandonando una visión falsa del mundo a cambio de la verdadera*. Cuando los actores no tienen presente que su visión del mundo está también mediada por condiciones culturales específicas (esto es, que está llena de contingencias), cuando creen que las categorías que defienden son el punto de partida indiscutible para cualquier iniciativa; cuando, en una palabra, caen el mito de la toma de conciencia, lo único que logran es crear un nuevo naturalismo. La naturaleza humana (de los iusnaturalistas) es simplemente sustituida por la naturaleza a secas (de los ambientallistas).

No es extraño que sean los portadores de una disposición visionarla quienes más insistan en el reconocimiento de nuevas categorías como presupuestos indispensables para el éxito de cualquier reforma jurídica. En el debate jurídico ambiental es recurrente el argumento según el cual, *antes que nada*, habría que cambiar nuestra concepción del mundo, planteamiento que se traslada con facilidad al terreno del derecho. Como si no existieran ejemplos históricos que demuestran que las instituciones jurídicas pueden cambiar radicalmente su función social sin cambiar sus categorías (Renner, 1949) hoy se nos dice, que

...mientras no sea repensada nuestra relación con la naturaleza, mientras no se descubra lo que nos distingue y lo que nos vincula a ella, nuestros esfuerzos serán vanos, como lo atestigua la muy relativa eficacia del derecho ambiental y la muy modesta eficacia de las políticas públicas en esta materia (Ost, 2003, 8-9).

Desde esa postura, no parece haber necesidad de demostrar empíricamente que la falta de eficacia de una ley o de una política ambiental puede ser atribuida a que no se ha "repensado" nuestra relación con la naturaleza. El planteamiento resulta típicamente visionario en la medida en que hace depender la eficacia del derecho de la adopción de una determinada visión del mundo.

Desde luego, el problema no está en que se defienda una u otra manera de ver el mundo, sino en la creencia de que existe una que no sólo puede plasmarse en textos jurídicos, sino que eso constituye un paso indispensable para cambiar el rumbo de las sociedades humanas. Los riesgos asociados a esta creencia son de dos tipos: por un lado, se puede caer en el autoritarismo propio de quien se siente poseedor único de la verdad; por el otro, más frecuentemente, se incurre en un desperdicio de recursos (tiempo y talento) en la interminable discusión acerca de cuál es la definición correcta de nuestra relación con la naturaleza. Basta con pensar en las dificultades que surgen para lograr avances concretos en el terreno legislativo cuando nos vemos obligados a discutir cuestiones como los derechos de los animales - o de las plantas, o de las piedras.

Cuando señalo los peligros que se corren al mirar solamente a las categorías del discurso jurídico y de pensar que ellas producen cambios por sí mismas, no estoy afirmando que las categorías jurídicas sean irrelevantes. En el caso de México, van ganando terreno en el debate ambiental algunas de las categorías (como la de Impacto ambiental o la de ecosistema) que adquirieron su popularidad original en los Estados Unidos en la década de los setenta y no hay duda en que su incorporación a la legislación mexicana ha sido fundamental para comenzar a reemplazar las viejas categorías jurídicas.⁸⁵ Sólo quiero decir que la difusión de esas categorías en el campo ambiental, condición indispensable para la legitimación del derecho ambiental, no está exenta de ambigüedades.

Por otra parte, cuando propongo que observemos cómo ciertas categorías jurídicas se van incorporando al sentido común, no me refiero al análisis propio de la dogmática jurídica, que se interesa en los méritos intrínsecos de dichas categorías, sino a la intención de registrar que el derecho puede estar presente en la comunicación social, al estar inscrito en la cosmovisión de los actores, aún cuando el tema de la conversación no sea estrictamente jurídico, es decir, aún cuando ellos no estén hablando de una reforma legal ni estén insertos en un litigio. El asunto es particularmente relevante en situaciones como la mexicana, en la cual la dimensión jurídica ha adquirido, en menos de dos décadas, nuevos significados en el mundo que hoy conocemos como el de lo no gubernamental.

Es cierto que, con frecuencia, el análisis sociológico del derecho tiende a mostrar el contraste entre lo que ocurre en el mundo del derecho y lo que ocurre fuera de él (tendencia que, cuando no se maneja correctamente, conduce a una absurda dicotomía entre derecho y sociedad⁸⁶). Pero lo cierto es que, en el estudio del campo ambiental, rara vez encontramos una situación social que sea *por completo* extra-jurídica, o sea en la que los participantes estén enteramente desprovistos de una concepción jurídica de la situación. Por ignorantes que sean, los actores participan equipados con una cultura jurídica, que les proporciona al menos algunas orientaciones para definir la situación en la que se encuentran.

Reconocer esa cultura jurídica es, entonces, un punto de partida indispensable para estudiar el sentido que tiene el derecho ambiental más allá del mundo de los abogados. En particular, nos permite reconocer que la selección social de la cuestión ambiental que se procesa en el campo ambiental viene ya cargada con algunos componentes jurídicos que, aunque aparezcan mezclados con el conjunto de imágenes de las que los actores son portadores, derivan su fuerza precisamente de que evocan al orden jurídico. Al registrar el grado en que se han difundido entre los miembros de una sociedad las categorías emergentes del derecho ambiental, podemos tener una idea de las dimensiones del propio campo - en el caso de México, por cierto, se constata que dichas dimensiones son extremadamente reducidas⁸⁷. Por el otro, también podemos ver la interacción entre

⁸⁵ A pesar de que, en realidad, se trata más de conceptos *adicionales* a los preexistentes que de unos que los sustituyan. En particular, los conceptos jurídicos asociados al nacionalismo post revolucionario (léase el artículo 27 constitucional), conviven con el cosmopolitismo propio de las nuevas ideas ambientales en la LGEEPA.

⁸⁶ Absurda, porque el derecho nunca existe fuera de la sociedad, es simplemente una forma específica de definir las relaciones sociales.

⁸⁷ Para dar un indicador que podría parecer vernáculo, en México puede decirse que quienes no tienen la palabra "legepa" incorporada a su vocabulario no forman parte del campo ambiental.

diferentes disposiciones que aparecen en el debate ambiental, en la medida en que desde ellas se esgrimen de diferente manera las categorías del derecho ambiental. El pragmático diría: olvidémonos de discutir si los animales tienen derechos y pensemos en cuáles reglas los protegerían mejor; para el visionario, ningún avance vale la pena si no está precedido por la adopción de una manera de ver el mundo, lo cual incluye el reconocimiento de tales derechos. La afinidad que podamos sentir por una u otra de esas disposiciones no debería ser obstáculo para reconocer la importancia de la tensión que se produce entre ellas.

LA LEGISLACIÓN. NUEVAS EXPECTATIVAS, VIEJAS DOCTRINAS

En la juridificación del derecho ambiental, la actividad legislativa es el proceso a través del cual, gracias a la legitimidad que otorga la representación política en el parlamento, ciertas expectativas se convierten en un conjunto de enunciados jurídicos de carácter general que, al autorizar unas prácticas y desautorizar otras, abren la posibilidad de que algo cambie en los comportamientos humanos respecto del ambiente. Si bien un litigio puede llegar a ser un hito en la historia de una disciplina jurídica, en los estados modernos los momentos cruciales están dados principalmente por las piezas legislativas, porque traen consigo la incorporación de normas de carácter general que tienden a *estabilizar las expectativas* de los actores sociales en torno a una gama relativamente amplia de asuntos. Así como en los E.U.A. la expedición de la célebre NEPA (National Environmental Policy Act) en 1969 constituyó un parteaguas reconocido internacionalmente en la historia del derecho ambiental, en México la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988 ha sido el momento más importante en la juridificación de la cuestión ambiental.

En los capítulos siguientes se verá que la LGEEPA ha traído consigo cambios importantes, aunque sumamente desiguales, en el impacto ambiental de una gran variedad de actividades humanas. Lo que presento a continuación no trata de desconocer la importancia de esos cambios, sino sólo de ir más allá de la apariencia de neutralidad y universalidad de los textos legales, para hacer evidentes las condiciones sociales en las que se ha dado el proceso legislativo ambiental en México, sobre todo en lo que respecta a la relación entre la ley y las expectativas que ella despierta. Comenzaré por revisar algunas de las condiciones políticas y culturales bajo las cuales se ha producido la legislación ambiental en México, para después pasar a las implicaciones más generales del proceso, en el contexto de la discusión sociológica sobre el derecho en nuestros días.

No hay que olvidar que el proceso legislativo constituye el momento en el que lo jurídico y lo político entran en contacto de una manera más intensa. Si bien es cierto que, una vez en vigor, las leyes cobran una notable autonomía respecto de su origen, ellas muestran siempre las huellas de las circunstancias políticas en las que se han originado. Las siguientes son algunas de las consecuencias de la relación entre derecho y política en el momento legislativo. Por un lado, la ampliación del campo ambiental ha venido acompañada de la creación de nuevos espacios políticos en los que se puede, como se dice desde la ciencia política, sacar provecho (*rent-seeking*) de la nueva situación⁸⁸. En ese

⁸⁸ En los EUA, desde el surgimiento de la moderna legislación ambiental a principios de los años setenta, la ciencia política se ha preguntado cómo pueden hacerse compatibles los intereses generales que están en

proceso, los militantes de los diferentes movimientos ambientalistas (esto es, quienes han sido los promotores originales de la legislación y serán sus jueces más exigentes) suelen experimentar sentimientos encontrados en su participación en los procesos legislativos. Si bien por un lado han encontrado políticos receptivos, dispuestos a apoyar la causa ambiental, también han constatado que la agenda legislativa tiene que adecuarse a los tiempos y sobre todo a los intereses estrictamente políticos de sus nuevos aliados.

En el caso de México, las condiciones propias del cambio de régimen político que se ha producido en las últimas décadas han influido en la actividad legislativa en materia ambiental. Aunque un análisis de dichas condiciones quedaría fuera de la presente investigación, pueden esbozarse algunos de sus efectos en el proceso legislativo. En primer lugar, se observa un vaivén entre las tendencias integradoras y las tendencias a la dispersión en leyes con temas específicos. Tanto la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988, como sus principales reformas en 1996, seguían el impulso de integrar en una sola pieza legislativa el conjunto de la cuestión ambiental. En ese proceso ha estado presente la expectativa (típicamente visionaria) de lograr una especie de código ambiental a la manera de los grandes códigos del siglo diecinueve.

La tendencia contraria, es decir la que consiste en atender temas aislados, se produce precisamente porque, con la ampliación del campo ambiental, se han abierto espacios para legislar sin límite aparente. Dos años después de las reformas a la LGEEPA en 1996, en las que había dominado el ánimo de la integralidad, surgía una legislación especializada en materia de vida silvestre y dos años más tarde otra en materia de residuos peligrosos. Parece que la agenda legislativa que es (políticamente) posible conformar para temas específicos, puede llegar a incluir tantos aspectos, que rebasan las capacidades de la legislación integral para acogerlos. Y si bien hay una coincidencia generalizada en que el problema es el cumplimiento de la ley y no la ley misma, nadie se atreve a decir que no a cualquier iniciativa de reforma legislativa.

En segundo lugar, el advenimiento de la legislación ambiental no ha podido terminar con la legislación de enfoque sectorial que tradicionalmente ha regido el aprovechamiento de diferentes tipos de *recursos naturales*. Baste con mencionar dos muestras este proceso: a través de la legislación en materia de aguas se ha tratado de establecer un sistema de incentivos económicos para mejorar la calidad del agua, sin éxito alguno por cierto⁸⁹. Paralelamente, la legislación forestal durante décadas se ha venido modificando cada periodo presidencial siguiendo los criterios predominantes en el momento⁹⁰. Es en la esfera administrativa donde se trata de compensar esas tendencias a la dispersión, a través de licencias únicas y múltiples intentos de coordinación interinstitucional. Aunque algunos piensen que esa sectorialización persiste por la falta de una visión integradora, lo cierto es que subsiste porque los ámbitos políticos y en particular sus correspondientes

juego en la cuestión ambiental con los intereses políticos de quienes ocupan el Poder Legislativo. Véase, entre otros, Ackerman et al, 1981, Elliot et al, 1985 y Stewart, 1977.

⁸⁹ El hecho de que el presidente Fox haya tenido que condonar la deuda que habían adquirido más de cien ciudades por no haber tratado adecuadamente sus descargas, que por cierto constituye la violación más generalizada a las normas ambientales, constituyó el fracaso más evidente del esquema económico adoptado por la Ley de Aguas Nacionales a principios de los años noventa.

⁹⁰ Por no mencionar la legislación minera y la de hidrocarburos, cuyos mecanismos siguen sujetos a la lógica propia del recurso, es decir, del gremio que lo administra.

espacios profesionales (Ingenieros hidráulicos, biólogos, Ingenieros forestales) encuentran eco en la disposición de los legisladores, precisamente porque estos ven en el tema ambiental y de los recursos naturales un espacio político que no pueden darse el lujo de desaprovechar.

En tercer lugar, se ha hecho evidente que los partidos, como portadores de proyectos que en principio tendrían que ser diferentes, han resultado extremadamente débiles en el tema ambiental, es decir, han sido incapaces de impulsar una agenda legislativa que los distinga entre sí y por ello sus posturas han quedado definidas desde fuera, en particular desde las organizaciones no gubernamentales y sus asesores jurídicos. En el capítulo quinto se podrá apreciar que, en la reforma a la LGEEPA de 1996, los partidos no fueron siquiera correas de transmisión, sino meros testigos de una discusión que se daba entre ONGs ambientalistas y representantes empresariales, fuertemente mediada por un el Poder Ejecutivo, que a su vez tenía su propio debate interno. En cuanto hubo un acuerdo entre los actores no parlamentarios del proceso, diputados y senadores aprobaron por unanimidad una reforma que modificó tres cuartas partes del texto de la pieza principal de la legislación ambiental mexicana y a la que ellos conocían de manera muy superficial. Estas son sólo algunas indicaciones del modo en que las circunstancias políticas dejan su huella en la legislación, lo que si bien en principio es obvio, su sentido específico puede variar enormemente de un caso a otro.

Así como las condiciones prevaletentes en el sistema político dejan su huella en los textos legales, también lo hacen las condiciones predominantes en el campo ambiental, cuyos actores no solamente son portadores de posiciones y disposiciones relativas a los problemas ambientales, sino que como he dicho también llevan a los procesos legislativos sus ideas sobre el derecho. En México esto ha resultado particularmente importante en la última década del siglo pasado, cuando comenzaron a abrirse espacios para la participación de actores emergentes que a nombre de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de influir en el contenido de las leyes (López Ayllón y Flix-Fierro, 2000, Escalante, 2004). Si durante décadas la producción legislativa fue producto de la interacción entre los expertos del gobierno y los políticos profesionales (dos grupos que a veces era difícil distinguir entre sí) en los últimos años la ocupación de los nuevos espacios por actores no-gubernamentales ha adquirido una importancia creciente y, con ello, las ideas jurídicas de las que son portadores.

Pero esto no sólo era nuevo para los actores de lo que solíamos llamar "el sistema"; tampoco quienes se movilizaban desde fuera de él estaban acostumbrados a hacerlo esgrimiendo la ley. Esta solía ser vista como un instrumento del poder, no como algo que los ciudadanos pudiesen utilizar frente a él, mucho menos como algo en cuya elaboración fuese posible participar directamente. Un testimonio de esta condición aparece en un texto reciente de Carlos Monsiváis, el cronista más destacado de los avatares de la sociedad civil mexicana en las últimas décadas. Al hablar de las movilizaciones que condujeron al cambio que vivió la cultura dominante en la ciudad de México en los últimos años, señala con sorpresa que

Lo más relevante de estas movilizaciones es la utilización de las leyes, para empezar de la Constitución de la República que, por increíble que parezca, es "el Caballo de Troya" en materia de liberalización de las costumbres (Monsiváis, 2002, 15).

La verdad es que, en el campo ambiental, a nadie le parece "Increíble" la utilización de la ley como mecanismo de defensa frente al estado. Pero el testimonio nos da una idea de lo reciente que es la presencia de las categorías jurídicas en el horizonte cultural de quienes, desde fuera de los círculos del estado, se movilizan por una u otra causa.

Veamos ahora el modo en que las nuevas formas de participación influyen en los procesos legislativos, comenzando por los contenidos materiales de la ley. Debido a la heterogeneidad del campo ambiental, en los procesos legislativos aparecen tanto expectativas divergentes como convergentes. En cuanto a las primeras, la tensión entre visionarios y pragmáticos se manifiesta casi siempre que hay que definir dichos contenidos materiales. Basta con tres ejemplos: Cuando se trata de confinamientos de residuos peligrosos, la mentalidad visionaria tratará de poner las normas más exigentes y, si es posible, de prohibirlos por completo, justamente porque van en contra de su *visión* de lo que sería un mundo habitable, mientras que la mentalidad pragmática tratará de conformar una base legal que los autorice, con el argumento de que son el menor de los males posibles. Si se trata de regular la cacería, la mentalidad pragmática estará dispuesta a que se otorguen permisos para matar algunos animales con tal de salvar a la especie,⁹¹ mientras que la visionaria tratará de prohibir cualquier muerte y apelará a otras formas de proteger a todos los individuos de las especies amenazadas. Cuando se trata de negociar servicios ambientales, los pragmáticos estarán de acuerdo en establecer una transferencia entre un grupo social que está dispuesto a pagar porque se conserven ciertos ecosistemas y quienes habitan en ellos, para que los cuiden, mientras que otros rechazarán ese tipo de arreglos porque representan una forma de rentismo que no corresponde a su *visión* de lo que debe ser la sociedad rural.

Antes de pasar a las convergencias que ocurren en el proceso legislativo, es importante hacer notar que la enorme cantidad de divergencias que se presentan frente a los contenidos materiales de la legislación ambiental no es algo exclusivo de la cuestión ambiental, ni tiene que ver con nuestras dificultades para ponernos de acuerdo. Es nada menos que uno de los aspectos más problemáticos de la experiencia jurídica de occidente, la *materalización* del derecho, que es uno de los temas centrales que hoy reconoce la reflexión sociológica sobre el derecho. Dicho brevemente, el siglo veinte heredó del diecinueve un paradigma de tipo formalista que correspondía al modelo liberal burgués. Una de las manifestaciones jurídicas de la crisis y el reemplazo de ese modelo fue la multiplicación de contenidos materiales que, junto con el ascenso del estado de bienestar (Cotterrell, 1991, 147), fueron conquistando las diferentes esferas de la vida social hasta formar el inmenso universo normativo en el que vivimos hoy en día. Como se sabe, nunca antes en su historia las sociedades humanas se habían sometido a una cantidad tan grande de normas de carácter material. Algunos sociólogos del derecho, como Gunther Teubner, usan el concepto de *juridificación* para designar ese proceso de *materalización* del derecho y, en particular, para estudiar los problemas asociados a dicho proceso, entre ellos, el riesgo que se corre de exceder la capacidad de los sistemas jurídicos para procesar los conflictos en forma civilizada.

Se trata de la discusión de la dimensión jurídica del estado de bienestar, sobre la que han corrido ríos de tinta. La pugna entre un paradigma formal y uno material ha marcado

⁹¹ Bajo ciertas condiciones, los habitantes o propietarios de un territorio donde habitan ciertas especies son sus más celosos guardianes si obtienen ganancias precisamente de los permisos de caza.

el pensamiento jurídico moderno, ya que la acumulación de nuevas normas para responder a las crecientes demandas sociales resultó mucho más compleja y llena de tensiones de lo que cualquiera hubiese esperado. Hoy en día, no se necesita ser un defensor de la tradición formalista para reconocer que las leyes no pueden acumular indefinidamente contenidos materiales en respuesta a las expectativas sociales. Esa materialización sin límites, como dice Morales, no sólo no es una solución

... sino que pone en peligro partes valiosas de la sociedad, cuando no el propio derecho, puesto que cada conjunto de expectativas trata de imponerse sobre las otras sin atender al equilibrio necesario al interior de esos sistemas (Morales de Setién Ravina, 2002, 59).

De acuerdo con esto, el movimiento ambientalista tendría que aceptar ciertas restricciones en los contenidos del derecho ambiental para no poner en riesgo otras reivindicaciones igualmente importantes - como, por ejemplo, la de los derechos humanos de los acusados por delitos ambientales. Pero por ahora no hay que ir tan lejos, baste con señalar que, dentro del propio campo ambiental, existen divergencias importantes en torno a los aspectos materiales de la legislación ambiental, y que ellas no son más que una manifestación de los problemas asociados a la materialización del derecho.

Una de las consecuencias más importantes de la materialización del derecho es el menoscabo de la ley como forma jurídica predominante para alojar los contenidos materiales del orden jurídico. La imposibilidad de llevar al poder legislativo la enorme cantidad de disposiciones que conforman el derecho ambiental (entre otras razones por la dificultad para procesar las divergencias) conduce a la proliferación de otras formas de producción normativa, principalmente en manos de la administración. Como ha dicho William Scheuerman,

Enfrentados a una serie de tareas regulatorias y de política social, los legisladores...han hecho poco más que escribir cheques en blanco a los funcionarios gubernamentales, que así enfrentan la poco envidiable tarea de implementar leyes que proporcionan una escasa guía esclarecedora (Scheuerman, 1999, 5).

El resultado no se parece en nada a un *corpus* mínimamente estable, sino más bien a un universo tan cambiante en el que, como veremos más abajo, los procedimientos para modificar los contenidos terminan siendo más importantes que los contenidos mismos. Los capítulos cuarto y quinto muestran que esa tendencia ya se observó en la legislación ambiental mexicana en los noventa.

Ahora bien, además de las divergencias, existen convergencias que se expresan nítidamente en los procesos legislativos - a veces con éxito. La primera de ellas es el antiurbanismo que predomina en el campo ambiental y que ha conformado una legislación y unos instrumentos jurídicos en los que la realidad urbana en la que vivimos la inmensa mayoría de la población queda prácticamente borrada, para dar paso a una concepción entre la sociedad y el ambiente o, mejor, el hombre y la naturaleza, que prescinde de toda referencia al modo en que la sociedad está territorialmente organizada en la realidad. El carácter abstracto de las categorías jurídicas hace posible esa negación. Las distorsiones a que esto ha dado lugar tanto en los textos como en la práctica jurídica, serán revisadas en los capítulos siguientes.

Igualmente, un claro sentimiento antiburocrático se hace evidente en la tendencia a ver como legítimo todo lo que provenga de los ciudadanos y como sospechoso todo lo que

provenza de la administración pública. Ha sido fundamentalmente por la inexperiencia de los nuevos actores sociales, fascinados por la resonancia de las definiciones y los principios, que ha sido posible que las burocracias se salgan con la suya y, en cada proceso legislativo, preserven a través de los procedimientos, la mayor parte del poder que han heredado del estado autoritario del siglo veinte.

Lo anterior nos lleva a lo que me parece el rasgo más relevante de la participación social en los procesos legislativos, al menos en la última década, o sea el predominio de una visión *normativista* que no es capaz de reconocer los problemas derivados de la materialización del derecho y que está asociada a la creencia de que, una vez que se han introducido en la ley ciertos contenidos normativos, el logro de los propósitos que lo inspiraron sólo requiere la voluntad política de los encargados de aplicar la ley⁹². Esa visión reproduce los paradigmas de esa primera ilustración, en la medida en que supone un ciclo virtuoso en el que la razón científica se traduce a la razón jurídica y que el texto resultante se pone en manos del poder público que, a través de la voluntad, conduce a la sociedad a las metas fijadas. En esa perspectiva, el derecho no puede ser visto más que como un conjunto de normas generales y la práctica no es más que la aplicación de esas normas a la realidad. Esa es nada menos que la idea clásica (aunque no inmutable) del derecho, que ve a la ley como a un libro en el que plasmamos nada menos que nuestra *visión* del futuro y tratamos de producir certidumbre en un mundo que en realidad está lleno de contingencias. De todas las expectativas que los actores del campo ambiental depositan en el campo del derecho, quizá la más notable sea precisamente la visión *normativista* del derecho, ya que es la que más los expone a la decepción cuando al fin tienen contacto con la práctica del derecho.

El asunto está ampliamente documentado en los tres capítulos siguientes. Pero conviene adelantar un botón de muestra: al arrancar el proceso de reforma de la LGEEPA en 1995, los legisladores se ponían como meta la necesidad de

Fijar explícitamente en el marco normativo ambiental los mecanismos y elementos necesarios para eliminar la discrecionalidad en la aplicación de la ley [así como] Impedir que las autoridades administrativas sustituyan la aplicación de la ley con reglamentos y normas que no fueron sancionadas por el Poder Legislativo.⁹³

Lo anterior no es sólo una declaración ingenua, sino que pasa por alto que el papel de la legislación como forma específica de juridificación no consiste solamente en establecer normas sustantivas de carácter general. Además, influye decisivamente en la otra forma de juridificación, la de los casos individuales, al regular los procedimientos a los cuales ellos deben sujetarse. En el campo ambiental mexicano, debido a que las expectativas se concentran fundamentalmente en los contenidos materiales, la importancia de los procedimientos ha pasado prácticamente inadvertida a los actores sociales que han participado en los procesos legislativos. En los capítulos tres y cuatro veremos que, excepto entre los abogados, el afán por "consagrar" en la ley definiciones y principios, ha predominado sobre cualquier preocupación sobre el modo en que las normas sustantivas se ponen en práctica (así como se ponen en duda) *a través de los procedimientos*. Desde luego, siempre existirá una tensión entre las expectativas depositadas en una ley y las

⁹² Véase el espléndido ensayo de Martín Díaz y Díaz (1998) a favor de un análisis realista (es decir, no normativista) del derecho.

⁹³ Véase *infra* la 'reseña mínima' de la reforma de 1996, en el capítulo quinto.

condiciones concretas que existen para llevarla a la práctica. Pero esa tensión se agrava cuando los actores la desconocen y caen en la creencia de que es posible prever en un texto legal todas las contingencias que su aplicación puede enfrentar, de modo que su puesta en práctica sea sólo cuestión de voluntad. Esa expectativa se modifica con la experiencia, la cual, en el caso de México, apenas ha comenzado. El reto consiste nada menos que en aceptar altos niveles de incertidumbre en la aplicación de la ley, lo que equivale nada menos que aceptar la *Indeterminación* como elemento fundamental de la experiencia jurídica de la modernidad.

Antes de pasar al tema de la Indeterminación del derecho, debo aclarar que no es mi intención negar la importancia de los avances que se pueden lograr a través de la legislación ambiental⁹⁴, sino sólo de señalar que, por más esfuerzos que hagamos, las leyes jamás podrán dar respuestas a todas las expectativas de los actores en torno a la cuestión ambiental. La relación entre la ley y el conjunto de prácticas sociales que ella trata de regular es como la que existe entre un territorio y el mapa que lo describe. Igual que el mapa no puede reproducir todo lo que hay en el territorio (porque tendría que ser el territorio mismo), la ley sólo puede darnos indicaciones muy generales sobre qué hacer: tenemos que conformarnos con que, si está bien hecha y sabemos leerla correctamente, puede ayudarnos a decidir cómo movernos para llegar a donde queremos, pero no puede garantizarnos que llegaremos y, mucho menos, que el lugar será como lo imaginamos.

LAS FUENTES DE LA INDETERMINACIÓN

Una de las invenciones del pensamiento jurídico de los siglos XVIII y XIX fue la del juez autómatas: inspiradas por la razón, las leyes serían tan perfectas que no iba a ser necesario esfuerzo alguno para su interpretación⁹⁵. Hoy sabemos que un orden jurídico así no es posible, aunque esa invención todavía ronda en el imaginario de la cultura jurídica y, entre nosotros, es reproducida por casi todas las escuelas de derecho, sin reparar en lo que ocurre fuera de sus muros. La verdad es que no importa cuánto esfuerzo se haga en el acto legislativo por preverlo todo: cuando llega el momento de aplicar la ley aparecen situaciones para las que no existen dispositivos claramente aplicables. Esa es la manifestación más importante (aunque no la única) de uno de los rasgos distintivos del derecho en sociedades complejas: su Indeterminación.

Cuando pensamos en la juridificación como la experiencia por la que pasan los actores del campo ambiental al entrar al campo del derecho, podemos ver algo que por obvio suele olvidarse: al juridificarse, la cuestión ambiental queda sujeta a las condiciones propias de lo jurídico, independientemente de que pueda introducir en él algunos elementos novedosos. En su experiencia, los actores no sólo quedan sujetos a la proverbial retórica del abogado; entre más se adentran en el mundo del derecho y van enfrentando a sus rigores, descubren que no hay en ese mundo las respuestas claras y distintas que andaban buscando. Entre nosotros, esa Indeterminación suele ser vista como un síntoma más del subdesarrollo de este país, y por ello nos resulta difícil comprender que se trata de algo mucho más general, que en realidad es propio de la experiencia moderna. Como además,

⁹⁴ Quien lea el capítulo quinto podrá censurarlo por lo contrario.

⁹⁵ Uno de los defensores de la idea de la codificación en Inglaterra, Jeremías Bentham, llegó a decir que los jueces que se atreviesen a introducir sus propias ideas en las sentencias deberían ser sancionados.

en México no son raras las situaciones que serían absurdas o escandalosas para cualquier estado de derecho, la percepción de nuestro carácter anómalo se hace aún más fuerte⁹⁶. Sin embargo, si hay algo que ha marcado el conjunto de la experiencia jurídica de occidente en el último siglo es el derrumbe de las certidumbres de la doctrina clásica del derecho - es decir, de la doctrina que acompañó, en su formación, al estado moderno. En los capítulos siguientes habrá oportunidad de señalar muchos de los problemas que son distintivos del derecho ambiental en México, pero es importante reconocer que en muchos otros aspectos nuestra experiencia es parte de tendencias más generales.

A lo largo del siglo veinte, tanto el tamaño de los conflictos (en particular de los conflictos bélicos, los más devastadores de la historia humana), como la creciente complejidad de las sociedades, mostraron, de manera muchas veces trágica, los límites de una tradición jurídica construida para la paz burguesa que trataron de instituir las élites del siglo XIX. Una de las consecuencias del derrumbe de ese proyecto fue que, para la segunda posguerra, el derecho había dejado de estar en el centro del pensamiento social. Para la mentalidad revolucionaria, no valía la pena ocuparse de él porque estaba destinado a desaparecer con el advenimiento de la sociedad sin clases⁹⁷. Para la mentalidad reformista, el derecho no era sino un instrumento entre otros de la intervención del estado y no tenía un interés propio. Sólo en el pensamiento conservador el derecho parecía mantener un sentido fuerte.

Desde hace poco más de una década puede decirse el derecho está de regreso en el centro pensamiento social (Rodotá, 1999), pero ya no es posible mantener sobre él las mismas expectativas que se formaron entre el siglo XVIII y el XIX y que por muchas razones resultan hoy insostenibles. Lo que aquí quiero destacar, y que reaparecerá una y otra vez en los siguientes capítulos, es que en el campo ambiental, como seguramente en muchos otros, predominan las expectativas de certidumbre asociadas a la doctrina clásica. No se trata, por cierto, de una propuesta particularmente original, sino de algo que ya ha registrado la teoría sociológica. Como ha dicho un autor, y no forzosamente a propósito de las leyes ambientales,

las instituciones de la sociedad moderna han fallado en su abordaje de los problemas relacionados con el riesgo, porque *están todavía cautivadas por las categorías y los conceptos de una era anterior* (Van Loon, 2003, 48, cursivas mías).⁹⁸

Reconocer que uno de los rasgos fundamentales de las sociedades complejas de hoy es precisamente el carácter indeterminado de sus órdenes jurídicos resulta indispensable para comprender nuestra situación, es especial cuando buscamos en el derecho respuestas firmes y seguras a las cuestiones ambientales. El contraste entre dicha expectativa y lo que efectivamente puede esperarse del orden jurídico constituye la situación a partir de la cual se producen la frustración y/o el aprendizaje de los actores

⁹⁶ Si hay algo que atrae a las personas cultas, es poder decir que este país es surrealista, lo que corresponde a una forma de auto-exotismo a la que se recurre seguramente porque resulta menos desagradable que reconocer que no somos tan especiales.

⁹⁷ Sobre el desprecio que el pensamiento de izquierda solía mostrar frente al derecho, véase Rodotá, 1999, 15-16.

⁹⁸ Evidentemente, el tipo de cautiverio y sus efectos específicos pueden variar mucho de un contexto a otro, lo que constituye una cuestión empírica de primera importancia.

relevantes del campo ambiental y, por lo tanto, la dinámica social en la que se construye (o se arruina) la legitimidad del derecho ambiental.

Antes de examinar el modo en que la indeterminación del derecho se manifiesta en el tema ambiental, conviene hacer una breve referencia al debate teórico y filosófico contemporáneo sobre el derecho, que ha reconocido como uno de sus problemas fundamentales a la pregunta de si, en las sociedades contemporáneas, es posible lograr un orden coherente y predecible. Dejando de lado a quienes niegan de plano esa posibilidad, que no son pocos⁹⁹, me referiré a dos de los teóricos más influyentes de la actualidad, Jürgen Habermas y Ronald Dworkin, que desde la teoría social y la filosofía del derecho, respectivamente, han hecho los intentos más relevantes por argumentar que (todavía) es posible aspirar a la construcción de un orden jurídico donde la razón juegue un papel central - aún después de todo lo que sucedió a lo largo del siglo veinte y, sobre todo, a pesar de la gran diversidad de corrientes de pensamiento que coinciden en que el proyecto ilustrado ha perdido todo su sentido.

El intento de Habermas consiste en una reconstrucción de la deliberación entre actores que comparten códigos básicos en procesos de comunicación los cuales, bajo ciertas condiciones, dan lugar a resultados que pueden calificarse de racionales. Dworkin, por su parte, a partir de una concepción deontológica de los derechos, elabora una teoría según la cual existen ciertas reglas obligatorias que conducen a decisiones consistentes aun en los casos más difíciles. No voy a emprender una presentación del pensamiento de esos autores; lo que me interesa señalar es que ni siquiera ellos, que representan dos fuentes importantes de optimismo en el pensamiento jurídico y sociológico contemporáneo, fincan sus expectativas exclusiva o predominantemente en los textos que producen los poderes legislativos.

En el caso de Dworkin esto podría incluso resultar obvio para quienes conocen la tradición jurídica a la que él pertenece (la del *Common Law*). En ella la legislación nunca se ha considerado como la principal o la más importante fuente de derecho, idea que sí predominó en Europa Continental entre los siglos XVIII y XIX. A pesar de esa obviedad, vale la pena insistir en ello haciendo notar que uno de los ejemplos que Dworkin utiliza para mostrar el modo en que opera un juez sabio, es nada menos que un caso en el que la legislación sobre especies amenazadas en los Estados Unidos no es suficientemente clara en cuanto a sus alcances, lo que obliga al juez a construir un argumento para llegar a una decisión.¹⁰⁰ Las reglas cuya validez proclama el autor como fundamento de un orden jurídico coherente, no son las que están en los textos legislativos, sino las que el juez tiene que deducir como parte de su trabajo interpretativo.

En Habermas el resultado es similar, aunque los caminos son distintos. A partir de las contribuciones de la investigación socio-jurídica, hace notar las grandes transformaciones del derecho que acompañaron al desarrollo del estado social desde las primeras décadas

⁹⁹ Para un recuento de las posturas de las diferentes vertientes teóricas del derecho sobre el problema de la indeterminación, véase Scheuerman, 1999. Para una reflexión reciente desde la filosofía del derecho, véase Zagrebelsky, 2000.

¹⁰⁰ No se trata de una referencia marginal. El capítulo que dedica a la legislación en *El Imperio de la Justicia* está construido a partir del ejemplo de la discrecionalidad que la *Endangered Species Act* otorga a las autoridades federales para su aplicación (Dworkin, 1986, capítulo 9).

del siglo XX¹⁰¹. Entre ellas están los pactos entre obreros y empresarios como mecanismo de producción de normas jurídicas fuera del poder legislativo, la posibilidad de resolver procesos penales a través de acuerdos entre la autoridad persecutoria y el presunto delincuente (el *plea bargain* tan familiar en los E.U.A.) e incluso entre el agresor y la víctima y, en general, el papel protagónico que los jueces asumen respecto de la ley, y que se hizo evidente desde principios del siglo veinte (Habermas, 1991 y 1994). Todos esos fenómenos han hecho inviable la idea de que todo el derecho puede estar contenido en las normas generales que discute y aprueba un órgano legislativo – y que lo demás sería su simple puesta en práctica. Pero sin duda lo que toca más directamente a la cuestión ambiental es el desarrollo de la moderna legislación administrativa. Siguiendo a Ingeborg Maus, Habermas hace notar el modo en que en la legislación administrativa de los estados contemporáneos ha ido llenando de contenidos materiales el espacio del derecho. “El reemplazo del derecho estrictamente formal por regulaciones débiles y deformalizadas permite que los jueces y la administración se sustraigan de la supremacía de la legislación....con la proliferación de cláusulas generales y de metas indeterminadas de un lado, y con la delegación de competencias decisorias y de las posiciones de negociación del otro, se disuelve la vinculación entre los jueces y la administración con la ley...” (Habermas, 1991, 30-31)¹⁰².

Así, a pesar de que puedan existir “...determinaciones legales bien definidas que circunscriben estrictamente el campo discrecional del poder judicial y de la administración, la racionalidad del estado de derecho no sigue teniendo más su asiento en la forma semántica abstracta y general de la ley” (*ídem*). En un plano más general, y precisamente como parte de su análisis de la teoría de Dworkin, Habermas llega a afirmar que “todas las normas son *Inherentemente* indeterminadas” (Habermas, 1998, 217, cursivas en el original).

Lo que estoy tratando de señalar es algo muy simple: incluso para los autores contemporáneos que se han esforzado en demostrar que es posible construir un orden racional en las sociedades complejas de hoy, esa posibilidad no corresponde a la expectativa de plasmar en las leyes, de manera indubitable, un programa cuya puesta en práctica sea sólo cuestión de voluntad. Ellos no sólo reconocen la indeterminación del derecho como uno de sus problemas fundamentales, sino que aceptan que parte de esa indeterminación es precisamente la imposibilidad de incorporar en la legislación todo lo que el derecho es.¹⁰³

Nada de lo anterior significa afirmar que la legislación sea un fenómeno jurídico de segunda clase, simplemente se trata de reconocer que ella no es el único lugar en el que se puede expresar un orden fundado en razones. En este sentido, los autores a los que he recurrido pueden ser vistos como los portadores de una especie de segunda ilustración que tiene que construir sus argumentos sobre nuevas bases, porque no puede ignorar la crisis de los paradigmas que dominaron a la primera ilustración. Hoy en día, el problema de la

¹⁰¹ Es difícil encontrar en la teoría sociológica un autor que haya puesto tanta atención a los problemas jurídicos de las sociedades contemporáneas. Véase, sobre todo, Habermas, 1998.

¹⁰² Véase también Luhmann, 1969, 75. Quien quiera enterarse de los rasgos del derecho administrativo por un camino diferente, puede acudir al espléndido análisis etnográfico de Bruno Latour sobre el Consejo de Estado de Francia (Latour, 2002), cuya aproximación echa por tierra las creencias que circulan en torno a la tradición jurídica de Europa Continental.

¹⁰³ Para un análisis de estos problemas desde una perspectiva crítica, véase Santos, 1995.

práctica del derecho ya no es, como en el siglo XIX, cuál es la interpretación correcta del texto de la ley, sino cómo se construye el mejor argumento cuando ese texto no basta para resolver un problema satisfactoriamente, cosa que ocurre con frecuencia.

El derecho ambiental no sólo no escapa a esa tendencia sino que constituye uno de sus ejemplos más sobresalientes¹⁰⁴. Son muchas las circunstancias que nos hacen pensar que la regulación jurídica de lo ambiental no puede responder a los moldes clásicos; es decir, que nos llevan a reconocer la indeterminación como un rasgo fundamental del derecho ambiental. De todas ellas quiero destacar dos: la incertidumbre científica y la existencia de diferentes formas de razonar los problemas jurídicos.

No hay duda que en el modelo clásico del derecho moderno existía la expectativa de organizar el orden jurídico de acuerdo con los dictados de la ciencia. Siguiendo a Luhmann, tomaré como ejemplo las palabras de Francois Guizot, primer ministro francés hasta la revolución de 1848 y representante de lo que todavía podemos llamar la ideología dominante de la época:

Todas las combinaciones de la máquina política deben tender, por una parte, a extraer de la sociedad todo lo que ella posee de razón, de justicia, de verdad, para aplicarlas a su gobierno; por la otra, a provocar el progreso de la sociedad en la razón, la verdad, y a hacer incesantemente ese progreso de la sociedad en su gobierno (citado por Luhmann, 2001,10).

Obviamente, la verdad que se depositaría en el derecho no era otra que la verdad científica. Por cierto, esa expectativa no sólo aparecía en la doctrina jurídica sino en la práctica misma del derecho. Al otro lado del Canal de la Mancha, por esa misma época, la ciudad de Kingston era acusada ante una corte por descargar sus drenajes al río Támesis, provocando un daño que, como decían los demandantes, no podría ser reparado "en cien años". El juez resolvió que no procedía la acusación porque, según dijo, en ese tiempo algún "dispositivo químico se habrá descubierto para impedir el mal"¹⁰⁵.

Hoy sabemos que la llegada de esos dispositivos ha sido, para decirlo suavemente, sumamente problemática, al igual que la posibilidad de extraer la verdad científica de algún lugar de la sociedad e introducirla en la "máquina política". Más bien, es la incertidumbre científica lo que marca gran parte de la gestión ambiental. Pero no hay que confundir el reconocimiento de tal incertidumbre con las muy diversas formas de renegar de la ciencia, que van desde cierta crítica epistemológica para la cual la ciencia moderna ha entrado en una "crisis terminal" (Santos, 1995, 54), hasta la propaganda de personajes tan notables como Vaclav Havel, que ha identificado a la ciencia con el autoritarismo soviético,¹⁰⁶ pasando desde luego por la hipótesis de Gala y un desfile interminable de esoterismos que no viene al caso mencionar. No es necesario aceptar ninguna de esas posturas para reconocer que existen al menos tres aspectos problemáticos para utilizar los resultados de la ciencia en la construcción del derecho ambiental. En primer lugar, la ciencia no puede responder a todas nuestras preguntas. Una clara manifestación de esto,

¹⁰⁴ Véase, por ejemplo, el lugar que ocupa el tema ambiental, particularmente a través de los trabajos de Pierre Lascoumes, en la reconstrucción de Arnaud de la sociología jurídica en Francia (Arnaud, 1998, 40-41).

¹⁰⁵ Greis, Noel, citada por Douglas y Wildavsky, 1982, 3.

¹⁰⁶ El silogismo es simple: si el régimen soviético utiliza el socialismo científico como doctrina para dominar todo lo que está a su alcance, la ciencia como tal es parte del enemigo (citado por Daniel Bell, 1996, 308). Póngase a Monsanto en lugar de la URSS y se verá que el mismo razonamiento aparece en una parte importante del sentimiento anticientífico que permea parte del movimiento ambientalista.

aunque resulte pueril, es la gran cantidad de situaciones en las que no se dispone de toda la información relevante que necesitan los científicos para hacer su trabajo¹⁰⁷ o, peor aún, en las que la información es suficientemente ambigua como para poder ser utilizada por diferentes partes en un conflicto para defender sus posturas con lo que en ambos casos parece un argumento científico. Obviamente, no es este un problema tan profundo como para merecer la atención de la crítica epistemológica, pero la frecuencia con la que ocurre debería ser suficiente para señalarlo como algo relevante al menos desde el punto de vista de la práctica del derecho ambiental. En todo caso, la incapacidad de la ciencia para producir respuestas satisfactorias a todas nuestras preguntas tiene manifestaciones evidentes en la gran cantidad de nuevas tecnologías (médicas, alimentarias) cuyos efectos son imposibles de predecir por completo. Como vimos en el capítulo anterior, esa es una de las razones que han llevado a toda una generación de sociólogos a caracterizar las sociedades contemporáneas como *sociedades de riesgo*.

De hecho, hay en el derecho ambiental un intento muy serio de hacerse cargo del problema de la incertidumbre científica, a través del *principio precautorio*, según el cual la inexistencia de pruebas irrefutables sobre el efecto ambiental que pueda producir una actividad, no es razón para no adoptar medidas preventivas respecto de ella. Por desgracia, la adopción de ese principio no elimina sino tan sólo modifica el problema de la incertidumbre, ya que la opción de no hacer nada (por ejemplo, no autorizar una tal actividad) puede tener también efectos ambientales imponderables.¹⁰⁸

En segundo lugar, la ciencia cambia constantemente. Lo que hoy nos ofrece como fuente de certidumbre, mañana resulta cuestionado por nuevos argumentos científicos. El asunto es simple cuando, en el terreno del derecho, se trata de una dirección, digamos ascendente, o sea cuando del trabajo científico se derivan parámetros normativos cada vez más exigentes, pero se vuelve muy problemático (y a veces penosamente anticlimático) cuando lo que se descubre es que el parámetro había sido sobrestimado. En México el error de haber incluido en una norma sobre confinamientos de residuos peligrosos el requisito de que estos debían ubicarse a más de veinticinco kilómetros de cualquier centro de población (cuando en los países que se suponen las más exigentes esos confinamientos operan regularmente en medio de grandes aglomeraciones urbanas sin que se hayan acreditado riesgos dignos de consideración) hace sumamente difícil que cualquier comunidad acepte una de esas instalaciones. Claramente, no estamos ante un error de la ciencia, pero es la ciencia la fuente de legitimidad de la norma. El argumento científico, el único imaginable en un caso así, se vuelve imposible frente a quienes habían construido su seguridad a partir del parámetro anterior; porque la fuente de esa seguridad era la ciencia.

En tercer lugar, en el terreno del derecho no se plantean los problemas científicos en estado puro, sino asociados con cuestiones de otro género (éticas, económicas, estéticas...), por lo que el peso específico del argumento científico no se puede predecir de antemano. La autoridad científica no es algo que pueda sopesarse junto con (es decir, al lado de) esos otros factores, sino que más bien está profundamente imbricada con ellos. ¿Dónde empieza el argumento científico y termina el afán estético en la decisión de

¹⁰⁷Típicamente, averiguar las causas de una mortandad de delfines se vuelve muy complicado cuando los cadáveres ya están descompuestos al momento de tomarles muestras de tejidos.

¹⁰⁸ Impedir la aplicación de una nueva tecnología supone seguir usando la anterior; el problema es precisamente la dificultad de distinguir cuál es la más dañina. El asunto es particularmente grave cuando se trata de la producción de alimentos.

proteger el área donde vive la guacamaya roja? ¿Cuál es la cientificidad detrás de la afirmación de que un paisaje es único?¹⁰⁹ ¿Cuál es el límite entre el interés de proteger un ecosistema y el prejuicio en contra de cierto tipo de desarrollos inmobiliarios?¹¹⁰ Desde luego, sería absurdo negar la importancia de los componentes no científicos de muchas de las respuestas que produce la práctica jurídica ante preguntas como esas, sobre lo cual volveré más abajo.

Ahora bien, decir que la búsqueda de referentes científicos para orientar las normas ambientales resulta problemática, no significa en modo alguno afirmar que dicha búsqueda haya dejado de tener sentido o que haya que refundar la ciencia sobre bases completamente diferentes. En la gestión ambiental se utilizan en forma exitosa referentes científicos de manera rutinaria¹¹¹ e incluso quienes se muestran más escépticos frente a la ciencia al final reconocen que las luchas ambientales en muchos casos se ven beneficiadas con la existencia de parámetros establecidos en normas jurídicas, que derivan del trabajo científico¹¹² - salvo cuando los propósitos de proteger la salud y el medio ambiente se consideran secundarios respecto de otras reivindicaciones más generales, como es frecuente encontrar en las disposiciones visionarias en el campo ambiental. Y no hace falta hurgar en las evidencias para acreditar tal o cual mejora marginal: recordemos que la revolución sanitaria que emprendieron las sociedades industriales a partir de la mitad del siglo diecinueve (que es el antecedente del moderno derecho ambiental) fue tan exitosa, que les permitió nada menos que alterar su dinámica demográfica (Laski, 1935). Pero reconocer la importancia histórica de este proceso no significa mantener las mismas expectativas que predominaban en el pensamiento jurídico a lo largo del siglo XIX en torno a la ciencia. Extraer la verdad de la ciencia y traducirla a normas jurídicas no es como ir a recoger flores en un campo bien ordenado. Creo que tienen razón quienes sostienen que por lo general es posible llegar a decisiones racionales, aún cuando reconozcamos que vivimos en un mundo marcado por la incertidumbre (Farber, 1999); lo que no es posible es orientar el sentido de todas esas decisiones a través de ordenamientos generales.

Lo anterior me lleva a la otra gran fuente de indeterminación del derecho moderno. Me refiero a los límites de la razón para establecer criterios universales de legitimidad. Se sabe que, más que la razón, existen *diferentes maneras de razonar* frente a un problema determinado. El problema aparece bajo diferentes formas. Unas veces, se trata de conflictos entre la racionalidad técnica y la voluntad racionalizada de una colectividad, conflictos que en materia ambiental se observan en dos situaciones recurrentes. Una es la resistencia de las comunidades locales en contra del establecimiento de instalaciones riesgosas en su territorio, que ha podido expresarse exitosamente a través del derecho. El

¹⁰⁹ Cuando se protege un área porque es única en el territorio nacional, se olvida aquello de que los ecosistemas no reconocen fronteras, se está actuando, con toda legitimidad, desde la lógica del estado y la cultura nacionales y no desde algún razonamiento científico.

¹¹⁰ Como es bien sabido, hay desarrollos más (políticamente) correctos que otros.

¹¹¹ La vida cotidiana en las sociedades contemporáneas sería impensable sin la cantidad de investigación científica que está incorporada en los sistemas expertos de los que dependemos cada vez más.

¹¹² Cuando los vecinos de una planta altamente contaminante lo único que tienen para preservar su salud es el parámetro de máximo permisible establecido por una norma jurídica, lo que los puede liberar de esos efectos es la norma, cuya racionalidad depende del proceso científico que dio lugar al parámetro.

triumfo del llamado síndrome NIMBY¹¹³ es el mejor ejemplo de que la voluntad popular puede ser la fuente de legitimidad de una norma jurídica ambiental - en este caso, la decisión de una colectividad local en contra de una instalación peligrosa. La razón que se pueda esgrimir desde otra perspectiva geográfica (la del interés nacional, por ejemplo) puede no ser suficiente para pasar por encima de la voluntad de una comunidad local. En el extremo, esta última no tiene que dar más razones que su propia voluntad para imponerse en el terreno del derecho, siempre que cubra ciertos requisitos procedimentales¹¹⁴.

En un sentido inverso, en el campo ambiental será difícil que se acepte como legítima la voluntad de una comunidad que ha decidido atraer a un proyecto que le proporcionará empleos, sin importarle los daños que pueda provocar al ambiente. Cualquier simpatizante de la causa favorecerá una solución jurídica en la que alguna instancia superior, como el gobierno nacional o subnacional correspondiente, haga valer (es decir: imponga) una razón científica con la ley en la mano, por encima de la voluntad popular.¹¹⁵ Habrá oportunidad de ver, en el capítulo cuarto, el modo en que las organizaciones ambientalistas mexicanas han preferido un derecho ambiental centralizado a uno descentralizado precisamente para hacer valer ese tipo de razonamientos.

Una de las grandes aspiraciones de la primera ilustración fue la de hacer coincidir en la ley la razón con la voluntad (Kahn, 1999). Si bien desde un principio existió una cierta tensión entre ambas (otra vez Rousseau es el mejor ejemplo), a lo largo del siglo diecinueve predominó, en el pensamiento jurídico, la idea de que sería posible someter la voluntad a la razón. A través de la educación, los pueblos aprenderían a querer lo que de acuerdo con la razón era bueno para ellos. Hoy sabemos que la razón y la voluntad no siempre nos llevan en la misma dirección, y también sabemos que ambas pueden ser temibles cuando se presentan de manera intemperada: la voluntad popular, cuando decide prescindir de jueces y/o políticos corruptos y autoriza cambios a la constitución para darle todo el poder al líder; la razón, cuando a nombre de un proyecto elaborado con la mejor ciencia decide que no hace falta consultar al pueblo.

Con todo, donde aparecen de una manera más evidente los límites de la racionalidad del derecho moderno, es en la dificultad para justificar racionalmente la aplicación de penas corporales mediante el sistema criminal. No hace falta ir muy lejos para constatar que el optimismo del estado de bienestar respecto de la posibilidad de rehabilitar al reo a través de métodos científicos ha perdido casi toda su fuerza. *Clockwork Orange*, de Stanley Kubrick, es un ejemplo entre muchos del malestar que ha generado el sistema penitenciario regenerador y existe una amplia bibliografía que ilustra lo difícil que resulta, hoy en día, elaborar una justificación racional para la aplicación de penas corporales. En este que es el tema más escabroso de cualquier orden jurídico, porque implica autorizar el uso de la fuerza física sobre los individuos, hoy en día coexisten las teorías retributivas - es

¹¹³ Siglas en Inglés de la consigna *Not In my backyard*. Para una defensa de los derechos de las comunidades locales a oponerse a instalaciones riesgosas, véase Gerrard, 1995.

¹¹⁴ Este pequeño detalle fue lo que faltó en el caso Metalciudad, como se ve en el capítulo sexto.

¹¹⁵ La justificación más frecuente de ese tipo de razonamiento suele ser típica de la primera ilustración: Se nos dice en esos casos que la voluntad popular es producto de la desinformación o de la manipulación de intereses externos; una buena educación ambiental (para producir la consabida toma de conciencia) finalmente llevarán a todas las comunidades locales a desear lo mismo que el virtuoso ciudadano global. Por lo pronto no se autoriza y punto.

declarar, las que no encuentran más justificación que la necesidad de dar "su merecido" a los delincuentes- con las teorías abolicionistas, para las cuales no existe justificación alguna para las penas corporales (Duff y Garland, 1994). Volviendo a nuestro tema, uno de los indicios más elocuentes de la consolidación del campo ambiental, es declarar, de un espacio social donde la definición del problema ambiental predomina sobre cualquier otra consideración, es precisamente la ligereza con la que dentro de él se proclama la necesidad de incrementar la dureza de las penas aplicables a los delitos ambientales, sin hacerse cargo de los efectos paralelos de todo tipo que ello acarrea, tal como queda documentado en el capítulo quinto¹¹⁶.

Después de todo, en la experiencia jurídica contemporánea, fuera y dentro del mundo académico, el problema de los límites de lo racional es un lugar común. Cuando se habla, por ejemplo, de los conflictos por los usos del suelo en los Estados Unidos de América, una referencia obligada es la opinión del juez que afirmó que "el derecho no puede desentenderse de la importancia real de lo ilógico en los asuntos humanos"¹¹⁷. Pero también en el mundo académico existe un creciente interés sobre el tema de la experiencia y, en particular, de las emociones, tanto en la sociología jurídica general (Cotterrell, 1991) como en la teoría del derecho (Díez-Picazo, 1993) así como en el propio derecho ambiental (Lange, 2002*).

Así, la indeterminación del derecho no solo aparece como un problema para los profesionales del derecho. En el campo ambiental, se produce una tensión entre una disposición correctiva y una punitiva cuando se hace público que una norma ambiental ha sido infringida. Aquí conviene volver al concepto de *necesidad forense* que Mary Douglas llevó a los estudios sobre riesgo y que he mencionado en el capítulo primero. Según ella, en todas las sociedades existe la necesidad de procesar las calamidades en un ámbito social específico - un *foro*. Bien pensada, esta es una idea sumamente útil para observar el modo en que, también en sociedades altamente complejas, procesamos las calamidades ambientales; llevar las cosas al terreno del derecho es la manera de responder a esa necesidad forense.

Al poner nuestra mirada en la necesidad forense, nos podemos concentrar en el conjunto de significados sociales que se hacen presentes en la aplicación de la ley ambiental cuando alguien la ha infringido¹¹⁸. En los diferentes capítulos de este trabajo trato de analizar el sentido social del derecho ambiental a partir de la tensión entre visionarios y pragmáticos. Pero esas son disposiciones genéricas de los actores frente al derecho ambiental y describen apenas una especie de punto de partida del debate ambiental. Dominan cuando se habla de los problemas ambientales en general e incluso de la forma como esos problemas deben traducirse a normas jurídicas. Sin embargo, la cuestión se transforma radicalmente cuando ya no se trata de una discusión genérica, sino que se ha producido una calamidad. Una de las propuestas de este trabajo, que quiero

¹¹⁶ En la experiencia de la Profepa (1994-2000) fueron vanos los intentos por convencer a los diputados (mediante cursos organizados especialmente para ellos en el Instituto Nacional de Ciencias Penales) de la conveniencia de adoptar el enfoque del derecho penal mínimo (Ferrañoli, 1997).

¹¹⁷ "Dissent opinion", en Goldman v. Crowther, citado por Babcock, 1966, 19.

¹¹⁸ En particular, nos ayuda a registrar esa tensión sin tener que calificar a la disposición punitiva como irracional o a la disposición correctiva como cínica, así como a apreciar la complejidad del horizonte cultural en el cual la aplicación de la ley adquiere significados específicos para los actores del campo ambiental, que es el espacio social donde se elabora la legitimidad social del derecho ambiental.

destacar desde ahora, es que cuando se trata de la aplicación de la ley ambiental, es decir, cuando se trata de ejercer la vicidencia (simbólica, física o económica) del estado sobre alguien que ha infringido la ley, las disposiciones de los actores del campo dejan de estar regidas por la tensión visionarios/pragmáticos y pasan a ordenarse de acuerdo a una tensión diferente: la que enfrenta a *correctivos* y *punitivos*. Desde luego, los actores siempre encontrarán razones para justificar tanto una postura como la otra.

Esto es, quienes ante un problema prefieren "dar facilidades" al infractor para que corrija su incumplimiento son portadores de una disposición (y argumentan una racionalidad) diferente y opuesta de la de quienes prefieren el castigo ejemplar. La oposición entre ellas suplanta a la que existe entre visionarios y pragmáticos porque la discusión sobre la cuestión ambiental ha pasado a un segundo plano y es sustituida por un asunto de otra naturaleza: el ejercicio del poder del estado. El legislador sabe de antemano que algunas soluciones serán más populares que otras y que ciertos sectores preferirán soluciones punitivas en unos casos y no en otros. Pero, debido entre otras cosas al principio de igualdad ante la ley, no puede incorporar sus propias preferencias en el texto legal. Desde el punto de vista de los actores del campo ambiental, esto reduce las posibilidades de predecir cuál solución tendrá más éxito, por lo que constituye un elemento más de indeterminación del derecho.

Hay muchas formas de hacerse cargo de las diversas fuentes de la indeterminación del derecho - así como la hay también para desentenderse de ella- y no me propongo analizarlas aquí. Trato simplemente de presentarlas como parte de las condiciones reales de existencia del derecho ambiental. Con Luhmann, es posible resumir todas ellas mediante el concepto de complejidad: es esta última, como condición ineludible del mundo contemporáneo, lo que trae consigo la indeterminación del derecho. En todo caso, fue esa condición lo que originó los principales cambios en el pensamiento jurídico occidental desde las primeras décadas del siglo veinte. El realismo jurídico en los Estados Unidos de América y el pluralismo jurídico y la escuela del derecho viviente en Europa, no aparecieron como simples modas intelectuales, más bien fueron maneras de reaccionar ante experiencias que resultaban desconcertantes porque no coincidían con la doctrina jurídica heredada del siglo XIX¹¹⁹: jueces que actúan de manera impredecible, normas administrativas con contenidos que cambian constantemente e invaden la libertad de los agentes económicos (legislación sanitaria y urbanística, rentas congeladas), pactos sociales que generan normas fuera de los procesos parlamentarios. Para dar una idea de la importancia del asunto, vale la pena hacer notar que, mientras en el debate jurídico norteamericano de los años treinta, el principal intento de comprender esos fenómenos, es decir el realismo jurídico, fue criticado por promover un relativismo axiológico que se podía utilizar para justificar cualquier régimen totalitario (Purcell, 1969), por su parte, en Europa, uno de los juristas que más se aferró a la idea de que se debía restringir la libertad de los jueces para interpretar la ley fue quien sí apoyó a la dictadura de manera activa, nada menos que Carl Schmitt¹²⁰.

¹¹⁹ En el mismo sentido, dice Teubner que ambas corrientes "...deberían interpretarse como corolarios metodológicos de la rematerialización del derecho formal" (Teubner, 2000, 141).

¹²⁰ Según William Scheuerman, "para Schmitt, la bancarrota del derecho liberal necesitaba una alternativa autoritaria de derecha. Después de 1933, de manera desastrosa, Schmitt trató de resolver lo que hoy es ampliamente conocido... como la 'crisis de la indeterminación del derecho' - formulando una alternativa nacionalsocialista a la doctrina liberal" (Scheuerman, 1999, 2).

El problema de la indeterminación del derecho sigue en el centro de la reflexión Jus - filosófica.¹²¹ Y debo insistir en que, si lo he traído a cuento, ha sido sólo para señalar el contraste entre el pensamiento jurídico contemporáneo y las expectativas dominantes en el campo ambiental - alimentadas por las formas dominantes de enseñanza del derecho. Pero debo hacer una aclaración aún más importante: señalar el problema no significa adoptar el escepticismo típico de los *critical legal studies*¹²². Que el derecho sea indeterminado no quiere decir que sea *Indeterminable*. En el capítulo quinto trataré de mostrar que, a pesar de que la práctica del derecho ambiental está llena de incertidumbres, es posible construir soluciones que le den sentido. Lo que no siempre es posible es predecir de antemano (esto es, a través de normas generales) cuál será la mejor respuesta jurídica para todos los casos, aunque en cada uno de ellos sea posible distinguir una respuesta mejor que las otras -claro, una vez que se presentan. Como veremos a continuación, diversas corrientes del pensamiento social contemporáneo apuntan hacia los procedimientos como el lugar donde se pueden buscar esas respuestas, aunque otras encuentran ahí el lugar donde se pierde el sentido del derecho.

EN EL REINO DE LOS PROCEDIMIENTOS

El análisis de la juridificación por medio de la legislación nos ha llevado al tema de la indeterminación del derecho. En este apartado me ocupo de la segunda forma de la juridificación, es decir, la que se produce cuando los casos individuales son llevados al terreno del derecho. La llamada *procedimentalización* de los asuntos públicos ha adquirido un lugar privilegiado en el pensamiento social contemporáneo, ya que es en los procedimientos donde se resuelven las dudas acerca del propio orden jurídico y donde él mismo aparece como la última palabra ante el conflicto. Una vez que la sociedad moderna "se ha despojado de las certezas colectivas de la religión y la metafísica" (Habermas, 1991, 37) y que su creciente complejidad hace imposible el tratamiento de los problemas por medio de normas sustantivas de carácter general, la única posibilidad de encontrar soluciones razonables a los conflictos parece estar en los procedimientos. Para poner el asunto en una nuez: una vez que confluimos en ellos, estamos aceptando de antemano la validez de sus resultados.

Antes de revisar el vínculo entre nuestro tema y la teoría sociológica, conviene recordar que la práctica del derecho está organizada a través de los procedimientos. No importa qué tan buena sea la definición de una norma sustantiva plasmada en un texto legal, las intenciones que la han inspirado pueden quedar distorsionadas en la práctica si los procedimientos no son los adecuados; inversamente, muchas veces no importa que esa definición sea deficiente, los procedimientos nos proporcionan la oportunidad para hacernos cargo de esa deficiencia. Habrá más de una oportunidad, en los capítulos que siguen, para mostrar que, si el derecho ambiental significa algo en la práctica, ese significado se construye en el contexto de los procedimientos jurídicos, ya que en ellos se hacen efectivas las condiciones que restringen, al tiempo en que posibilitan, las soluciones

¹²¹ Al tiempo que escribo esto aparece en la revista *Isonomía* (abril de 2003) un artículo de Bullgyn sobre la relación entre el juez y las normas generales.

¹²² Sobre el desarrollo de esa escuela y su relación con el realismo jurídico, véase Altman, 1986 y Duxbury, 1995.

que realmente están al alcance de los participantes. Y no me refiero a las condiciones extra-jurídicas que enfrenta el derecho ambiental (es decir, a las de carácter tecnológico, político o cultural) sino a las de carácter estrictamente jurídico. Estas últimas, que rara vez son detectables con la sola lectura del texto de la ley, se hacen evidentes cuando observamos el modo en que los procedimientos redefinen (filtran, seleccionan, recrean) los problemas ambientales que son llevados al mundo del derecho.

En el capítulo quinto se analizará uno de los rasgos que distinguen al derecho ambiental mexicano de otros regímenes del resto de América Latina, o sea el hecho de que, *entre nosotros, la aplicación de las normas ambientales tiene lugar casi exclusivamente a través de procedimientos de carácter administrativo*, lo que si bien puede incrementar los niveles de cumplimiento de la ley, rara vez contribuye a la legitimidad del derecho ambiental, es decir, a su aceptación por parte de los actores relevantes del campo ambiental. Como se verá a continuación, este problema ha estado en el centro del debate sociológico en los últimos años. Aclaro que no trato de ofrecer un análisis exhaustivo de la discusión teórica sobre el tema, sino solo de mostrar que lo que a veces parece un rasgo típico de nuestro subdesarrollo es una tendencia general del derecho en las sociedades complejas de hoy. Una vez que reconocemos esas tendencias generales, estamos en mejores condiciones para distinguir lo que sí son particularidades de nuestra situación, o de cualquier otra.

El primero en explorar de una manera sistemática la cuestión de los procedimientos en el contexto de la sociología del derecho fue Niklas Luhmann, uno de los sociólogos más polémicos de nuestro tiempo. En un texto escrito a fines de los años sesentas, titulado precisamente *Legitimación por el procedimiento* (Luhmann, 2001 [ed.]), el autor presenta uno de sus primeros intentos por aplicar la teoría de sistemas al análisis del derecho, partiendo de una crítica a la teoría clásica, según la cual el propósito de los procedimientos jurídicos era determinar la verdad en un asunto determinado - recordemos que quien jura tiene que decir no solamente la verdad, sino "toda la verdad". Lo que Luhmann propone es que, en sociedades altamente complejas, el derecho no puede hacerse cargo de todo lo que ocurre en el mundo social, por lo que los procedimientos adquieren una autonomía tal, que se constituyen en verdaderos sistemas. Como tales, ellos se caracterizan por establecer una diferencia con su ambiente. "Ambiente" que no es otra cosa que el mundo social. Para que los procedimientos puedan cumplir su función (que consiste en "elaborar una decisión puntual obligatoria", *id.*, 34), tienen que reducir la enorme cantidad de elementos que provienen del entorno y procesarlos de acuerdo con la lógica que los define en tanto que sistemas. Así por ejemplo, al pasar por alto los roles que los participantes puedan jugar en otras esferas de la vida¹²³, el procedimiento conduce a decisiones que implican una simplificación de lo social, pero que son viables precisamente por eso.

Ya no se trata, entonces, de encontrar *la* verdad. Lo que se necesita ahora es lograr que quienes resultan perdedores como resultado de los procedimientos acepten su condición de tales. Para Luhmann los procedimientos contribuyen de una manera tan decisiva a lograr dicha aceptación, que la legitimidad misma del orden jurídico tiene que ser objeto de una nueva definición:

¹²³ Hechos tan reales como ser mujer, ser violonchellista o ser miembro de determinado partido, son en principio irrelevantes en un procedimiento jurídico. Cuando la autoridad otorga relevancia a alguno de esos hechos, simplemente está operando fuera del paradigma jurídico de la modernidad.

Es posible concebir la legitimidad como una disposición generalizada a admitir, dentro de ciertos límites de tolerancia, decisiones de contenido aun indeterminado (Luhmann, 2001, 20, cursivas en el original)

Ese contenido "aun indeterminado" del orden jurídico es precisamente el que no podemos determinar de antemano en la ley y cuyos efectos prácticos sólo conocemos como resultado de un procedimiento. Si los contenidos materiales del derecho se vuelven cada vez más inciertos, los procedimientos tienen una lógica más previsible, y su aceptación es producto de un proceso de aprendizaje en el que se construye la disposición a la que se refiere el autor, y que para él se convierte nada menos que el fundamento de la legitimidad del orden jurídico. El argumento está íntimamente relacionado con otro asunto que con el tiempo se convertiría en uno de los temas centrales (y más polémicos) de la obra de Luhmann: la autopoiesis o el carácter autorreferencial de los subsistemas sociales. Según su versión de la teoría de sistemas, que por cierto se inspira directamente en modelos provenientes de la biología¹²⁴, la diferenciación propia de las sociedades complejas se expresa en la existencia de sistemas (la economía, la política, el derecho....) cuya característica fundamental es su capacidad para diferenciarse de su entorno a partir de códigos que son propios a cada uno de ellos. En el caso del derecho, las expectativas que los seres humanos depositamos en el sistema jurídico, y que para Luhmann constituyen "ruido" respecto de dicho sistema, tienen que ser procesadas al interior del mismo de acuerdo con los códigos propios del derecho. Para poder reducir la complejidad de su entorno, los sistemas no pueden responder más que a su manera.

El planteamiento de Luhmann resulta sumamente atractivo para quienes nos interesa saber qué pasa cuando las expectativas dominantes en una sociedad (como en el caso de las expectativas sobre la cuestión ambiental) son llevadas al mundo del derecho. Lo que se pregunta el autor es precisamente eso: ¿cómo procesa el sistema jurídico lo que proviene de su entorno social? En particular, nos propone observar el modo en que la lógica del orden jurídico *reduce* la complejidad de la experiencia de los individuos. El problema es que, sobre todo en trabajos posteriores, el autor parece haber ido demasiado lejos en su postulado de que el derecho como sistema sólo puede responder al entorno bajo su propia lógica y que esa lógica se reduce a la dicotomía legal/ilegal. Es precisamente en *Comunicación Ecológica*, su obra dedicada a la cuestión ambiental (Luhmann, 1989) donde, tratando de descalificar las expectativas que suelen depositarse en el derecho ambiental, reduce a un mínimo (prácticamente insignificante) la función del derecho:

... el derecho reacciona sólo a su manera específica como sistema a la exposición de peligros ambientales, y no hay garantía de antemano de una proporción adecuada o de una reacción causal exitosa al peligro. La forma en que el derecho programa su código, es decir en que lo traduce a las condiciones de la acción correcta, se fija en el tiempo futuro perfecto. Se imagina una acción como realizada en el futuro. Esta es la base de la relación profunda del derecho con la libertad. Los eventos ocurren por sí mismos. La ley simplemente establece cómo deben ser tratados si ocurren, por lo que la forma básica del derecho sigue siendo el programa condicional, no importa cuánto se hable de 'metas' en el derecho ambiental (Luhmann, 1989, 66).

¹²⁴ Sus referencias obligadas eran los trabajos de Francisco Varela y Humberto Maturana que, por cierto, se utilizan para alimentar interpretaciones muy diferentes a la de Luhmann en los debates sobre epistemología y medio ambiente (véase por ejemplo: Escobar, 2004).

De entrada, me interesa hacer notar que el autor nos recuerda un asunto que suele pasarse por alto en el campo ambiental al momento de redactar o de analizar un texto jurídico cualquiera: que los textos jurídicos no pueden ser vistos como la causa de los comportamientos deseados, sino sólo como un repertorio al alcance de los actores para actuar frente a determinados eventos cuando ellos se presentan. Pero de ello no se deduce la irrelevancia de dichos textos: bajo las condiciones sociales que suelen acompañar a la vigencia de un estado de derecho, la existencia de los mismos significa toda la diferencia.

Por otra parte, parece haber un rechazo a la materialización del derecho que, como hemos visto, es uno de los aspectos fundamentales de la experiencia jurídica de la modernidad, o sea a la proliferación de normas jurídicas surgidas de la pretensión de ordenarnos qué hacer y que está fuertemente asociada al estado de bienestar. En lugar de reconocer la existencia y relevancia de una enorme cantidad de normas sustantivas que sí tienen un sentido claro, Luhmann opta por ridiculizar las metas que suelen proclamarse en los textos legales, cuya ambigüedad somos los primeros en señalar.

No hay duda de la importancia de un análisis que nos alerte sobre las enormes dificultades que enfrenta la aplicación de las reglas materiales, más aun cuando se trata del tipo de metas establecidas en las leyes ambientales que no proveen criterios suficientes para decidir los casos difíciles, todo lo cual convierte en ilusorias las expectativas que ellas pueden despertar. Pero resulta difícil de aceptar la noción de que la única respuesta significativa del derecho corresponda al código binario legal/ilegal, así como la negación de la relevancia de todo contenido material que exprese expectativas sobre qué hacer. Una cosa es reconocer, como lo he hecho en el apartado anterior, las múltiples fuentes de incertidumbre que caracterizan al derecho y otra muy distinta negar la importancia de cientos (a veces de miles) de normas jurídicas con contenido material, que forman parte de los órdenes jurídicos contemporáneos y que se aplican de manera rutinaria en cualquier país con un derecho ambiental mínimamente desarrollado¹²⁵. En muchas partes del mundo hemos podido librarnos de químicos persistentes mediante la prohibición de su producción, reducir las emisiones de al menos algunas fuentes de contaminación a través de reglas de contenido preciso, proteger especies de flora y fauna mediante la prohibición de su captura. Como esos hay cientos de ejemplos de normas sustantivas a través de las cuales se ha enfrentado, en muchas áreas con éxito, el deterioro del ambiente.

Luhmann tiene toda la razón al alertarnos sobre las peculiaridades del tipo de respuesta que produce el derecho a las expectativas que en él se depositan. Pero aun si la última palabra del máximo tribunal de un país se expresa en el código binario del derecho, y por ello apenas consiste en declarar legal o ilegal algo que ya ocurrió, esa declaración suele tener, si la rastreamos hacia atrás, un referente de carácter sustantivo y suele tener también efectos de carácter práctico: ¿es correcta o no la autorización que se otorgó para realizar una obra determinada? ¿Es correcto que la instalación x siga manejando sustancias que una norma ambiental caracteriza bajo cierta categoría? A pesar de que la última palabra del juez sólo se refiera a si es legal (o no) el acto previo de otra autoridad

¹²⁵ Esta afirmación puede dar lugar a una discusión sobre lo que Luhmann realmente quiso decir. Mi único argumento consiste en señalar que en todo *Comunicación Ecológica* no pude encontrar una sola referencia al tipo de normas materiales que he señalado.

que prohibió o permitió una de esas actividades, con mucha frecuencia tiene un efecto regulatorio de tipo material¹²⁶.

Quizá lo que Luhmann nos propone es una reflexión sobre los límites de la regulación jurídica y es verdad que esa es una reflexión pertinente cuando se trata de pensar en ellos. El problema, al menos con *Comunicación Ecológica*, es que parece estar construida exclusivamente como observación de esos límites. El riesgo que esto implica es el de convencernos de que ellos son tan estrechos que no vale la pena considerar el margen que hay entre ellos. Al igual que, entre la segunda mitad del siglo diecinueve y la primera del veinte, muchos observadores de la cuestión social, llevados por la fuerza de sus convicciones teóricas, pasaron por alto los efectos de la revolución sanitaria que cambió nada menos que las tendencias demográficas de las sociedades industrializadas (con la aplicación de unas cuantas normas sustantivas, por cierto) hoy corremos el riesgo, si sólo viéramos al derecho con la mirada de Luhmann, de no registrar los cambios que ocurren con la aplicación rutinizada de una cantidad enorme de normas jurídicas con contenidos materiales que en principio son aceptables para todos.

En un plano más general, la crítica que ha suscitado la propuesta luhmanniana y que ha marcado el debate socio-jurídico por varias décadas, al menos ahí donde la sociología alemana ejerce alguna influencia, tiene que ver con que se trata de una versión radical de la teoría de sistemas, en la que el derecho aparece como un sistema que sólo puede reaccionar a su entorno refiriéndose a sí mismo a través de su propio código, con lo que pierde toda conexión con las expectativas normativas que surgen del entorno social. Es la expresión última del desencanto sociológico.

En el extremo opuesto está la postura de Jürgen Habermas quien, como decía antes, ha construido uno de los intentos más notables del pensamiento contemporáneo por rescatar la posibilidad de justificar racionalmente el orden jurídico. En su debate con Luhmann, insiste en que existe una continuidad entre el derecho y las expectativas normativas de la sociedad. Pero lo interesante es que, a pesar de las divergencias, también él coloca a los procedimientos en el centro de su propuesta.

La legalidad sólo puede producir legitimidad en la medida en que el orden jurídico reacciona frente a la necesidad de fundamentación surgida de la positivización del derecho, y *reacciona de modo tal que se institucionalizan procedimientos jurídicos de decisión que son permeables a los discursos morales* (Habermas, 1991, 39, cursivas mías).

Sería inútil intentar aquí siquiera una síntesis apretada del modo en que Habermas construye un marco teórico para formular un paradigma procedimentalista del derecho. Baste con señalar el lugar prominente que en ese marco ocupa el reconocimiento de las enormes dificultades que existen para que el derecho se haga cargo de la complejidad de la sociedad contemporánea, lo que significa también reconocer el peligro de una sobrecarga del derecho por un exceso de contenidos materiales. No es casual que, para

¹²⁶ Por ejemplo, una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte puede referirse exclusivamente a si las legislaturas de los estados están habilitadas (o no) para imponer limitaciones a la propiedad. Al parecer se pronuncian sólo sobre una atribución y no sobre su contenido – el derecho se refiere a sí mismo; pero el conflicto ambiental que dio lugar a la tesis (que será resuelto conforme a ella y que se originó fuera del mundo del derecho) tendrá con la sentencia una solución de carácter material: la autoridad que negó un permiso debe otorgarlo y por lo tanto el contenido material de la norma es efectivo: la obra está autorizada.

ilustrar este problema, sus seguidores acudan a los problemas ambientales como una de sus referencias favoritas:

...la resolución de los conflictos será más fácil entre más puedan los miembros del grupo limitar sus esfuerzos discursivos a unas cuantas demandas. Por ejemplo, si no se ponen de acuerdo sobre cómo manejar mejor un riesgo ambiental, ellos tienen más posibilidades de llegar a un acuerdo si sólo tienen que resolver una cuestión empírica acerca de la efectividad de dos estrategias alternativas y no se ponen a discutir sobre cuestiones de justicia.... llegar a un acuerdo comunicativamente requiere el respaldo de un consenso en materias que no son problemáticas para los miembros del grupo (Rehg, 1998, Xvi).

Lo que voy a ilustrar en los capítulos que siguen es la dificultad que existe para que los actores acepten precisamente eso: reducir la definición de los problemas ambientales. La disposición pragmática que esto exige debe enfrentar a la disposición visionaria que domina el campo ambiental y que no se puede hacer desaparecer con un simple conjuro al "fundamentalismo", como suelen intentar los tecnócratas. La tensión entre esas disposiciones es nada menos que el origen de la complejidad que caracteriza al tratamiento jurídico de la cuestión ambiental. El riesgo de una sobrecarga del sistema jurídico (es decir, que se depositen más expectativas de las que se pueden satisfacer a través de él) deriva de la movilización social que es al mismo tiempo el fundamento de su legitimidad. Esa es una de las paradojas del derecho ambiental.

Vale la pena recordar que, a pesar de su carácter abstracto, los debates entre los autores citados están marcados por un asunto históricamente acotado: la crisis del estado de bienestar. Por ello terminan refiriéndose al papel de la administración pública en la gestión de los problemas sociales. Para Habermas, la intención detrás del paradigma procedimentalista del derecho que propone no es otra que

domar el sistema económico capitalista, es decir, reestructurarlo social y ecológicamente de manera tal que se pueda controlar [desde la perspectiva de los derechos] el empleo del poder de la administración (Habermas, 1998, 410).

Es precisamente en torno a los procedimientos administrativos donde más se ahondan las divergencias entre los dos autores. Si bien, como hemos dicho, Luhmann se ocupó de la fuerza legitimadora que tienen los procedimientos, él se refería sobre todo a los procedimientos judiciales, y al mismo tiempo sostuvo que los procedimientos administrativos *no* pueden generar legitimidad. En *Legitimación por el procedimiento* no sólo afirma que *no debemos*¹²⁷ esperar que ellos produzcan legitimidad, sino que incluso le parece superflua la obligación que suele imponerse a los órganos del estado para hacer explícita la justificación de sus actos¹²⁸. Los funcionarios sólo deberían preocuparse por la eficacia y no por explicar a los ciudadanos las razones de su proceder. Como veremos en el capítulo quinto, en esto muchos funcionarios mexicanos parecen luhmannianos convencidos. Lo que les importa, en el mejor de los casos, es que las cosas "salgan bien", no que los ciudadanos comprendan porqué se actuó de una manera y no de otra.

¹²⁷ Por cierto en un tono sorprendentemente normativo para un sociólogo tan poco comprometido. Luhmann, 2001, 209.

¹²⁸ Entre nosotros, la necesidad de "fundar y motivar" los actos de la autoridad que afectan "la esfera jurídica de los particulares" es algo que conoce bien cualquier burócrata medianamente entrenado. Para Luhmann, eso solo es importante en caso de un litigio, no para que el destinatario entienda el sentido de la decisión. *Id.*, 208-209.

Habermas llega a conclusiones opuestas, aunque arranca de supuestos similares. Su punto de partida es reconocer la complejidad, la dependencia situacional, en una palabra, la incertidumbre en la que opera la administración pública moderna, al grado que para él esas condiciones han cambiado el sentido de la división de poderes (Habermas, 1998, 431), con lo que aparece un nuevo tipo de autonomía de la administración respecto de la ley. Ciertos aspectos (aunque no todos) de lo que entre nosotros suele ser visto como márgenes inaceptables de discrecionalidad de la administración son, según él, un rasgo característico del derecho público en las sociedades altamente complejas. Pero para Habermas esa complejidad no necesariamente anula la posibilidad de elaborar racionalmente los resultados de los procedimientos. Desde su independencia, la administración "debe decidir por sí misma cómo justifica y aplica las normas" (*id.*, 436). Ella debe sopesar "bienes colectivos, elegir entre metas divergentes y evaluar normativamente casos individuales" (440). Pero quizá tan interesante como sus argumentos teóricos sea su referencia a lo que ocurre hoy en día:

... lo que resulta llamativo en la situación actual es la amplia difusión del acceso a razones normativas que, en el esquema clásico de división de poderes, estaban reservadas al legislador parlamentario y al poder judicial (*id.*, 438).

Desde luego, tal afirmación está sujeta a una comprobación empírica, aunque sólo sea para observar las modalidades concretas que asumen esas razones en diferentes situaciones. Pero cualquiera que participe en el debate en el campo ambiental, podrá constatar que en él está más presente el afán por exigir (y en algunos casos por ofrecer) razones, que la desencantada actitud que, siguiendo a Luhmann, abandonaría la tarea con la excusa de que es imposible. Por difícil que parezca construir argumentos aceptables para justificar las decisiones, Habermas defiende esa como tarea fundamental del derecho. Refiriéndose específicamente a las normas que regulan los procedimientos de la administración pública sostiene que:

... el derecho procesal debe asumir la tarea de construir un *filtro de legitimación* dentro de los procedimientos de toma de decisiones de una administración pública que, igual que siempre, sigue orientada hacia la eficiencia (*id.*, 440, cursivas en el original)

Tal vez después de este largo recorrido haya quedado claro que, en los debates sobre el derecho que se han librado en el pensamiento social de las últimas décadas, los procedimientos ocupan un lugar crucial como espacios de legitimación del orden jurídico, en un contexto en el que la acumulación de contenidos materiales no puede ser procesada con los medios tradicionales del derecho. Pero es importante hacer notar que el giro hacia lo procedimental no equivale a negar la importancia de los contenidos materiales, sino solamente reconocer que ha habido un cambio en las condiciones institucionales bajo las cuales ellos se producen y se hacen valer. Sostener, como lo he hecho, que en el campo ambiental existen expectativas desmedidas respecto a las normas jurídicas generales significa simplemente afirmar que estas últimas no son el único medio jurídico a través del que pueden esgrimirse argumentos sobre qué hacer para proteger el ambiente.

Conviene recordar que estos debates están marcados por la dicotomía entre derecho material (asociado al estado de bienestar) y derecho formal (asociado a la tradición liberal-individualista). Una de las salidas que se han planteado para superar esa dicotomía es la idea del *derecho reflexivo*, en la que parecen caber tanto la teoría de los sistemas autopoléticos, como el afán habermasiano por mantener vínculos entre el derecho y su

significado práctico, ya que ella trata de conciliar el carácter procedimental del derecho con las necesidades de regulación material derivadas de demandas sociales como las que se refieren al ambiente. Tomando de la teoría sociológica contemporánea la idea de la racionalidad reflexiva, su exponente más conocido, Gunther Teubner, explica que ese tipo de racionalidad, la cual

...se apoya en lo que podríamos llamar una intervención mínima pero sustancial en las áreas reguladas, mediante normas procedimentales que regularían a su vez la forma de producción de las normas al interior de los distintos subsistemas sociales¹²⁹

Una explicación de esta interesante propuesta teórica nos desviaría del argumento principal de este apartado¹³⁰. La menciono únicamente para hacer notar que, entre los fenómenos jurídicos emergentes que se discuten actualmente como muestra de este nuevo tipo de racionalidad, están nada menos que las auditorías ambientales voluntarias que se convirtieron en uno de los principales instrumentos de la política ambiental en México en la década pasada y que, en Europa, constituyen uno de los referentes para el debate sobre la evolución del derecho en general.

Con el camino que hemos recorrido hasta aquí podemos volver a nuestra pregunta inicial, o sea ¿cómo es que, en el caso de México, las expectativas generadas en el campo ambiental se reorganizan al entrar al mundo del derecho y, en particular, cómo se redefinen los conflictos individuales a través de los procedimientos? Como se verá con detalle en el capítulo quinto, a pesar de que en la legislación mexicana se cuenta con cinco procedimientos jurídicos para hacer cumplir la ley ambiental, en la práctica sólo dos de ellos operan de manera regular y ambos están en manos de la administración pública federal e incluso fueron creadas por ella, no por la ley¹³¹: la verificación administrativa, que responde al esquema conocido como *command and control* y las auditorías ambientales voluntarias, que bien pueden caracterizarse como un ejemplo del emergente *derecho reflexivo*. Su análisis nos permite responder a dicha pregunta diciendo, de entrada, que la estructura procedimental de estas modalidades de aplicación de la ley influye de tal modo en los resultados (tanto en el terreno de la eficiencia como en el de la legitimidad), que la diferencia misma entre la norma y su aplicación termina por disolverse. Ambos procedimientos producen soluciones normativas de carácter material para los casos en cuestión, que no podrían establecerse de antemano en las leyes y otro tipo de normas generales.

No hay duda que cada tipo de procedimiento impone su propio sesgo en el resultado. Por un lado, el carácter inquisitorial de la verificación administrativa favorece las soluciones de tipo punitivo que, como veremos, hacen sumamente difícil dar prioridad a las mejoras en el plano técnico, que son las que reducen los riesgos ambientales, aunque pueden producir el efecto del castigo ejemplar que orienta las estrategias de una parte importante de los empresarios. Por el otro, las auditorías ambientales voluntarias, al enviar

¹²⁹ Teubner citado por Morales de Setlén Ravina, 2002, 49.

¹³⁰ Véase Teubner, 2002, el estudio introductorio de Carlos Morales en ese mismo volumen, así como la bibliografía ahí citada.

¹³¹ Es verdad que están previstos en el texto legal y que eso es indispensable para legitimarlos frente al Poder Judicial cuando sus resultados son impugnados, pero lo cierto es que no se originaron en el proceso legislativo sino en el propio poder ejecutivo. Esto nos da ya una idea de la autonomía de los procedimientos en tanto que fenómenos jurídicos.

las sanciones a un segundo plano, crean el espacio para una discusión orientada a las soluciones técnicas. Como se verá, en este último caso el costo de la eficiencia ambiental se paga en el terreno de la legitimidad.

A su vez, la posibilidad de combinar ambos procedimientos favorece el logro de metas ambientales importantes en plazos relativamente cortos, ya que la amenaza de la imposición de sanciones por la vía de la verificación se convierte en un incentivo para la realización de auditorías, cuyo carácter voluntario suele entonces ponerse entre comillas. Evidentemente, no se ha desaprovechado la oportunidad de ufanarse de lo que ha logrado con esa combinación (*Profepa*, 1998 y 2000), la cual incluso ha sido vista como un ejemplo a seguir de garrote y zanahoria por ciertas agencias y organizaciones internacionales.

La gran paradoja de esos procedimientos es que, si bien a través de ellos pueden lograrse mejoras muy importantes en el desempeño ambiental de las empresas, es decir altos niveles de cumplimiento de la ley, ello no se traduce en una mayor legitimidad del derecho ambiental. A lo largo de la década los cambios que ocurrieron en el funcionamiento de gran parte de la planta industrial del país casi no fueron registrados en el campo ambiental, donde todavía prevalece la percepción de que en México las normas ambientales son sistemáticamente ignoradas¹³².

Para entender mejor el significado de los procedimientos conviene considerar las expectativas de tres tipos de actores sociales: los directamente interesados en el cumplimiento de la ley (que van desde los vecinos afectados por una determinada actividad hasta las organizaciones sociales creadas ex profeso para la defensa del ambiente, y que suelen adoptar en el terreno del derecho el papel de "denunciantes"), los destinatarios principales de las normas ambientales materiales (es decir, los responsables de las actividades reguladas) y los funcionarios encargados de conducir los procedimientos desde la administración pública. Evidentemente, varían mucho las estructuras de sentido de cada uno de esos grupos de actores.

Comencemos por los denunciantes, cuya participación está fuertemente restringida por las características de ambos procedimientos. En el caso de la verificación, a pesar de que ellos pueden iniciarla, una vez que el procedimiento está en curso, su conducción queda en manos de la autoridad administrativa (la *Profepa*) y los denunciantes son excluidos de manera sistemática. Esta es una expresión típica del derecho administrativo en el estado moderno que, como dice Boaventura de Souza Santos, ha "organizado la distancia de los aparatos del estado frente a la ciudadanía y ha concentrado los mecanismos que reproducen esa distancia, principalmente a través de la definición de fronteras precisas para la acción del estado" (Santos, 1995, 77).

En el caso de las auditorías ambientales voluntarias, tampoco en este procedimiento existe en principio participación de terceros, aunque exista el derecho a obtener la información correspondiente. El carácter puramente administrativo de ambos procedimientos (la auditoría y la verificación) supone una exclusión del núcleo duro del campo ambiental, es decir, de quienes abrigan las expectativas más ambiciosas sobre el derecho ambiental. Esas expectativas se ven frustradas por la naturaleza misma de los procedimientos jurídico-ambientales, porque ellos solamente pueden intervenir en ellos

¹³² Como veremos, los más prominentes abogados ambientalistas tardaron más de cinco años en enterarse de qué se trataban las auditorías ambientales, a pesar de que la información sobre ellas estuvo disponible desde el principio.

desde fuera, en una posición desde la cual pueden o no ser escuchados, ya que la iniciativa y la responsabilidad recaen siempre en la administración pública¹³³. Si el papel de los actores que componen el núcleo duro del campo ambiental se reduce de tal modo al entrar al campo del derecho, no debe sorprendernos que tales procedimientos administrativos no generen la legitimidad que añora el funcionario.

Cuando consideramos a los destinatarios de las normas ambientales, encontramos que, en la medida en que se incrementa el número de procedimientos de verificación administrativa, es decir, conforme aumenta la posibilidad de que una instalación industrial sea objeto de una verificación (que a su vez pueda desembocar en una sanción), los responsables de la misma tenderán a hacer lo necesario para satisfacer los requerimientos de dicho procedimiento. Poner en orden a la empresa puede llevar a la introducción de mejoras ambientales, pero lo más importante es hacer lo necesario para evitar las peores consecuencias que pueden derivarse del procedimiento.

En el caso de las auditorías ambientales voluntarias, en la década de los noventa cierto tipo de empresas adoptó ese procedimiento en la medida en que ello les permitía programar las transformaciones necesarias para llegar al pleno cumplimiento de las normas ambientales, e incluso adoptar reglas que no son obligatorias en México. A través de ellas, en poco más de un lustro las instalaciones que generaban más del sesenta por ciento del producto interno bruto industrial del país (unas 1700 plantas) emprendieron programas ambientales con una inversión promedio de un millón de dólares cada una. Además del incentivo de evitar el otro procedimiento, que podía conducir a una sanción tan grave como la clausura, esas empresas encontraron un atractivo adicional en la obtención del certificado de "Industria limpia" que se les entrega cuando han cumplido su plan de acción. Esto puede no impresionar a muchas ONGs ambientalistas, pero sí a otros actores del campo ambiental¹³⁴.

Cuando, por último, examinamos lo que significan los procedimientos para el funcionario encargado de conducirlos, el efecto de la proceduralización del derecho ambiental es aún más claro. El tiene más de una forma de desahogar los procedimientos y el rasgo más fuerte de esa actividad es precisamente su carácter *dilemático*. En el campo ambiental, esta última cuestión no suele ser vista más que a través de la consabida lamentación acerca de la discrecionalidad burocrática, pero el asunto es mucho más interesante que eso. No se trata de una mera diferencia de grado (ir más o menos a fondo en un asunto) sino que existen opciones distintas, y muchas veces encontradas, para aplicar la ley y todas ellas pueden resultar defendibles desde el punto de vista jurídico. Como ya he dicho, esas opciones pueden tener un sentido *correctivo* o uno *punitivo* y esto no es sólo un dilema del funcionario, sino también de los otros actores participantes, tanto los denunciantes como quienes emitirán un juicio sobre la aplicación de la normativa que eventualmente será la expresión de la legitimidad (o no) del derecho ambiental. La importancia de los procedimientos radica en que la tensión entre dichas disposiciones, que implican también diferentes expectativas sobre la aplicación de la ley, sólo se puede resolver a través de ellos, y es en ellos donde se *filtran selectivamente* los asuntos ambientales para reaparecer, al final del tubo del derecho, bajo la forma de decisiones jurídicamente vinculantes. Como veremos en el caso de Metalclad, cada procedimiento

¹³³ Esos rasgos procesales han pasado desapercibidos en los procesos legislativos, donde la participación social ha insistido más en los principios que en los procedimientos, como se verá en los capítulos dos y tres.

¹³⁴ Notablemente, a los competidores así como a los medios de comunicación.

selecciona de manera diferente los elementos que habrá de incorporar para llegar a una decisión y los resultados están muy lejos de lo que se pudo prever en el proceso legislativo.

Evidentemente, una condición genérica para que los procedimientos funcionen de esa manera es el margen discrecional que la propia ley otorga (porque no puede hacer otra cosa) a las autoridades para su conducción. Ya ha quedado claro que este es un rasgo generalizado en el derecho moderno, si bien en cada país adopta variantes específicas. Aunque en México ese margen se ha sido reducido de manera notable en los últimos años¹³⁵, sigue siendo tan amplio como en cualquier otro país occidental. La innovación más importante en materia de cumplimiento de la ley de los años noventa, las auditorías ambientales voluntarias, fue posible gracias precisamente a ese margen que la propia legislación ambiental tiene a consolidar.

Lo más interesante es que las auditorías ambientales han sido objeto de un debate en los países centrales. En la obra de François Ost, por ejemplo, ellas se han convertido en la ocasión para discutir nada menos que los sistemas autopoiéticos a la Luhmann, frente a los cuales el autor esgrime la necesidad de una ética que nos indicaría el orden de prioridades dentro del cual la cuestión ambiental tendría un lugar preciso, al lado de otras necesidades sociales (Ost, 1992). En nuestro país, el debate no tiene el mismo carácter ilustrado, ya que más bien consiste en la presentación de denuncias en contra de los funcionarios encargados de realizar y supervisar las auditorías, bajo el supuesto de que han faltado a su obligación de identificar infractores y castigarlos. Pero en el fondo se trata de lo mismo, es decir, de un debate sobre el grado de autonomía de los procedimientos jurídicos respecto de los referentes de carácter sustantivo que constituyen una respuesta de carácter general a las expectativas normativas sobre el ambiente. Por mi parte, en los capítulos que siguen trataré de argumentar que, a pesar de todas las distorsiones que se producen en los procedimientos, ellos son el contexto donde se pueden producir las soluciones razonables y ello no significa aceptar una ruptura sistémica entre la práctica del derecho y la pregunta de qué hacer frente a los problemas ambientales que cada caso plantea.

Lo que, en cualquier caso ya no es sostenible, es tratar de agotar el análisis del derecho ambiental con la sola exposición de la ley, dejando a los procedimientos como un asunto secundario. En el mejor de los casos, ese ejercicio revela sólo una parte (claramente la menos problemática) del modo en que nuestras expectativas se han convertido o pueden convertirse en normas jurídicas.

NUESTRAS CONDICIONES

Hasta aquí llega mi intento por ubicar en el contexto de los debates de la sociología contemporánea a los rasgos más sobresalientes de la juridificación de la cuestión ambiental en México. Creo que el esfuerzo vale la pena porque nos permite pensar nuestra experiencia en el contexto más amplio de las sociedades altamente complejas de nuestra era. Sin embargo, quedarnos ahí trae consigo el riesgo de pensar que la nuestra es una sociedad típicamente moderna, riesgo en el que, aunque parezca increíble, han caído

¹³⁵ La Ley de Procedimiento Administrativo (1995) y la creciente amenaza de los procedimientos de responsabilidad en contra de los funcionarios han creado un entorno mucho más estricto para la función pública que el que prevaleció hasta los años ochentas.

algunos sociólogos del derecho¹³⁶. Es por ello que a continuación me referiré a algunas de las condiciones presentes (o ausentes) en México que dan un sentido diferente a la experiencia jurídica. Lo que está en el fondo es una idea ampliamente compartida, según la cual la existencia de normas jurídicas formalmente vigentes es una condición necesaria pero no suficiente para que se cumpla la función del derecho. Para ello es preciso que existan ciertas condiciones no jurídicas.

Ya me he referido a una de las condiciones sociales prevaletes en México que tienen una relación directa con el derecho ambiental, es decir, a la existencia de un campo ambiental. Las diferentes disposiciones de quienes ahí actúan en ese campo constituyen el requisito fundamental para que exista y funcione el campo: el que haya *interés* en la cuestión. En la versión de Bourdieu de la teoría de los campos sociales, lo que mueve a un campo, como a un juego, es que haya un número suficiente de individuos interesados en él. Quizá no sea exagerado decir que la fuerza de un campo social depende de la combinación entre el número de personas directamente interesadas en un asunto y el valor que los demás reconozcan en el mismo asunto.

Ahora bien, cuando nos preguntamos sobre la demografía y la geografía del interés por el ambiente en México, podemos ver mejor las condiciones sociales del derecho ambiental. Por un lado, si lo observamos demográficamente, tenemos que reconocer que son muy pocos los interesados y que, por lo tanto, el campo ambiental es reducido. Por el otro, si consideramos la geografía del campo, podemos ver que la base social del derecho ambiental cambia radicalmente según la escala y el lugar donde nos ubiquemos. Existe un cierto número de individuos que han creado y hacen funcionar las organizaciones ambientalistas que operan a nivel nacional, o sea que están dispuestos a movilizarse por lo que se reconoce como la agenda ambiental nacional. Ese campo existe y se reproduce en esa escala. Pero no ocurre lo mismo en la escala local; sólo en unos cuantos lugares puede decirse que haya un campo ambiental propio, a partir de un conjunto de individuos cuya movilización *en esa escala* sea suficiente para crear un espacio social que pueda operar como un campo. El interés por el ambiente está tan desigualmente distribuido a lo largo del territorio, que en la mayor parte de las sociedades locales no puede decirse que exista un campo ambiental propio. Puesto en términos de Mary Douglas, son muchos los lugares donde prevalece la noción de que la naturaleza es robusta¹³⁷ y en los que no alcanzan a ser escuchados quienes actúan desde la escala nacional. Basta con señalar que existen cientos de áreas urbanas en las cuales se forman asentamientos (regulares o irregulares), que generan altísimos riesgos ambientales cuando se ubican en sitios inundables o expuestos a deslizamientos, y donde nadie se moviliza para impedirlo.

Lo anterior es sólo para hacer notar que, incluso lo que hasta aquí he presentado como el más importante sustento del derecho ambiental (el campo ambiental), es entre nosotros desigual y precario. Pero, además, la existencia de un campo ambiental no es una

¹³⁶ Boaventura de Souza Santos, uno de los analistas más relevantes de la realidad jurídica latinoamericana, ha presentado su análisis (por lo demás espléndido) de la experiencia jurídica en las favelas de Río de Janeiro como ilustración de lo que ocurre en el estado moderno (Santos, 1996, 250).

¹³⁷ Al exponer las características del campo ambiental en el capítulo primero, señalé que al menos una de las actitudes ante la naturaleza que identifica Mary Douglas (la actitud según la cual la naturaleza es robusta) es inadmisibles en el campo ambiental. Eso significa que no existe un tal campo ahí donde alguien puede decir (sin ser reprendido) que no importa lo que se haga sobre el entorno, porque la naturaleza se encargará de compensarlo. Todo indica que, en México, es rara la comunidad local donde existe un campo ambiental - local- así definido.

condición suficiente para que las normas ambientales alcancen un mínimo de eficacia y legitimidad. Además se requiere un conjunto de condiciones cuyo análisis sistemático equivale a la mitad del territorio de la sociología del derecho; es decir, se requiere un campo jurídico, el que supone condiciones aún más complejas. A continuación me limitaré a llamar la atención de cuatro grupos de condiciones que, en aras de la sencillez, podemos caracterizar como manifestaciones de un escaso desarrollo institucional en nuestro país: el gobierno municipal, la propiedad de la tierra, el poder judicial y la administración pública.

Para que haya estado de derecho lo primero que se requiere es que haya estado, es decir, un mínimo de concentración del poder en unas cuantas manos. Incluso para Habermas, esto es parte de la "relación interna" que existe entre derecho y política. Una colectividad "sólo puede constituirse como una comunidad jurídica si posee una autoridad central que actúa a nombre de sus miembros" (Habermas, 1998, 133).

No hay duda que en México existe un estado nacional y 32 regionales. Lo que no es tan obvio es que, en el plano local, exista una suficiente concentración de poder para el tipo de ejercicio gubernamental que exige la moderna normatividad ambiental. Es abismal la diferencia que existe entre el tamaño de las tareas ambientales que la Constitución y las leyes asignan a los gobiernos municipales y la capacidad real de éstos para llevarlas a la práctica, lo que incluye desde cobrar impuestos hasta poner en práctica el ordenamiento territorial¹³⁸. Como veremos en el caso Metalclad, mientras en las autoridades municipales no exista esa mínima concentración de poder real que es el supuesto del derecho público, no podrán desarrollar las funciones que los enunciados jurídicos les asignan; y hay en el derecho ambiental funciones que sólo pueden ser ejercidas eficientemente en el plano local, por lo que un estado nacional fuerte no es el sustituto adecuado. En particular, la fuerza de los propietarios privados, incluyendo desde luego en esta categoría a los núcleos agrarios¹³⁹, suele ser mayor que el escaso poder concentrado en las autoridades municipales.

Pero la fuerza real de los propietarios privados, o más bien de algunos de ellos, no significa que la propiedad como *institución jurídica*, sea igualmente robusta. Sólo significa que quienes ocupan el poder del estado son más débiles que aquéllos. De hecho, el segundo síntoma del escaso desarrollo institucional que quiero destacar como típico de la situación mexicana es, precisamente, la debilidad de los arreglos institucionales relativos a la propiedad. Una gran cantidad de los conflictos sociales (que aparecen como) ambientales tienen en su origen problemas de indefinición de la propiedad. Y esto no se refiere únicamente a los innumerables e interminables conflictos por recursos forestales entre comunidades campesinas limítrofes, sino también a conflictos como el del célebre club de golf de Tepoztlán (1995-1996), que fue uno de los casos de mayor resonancia en esa década, y que terminó de una forma que pocos en el campo ambiental nos hubiésemos imaginado: las tierras que parecían ser de una empresa privada fueron reconocidas en el año 2002, por el Tribunal Superior Agrario, como propiedad de la comunidad de Tepoztlán. No se trata aquí de afirmar la superioridad intrínseca de alguna

¹³⁸ Sobran dedos de la mano para contar, en México, los gobiernos municipales que tienen el poder real de controlar lo que se construye en sus territorios.

¹³⁹ Gracias a la difusión de los trabajos de Elinor Ostrom, hoy podemos decir, sin que suene a herejía, que la propiedad ejidal y comunal es una forma de propiedad *privada* de la tierra (Ostrom, 2000 y Gibson *et al*, coordinadores, 2000), aunque entre nosotros el asunto se había planteado de esa manera desde antes de la reforma de 1992 (Azuela, 1989, capítulo 2).

modalidad de la propiedad (individual, colectiva, pública) sobre las otras, sino simplemente de insistir en que *alguna* forma de propiedad, la que sea, tiene que estar consolidada social y jurídicamente para que las reglas ambientales tengan destinatarios bien identificados a quienes pueda reconocerse derechos y obligaciones.

En las sociedades modernas el alcance de los derechos de los propietarios privados y las atribuciones de los gobiernos locales es algo que se encuentra en constante tensión. Se trata siempre de relaciones de poder pero mínimamente institucionalizadas, es decir, recreadas en la esfera del derecho. Lo que vemos en México, (en el plano local, que donde se reproducen las relaciones de propiedad sobre la tierra) es que ni los intereses privados de los propietarios ni el interés de la colectividad representado por quienes gobiernan se rigen por sus respectivas definiciones jurídicas, sino que deflenden con la crudeza de las relaciones de poder no medradas por el derecho. Tanto el propietario de la tierra que quiere vender lotes en una zona de alto riesgo, como la autoridad que no quiere otorgar un permiso para un desarrollo cualquiera, pueden salirse con la suya *porque pueden*, al margen de lo que resultaría si los conflictos se procesaran a través del orden jurídico.

Ahora bien, no todas nuestras carencias institucionales se encuentran en la escala local. Una de ellas es el papel prácticamente nulo que hasta ahora ha jugado el Poder Judicial en la solución de conflictos ambientales. Como veremos en el capítulo quinto, su intervención se ha limitado a procesar las demandas que, a través de juicios de nulidad y de amparo, formulan los afectados por la aplicación de la ley ambiental desde la esfera administrativa. Independientemente de cómo se explique esta situación,¹⁴⁰ contrasta con lo ocurrido en otros países de América Latina, donde una de las vertientes más importantes de la juridificación de la cuestión ambiental ha sido el aumento de un tipo de litigio ambiental en el que los fiscales y los jueces son los actores más relevantes¹⁴¹.

Finalmente, está la existencia de una burocracia ambiental que sigue dependiendo de la política, ya que no se ha dado la separación entre funcionarios de carrera y políticos profesionales que, como sabemos desde Weber, es condición indispensable del estado moderno, y que hace previsible la operación de las normas ambientales.

Lo anterior es apenas una enumeración de algunas de las condiciones prevalecientes en México, que no corresponden a las que supone el funcionamiento del derecho en una sociedad moderna. Explorarlas es la vertiente de investigación más importante en una época como esta, en la que resurge el interés por el derecho. Este interés, que a su vez constituye parte de una condición emergente, podrá fortalecer al campo jurídico si es capaz de reconocer el modo en operan las demás condiciones. Los capítulos que siguen son un intento por avanzar en esa dirección.

En todo caso, es evidente que la juridificación de la cuestión ambiental en México plantea dos tipos de problemas: por un lado, en la medida en que una parte de su sociedad y su economía están integrados a los procesos de globalización, comparte los mismos riesgos ambientales que las sociedades centrales y, como hemos visto, el mismo tipo de preguntas en cuanto a las formas jurídicas para afrontarlos. Pero, al mismo tiempo, carece de las condiciones sociales indispensables para que las instituciones estatales puedan imponerse al conjunto de la sociedad. Esto hace que nuestra agenda de investigación sea

¹⁴⁰ Que para unos es la resistencia de los jueces, para otros la escasez de las demandas provenientes de los ciudadanos y para otros las restricciones procedimentales vigentes.

¹⁴¹ Véanse los trabajos del Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina, organizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales de Buenos Aires, en septiembre de 2003 (www.farn.org.ar).

particularmente compleja: tenemos enfrente a una sociedad (¿en vías de modernización?) donde todavía hay que construir las condiciones para el funcionamiento del derecho tal como lo conocemos, y también tenemos una sociedad de riesgo, que tiene que construir mecanismos y argumentos jurídicos que aún no conocemos, o cuando menos sobre los cuales el pensamiento social nos da más conjeturas que certidumbres.

III. PRIMERA COLONIZACIÓN DEL CAMPO JURÍDICO. LA LGEEPA DE 1988.

La entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), a principios de 1988, ha sido el acontecimiento más importante en la historia de la legislación ambiental mexicana o, para decirlo en términos de esta investigación, el evento más importante en el proceso de juridificación de la cuestión ambiental en México. La reforma de dos artículos cruciales de la Constitución (el 27 y el 73) y la expedición de una nueva ley, que integraba contenidos normativos que habían permanecido hasta entonces dispersos, e incorporaba algunas figuras jurídicas novedosas para el derecho mexicano, hacían más creíble la idea del derecho ambiental como disciplina jurídica para hacer frente a los retos del deterioro ambiental. No sólo en el mundo de los expertos, sino también para el movimiento ambientalista, la LGEEPA con sus casi doscientos artículos, su atractiva retórica y su amplia variedad de instrumentos, se convirtió en una fuente de identidad y un referente que permitía legitimar no sólo demandas concretas sino también nuevas maneras de entender el problema ambiental.

La LGEEPA puede verse como el resultado de la intersección del campo ambiental y el campo jurídico. Eso significa que, por una parte, el campo ambiental ha podido transferir algunos de sus temas al campo del derecho –quizá no sea exagerado decir que con ello ha comenzado a colonizarlo. Como veremos, el texto de la LGEEPA exhibe con profusión la mentalidad visionaria que domina el campo ambiental. Dicho en términos de Mary Douglas, ese texto expresa la selección de cuestiones vigentes hacia fines de los años ochenta, incluyendo no sólo una definición de la cuestión ambiental, sino el tipo de expectativas que se depositaron en el orden jurídico, entre las cuales está nada menos que la de cambiar la relación entre sociedad y ambiente. Varios de los sesgos que presenta la ley, los que evidentemente afectan los resultados de su aplicación, tienen que ver con esa selección.

Al mismo tiempo, al entrar a un nuevo campo, los temas ambientales se ven traducidos al lenguaje propio del derecho. Eso representa mucho más que un ajuste semántico - lo que es de suyo interesante. Trae consigo la conformación de figuras jurídicas que funcionan en el contexto de las relaciones de poder a las que está asociado el derecho público en México. Así, la LGEEPA puede verse también como una forma de colonización del campo ambiental por el derecho. El centralismo, la discrecionalidad y otros rasgos del estado post-revolucionario mexicano (junto con las tendencias de transformación presentes en las últimas décadas) se manifiestan con claridad en nuestra legislación ambiental. Si consideramos el proceso desde el punto de vista de ambos campos, podemos decir que, para adquirir la legitimidad propia del orden jurídico, el campo ambiental tiene que asumir algunas de las reglas del juego propias del derecho mexicano, al tiempo en que introduce en él algunas modificaciones importantes.

El análisis de la LGEEPA que ofrezco a continuación no trata de ser exhaustivo¹⁴², más bien trata de combinar un examen de lo más relevante de su contenido normativo con el

¹⁴² El mejor análisis sistemático de la LGEEPA es el de Raúl Brañes (2000).

de su significado social. Este aparente eclecticismo forma parte del intento de demostrar que un análisis estrictamente jurídico no es incompatible como un análisis sociológico del derecho. Para ello, haré un recorrido por *repertorio discursivo* que la ley ofrece a los actores sociales, a partir de la identificación de los diferentes *tipos de enunciados* presentes en su texto. Ello nos permitirá observar la tensión que se produce entre la voluntad de incorporar al orden jurídico una nueva manera de ver el mundo (lo que en el lenguaje común suele llamarse la cultura ambiental) por un lado, y las tendencias a la burocratización de la gestión ambiental a la que ha conducido la juridificación del tema ambiental.

Para el análisis del abigarrado texto de la LGEEPA recurriré a la clasificación de las "piezas del derecho" que proponen Manuel Atienza y Javier Ruiz Manero (1996), es decir, de los diferentes tipos de enunciados que podemos encontrar en los textos jurídicos (con lo que de paso mostramos la utilidad de la teoría del derecho para la sociología jurídica). Así, usaré la terminología de esos autores para diferenciar tres grupos de enunciados: las *definiciones*, que conforman el aparato conceptual de la ley, *reglas de mandato* (dentro de las cuales pueden distinguirse los principios y las reglas en sentido estricto), que conforman lo que también podríamos llamar la parte sustantiva del derecho ambiental, y por último lo que los autores llaman *reglas que confieren poder*, que interesan en tanto que normas que establecen los procedimientos de la gestión ambiental. La importancia inusitada de este último tipo de normas es, probablemente, la cuestión más relevante de la LGEEPA, lo cual no es sino un reflejo del proceso de procedimentalización que ha caracterizado a lo jurídico en occidente, como hemos visto en el capítulo anterior.

LAS DEFINICIONES, APARATO CONCEPTUAL DE LA LEY

En el segundo capítulo me referiré al papel que han jugado las categorías jurídicas en la naturalización de la sociedad. Esto es, al proceso por el cual ciertas formas de distribución del poder y la riqueza que en realidad son históricas, es decir que surgen sólo bajo ciertas condiciones, llegan a ser percibidas por la mayoría de los miembros de una comunidad como naturales, es decir, como dadas. Categorías como *ciudadano*, *propiedad* o *territorio*, que juegan un papel fundamental en la reproducción y a veces en la transformación de las relaciones sociales, tienen su propia historia y, aunque la filosofía del derecho pueda elaborar una formulación aparentemente universal de las mismas, lo cierto es que han surgido y se han desarrollado en contextos históricos y geográficos bien específicos. En el México post revolucionario, ciertas categorías han tenido un papel muy importante en la conformación de una cultura jurídica en torno a la apropiación y el uso del territorio. Es en ese contexto que resulta interesante explorar la génesis y el significado de las categorías de la reciente legislación ambiental de México. Para quien espera que esa legislación juegue un papel en la transformación de los modelos de organización social que tienen que ver con el uso que hacemos de la naturaleza, las categorías que organizan el discurso jurídico deben ser de gran importancia, pues es a través de ellas que se tiene que redefinir (reconstruir) las relaciones sociales que nos conduzcan a lo que hoy llamamos un desarrollo sustentable. De ese tamaño es la tarea de construir un sistema de categorías para la legislación ambiental. Por una parte, ellas tienen que ser suficientemente poderosas para reordenar el modelo de desarrollo, pero por otra parte, tienen que hacer concesiones con la estructura de discurso del orden jurídico del que forma parte. El

recuento que sigue tiene por objeto analizar, con esa pretensión, las categorías del discurso jurídico ambiental mexicano.

El discurso de la Lgeepa, como el de toda pieza legislativa, está organizado de acuerdo a un sistema de categorías que resulta indispensable para presentar en un todo coherente su contenido normativo. A través de ellas la ley define su *objeto* de regulación o, para utilizar un lenguaje menos técnico, la parte del mundo que pretende regular. Esto incluye cuestiones tan importantes como la definición misma de "ambiente" así como del conjunto de las prácticas humanas que lo modifican. En lo que sigue trataré de distinguir entre tres tipos de *actos definitorios* que encontramos en la LGEEPA: en primer lugar, están las categorías que son definidas de manera explícita con la intención de determinar el objeto de la ley y que juegan un importante papel simbólico para ciertos actores sociales, sin que necesariamente sean utilizadas en la práctica jurídica de la gestión ambiental. En segundo lugar, están las categorías que parecen más modestas porque corresponden a una dimensión técnica o instrumental (Atienza y Ruiz, 1996, 64), pero que tienen un importante efecto organizativo sobre la gestión ambiental, en la medida en que acotan el campo de acción de los expertos. Por último, están las definiciones implícitas, que tienen como resultado la exclusión de ciertos temas del objeto de la LGEEPA y por lo tanto de la gestión ambiental.

Comencemos por las categorías por medio de las cuales se acotan de manera explícita los diversos aspectos del objeto de la LGEEPA. De entrada, vale la pena reconocer que no estamos ante una tarea fácil, pues se trata nada menos que introducir en el orden jurídico una serie de conceptos por medio de los que se trata de reemplazar a las ideas predominantes sobre la relación entre la sociedad y su entorno. Dada la inmensa variedad de prácticas sociales por medio de las cuales se altera (o se protege) el entorno biofísico de las sociedades humanas, resulta sumamente difícil construir un sistema de categorías que organice en un todo coherente al conjunto de normas por medio de las cuales se trata de lograr semejante propósito.

En años recientes, se ha generalizado en México una práctica en la redacción de leyes y reglamentos, que consiste en incluir, en los primeros artículos, una serie de definiciones que ayudan a su interpretación, sobre todo cuando existen contenidos técnicos especializados. Por ejemplo, si se trata de ordenar la pesca, conviene precisar que es lo que se va a entender por "arte de pesca", "embarcación menor" o cualquier otra de las categorías que se van a utilizar. La lista de definiciones es, entonces, un dispositivo de carácter técnico para facilitar el uso de una pieza legislativa o reglamentaria. En el caso de la LGEEPA esto ha rebasado la función estrictamente técnica y se ha convertido en un espacio donde se incluyen conceptos que conllevan toda una toma de posición frente a la relación ambiente - sociedad, esto es, un espacio para la expresión de la mentalidad visionaria de gran parte de los actores participantes.

De hecho, en el debate sobre la cuestión ambiental se suele otorgar gran importancia a las definiciones. No hay seminario o congreso donde no se lamente el no tener una definición universalmente aceptada de desarrollo sustentable. Este apremio por verbalizar una visión del futuro es, como hemos visto, lo que caracteriza a la mentalidad visionaria. Aquí el tema me interesa para hacer explícitas las percepciones de quienes participan en la redacción de estos textos y de las categorías predominantes en su discurso. Se trata de dar una idea más clara de la genealogía del texto jurídico, para luego preguntarnos hasta

qué punto las categorías del discurso jurídico fijan e incluso a veces naturalizan unas percepciones y no otras.

Pues bien, en las definiciones de la LGEEPA se aprecia un estilo legislativo que, desde una perspectiva de rigor técnico jurídico parecería innecesariamente retórico. En el artículo tercero de la versión de 1988 se incluyó una lista de treinta definiciones, que tratan de aclarar conceptos tan improbables como "control", "elemento natural" o "mejoramiento". Antes de referirnos a algunos de ellos, vale la pena evocar el comentario que hizo un distinguido especialista en derecho público poco después de la expedición de la ley:

Al revés de la clásica preceptiva, normativa de conductas y no de términos, cuya interpretación quedaba sabiamente librada a la jurisprudencia y a la práctica administrativa, la novedad de la temática global en los Estados Unidos Mexicanos y quizá el ser la resultante de una intensa presión de los interesados, la han convertido (a la LGEEPA) en una ley algo ingenuamente conceptualizadora, que pretende encerrar en sus preceptos la clásica 'rebelión de los hechos' contra el Código. Así, se hallan en su estructura intentos de 'definiciones de conceptos', ciertamente de pésima calidad legislativa. Con ellos, se pretenden cerrar definitivamente los senderos imprevisibles pero enriquecedores de la evolución interna de los preceptos legislativos, traduciéndose inevitablemente una clara mentalidad 'clerical-autoritaria' en los redactores del texto. (Cortíñas Peláez, 1988, 467)

Volveré más adelante sobre las implicaciones de este comentario. Ahora voy a presentar tres ejemplos para dar una idea de las ambiciones conceptualizadoras que hay en el texto de la LGEEPA. El primero de ellos se refiere a la distinción entre "lo ambiental" y "lo ecológico". Ya que el título mismo de la ley se refiere al equilibrio ecológico y a la protección al ambiente, lo primero que uno se pregunta es si se trata de dos cuestiones distintas. Pues bien, según las definiciones del artículo tercero, *ambiente* es "el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan: en un espacio y tiempo determinados", mientras que *equilibrio ecológico* es, "la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos". No parece necesario emprender un análisis riguroso para mostrar que, con esas definiciones, ambas categorías resultan intercambiables. ¿Cuál sería la diferencia entre alterar el ambiente y romper el equilibrio ecológico? Si las definiciones de la ley no ayudan a colocar una situación determinada en un campo o en otro, ¿porqué entonces se consideró necesario hacer la distinción? Pero no hay aquí significados recónditos que tengamos que buscar en alguna doctrina. En realidad, esa distinción es una simple concesión al hecho de que, en los medios burocráticos y profesionales, existen lo que se denominan dos agendas: la gris y la verde. La primera se originó en lo que se ha llamado prevención y control de la contaminación, en contextos predominantemente urbanos e industriales, y está dominada por ingenieros que viven de cuidar el ambiente, y la segunda está relacionada con la conservación de la biodiversidad, en ambientes rurales, y está dominada por biólogos que viven de explicar las relaciones entre unas especies y otras dentro de los ecosistemas. Así, en la legislación que trataba de integrar el campo a través de los conceptos unificadores de las modernas ciencias ambientales, lo primero que encontramos es una separación entre dos mundos que sólo son distintos en la mentalidad de los profesionistas.

El segundo ejemplo es la definición que la LGEEPA ofrece para aclararnos nada menos que el concepto de racionalidad: *aprovechamiento racional* es, según el mismo artículo, "la utilización de los elementos naturales, en forma que resulte eficiente, socialmente útil y procure su preservación y la del ambiente". Estamos ante una definición bastante convencional de lo racional y no vale la pena reprochar al legislador que dedique sus energías a resolver los problemas de los filósofos. Por lo demás, el problema desapareció años después, cuando el concepto *aprovechamiento racional* fue sustituido por el de *aprovechamiento sustentable*, que parece ser el nuevo nombre de la racionalidad. En la tradición de la dogmática jurídica tradicional, se diría que no es labor de la ley definir cómo es el mundo, sino determinar qué deben hacer los humanos al respecto. Sin embargo, en la redacción de las leyes ambientales los participantes se muestran ansiosos por depositar en el texto legal precisamente eso, una visión-del-mundo.

El tercer ejemplo es la definición de *elemento natural*, que parece lo más cercano a tratar de definir lo que es la naturaleza en el texto de una ley. Cabe hacer notar que la reforma constitucional que precedió a la expedición de la LGEEPA introdujo la idea de que la naturaleza tiene un valor en sí misma y no sólo como conjunto de recursos que es preciso conservar para aprovecharlos mejor.¹⁴³ Pues bien, los redactores de la LGEEPA no resistieron la tentación de definir lo que se entiende por elemento natural y así aclararon que se trata de los "elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinados, sin la inducción del hombre". El logro parece consistir en que se ha excluido de lo natural a todo aquello que exista más allá del tiempo y del espacio. Nuestra mentalidad laica podrá quedar tranquila porque el legislador ha expulsado a Dios de la cancha, pero más allá de eso no se sabe qué utilidad puede tener la definición. En todo caso, la creencia de que definiciones como esa sirven de algo es una manifestación del malentendido naturalista que Beck y otros han identificado como un rasgo dominante de los movimientos ambientalistas (Beck, 1995, 34-42).

La exuberancia conceptual de la LGEEPA ha sido llevada a extremos delirantes por las leyes de los estados. Así por ejemplo, la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable de Colima incluye nada menos que noventa definiciones, entre las cuales se puede encontrar algunas tan improbables como la de "pepena" ("acción de recoger entre los residuos sólidos aquellos que tengan valor, en cualquier etapa del sistema de manejo") que así adquiere el noble carácter de un concepto jurídico.

Volviendo a la LGEEPA, además de la pretensión de definir lo que es el ambiente, la razón y la naturaleza, hay en su texto otras categorías que tampoco pueden cumplir más que una función meramente simbólica. En más de un lugar, la ley declara que el cuidado del ambiente es responsabilidad de "el estado y la sociedad"¹⁴⁴. El jurista que espera conceptos claros que le ayuden a interpretar normas cuyo cumplimiento sea exigible, se enfrenta aquí a una retórica auténticamente meta-jurídica, en la medida en que no permite identificar a un sujeto obligado. Por una parte, utilizar la palabra estado en una legislación nacional no puede tener un sentido jurídico. Los estados sólo son sujetos de derechos y obligaciones en la esfera del derecho internacional. En el derecho interno de un país, de lo que se trata es de identificar las responsabilidades de los *diferentes órganos* del estado,

¹⁴³ Entre las razones que justifican la regulación del aprovechamiento de dichos recursos, en el tercer párrafo del artículo 27 se incluyó la de "preservar y restaurar el equilibrio ecológico". Para un análisis integral de este tema véase Brañes, 2000.

¹⁴⁴ Artículos 117 y 134, entre otros.

porque en ese contexto el estado no es un sujeto, es un supuesto. El objeto del derecho público en las sociedades modernas es el conjunto de relaciones entre los órganos del poder público y entre ellos y los gobernados. Se trata precisamente de descomponer al estado en diversos ámbitos de acción para limitar y organizar el ejercicio del poder público. De igual manera carece de sentido atribuir a la sociedad, a secas, derechos u obligaciones. Estos siempre han pertenecido a sujetos identificados o identificables. Lo que hacen las sociedades modernas a través del derecho es reconstituirse (descomponerse, desdoblarse) en un universo de sujetos que son distintos entre sí y, sobre todo, distintos del conjunto social al que pertenecen. Una cosa es que ciertos derechos puedan ser atribuidos a todos los integrantes de un grupo social y otra muy distinta que la sociedad como tal pueda tenerlos y ejercerlos. Sólo en el momento mítico de la fundación de un estado puede decirse que una sociedad ejerce un cierto derecho (como el de autodeterminarse). Nunca en la reproducción cotidiana de una sociedad mediante el derecho es ella misma la protagonista del drama.

Si consideramos esta primera serie de categorías de la LGEEPA desde la perspectiva de la dogmática jurídica, ellas resultan inmanejables o cuando menos redundantes. De hecho nada han significado en la práctica jurídica, es decir en los procedimientos por los que se resuelven controversias haciendo uso de la ley. Ni en el uso cotidiano de sus mecanismos, ni en los casos más complejos o extremos, se ha hecho un uso práctico de esas categorías. Nadie ha tenido que recurrir a esas definiciones de la ley para ganar un argumento en una controversia jurídica, que es para lo que sirven las definiciones. En términos de Atienza y Ruiz, estaríamos frente a definiciones *pragmáticamente vacías* (op. cit. 66). Incluso Habermas, para quien los textos jurídicos suelen tener una "imagen implícita de la sociedad" parece sobrio frente a lo que encontramos en la LGEEPA de 1988 (Habermas, 1998, 389). Sin embargo, ello no quiere decir que su presencia en el texto de la ley sea enteramente irrelevante. De hecho, esas categorías cumplen una importante función simbólica para los actores sociales que se han movillizado en torno a la cuestión ambiental. A través de la LGEEPA, se abrió por primera vez un espacio discursivo a los grupos ambientalistas por ese entonces emergentes y convertía en verdad oficial las definiciones que, en adelante, podían esgrimir en cualquier contexto. Y eso era algo excepcional en el derecho público mexicano.

Así, más allá de un punto de vista pragmático que lamenta el penoso espectáculo de una ley que pretende definir lo que es la naturaleza o lo que es la razón, es importante registrar que en la retórica de las definiciones de la LGEEPA ciertos actores sociales pueden reconocerse a sí mismos en el texto de una ley. A pesar de que la llamada sociedad civil no es en este caso más que un número muy reducido de individuos, el sólo hecho de que hayan participado en la factura del texto legal actores no gubernamentales le otorgaba un sentido novedoso a la legislación ambiental. En el terreno simbólico, no es cosa menor una definición no instrumental de la naturaleza y un reconocimiento de "la sociedad" como protagonista de nuevas iniciativas. Más adelante, al analizar las reformas de 1996 a la LGEEPA, habrá oportunidad para mostrar la vehemencia con la que algunos actores son capaces de defender tal o cual definición. El afán de concebir la cuestión ambiental de manera que lo abarque todo (en una amplia *visión*) se puede interpretar de muchas maneras. Aquí sólo nos interesa señalar que, en el núcleo duro del ambientalismo, nadie se detiene a considerar cuál es el efecto práctico de su esfuerzo conceptualizador, o sea de qué manera esas definiciones van a ser usadas en la consecución de determinadas

metas ambientales. Más bien parecen conformarse con que las definiciones queden ahí consagradas, como suele decirse, en el texto legal. Ese afán parece un caso más de sacralización de la ley, que la antropología jurídica ha caracterizado como un rasgo típico del derecho en las sociedades modernas (Fitzpatrick, 1992). ¿Porqué, en todo caso, los actores más relevantes del movimiento ambientalista luchan porque ciertas definiciones sean incluidas en los textos jurídicos? Ello es al menos un indicio del tipo de expectativas que en la actualidad despierta el derecho y que vale la pena registrar.

Ahora bien, aparte de las categorías que tienen un valor meramente simbólico, está el segundo grupo que quiero distinguir, o sea las que además de definir su objeto cumplen una función reguladora de las prácticas jurídicas en la gestión ambiental, en la medida en que acotan los campos en los que pueden operar los actores y que son parte de los supuestos normativos de la parte propiamente prescriptiva de la ley. Una vez más, lejos de intentar una exposición sistemática de la cuestión, me limitaré a presentar un ejemplo que muestra el carácter y la función de este tipo de definiciones. Se trata del modo en que la noción de ambiente se descompone, a través de la distinción entre diferentes "medios" (agua, aire, suelo) y las formas en que ellos son afectados por diferentes tipos de contaminación. A pesar del carácter omnicompreensivo de la definición de ambiente que he comentado antes, al momento de regular las formas para protegerlo resulta ineludible fragmentarlo en los diferentes medios que lo componen. Es por eso que la ley contiene capítulos separados para la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo.

En el esquema de la ley, a cada uno de esos tres medios corresponde una forma de contaminación: el agua se contamina por "descargas", y de ahí surge la regulación de todos los líquidos que corren por tubos hacia un cuerpo de agua; el aire se contamina por "emisiones" y de ahí se derivan parámetros máximos de lo que puede salir por una chimenea; el suelo se contamina por "residuos peligrosos" cuando son manejados en forma inadecuada. La verdad es que existen otras formas de alterar o poner en riesgo el ambiente, y también es cierto que muchas de ellas son reconocidas y reguladas por la ley, como el ruido, las vibraciones o la radioactividad. Sin embargo, en la rutinización de la gestión ambiental, mientras no se presenten esos otros elementos, los profesionales reconocen fundamentalmente esos tres medios con sus correspondientes amenazas. El riesgo de actuar por separado sobre cada una de ellas, es que pueden aparecer fenómenos que no entran en el mismo, con consecuencias graves, al menos para la salud humana.

| | | |
|------------|---|-------|
| Emisiones | — | aire |
| Descargas | — | agua |
| Residuos | | |
| Peligrosos | — | suelo |

En el caso de la contaminación por plomo provocada por Met Mex Peñoles en Torreón, que fue uno de los episodios más graves de contaminación con efectos en la salud de una población determinada en los años noventa, uno de los factores que impidieron la atención oportuna del problema fue precisamente el que se había seguido en forma mecánica el esquema descrito. Antes de que se descubriera que había un grave problema de salud pública, en la gestión ambiental de la empresa se habían identificado, por separado, los tres tipos de fuentes y sus efectos en los diferentes medios, pero no se detectó que un tipo de emisión había afectado no sólo a la atmósfera, sino también al suelo, cosa que está

apenas ligeramente fuera del esquema, porque no a todas las emisiones se las lleva el viento. El plomo al que estuvieron expuestos los habitantes en los barrios cercanos a la planta viajó por la atmósfera pero se depositó en el suelo (más vulgar y precisamente, cayó en el piso). El resolver el problema de las emisiones hacia el futuro no bastaba para abordar una acumulación histórica de plomo en los alrededores de la planta (Profepa, 2000g).

Difícilmente se puede culpar al legislador por no haber previsto casos como el de Met Mex Peñoles. Un mínimo de sentido común en la práctica bastan para corregir las rigideces del esquema conceptual de la ley. A eso se refiere Cortiñas Peláez, en el párrafo que transcribí más arriba, cuando habla de los "senderos imprevisibles pero enriquecedores de la evolución interna de los preceptos legislativos". El asunto se presta para mostrar la ingenua pretensión de quienes participan en ejercicios legislativos de tratar de encerrar en un texto legal todas las situaciones posibles, mediante categorías omnicomprendivas y reglas inflexibles. Pero lo que interesa aquí es señalar que existe un tipo de categorías en el discurso de la LGEEPA que tiene una efectiva capacidad de organizar las prácticas de los actores y que, más allá de lo que hubiesen querido los legisladores, dichas prácticas quedan acotadas precisamente por las definiciones que quedan plasmadas en la ley.

Por último, hay un tercer aspecto del aparato conceptual de la LGEEPA que ni está compuesto por definiciones explícitas ni tiene una función técnica. En una suerte de definición por exclusión, hay asuntos que quedan fuera del ámbito de la ley a pesar de tener un efecto ambiental de primer orden. La forma en que las categorías de la LGEEPA son traducidas a regulaciones e instrumentos, da como resultado que, en la práctica, no todo lo que en principio se define como ambiente sea parte de la gestión ambiental. Sólo mencionaré uno, quizá el más importante, de estos fenómenos: la urbanización, que acaba teniendo su propia ley, su propia burocracia y sus propios interlocutores en la sociedad, quienes se ven a sí mismos como diferentes y muchas veces opuestos al campo de la gestión ambiental.

Interesa registrar aquí el modo en que la ley expresa un fenómeno cultural predominante en el ambientalismo, que consiste en ignorar la dimensión urbana de una gran parte de los problemas ambientales. No puede haber la menor duda que la urbanización es una de las transformaciones más profundas de las sociedades contemporáneas y que se trata de una transformación de carácter ambiental. Si algo distingue al ambiente en el que vivían los mexicanos de hace un siglo con el de hoy, es que es un ambiente predominantemente urbano. No es ocioso recordar aquí algunas de las implicaciones de esta gran transformación. Es bien sabido, por ejemplo, que la mayor parte de la contaminación del agua es la que proviene de las descargas domésticas de los centros urbanos - que, en el medio rural, tradicionalmente no se vierte a los ríos. Más aún, el hecho de que también las comunidades rurales tienden cada vez más a conducir sus descargas a través de tubos (hacia fuera de las viviendas) en lugar de depositarlas en el suelo como antes, significa que el proceso de urbanización que el país experimenta es más generalizado de lo que parece, en la medida en que ya no sólo abarca la ciudad sino también al campo¹⁴⁵. El síntoma cultural más evidente de esto es que hemos adoptado entre los criterios para definir el bienestar social, la disponibilidad de servicios de drenaje

¹⁴⁵ La urbanización del campo es una problemática que han señalado desde hace años teóricos de lo urbano como Henri Lefebvre, pero que ha sido en gran medida ignorada.

en la vivienda, independientemente de que sea rural o urbana. La cantidad de agua que es preciso movilizar para transportar nuestros desechos, así como los efectos ambientales que todo ello produce, no se pueden entender fuera de ese gran conjunto de transformaciones tecnológicas, políticas y culturales que es la urbanización.

Asimismo, cuando se piensa en la contaminación atmosférica e, ignorando su geografía, sólo se miden las emisiones como promedio respecto a un parámetro, es fácil olvidar que no todos los miembros de la comunidad están igualmente expuestos. Lo que en realidad existe es una desigualdad muy propia del proceso de urbanización (Harvey, 1996). En la mentalidad predominante en el ambientalismo mexicano, esos problemas son vistos como problemas sanitarios ya superados por el pensamiento ambiental contemporáneo, que hoy está más preocupadas por fenómenos globales como el calentamiento de la tierra o el adelgazamiento de la capa de ozono o por los efectos de obras en el paisaje o en las especies. Como se verá en los siguientes capítulos, las organizaciones ambientalistas de alcance nacional, suelen estar ausentes de las movilizaciones sociales en contra de las fuentes de contaminación que producen riesgos o daños a la salud. En la medida que la agenda ambiental va siendo dominada por los asuntos globales y por las afectaciones a los ecosistemas, se olvida que hay problemas ambientales que padecen unos sectores de la sociedad más que otros, y que esa desigualdad sólo se puede combatir en el orden urbano y, en particular, en modo en que se organiza la ocupación del territorio.

Igualmente, cuando uno deja de preguntarse por el equilibrio ecológico y piensa en los daños que efectivamente ha sufrido la gente por la exposición a riesgos ambientales, tiene que reconocer que una parte importante de ellos tienen su origen en algo tan simple como la ubicación de los asentamientos donde viven millones de personas. Las inundaciones y los deslizamientos hacen que cada año miles pierdan la vida y muchos más se queden sin casa, por el modo en que se produce el proceso de urbanización, ese modo desordenado y excluyente en que las comunidades transforman su ambiente de rural a urbano. La escasez de suelo urbano a bajo costo, que obliga a muchos a vivir en terrenos inundables o inestables, o al lado de ductos de petróleo o gas, es la causa de los mayores riesgos ambientales¹⁴⁶.

A pesar de todo lo anterior, lo urbano queda fuera del alcance de la ley ambiental. Por el modo en que ella misma organiza sus categorías, termina regulando las prácticas humanas transformadoras del ambiente como si ellas no fueran parte del proceso de urbanización. Claramente, la LGEEPA de 1988 incluyó una sección sobre la "regulación ecológica de los asentamientos humanos" donde se incluyeron "criterios" y "elementos ecológicos y ambientales" que deberían considerarse en la regulación y la planeación de los asentamientos humanos¹⁴⁷. Con ello parecería quedar satisfecha la preocupación por el desarrollo urbano. Sin embargo, al establecer relaciones entre la planeación ecológica y la planeación urbana lo que en realidad hace es diferenciarlas, separarlas como dos esferas de la gestión pública. Esta fragmentación no es solo el resultado del antilurbanismo propio de la mentalidad visionaria predominante en el movimiento ambientalista, y que

¹⁴⁶ A su vez, al quedar el tema de los asentamientos humanos irregulares en la agenda urbana, suelen disolverse sus implicaciones ambientales. En la bibliografía especializada, hay mucho más discusión sobre el significado de la ilegalidad de esos asentamientos, que sobre las diferencias en los riesgos de quienes ahí viven. Estos pertenecen a un tipo de espacio urbano por su definición jurídica pero no por alguna preocupación auténticamente ecológica.

¹⁴⁷ La fr. I del artículo 24.

deja su huella en el texto legal. Además, lleva implícita la aceptación de una condición institucional que restringe el campo de la gestión ambiental: la existencia de cuerpos administrativos encargados de la gestión urbana - y por lo tanto también de sus implicaciones ambientales. Esos cuerpos administrativos existen como parte de la distribución del poder a lo largo del aparato estatal. La legislación ambiental, muy a pesar de su impulso integrador tiene que aceptar esa fragmentación administrativa como parte del mundo real. Es por eso que se tiene que conformar con dictar criterios para la planeación urbana.

Al mismo tiempo, la disociación entre lo urbano y lo ambiental expresa la creencia, muy difundida en el ambientalismo, en el sentido de que conformar una agenda urbana equivale a impulsar el proceso de urbanización. Desde los años ochenta, uno de sus representantes más conspicuos, Homero Aridjis, solía quejarse de la existencia de una Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la cual consideraba como una contradicción en sí misma. En el horizonte cultural del ambientalismo, ciudad y el medio ambiente son universos simbólicos antagónicos: el primero es el espacio de la degradación; el segundo, el de la reconciliación del hombre con la naturaleza. De un hombre que no necesita autobuses ni plantas generadoras de energía ni unos tubos para llevar el agua a su casa y otros para llevarse sus desechos. De eso, que es el ambiente real y palpable en el que vivimos la inmensa mayoría, que se ocupen otros. La gestión ambiental con mayúscula tiene fines más nobles y la ley ambiental expresa esa percepción.

Veamos qué se puede sacar en claro de este breve repaso por las categorías que organizan el discurso de la ley. En la práctica del derecho ambiental se puede observar con más detalle el uso retórico, sin consecuencias jurídicas, de ciertas categorías; o el uso pragmático de otras, así como los efectos desastrosos de tratar de operar pasando por alto procesos como la urbanización. Lo que sí se puede afirmar es que, con todas sus limitaciones, las categorías de la legislación han puesto en primer plano la cuestión ambiental. En el modelo jurídico del estado mexicano post revolucionario existía un reconocimiento del patrimonio natural de la nación, pero que estaba subordinado a las reglas de su aprovechamiento, las cuales han tenido que regular la tensión entre los intereses extranjeros y los intereses locales en la construcción del estado nacional. Si en ese esquema la preservación de los "elementos naturales susceptibles de apropiación" era un problema de segunda importancia, lo que hizo la LGEEPA fue poner el tema del mundo natural en primer plano del discurso jurídico mexicano.

Si bien es cierto que, desde una perspectiva pragmática, el aparato conceptual de la LGEEPA está cargado de ingenuidad y de falta de tino en el terreno técnico jurídico, no puede decirse que su impacto social sea completamente irrelevante. La sola inclusión de categorías referidas al ambiente en el texto de la ley permite al ambientalismo ampliar su repertorio jurídico, es decir aumentar las categorías puede invocar para defender sus causas. He insistido en que algunas veces las categorías del discurso jurídico ambiental no permiten más que un uso meramente retórico en la comunicación pública, mientras que en otras ocasiones sí cumplen la función típica de las categorías del discurso jurídico de las sociedades modernas: estabilizar las expectativas y organizar prácticas sociales que tienen efectos reales sobre el medio ambiente. Baste por ahora con señalar que, en el sistema de categorías no sólo existen ambas posibilidades, sino que además la forma en que se vinculan con el resto del contenido de la LGEEPA hace posible recortar del campo de regulación procesos sociales con efectos ambientales relevantes.

LAS NORMAS SUSTANTIVAS. DE LOS PRINCIPIOS A LAS REGLAS

Veamos ahora el segundo aspecto de la legislación ambiental, el de sus normas sustantivas, o sea el de las normas que se refieren, de manera más genérica o más acotada, a las prácticas sociales que alteran el ambiente. Las normas sustantivas son, en el paradigma del derecho moderno, el núcleo duro del orden jurídico. Así como parece obvio que la prohibición de matar es más importante que el procedimiento para tratar a los homicidas, en el derecho ambiental parecería que el conjunto de normas que establecen lo que está permitido y lo que está prohibido en el conjunto de prácticas humanas que impactan el ambiente, debería tener una prioridad lógica por encima de los procedimientos para lograrlo.

Por desgracia, y esta es una de las lecciones más dolorosas de la experiencia del derecho en las sociedades moderna, es imposible hacer un decálogo de lo que es bueno y lo que es malo para el ambiente. El conjunto de asuntos que quedan englobados en la relación ambiente / sociedad es de una complejidad tal, que requiere un sistema normativo también altamente complejo; de un sistema que no puede construirse a la manera de un decálogo, vigente hoy y para siempre. Como se verá, la imposibilidad de establecer un orden que organice este complejo conjunto normativo de manera permanente, conduce a que los problemas jurídicos más arduos no están en la discusión de los contenidos normativos, sino en la de los procedimientos para crearlos y modificarlos. La cantidad y la diversidad de las conductas a regular, así como la diversidad de registros y definiciones (pretendidamente) científicas que tratan de definir bajo qué condiciones esas conductas son aceptables desde el punto de vista del equilibrio de los ecosistemas (o cualquier otro criterio normativo superior) hacen imposible mantener un conjunto estable de normas para definir lo que es y lo que no aceptable es para el ambiente. Por ello al momento de redactar una norma cualquier actor competente tiene que posponer una cierta cantidad de asuntos, que sólo podrán ser resueltos tomando en cuenta un número condiciones particulares que es imposible prever en ese momento. El resultado es la *procedimentalización* de los asuntos públicos que, como vimos en el capítulo anterior, la reflexión sociológica ha reconocido hace tiempo.

Sin embargo, lo anterior no puede ser una excusa para pasar por alto el mundo de los contenidos. Justamente para ver cómo se ha producido la procedimentalización del derecho ambiental mexicano, a continuación me refiero al modo en que las normas sustantivas de la LGEEPA se articulan con los procedimientos de los cuales terminan dependiendo.

En el recuento que sigue sobre las innovaciones sustantivas más importantes que se introdujeron en la LGEEPA de 1988, se parte de las diferencias y las relaciones que existen entre los *principios* y las *reglas*, categorías que quedan englobadas en lo que Atienza y Ruiz llaman normas de mandato. Es conveniente comenzar por recordar lo que tienen en común estos dos tipos de normas, y es el hecho de que ambas son portadoras de un contenido sustantivo (se refieren a qué hacer) respecto del ámbito que regulan; en nuestro caso, son las normas que se refieren a las alteraciones humanas del ambiente. Lo que las distingue es, fundamentalmente, que en el caso de los principios (también llamados directrices) se trata de enunciados abiertos, que "pueden ser cumplidos en diversos grados" (Atienza, 1996, 9), mientras que en el caso de las reglas, su precisión hace posible que sólo pueden

ser cumplidas o incumplidas¹⁴⁸. Así por ejemplo, la norma según la cual las emisiones a la atmósfera "...deben ser reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio de los ecosistemas"¹⁴⁹, es un principio y, como tal, puede cumplirse en mayor o en menor medida, mientras que la norma que prohíbe conlugar residuos peligrosos en estado líquido es una regla en el sentido de que se cumple o no se cumple. La lógica con la que se ha construido la legislación ambiental mexicana consiste en definir los principios para después traducirlos a reglas, con objeto de no dejar lugar a dudas sobre lo que es aceptable. Esa es la función que los actores sociales esperan del derecho ambiental; ese es su *sentido* para una parte importante del campo ambiental. Y es esa la lógica que justifica la amplia movilización normativa que se produce en torno a la LGEEPA. Como veremos, el camino de la conformación de ese conjunto normativo es en realidad más largo y sinuoso de lo que supone el optimismo legislativo.

Principios y reglas

Al examinar los principios de política ecológica de la LGEEPA de 1988, que se reproducen en el recuadro, nos encontramos una vez más con esa retórica desbordada que hace difícil determinar cuándo estamos frente a auténticas normas jurídicas (por abiertas que sean) y cuándo se trata de enunciados que no tienen más que un carácter simbólico.

Al igual que en las definiciones, es notable la pretensión omnicomprendiva de los principios de la LGEEPA: con ellos se pretende orientar toda la actividad humana ("económica" y "social"), abarcar tanto al presente como al futuro, crear derechos de todos y obligaciones de todos para cuidarlo todo e incluso consagrar el compromiso de la nación mexicana de participar en el cuidado de la región y el globo entero.

Cuando uno trata de ubicar los principios de la LGEEPA en alguna doctrina, lo que encuentra es que la idea del *equilibrio ecológico* debe su fuerza más al hecho de haber sido popularizada desde la actividad literaria (la figura más relevante es sin duda Aldo Leopold) que por la actividad científica. De hecho, cuando fue adoptada por la ley, ya había sido abandonada por la ciencia, (Tarlock, 1994). Pero su falta de soporte científico no es un obstáculo para su popularidad, ya que se acomoda perfectamente a una tradición muy arraigada en el sentido común de las sociedades modernas, que consiste en percibir a la naturaleza como algo provisto de una armonía interna que los humanos no debemos alterar, con la ventaja adicional de tener un cierto tono científico. Bien puede decirse que esa idea de un orden natural constituye la conexión fundamental entre el texto de la legislación ambiental con la disposición visionarla.

¹⁴⁸ Esto se debe a que los principios "configuran el caso en forma abierta", mientras que las reglas "lo hace en forma cerrada" (ibid).

¹⁴⁹ Artículo 110, fracción II, de la versión de 1988 de la LGEEPA.

Principios de política ecológica en la LGEEPA de 1988 (artículo 15)

- I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
- II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;
- III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;
- IV. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;
- V. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;
- VI. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;
- VII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;
- VIII. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;
- IX. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;
- X. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- XI. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar este derecho;
- XII. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;
- XIII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional, y
- XIV. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales

Ahora bien, la doctrina del equilibrio ecológico no es la única que ha inspirado el texto de la LGEEPA, de la que puede decirse que es más bien ecléctica desde el punto de vista de la doctrina. Junto a las ideas del equilibrio ecológico están las del aprovechamiento racional - que están en el discurso jurídico mexicano desde la Constitución de 1917 -, las de la prevención y control de la contaminación -propias del léxico de los Ingenieros ambientales desde hace varias décadas -, así como las muy propias de la coyuntura política del México de los años ochenta, fuertemente marcada por la experiencia posterior al terremoto de 1985. Aquí me refiero a la noción de *concertación social*, que como se puede leer en la fracción IX del recuadro, tiene la nada modesta tarea de cambiar la

relación entre la sociedad y la naturaleza.¹⁵⁰ Así, más que elegir una sola doctrina, el legislador decidió adquirir un poco de cada cosa en el mercado de las ideas jurídico ambientales.

Es preciso reconocer que, en medio de la tortuosa retórica de los principios de la LGEEPA, aparecieron algunos contenidos normativos indudablemente importantes, como el derecho a un medio ambiente sano. A contrapelo de la tradición constitucional mexicana, que espera que sea en el texto de la Constitución donde se expresen los derechos fundamentales, la LGEEPA olvida su carácter de modesta ley reglamentaria para proclamar que "toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano". Desde luego uno puede señalar que esta declaración no ha sido recogida por la práctica judicial, pero para comprender esa ausencia hay que analizar las condiciones de dicha práctica. Lo cierto es que la actividad legislativa ha estado a la delantera en el conjunto del ordenamiento ambiental mexicano. Es decir, lejos de limitarse a codificar lo que existe en la práctica, el discurso de la ley abre nuevos campos en la medida en que incorpora contenidos normativos que no existían en el orden jurídico. No puede decirse lo mismo de la actividad judicial.

Además de los principios que la LGEEPA de 1988 reunió en su artículo 15, en otras partes de su articulado incluyó muchos otros, a los que llamó "criterios" de política ecológica, para las diversas áreas que regula. Uno puede contar más de treinta de ellos¹⁵¹ en las secciones que se refieren al ordenamiento ecológico, a la promoción del desarrollo, a la planeación de los asentamientos humanos, al aprovechamiento de la flora, la fauna, el agua y el suelo, a la protección de la atmósfera y al control de la contaminación del agua y el suelo. Aquí el discurso de la ley comienza a ser inútilmente reiterativo. Una y otra vez aparece el que la protección del tal o cual tipo de ecosistema es responsabilidad tanto del estado cuanto de la sociedad (tres veces) o que la participación social es indispensable para lograr este o aquél propósito (cuatro veces). Esa obsesión pareciera ser una revuelta contra lo inevitable en un ejercicio legislativo de este tipo: bajo las condiciones de complejidad de los órdenes jurídicos modernos, resulta prácticamente imposible definir, en un texto que trata de abarcar la materia ambiental en su conjunto, que es vastísima, reglas propiamente dichas; es decir, enunciados que indiquen de manera inequívoca qué es aceptable y qué no lo es. La proclamación de principios es apenas el inicio del largo y penoso proceso que es la *normalización*, es decir, la generación, en principio ilimitada, de reglas de diverso carácter y con alcances variables, que caracteriza al derecho público hoy en día. El carácter abierto e indeterminado del proceso de normalización es nada menos que la expresión jurídica de lo que la sociología contemporánea ha definido como *reflexividad*. En términos de Giddens, expresa el hecho de que prácticamente todos los aspectos de la vida social y de las relaciones materiales con la naturaleza quedan, crónicamente, sujetos a una revisión. En ese contexto, y para reducir los riesgos de la materialización del derecho a que me referí en el capítulo segundo, la función de un

¹⁵⁰ Para explicar semejante portento basta con recordar que la idea de la concertación social era el lema distintivo de un personaje político por entonces en ascenso, Manuel Camacho Solís. Casualmente, era además el titular de la Sedue, donde se redactó esa versión de la LGEEPA.

¹⁵¹ Cinco en materia de ordenamiento ecológico, uno sobre la promoción del desarrollo, 3 para la planeación de los asentamientos humanos, cinco para el aprovechamiento de la flora y fauna, 3 para el aprovechamiento del agua, 3 para los recursos no renovables, 2 para la protección de la atmósfera, 5 para el control de la contaminación del agua y 6 en materia de suelo.

ordenamiento legislativo como la LGEEPA no puede ser la de reunir todas las reglas, como en la tradición de los códigos surgida del Iluminismo del siglo XVIII, sino la de regular los procesos de su producción, por lo que tiene que posponer el momento de fijar límites y prohibiciones tajantes e inequívocas. Ante esa experiencia, quien está redactando una ley quiere recordar una y otra vez a quienes definirán esos límites en un futuro incierto, cuáles son los fines de la gestión ambiental. Es por ello que, en el momento de redactar las leyes, la disposición visionarla suele poner más atención a la retórica de los principios, que a los riesgos de los procedimientos.

Así, más que un derecho ambiental conformado por un sistema estable de reglas, lo que hay es una serie de procesos de *normalización*, por medio de los cuales se van desarrollando parámetros para las distintas actividades que afectan al ambiente y que no siempre son normas generales, sino que en algunos aspectos cruciales las reglas tienen que definirse para cada caso concreto. Ese es quizá el aspecto más importante de la procedimentalización del derecho.

Un rasgo sobresaliente del proceso de normalización es la diferenciación entre tipos de actores sociales asociados a diferentes momentos del proceso de juridificación: por un lado, en los procesos legislativos dominan los políticos profesionales (que suelen ser portadores del sentido común dominante en la sociedad). Por el otro, la elaboración de las normas técnicas, o sea reglas que definen límites y prohibiciones, es un momento básicamente dominado por los expertos y por las partes interesadas (típicamente, los sectores de la actividad económica más directamente afectada por la regla). Es el mundo de los ingenieros o de los biólogos, según la materia. Finalmente, cuando se trata de definir que una regla es válida, o no lo es, quienes dominan son, obviamente, los abogados. Ya habrá oportunidad de mostrar la lógica que prevalece en cada uno de esos momentos del proceso de normalización y, en particular, el modo en que las disposiciones originales del campo ambiental se reordenan ante los dilemas que implican el uso de la violencia (simbólica, económica o corporal) del estado.

Con el fin de dar una idea de la complejidad del proceso de normalización, a continuación se describen algunos de los problemas que aparecen en las tres áreas más importantes de regulación que cubre la ley (la contaminación, los recursos naturales y el paisaje.) Interesa desde ahora mostrar las causas de la inevitable fragmentación que caracteriza al derecho ambiental.

La protección al ambiente

La primera, y más antigua, área de regulación es la que tiene por objeto lo que la ley denomina la protección al ambiente, mediante la prevención y el control de la contaminación. Por cierto que estas reglas no se refieren al ambiente como lo entiende ambiciosamente la propia ley en su definición, sino a un conjunto de actividades bien acotadas que afectan (en sentido estricto: contaminan) el suelo, el aire o el agua. El contenido por excelencia de las normas de protección ambiental, consiste en la determinación de límites permisibles para emisiones a la atmósfera o descargas de aguas residuales, así como la fijación de condiciones para el manejo de residuos peligrosos. A primera vista, se trata de ir llenando los vacíos normativos en un proceso gradual y sistemático, que culminaría una vez que todos los efectos ambientales de todas las actividades humanas estuviesen cubiertos por normas. A continuación se verá que este

proceso de normalización está lejos de ser algo tan simple como ir llenando un recipiente con lo que va aportando la ciencia y que no sólo no es un proceso lineal, sino que son varios procesos muchas veces erráticos y que todo ello da lugar a riesgos importantes.

La variedad de actividades humanas que producen contaminación es tan grande,¹⁵² que sería imposible reunir todas las reglas imaginables en un solo ordenamiento. Incluso es difícil encontrar en el texto de la LGEEPA una sola regla en sentido estricto (es decir, normas de mandato que sólo pueden cumplirse o no cumplirse). Ante las dificultades evidentes de prohibir todo tipo de contaminación, la actividad normativa consiste, en el mejor de los casos, en definir los límites tolerables de la misma. Esa tensión es evidente en el texto del artículo 113 de la LGEEPA de 1988, en el que la prohibición va seguida de un permiso:

No podrán emitirse contaminantes a la atmósfera, que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. En todas las emisiones a la atmósfera, deberán ser observadas las previsiones de esta Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ella emanen, así como las normas técnicas ecológicas expedidas por la Secretaría.

La obligación genérica de no contaminar, se transforma así en un programa normativo. El verdadero contenido normativo del derecho ambiental consiste en la combinación de un principio, que prohíbe contaminar, y una regla, que indica cuánta contaminación es aceptable. Esto que, en el análisis normativo puede verse como una tensión (de la que la práctica jurídica tiene que hacerse cargo), en la interpretación sociológica equivale a una polisemia. Es decir, para los actores sociales que desde fuera del aparato del estado han propugnado por la creación de leyes que protejan el ambiente, el proceso de normalización es fuente de sentimientos encontrados. Por una parte, de dicho proceso resulta una serie de restricciones que al ser cumplidas reducen la presión de las actividades económicas sobre el ambiente. El riesgo de legitimar prácticas que en el futuro la ciencia pueden mostrar que eran más dañinas de lo que parecían, es inevitable.¹⁵³ Pero parte de ese mismo resultado consiste en legitimar los efectos ambientales de tales actividades, mientras no rebasen los límites de las reglas.

Son muchas las consecuencias de ese doble significado de la normativa ambiental, pero por ahora me limitaré a señalar que el Poder Legislativo tiene que delegar la tarea de formular las normas técnicas, esto es, lo más sustantivo del derecho ambiental, en otros órganos del Poder Público en los cuales reside la capacidad de proporcionar los fundamentos científicos de lo que se puede considerar tolerable.

Antes de dar algunas ilustraciones del carácter azaroso del proceso de normalización, conviene llamar la atención sobre el enorme prestigio¹⁵⁴ que tienen las normas técnicas. Para el sentido común, hay pocos enunciados jurídicos tan poderosos como las normas técnicas. Cuando alguien dice que la empresa fulana está emitiendo un compuesto

¹⁵² Plénesese tan sólo en la diversidad de sustancias que utiliza y produce la industria moderna, la diversidad de estados en que ellas se pueden encontrar, los cambios que experimentan en los procesos y las circunstancias de utilización y consumo que pueden dar lugar a grados también muy diversos de exposición por parte de los humanos.

¹⁵³ Por ejemplo, en el caso de la contaminación por plomo ocasionada por MetMex Peñoles en Torreón, rondaba, en el comentario de los científicos, que los parámetros internacionalmente reconocidos estaban siendo revisados (en algún misterioso rincón de la ciencia) lo que evidentemente introducía un elemento de incertidumbre en la toma de decisiones.

¹⁵⁴ Se usa el concepto de prestigio en el sentido de Vernengo (1980).

cualquiera tres veces por arriba de lo establecido por la norma, está haciendo la más fuerte de las acusaciones. En la norma técnica invocada se produce una curiosa sinergia entre dos mundos de un enorme valor simbólico: la verdad oficial y, al mismo tiempo, la verdad científica. Resulta difícil imaginarse a alguien respondiendo "no es para tanto, hace diez años ese parámetro se rebasaba docenas de veces.... si además supieran ustedes en qué condiciones de incertidumbre científica redactaron esa norma....". El hecho de que esa respuesta sea inaceptable para la mayoría, constituye un índice de la fuerza que aún tienen en las sociedades modernas las ideas del derecho y de la ciencia. En los próximos capítulos volveré una y otra vez a insistir en la fuerza normativa que tiene para los actores sociales la existencia de parámetros técnicos para defender sus posturas respecto de (a favor o en contra de) los responsables de cumplirlos, muy a pesar de la incertidumbre científica en la que ellos se adoptan.

La necesaria referencia a la ciencia en la definición de límites tolerables (así como de otros dispositivos normativos) hace que la normalización sea un tipo de producción normativa muy distinto al del proceso legislativo, en la medida en que los actores dominantes son los expertos, y no ya los políticos profesionales. Si estos últimos tienen que ser capaces de responder a los deseos de sus electores, los expertos en cambio tienen que hacerse cargo de sus necesidades, definidas de acuerdo a los métodos de sus respectivas disciplinas. En algunos casos, no hay problema alguno en adoptar un parámetro, como cuando hay - o se cree que hay - un reconocimiento general de la comunidad académica respecto del problema de que se trata. Si, además, varios países del mundo desarrollado han adoptado tal parámetro, no será difícil incorporarlo a la normativa de un país como México, cosa que ocurre con más frecuencia de la que suele creerse¹⁵⁵. Aún así, resultaría inaceptable para los dirigentes de un estado nacional el copiar la normativa ambiental de otro, de modo que cada estado va construyendo su normativa, cosa que suele tomar décadas.

Asimismo, existen diferentes maneras de enfrentar el proceso de normalización. Se puede comenzar por lo que se considera más dañino para la salud o por lo que más puede afectar a la riqueza biológica; los límites se pueden fijar tomando en cuenta la tecnología disponible o bien a partir de una consideración de lo que el ambiente puede absorber (asunto siempre difícil de traducir numéricamente); igualmente, se puede tomar la decisión de prohibir de plano de ciertas sustancias (como el DDT) o de definir dosis aceptables para su producción o utilización. Se puede tomar como criterio la fuente o el medio receptor. Lo que no se puede es hacer todo eso a la vez y, con mucha frecuencia, ni siquiera se puede ser fiel a un camino predeterminado en el proceso de normalización, porque los cambios políticos suelen traer consigo la aparición de nuevas estrategias normativas. En el camino, no faltará la aparición de nuevas evidencias científicas que modifican un parámetro o hacen que un asunto parezca más urgente ahora que antes; la ocurrencia de accidentes que obligan a fijar un parámetro en condiciones de alta incertidumbre científica; o la agudización de percepciones sociales que, con base científica o sin ella, obligan al aparato gubernamental a tomar determinaciones de carácter normativo.

¹⁵⁵ Contra una opinión muy generalizada, casi todos los parámetros de las normas mexicanas son tan exigentes como las de los países desarrollados. Lo cual se debe sin duda a la imposibilidad de inventar unos fundamentos científicos específicos para el trópico. ¿No es este un síntoma más de la globalización del derecho?

Vale la pena mencionar un problema fundamental en toda norma técnica: ¿a partir de cuándo es exigible cumplir con un parámetro que la ciencia y el estado acaban de adoptar como ineludible? Un proceso sensato de normalización tiene que establecer horizontes temporales que combinen lo posible con lo necesario. Pero cuando la mayoría de los destinatarios de la norma no cumple, la autoridad encargada de hacer exigible su cumplimiento tendrá ante sí el mismo dilema: una vez que se detecta una violación a una norma ambiental ¿cuánto tiempo es razonable (legítimo y/o realista) esperar para su pleno cumplimiento? Como veremos en el capítulo quinto, tampoco ese dilema tiene una respuesta universal.

Así, en la elaboración de las normas ambientales es inevitable escoger entre diferentes rumbos posibles. El proceso está lleno de riesgos y uno de ellos es la posibilidad de olvidar una cuestión fundamental: la salud humana. Cuando lo que se trata es de proteger al aire, y no a quienes lo respiran, se ha dado la definición que hace posible aire limpio en el noventa y nueve por ciento del territorio y pulmones enfermos en los tres millones de gentes que viven en el uno por ciento del país donde la norma no se cumple.

Las reglas que se refieren a la contaminación son las más antiguas del derecho ambiental, porque continúan la tradición iniciada en el siglo XIX de restringir las actividades industriales para proteger la salud humana. Sin embargo la legislación ambiental contemporánea trata de superar esa visión higienista, de la que los líderes del campo ambiental tratan siempre de huir para estar en la vanguardia. Se trata ahora, dicen, de algo mucho más trascendente, que es proteger los ecosistemas del planeta entero. La evidencia del cambio climático global hace palidecer las preocupaciones por los efectos de una instalación industrial en los vecindarios que la rodean. Pero el único resultado visible de ese deslinde entre la nueva y la vieja generación de normas, es que ya no se protege a la salud, sino que se protege el ambiente. Aire, agua y suelo adquieren un valor intrínseco, a lo cual nadie se opone porque (una vez más: en la cultura dominante de las sociedades modernas) la naturaleza vale por sí misma. Cosa que podría estar muy bien, si no fuera por el hecho de que esos supuestos de la nueva cultura ecológica hacen posibles fragmentaciones institucionales, tanto normativas como administrativas, donde el propósito de proteger la salud humana puede quedar diluido entre muchos otros. En la experiencia mexicana de la última década, un ejemplo de esto es el silencio de las organizaciones ambientalistas y de la prensa especializada en el caso más grave de daños a la salud por contaminación atmosférica, el de MetMex Peñoles, antes de que se convirtiese en un escándalo público.

El presupuesto optimista que justifica el olvido de los problemas de salud en aras de los problemas globales es que, si se protege la atmósfera, se protege a quien la respira. Por desgracia eso es cierto sólo en el engañoso mundo de los promedios. En la experiencia concreta, unos cuantos cientos de personas pueden resultar gravemente afectados sin que ello perjudique, no se diga a los otros seis mil millones de seres humanos en el planeta, sino a los otros ochocientos mil que viven en la misma ciudad. A eso, y no a otra cosa, se refiere la expresión *Justicia ambiental*.

Esos son algunos de los riesgos de un proceso de producción de normas ambientales. No puede sorprendernos que esos riesgos e incertidumbres lleven a algunos a proclamar el fin de la ciencia y la imposibilidad de construir un orden racional. Pero el problema de la justificación sustantiva no se elimina, simplemente se traslada, del Poder Legislativo, a

una diversidad de ámbitos en los que es más difícil (aunque no imposible) mantener la discusión sobre lo que es deseable y aceptable.

Finalmente, me interesa señalar uno de los resultados más importantes de la fragmentación entre piezas legislativas que sólo pueden contener principios, y el enorme y ampliamente tecnificado universo de las normas técnicas: el alejamiento de los actores sociales movillados por los temas ambientales, respecto del proceso de discusión y expedición de normas. A pesar de que en los últimos años la expedición de dichas normas se ha vuelto un proceso abierto a la sociedad, las ONGs ambientalistas se han abstenido de participar en casi todos los debates sobre las normas técnicas que rigen la protección al ambiente. Un buen ejemplo del modo en que los ambientalistas han dejado el campo normativo a los técnicos son las normas de agua. Entre 1995 y 1996 se introdujeron cambios fundamentales en la manera de regular las descargas, precisamente en sus aspectos más sustantivos, esto es en los máximos permisibles de carga ambiental que una descarga puede contener. Como veremos en el capítulo siguiente, docenas de organizaciones se movillaron por las definiciones y los principios de la LGEEPA, pero se abstuvieron de participar en la elaboración de las citadas normas, que dieron plazos hasta de diez años para cumplir los parámetros más difíciles.

Los recursos naturales

Una de las innovaciones más importantes de la LGEEPA de 1988 fue la inclusión del tema de los recursos naturales en la agenda ambiental. Hasta entonces, la legislación ambiental se restringía casi exclusivamente al tema de la contaminación, mientras que la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales se había dado a través de ordenamientos de carácter sectorial. Para dar una idea de la fragmentación de ese conjunto normativo, baste con indicar la diferencia entre los contextos políticos en que se discute y aprueban las leyes que se refieren al petróleo y sus derivados, los minerales, la pesca, el agua, los bosques. Difícilmente se puede pasar por alto que la regulación jurídica de los recursos naturales es un elemento central en la conformación del estado, así como que el propósito de dicha regulación es establecer el régimen de propiedad y acceso a cada uno de esos recursos. Es evidente que las formas de regulación de los diferentes recursos naturales tienen que haber sido muy específicas a las relaciones sociales predominantes en cada sector. Sólo para ilustrar esas diferencias, baste con recordar que, mientras la regulación de los hidrocarburos es uno de los elementos centrales del proyecto nacionalista del estado mexicano y, en particular, de su relación con intereses económicos del exterior, la regulación de la pesca involucra a actores sociales nacionales, que van desde los grandes empresarios de la pesca de alta mar, hasta las comunidades indígenas que aprovechan los recursos desde mucho antes de que existiera nada parecido al estado mexicano (Alcalá, 1999).

Aquí el proyecto normativo de la LGEEPA consiste en establecer una serie de principios para prevenir los efectos del aprovechamiento de lo que sigue definiéndose como *recursos*, sin modificar las regulaciones sectoriales, en tanto que regímenes de propiedad y acceso a los mismos. Es decir, la legislación ambiental presupone que el problema fundamental de definir quién tiene derecho a aprovechar los recursos está resuelto. El propósito de la nueva legislación sería el de determinar cómo usarlos, lo que parecería una simple adición al régimen preexistente. No obstante, esa tarea enfrenta al menos tres dificultades. La

primera de ellas es que, al establecer condiciones desde lo ambiental, se están imponiendo nuevas limitaciones a la propiedad. En segundo lugar, el propósito de la regulación ambiental de los recursos naturales no siempre será el mismo: algunas veces de tratará de proteger el recurso en sí mismo (como cuando se fijan cuotas sobre ciertas especies de pesca), mientras que en otras el propósito será evitar los efectos colaterales de ciertas formas de extracción de los recursos (como en el caso de la Industria petrolera). Hablar de aprovechamiento racional de los recursos puede entonces significar más de una cosa.

La tercera y quizá la más importante de las dificultades radica en el hecho de que, en muchos casos, el problema de la propiedad del recurso no está plenamente resuelto. En un extremo, cuando se trata del petróleo o de la minería, casi nunca hay dudas. En el otro, no sorprende que las haya tratándose de los recursos genéticos o de los derechos de las comunidades (y más aún de los pueblos) indígenas. Lo que sí llama la atención es que, en el caso de varios recursos, como los bosques, los humedales y la pesca, los conflictos más recurrentes tienen que ver no con el modo en que ellos se aprovechan, sino con su propiedad. Incluso la propiedad de la tierra, que es uno de los supuestos sobre los que se han construido los estados modernos, está en muchos casos tan inciertamente definida, que hace que los conflictos ambientales se agraven innecesariamente. Tal fue el caso del conflicto por un proyecto de club de golf en Tepoztlán, que no terminó con el triunfo popular sobre dicho proyecto, sino seis años más tarde, en 2002, cuando el Tribunal Superior Agrario resolvió que las tierras no eran propiedad de quienes querían desarrollar el proyecto, sino de la comunidad agraria de Tepoztlán.

El resultado de eso es que, muy al margen de lo que tenga que decirnos el ilustrado jurista ambiental, una gran cantidad de los conflictos sociales que aparecen en el terreno de lo ambiental (por razones que presentaré en su oportunidad) en realidad son conflictos por la propiedad o por el acceso a un recurso natural¹⁵⁶. Así, los déficits del régimen de propiedad hacen sumamente problemática la gestión ambiental, incluyendo la definición de los contenidos normativos. Piénsese tan sólo en la perspectiva de modificar las normas a las que está sujeta la explotación forestal. Además de adaptar una legislación que está concebida desde la perspectiva sectorial (y profesional) de la silvicultura, hay más de ocho mil permisos vigentes que señalan las condiciones normativas a la que está sujeta la extracción forestal. Pues bien, la tarea de modificar esa normatividad para hacer compatible la explotación con la conservación, de por sí compleja, se enfrenta con el obstáculo de la indefinición de la propiedad. Igual que en materia forestal, la pesca, el uso del agua y el aprovechamiento de la flora y la fauna, por mencionar sólo algunos recursos naturales clásicos, son actividades en las que los criterios ambientales quedan relegados porque uno de los presupuestos de su regulación (el régimen de propiedad) no ha sido resuelto.

En todo caso, vale la pena señalar que el programa normativo de la LGEEPA de 1988 deja prácticamente intacto uno de los aspectos fundamentales del régimen de los recursos naturales de la era post revolucionaria: el poner en manos del gobierno federal la regulación de dichos recursos. Haber incluido entre los principios de la ley el que los ecosistemas son "patrimonio común de la sociedad", sin vinculación alguna con reglas y

¹⁵⁶ Una hojeadá a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia revela que prácticamente no han llegado a ella conflictos ambientales y que se ha tenido que ocupar muchísimo más de resolver conflictos sobre la propiedad.

menos aún con procedimientos, resultaba muy débil para romper el monopolio de los poderes federales en esta materia. Habría que esperar a las transformaciones políticas de los años noventa para ver indicios de un cambio en ese terreno.

Las transformaciones territoriales y el paisaje

Así como la prevención de la contaminación del ambiente significa imponer restricciones en las actividades sobre el ambiente entendido como algo constante y la protección de los recursos naturales contempla determinados elementos en sí mismos, existe una tercer área de regulación que tiene que ver con las especificidades de los lugares donde se producen las actividades; sobre todo cuando esas actividades suponen la construcción de obras que alteran el territorio. Las tres figuras que se revisan a continuación (la evaluación del impacto ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio y las áreas naturales protegidas) se refieren a la regulación de las intervenciones humanas sobre el paisaje, entendido no en su usual acepción que remite a las cualidades estéticas de un sitio (tal como son captadas por representaciones visuales) sino a los componentes constitutivos de un pedazo de territorio, en el sentido en que lo ha recogido la tradición antropológica. Me refiero a la combinación específica de orografía, hidrografía, flora, fauna y demás ingredientes que conforman en la experiencia de quienes habitan un lugar algo más que la suma de unos recursos y que tiene una dimensión emotiva. Hablo del paisaje, y no del ecosistema, porque lo que está en juego es, más que un conjunto de procesos biofísicos, el significado que tiene para una comunidad el territorio que ocupa. Pero cuidado, hablar en esos términos (de unos que "ocupan" un lugar) evoca una concepción del territorio como mero recipiente de un contenido, la sociedad, cuando en realidad ambos se constituyen mutuamente. El territorio no es intercambiable como la taza respecto de mi café. Una de las paradojas de nuestra legislación ambiental es que, en los conflictos sociales concretos en los que se requiere su aplicación, tienen una gran importancia los elementos simbólicos que no pueden ser reducidos a fórmulas preestablecidas. A pesar de ello, como se ha señalado recientemente desde la sociología británica, la redacción del texto legal ha estado dominada por "el deseo de fijar la inestabilidad natural y el desorden a través de un sistema de medidas regulatorias", con lo que se inventa "una naturaleza uni-dimensional y 'ambientalista', aunque aparezca en una forma contestataria". El resultado es que, más que abrir el tema, este queda "prematadamente cerrado en una atmósfera de celo apostólico y corrección política" (Franklin, 2002, 20).

La evaluación del Impacto ambiental (EIA). La evaluación del Impacto ambiental es uno de los instrumentos más importantes de la moderna gestión ambiental en México. Ahora bien, además de ser un instrumento de la política ambiental, desde el punto de vista jurídico es un procedimiento que genera reglas. A partir de la solicitud de un 'promovente' para realizar un proyecto determinado, la autoridad ambiental no sólo tiene que decidir si se autoriza o no, sino que en caso afirmativo, suele dictar una serie de reglas, que se conocen como 'condicionantes' que constituyen la regulación efectivamente aplicable a ese proyecto. Los conflictos ambientales más célebres de los últimos años (un club de Golf en Tepoztlán, una salinera en la Laguna de San Ignacio, en Baja California Sur, un canal intracostero en Tamaulipas), se han discutido en el contexto de un procedimiento de

evaluación de impacto ambiental, que fue instituido por primera vez en la LGEEPA de 1988.

En su aspecto sustantivo, la principal novedad de la EIA es que implica someter a examen obras que tradicionalmente no eran objeto de revisión alguna por un órgano de carácter ambiental – en particular ciertas obras públicas. Esto es la expresión jurídica del cambio de percepción de ciertas obras como fuente de progreso. La evaluación del impacto ambiental apareció en los años ochenta como el mecanismo para mitigar los efectos de presas, carreteras, proyectos petroleros, mineros, turísticos, acuícolas, y un largo etcétera. Aunque la rutinización de este procedimiento puede traer sesgos que lo hagan ineficiente, no cabe duda que es un cambio importante el que las grandes empresas públicas tengan que pasar por la autoridad ambiental para llevar adelante sus proyectos, en igualdad de condiciones con las empresas privadas.

Por otra parte, muchas de las obras y actividades sujetas a EIA suelen implicar la intervención sobre algo que, al mismo tiempo, puede ser definido como recurso natural¹⁵⁷. Pero lo que está en juego aquí no es el aprovechamiento del recurso, sino el efecto que ello puede provocar en el paisaje del que forma parte. Al autorizar una obra o actividad después de haber evaluado su impacto ambiental, la autoridad hace legítima una nueva intervención sobre un paisaje al que alguien puede atribuir cierto valor, y como resultado de la cual probablemente alguien va a obtener alguna ganancia. Las más ostensibles alteraciones a la naturaleza se discuten en el contexto de estos procedimientos y por eso no es de extrañar que ellos atraigan una gran cantidad de controversias. Si el ambientalismo tiene que aceptar el mundo como está, a lo que sí puede oponerse es a toda nueva modificación del territorio. Las que se introducen en el paisaje pueden no ser las únicas que traen consigo cambios ambientales,¹⁵⁸ pero sí son las más visibles y quizá por ello son las que despiertan nuestras fibras más sensibles¹⁵⁹.

La EIA es una técnica que nació en los Estados Unidos de América y que para los años ochenta había adquirido un reconocimiento importante en la discusión internacional sobre los temas ambientales. Ahora bien, cuando uno se pregunta sobre el modo en que esa técnica se convierte en un instrumento jurídico, es decir, se juridifica en los términos de esta investigación, se pueden observar resultados tan ambivalentes como lo siguiente. Lo que en otros países es un simple procedimiento de evaluación, que no conduce necesariamente a un determinado resultado regulatorio, en México la LGEEPA lo convirtió en un rígido procedimiento para obtener un permiso más, en el que se reproduce el viejo estilo de la discrecionalidad administrativa. Con una economía mucho menor, en México se procesan más del doble de EIAs que en los E.U.A. En virtud de la ley, cierto tipo de obras y actividades *tienen* que ser autorizadas (o no) por la autoridad ambiental. Pero lo más importante de la adaptación al entramado institucional mexicano de la EIA, es la creación de un nuevo procedimiento cuya resolución queda en manos de las autoridades ambientales *federales*. Eso significa que, a contrapelo de los procesos de descentralización

¹⁵⁷ De hecho muchas de las evaluaciones de impacto ambiental se refieren a actividades que requieren al mismo tiempo una autorización por parte de la autoridad encargada de cuidar el recurso como tal (la minería es el caso más evidente pero no el único), lo que representa una fragmentación institucional muy difícil de superar.

¹⁵⁸ Un cambio en la fórmula de la gasolina o de los fertilizantes puede tener un mucho mayor impacto que un hotel, pero difícilmente atrae el mismo interés.

¹⁵⁹ Véase, por ejemplo, *Landscape and Memory*, de Simon Schama.

que han operado en México en los últimos años, una gran cantidad de obras que antes estaban en manos de los gobiernos estatales o municipales, desde 1988 son competencia de las autoridades nacionales. Al analizar el caso Metalclad, habrá oportunidad de apreciar los efectos de este aspecto de la LGEEPA en la tensión entre lo local y lo nacional. Baste por ahora con señalar que la forma en que se juridificó un instrumento tan importante como la EIA, produjo una fuerte centralización de la gestión ambiental en México.

Sin embargo, al mismo tiempo que se propiciaba la reproducción de los mecanismos burocráticos del estado mexicano, la ley introducía el derecho a la información respecto de los proyectos sometidos a EIA, lo que hizo posible el éxito de numerosas movilizaciones en contra de proyectos de desarrollo desde fines de los años ochenta. Al poner a disposición del público la información relativa a los nuevos proyectos, la LGEEPA dio un paso sin precedentes en la administración pública mexicana, en donde el secreto ha sido la regla más que la excepción.¹⁶⁰ Al tener acceso al expediente completo, en el que se incluyen los estudios sobre los impactos que puede generar una obra y los mecanismos para mitigarlos, los actores no gubernamentales cuentan con información sumamente valiosa para pronunciarse al respecto. Más que ningún otro mecanismo jurídico, es precisamente el acceso a esa información lo que hizo posible el incremento de la participación social en materia ambiental en los años noventa. Piénsese tan sólo en las obras emprendidas por Petróleos Mexicanos, que pocos años antes habían sido declaradas de alta prioridad y sobre las cuales no existía posibilidad alguna, no ya de discutir las públicamente, sino ni siquiera de contar información sobre las mismas.

Lo que resulta imposible de erradicar es el carácter polémico de los proyectos que se someten a EIA porque, una vez más, ningún ordenamiento de carácter genérico puede incorporar todos los elementos para regular exhaustivamente todos los casos que pueden presentarse. Tomemos como ejemplo los nuevos hoteles en zonas costeras donde abundan los manglares. Antes de la LGEEPA, se llevaban a cabo proyectos como Cancún, que representó la modificación de más de cuarenta kilómetros cuadrados de humedales con vastas zonas de manglar. Con el desarrollo de la normatividad sobre especies protegidas de flora y fauna, el mangle es objeto de una calificación jurídica de protección por una norma oficial mexicana. La norma en ningún momento prohíbe la tala o la remoción del mangle, simplemente indica que deben tomarse precauciones en el manejo de esa especie. No obstante, en el terreno simbólico, la norma contribuye a una percepción social que sacraliza la especie e incrementa el repertorio normativo de los actores sociales, dotándolos de una calificación jurídica que permite legitimar la oposición a todo acto de remoción de mangle. En el terreno de los contenidos normativos, el problema es determinar cuánto mangle es legítimo sacrificar en aras del crecimiento económico en un lugar determinado. Evaluar el impacto ambiental de una obra o un desarrollo no es lo mismo que prevenir la contaminación, donde es posible resolver problemas generales con normas generales. Las condiciones de cada lugar impiden toda generalización; por ello la única manera de mejorar la regulación es la de desarrollar una regulación para cada lugar. De ahí surge el ordenamiento ecológico del territorio, figura que aparece por primera vez en el derecho mexicano con la LGEEPA de 1988.

¹⁶⁰ Si una de las innovaciones que trajo consigo la administración de Vicente Fox ha sido la apertura de la información, eso ya existía en el campo ambiental desde fines de los años ochenta y, como veremos en el próximo capítulo, fue ampliado con las reformas de 1996.

El ordenamiento ecológico del territorio (OET). Esto que aparece como una novedad de la política ambiental en realidad es algo que existe, al menos como idea, desde hace casi dos siglos en los países donde se desplegaron los estados modernos: la planeación territorial¹⁶¹. En México, el antecedente más inmediato es el sistema de planeación de los asentamientos humanos, que como he dicho antes, tiene un acomodo difícil en el mundo de la gestión ambiental. Creado a partir de 1976, entre las pretensiones de ese sistema estaba no sólo la de ordenar no sólo el desarrollo urbano, sino la relación entre sociedad y territorio. Con definiciones que prefiguran a las de la LGEEPA, trataba de regular tanto los centros de población como los asentamientos humanos y creó un sistema de planeación territorial en el que pretendía determinar los usos y destinos de "tierras, aguas y bosques".

Como se sabe, el sistema de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) terminó siendo el espacio en el que, a partir de las profesiones vinculadas al urbanismo, se desarrolló la planeación urbana. Una década después, la LGEEPA se convertiría en el espacio simbólico del ambientalismo. De lo que se trataba ahora era de salvar a la naturaleza y, en la mentalidad prevaleciente en el campo ambiental, ella sólo existe fuera de las ciudades. Incluso ambientes gravemente degradados, como el saltral que un día fue el Lago de Texcoco, que de acuerdo con criterios científicos, envidiaría la biodiversidad de la Delegación Coyoacán, por el hecho de ser territorios no urbanos, son objeto de una veneración como la que se pudo ver durante la discusión sobre el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.

En todo caso, la pretensión del OET es en el fondo la misma que está detrás de la planeación urbana, y no es otra que la de normar, en un determinado pedazo de territorio, la ubicación de una gama de usos del suelo que se consideran deseables o cuando menos aceptables. Mostrar eso en un plano, a partir de las cualidades de un territorio, a modo de conformar un orden espacial determinado, es una aspiración muy propia de los estados modernos. El OET no es más que una de las expresiones más ambiciosas de esa aspiración.

Ahora bien, en virtud de la ya señalada rivalidad con la planeación urbana, el OET de la LGEEPA tiende a privilegiar todos los elementos naturales de un territorio por encima de los ambientes construidos. Como veremos, en la definición de territorio de la LGEEPA hay de todo, menos asentamientos humanos. Mientras que por una parte es importante reconocer esto como un rasgo cultural que tiene efectos en el modo en que se usa el instrumento, ello no debe ser obstáculo para reconocer la importancia que ha ido cobrando el OET como mecanismo regulatorio del impacto de ciertas obras sobre ciertos paisajes. Sin duda el caso más importante ha sido el del ordenamiento del Corredor Cancún - Tulúm, que constituye una franja de litoral en el que una gran riqueza natural ha sido sujeta a presiones importantes por el valor económico que tiene para el turismo. El hecho de contar con una zonificación que establece dónde se pueden hacer qué tipo de actividades, e incluso las densidades permitidas en las diferentes zonas, ha hecho posible una importante reducción del ámbito de los conflictos sobre lo que es aceptable en esa parte del territorio.

¹⁶¹ De la bibliografía reciente, véase Scott, 1997. Para el caso francés, véase el número 43 de *Les Annales de la Recherche Urbaine* (junio - septiembre de 1989).

Las dificultades para llegar a un OET que sea aceptable para un amplio conjunto de actores son enormes. Pero los procesos de concertación que se han llevado a cabo muestran que eso es posible. Lo importante para una ley como la LGEEPA no es el contenido mismo del OET, que resulta impredecible, sino el procedimiento para llegar a él. Y dentro del procedimiento uno de los elementos fundamentales es la definición de cuál es la autoridad competente para aprobarlo, lo que nos lleva al problema de la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, cuestión que en México está asociada a la nueva agenda de las relaciones intergubernamentales, como veremos más adelante.

Las áreas naturales protegidas (ANPs). El caso más ambicioso de protección de un paisaje es el de las áreas naturales protegidas. A partir de la tradición iniciada por los parques nacionales en los Estados Unidos de América en el siglo diecinueve, se han desarrollado diversos regímenes de protección a fragmentos territoriales a los cuales se asigna un valor especial. En México, el liderazgo que han ejercido los biólogos en esta área de las políticas públicas ha dado como resultado que la definición de las ANPs de las últimas dos décadas haya estado fuertemente marcada por los valores estrictamente biológicos, como la presencia de ciertas especies o de ciertos ecosistemas que se consideran particularmente raros o "representativos de regiones biogeográficas". Esto ha hecho difícil el que otros valores del paisaje sean explícitamente reconocidos en las áreas naturales protegidas, como se hizo evidente en el caso del proyecto de Sallnera en San Ignacio, en el que la razón paisajística esgrimida por el gobierno para detener el proyecto fue vista como una excentricidad o una salida de última hora al apuro provocado por la oposición de las ONGs.

El rasgo que distingue más claramente a las ANPs mexicanas de las de otros países es el hecho de que no son propiedad pública. En virtud de que el reparto agrario llegó antes a casi todas las áreas que podían ser candidatas a ANPs, estas muy rara vez pasan a ser bienes públicos. Esto que eufemísticamente se ha llamado el "modelo mexicano" de protección es en realidad una enorme debilidad del régimen de ANPs. Una vez más, el problema jurídico fundamental consiste en definir cuál o cuáles órganos del estado tienen la atribución para decretar un pedazo de territorio como un área natural protegida.

LAS NORMAS PROCEDIMENTALES

En esta tercera me referiré a la parte procedimental de la ley, que corresponde a lo que Atienza y Ruiz denominan normas que confieren poder, las cuales suponen la existencia de los otros dos tipos de proposiciones a las que me he referido en las secciones anteriores, o sea las definiciones y las reglas. No me referiré aquí con el mismo énfasis a todas las normas que confieren poder, ya que un grupo muy importante de ellas (las que distribuyen competencias entre los diferentes órdenes de gobierno) serán analizadas en mayor profundidad en el capítulo siguiente. Lo que interesa en esta sección son las normas que regulan los procedimientos a través de los cuales se lleva a la práctica las disposiciones sustantivas de la legislación ambiental.

Desde una perspectiva sociológica, lo más interesante de las normas procedimentales en nuestro derecho ambiental es que son las menos atractivas para los actores sociales no gubernamentales que se han movilizado en torno a la legislación. Ha dominado la creencia

de que los procedimientos tienen un carácter meramente instrumental respecto de los contenidos y de que es posible distinguir ambas esferas. En la expectativa dominante en quienes redactan las leyes, los procedimientos tienen por objeto simple y sencillamente aplicar unas normas sustantivas que se suponen dadas¹⁶². En consecuencia, los aspectos procedimentales son objeto de una atención secundaria, quedan en manos de la profesión jurídica (con combinaciones impredecibles con las profesiones técnicas) y suelen fragmentarse de modo tal que se produce constantemente el riesgo de una pérdida del sentido original de la legislación. Lejos de ser la mera aplicación de las reglas sustantivas, los procedimientos son unas veces su puesta a prueba, otras más son la ocasión para crear nuevas reglas sustantivas, excepciones que se vuelven reglas o arreglos provisionales que se vuelven permanentes. A la hora de legislar suele desconocerse la compleja relación que existe entre normas procedimentales y normas sustantivas, con lo que se crean procedimientos que no están a la altura de los retos que en la práctica tienen que enfrentar.

En la LGEEPA de 1988 resulta difícil encontrar muchos procedimientos realmente novedosos. Así como en las definiciones y en las reglas aparecieron algunas novedades importantes, casi todos los procedimientos que estableció la Ley ya existían en la práctica administrativa mexicana desde la regulación sanitaria y la relativa a la construcción de obras y, sobre todo, a los actos de la administración pública en contra de los presuntos responsables de infringir las normas ambientales. A continuación me referiré a los tres procedimientos más importantes: el otorgamiento de permisos, la verificación del cumplimiento de las normas (con la consecuente imposición de sanciones a los infractores) y la denuncia popular.

Permisos

En la LGEEPA de 1988 se reunieron permisos que estaban dispersos en diversas legislaciones sectoriales y, al mismo tiempo, se establecieron algunos nuevos. Los más relevantes son los que tienen que ver con la protección del ambiente (y que se refieren a temas como emisiones, descargas, manejo de materiales y residuos peligrosos en el funcionamiento de unidades económicas) y la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades, a la que me he referido en la sección anterior.

En ambos procedimientos, lo crucial es la discrecionalidad que la ley otorga la autoridad. En el caso de la *licencia de funcionamiento* que debe obtenerse antes de operar cualquier instalación industrial que pueda producir "olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera", la autoridad ambiental federal puede, además de seguir las normas en vigor, imponer condiciones adicionales según las particularidades del caso. Ante la imposibilidad de que las normas de tipo general puedan abarcar todas las situaciones posibles, la ley tiene que crear un espacio de creación normativa para cada caso particular. Aquí la legislación ambiental no hace sino reproducir el tipo de relación

¹⁶² Es notable una cierta correspondencia entre la cultura jurídica de los actores sociales no profesionales (políticos, activistas) y el tipo de familia jurídica de la que se supone México forma parte. Así, en contraste con el pragmatismo de la tradición angloamericana, donde la expresión 'legal system' se refiere a las instituciones en las que participan los jueces y los abogados, en los países de derecho codificado por sistema jurídico entendemos (casi siempre de modo excluyente) lo que está escrito en los textos legales.

jurídica que ha prevalecido en México entre la administración pública y las empresas privadas, en la cual la discrecionalidad gubernamental es un rasgo dominante (Elzondo Mayer-Serra, 2001).

Lo mismo ocurre con la *evaluación del impacto ambiental* por el hecho ya mencionado de que cada territorio tiene una configuración específica y la autorización de una obra siempre tiene que ocuparse de esa especificidad. Ahora bien, si este procedimiento ha resultado verdaderamente novedoso, ello se refiere a sus dimensiones procedimental, y no tanto a sus aspectos sustantivos, los cuales se resuelven en cada caso particular. Tanto el carácter público de la información que se maneja, como el hecho de que el procedimiento se haya centralizado en el gobierno federal, es lo que ha marcado el papel que la EIA ha jugado en la gestión ambiental. No deja de ser una paradoja que, justo en los tiempos de la descentralización, uno de los procedimientos más novedosos de la gestión ambiental se ponga en manos del centro. Mientras el conjunto de la bibliografía sobre globalización y medio ambiente proclama la reducción del espacio de los estados nacionales, la legislación mexicana parece ir en dirección contraria. Cuesta trabajo explicar a los observadores externos que las ONGs nacionales hayan resistido diversos intentos para descentralizar el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, como se verá en el siguiente capítulo. El caso es que desde la aparición de la ley, el gobierno Federal mexicano tiene que resolver una gran cantidad de solicitudes en materia de impacto ambiental. Las implicaciones de todo esto son múltiples; aquí me limito a señalar que, a pesar del carácter pretendidamente neutro o meramente instrumental de los procedimientos, la implantación de la EIA produjo cambios institucionales de primer orden.

Verificaciones y sanciones normativas

La última sección de la LGEEPA de 1988, el Título Sexto, se refiere a *Medidas de control, de seguridad y sanciones*. En lo fundamental, el modo en el que reguló la aplicación forzosa de la ley no traía consigo modificaciones importantes respecto de la tradición administrativa mexicana. Más aún, la LGEEPA crea un nuevo espacio para la prolongación de esa tradición. Sin embargo, el tema adquirió una relevancia que no había tenido antes, con la discusión del TLC. Como se sabe, la mayor parte de la oposición ambientalista en EEUU a un acuerdo de libre comercio con México era que si bien nuestro país tenía una legislación ambiental aceptable, ella era sistemáticamente desobedecida ya que no había acciones claras de aplicación de la ley.

Como veremos en el capítulo quinto, la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en 1992 obedeció en parte a la necesidad de mostrar al gobierno y las ONGs estadounidenses que México sí estaba dispuesto a aplicar la ley ambiental¹⁶³, representó el inicio de un ambicioso programa de aplicación forzosa de la ley. Lo interesante aquí es señalar que no fue necesario modificar la ley para echar a andar ese programa. Dentro del arsenal de armas jurídicas de la LGEEPA había suficiente capacidad sancionadora para emprender ese programa con éxito. Se trata del procedimiento de verificación administrativa que, a partir de una visita de inspección, da lugar a la imposición de medidas de seguridad y sanciones que se aplican si se acreditan

¹⁶³ Un acontecimiento paralelo que, en el plano nacional, favoreció la creación de la Profepa, fue la serie de explosiones que cobró más de mil vidas en la ciudad de Guadalajara en abril de 1992.

las irregularidades en que ha incurrido el responsable, o bien cuando se registra un "riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o la salud pública"¹⁶⁴.

De las diversas sanciones y medidas de seguridad, todas las cuales ya existían en la ley y en la práctica administrativa mexicanas, vale la pena destacar la clausura (total o parcial) de las fuentes contaminantes. La posibilidad de cerrar una instalación sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial (facultad que suele estar sumamente restringida en los estados de derecho contemporáneos) coloca al Poder Ejecutivo en una posición de fuerza tal, que hizo posibles en pocos años modificaciones importantes en el desempeño ambiental de muchas de ellas, así como un incremento en las expectativas de los actores sociales sobre el papel del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la ley.

Junto con la posibilidad de clausurar, que aparece siempre como una opción importante en la discusión pública de los conflictos ambientales, está un tipo de resultado del procedimiento de verificación que resulta de gran importancia, a pesar de que no atrae debate alguno en el campo ambiental. Se trata de las "medidas de seguridad" que la autoridad puede ordenar a los responsables de una fuente de contaminación para reducir sus efectos nocivos o los riesgos de su operación. Dentro de esas medidas están las llamadas "medidas correctivas" que implican la posibilidad de que la autoridad ordene a las empresas la ejecución de obras, la elaboración de estudios, la adopción de prácticas y, en general, todo aquello que se requiere para corregir las anomalías detectadas. Ello significa nada menos que la creación de un espacio de producción normativa que rebasa por completo el esquema original que distingue los aspectos sustantivos (que tendrían que estar contenidos en normas generales o en los permisos) de los procedimentales. Cada vez que la *Profepa* dicta una medida correctiva, en el contexto de un procedimiento de verificación, mucho más que verificar el cumplimiento de una norma, está creando una nueva. Una vez más, esto es resultado de la imposibilidad de determinar *ex ante* todas las situaciones que pueden presentarse en la operación de las empresas. Casi siempre, se trata de algo tan simple como indicar al responsable lo que tiene que hacer (y cuándo) para cumplir con una regla o con un principio. No es que las medidas se dicten en un vacío normativo, sino que las normas (principios o reglas) aplicables rara vez sirven para decidir exactamente qué hacer en todos los casos.

En otras palabras, la LGEEPA tiene que permitir que, la aplicación de la ley traiga consigo la creación de reglas. Esta posibilidad resulta aún más relevante si se piensa que eso queda en manos de un órgano gubernamental especializado en la aplicación (la *Profepa*), separado de lo que se supone es la "autoridad normativa". Así, aumenta el riesgo de fragmentación de la acción del gobierno y por lo tanto las posibilidades de que en casos similares se adopten criterios diferentes. Como se verá, no se trata de un fenómeno que ocurre marginalmente. Para ilustrar el punto, basta con decir que, entre 1992 y 2000, las 1 700 empresas que ingresaron al programa de auditorías ambientales voluntarias, y que asumieron frente a la *Profepa* compromisos ambientales obligatorios, son las responsables del sesenta por ciento del producto bruto industrial del país. Así, si una empresa solicita permiso a la autoridad normativa para manejar determinada sustancia, ella le fijará un parámetro; pero si es sorprendida por la autoridad "aplicadora" manejando la misma sustancia sin permiso, bien puede resultar beneficiada (o perjudicada) con un

¹⁶⁴ Artículo 170 de la LGEEPA

parámetro distinto. En ambos casos el parámetro será válido legalmente, pero ello es posible solamente gracias a los amplios márgenes de acción discrecional con que la ley dota a la administración pública, así como al arreglo institucional que separa las funciones normativas de las que, según una creencia generalizada incluso en medios burocráticos, consisten exclusivamente en hacer cumplir normas ya existentes.

Denuncias

Otro de los procedimientos que estableció la LGEEPA de 1988 fue la denuncia popular, es decir la posibilidad de que la autoridad encargada de aplicar la ley sea movilizada por cualquier persona, para combatir "todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones..." de la ley y demás ordenamientos. La denuncia popular es un procedimiento muy importante en la gestión ambiental, porque permite corregir los sesgos en los que puede incurrir la autoridad, a partir de la experiencia de los ciudadanos que padecen o son testigos de violaciones a las normas ambientales. Sin embargo, el procedimiento de denuncia tiene una limitación importante en tanto que está jurídica y administrativamente separado del procedimiento de verificación. Aunque, en los hechos, una denuncia conduzca a una verificación y esta a una sanción, en tanto que procedimientos operan en forma separada, de modo tal que el denunciante no está en condiciones de enterarse de todas las incidencias del procedimiento de verificación, en el cual ni siquiera es reconocido como parte. Habrá oportunidad de mostrar cómo esta fragmentación institucional tiene como resultado que, precisamente para aquellos actores sociales que se movilizan en torno a la cuestión ambiental, la legislación y la práctica jurídica ambiental pueden llegar a carecer de sentido por el simple hecho de no recibir una explicación mínima de lo que hace la autoridad con sus denuncias. Es frecuente que la autoridad ambiental actúe en aplicación de la ley (creando nuevas normas o no), corrija problemas ambientales y aún así no sea capaz de explicar esas acciones a los ciudadanos que denunciaron esos mismos problemas.

Los anteriores tres procedimientos no son los únicos que estableció la LGEEPA en 1988, pero sí son suficientes para dar una idea del modo en que lo procedimental termina jugando un papel crucial en el proceso de juridificación de la cuestión ambiental. En particular, es posible observar aquí tres aspectos relevantes. El primero de ellos es la ambivalencia de la discrecionalidad administrativa. Este que es un rasgo dominante del derecho público mexicano suele ser evocado en forma negativa, como algo indeseable que es preciso eliminar para dar certidumbre a los ciudadanos (y en particular a los inversionistas). Sin embargo, lo cierto es que al mismo tiempo es ese amplio margen lo que ha permitido a las autoridades poner en práctica soluciones ingeniosas a problemas que es imposible prever al momento de legislar o de diseñar reglas generales. Un segundo elemento del mundo de los procedimientos es la fragmentación, que pone en riesgo la idea inicial de la legislación ambiental de crear un orden integral para el conjunto de la gestión ambiental.

Finalmente, es un hecho que la LGEEPA (y sus secuelas administrativas como la Profepa) han resultado en una sobrecarga de conflictos ambientales en el Poder Ejecutivo. Por un lado, la centralización de la normatividad y de la evaluación del impacto ambiental (en detrimento de los poderes estatales y municipales) y, por el otro, el auge del

procedimiento de verificación administrativa, ambos combinados con el casi nulo aumento de la actividad del Poder Judicial, han dado lugar a que los conflictos ambientales tiendan a concentrarse en las autoridades federales. Esto último no es algo que pueda atribuirse exclusivamente a la LGEEPA, pero es notable que, en su redacción, se han preferido utilizar los mecanismos tradicionales del derecho público mexicano, con el resultado de incrementar la responsabilidad del Poder Ejecutivo, ante la evidente dificultad de otorgar mayor capacidad decisoria a los poderes locales y al Poder Judicial.

RECAPITULACIÓN

A lo largo del presente capítulo he tratado de combinar, en el análisis de la LGEEPA de 1988, tres perspectivas que el pensamiento jurídico tradicional suele separar en forma sistemática: el examen de su contenido normativo, la reflexión sobre el significado de sus enunciados para ciertos actores sociales y el análisis de las condiciones (permissivas y/o restrictivas) que ella establece para llevar a la práctica sus objetivos. A pesar de los riesgos inherentes a esa "promiscuidad", como la llama Ferrajoli, creo que esa combinación es la única manera de registrar las diferentes dimensiones del proceso legislativo, o sea, para analizar simultáneamente derecho y sociedad.

Para caracterizar, en una expresión mínima, el papel de la LGEEPA en la jurdificación de la cuestión ambiental en México, puede decirse que, por un lado, la cuestión ambiental adquirió una importancia sin precedentes al ser *traducida* al lenguaje del derecho en un texto tan ambicioso como la LGEEPA. La creación de nuevos espacios jurídicos significó el episodio más importante en la consolidación del campo ambiental mexicano. Por otro lado, también es cierto que la tradición del derecho público mexicano, con todas sus implicaciones, impuso en la propia LGEEPA restricciones importantes a la posibilidad de avanzar en algunos temas cruciales de la agenda ambiental. Por desgracia, la mirada visionaria que predomina en el núcleo duro del ambientalismo no ha podido registrar muchas de esas restricciones.

Para comprender el proceso ha sido de gran ayuda el uso de las categorías de Atriaza y Ruiz para examinar tres tipos de enunciados que conforman el texto de la LGEEPA, y sobre los cuales vale la pena reflexionar. En cuanto a las *definiciones*, se han podido constatar los efectos de un afán conceptualizador que incluyó en el texto de la ley una larguísima serie de pronunciamientos que resultan inocuos para una mentalidad pragmática. Sin embargo, no hay que dejarse llevar por los excesos ciertamente grotescos de ese afán. Mas bien, es preciso reconocer que ciertas definiciones y principios son lo que dan *sentido* a la ley para los actores del núcleo duro del campo ambiental. Ahí está el corazón de la legitimidad de la legislación ambiental, porque se dirime lo que está en juego en el campo ambiental: la definición del problema.

Además, es interesante observar los giros que suponen las definiciones de la LGEEPA respecto de las definiciones predominantes sobre el territorio en la tradición mexicana post-revolucionaria. Así por ejemplo, el énfasis ya no está en la idea de Nación, sino en la de *sociedad*, que así se convierte en un nuevo centro de responsabilidad. Más allá de la incorrección técnico-jurídica del vocablo en un texto legal, su uso abre una grieta en la muy arraigada idea de que los órganos del estado son los únicos que pueden hacer valer el interés público. En medio del auge de la idea de sociedad civil que se vivió en la segunda mitad de los años ochenta, la LGEEPA introdujo lo que a la larga puede ser visto como

Indicio de una redefinición del estatismo mexicano en el mundo del derecho. No es exagerado decir que estamos ante la transición del mito historicista propio de la revolución mexicana al mito societalista propio del fin de siglo. El sentido protelco, profundamente moderno, de este nuevo mito, no puede dejar de señalarse.

Algo parecido ocurre con la forma de conceptualizar los recursos naturales, que ahora aparecen acompañados de la idea de ecosistemas. Aunque ello no se traduzca necesariamente en una regulación diferente en cuanto a los contenidos, la adopción de una retórica de tonos, al menos pretendidamente, científicos, abre un espacio para reconocer la complejidad de los fenómenos ambientales. Desde luego, es posible recurrir a Beck y a otros sociólogos para señalar el malentendido naturalista en el que han caído muchos ambientalistas y que se ve reflejado en los visos cientificistas que muestran ciertas definiciones de la LGEEPA. Pero lo cierto es que, con esas definiciones, al menos va perdiendo terreno la concepción instrumental que ve a la naturaleza como un conjunto de recursos que están sujetos, en el mejor de los casos, a un aprovechamiento racional. Así, tanto los individuos como las organizaciones pueden recurrir al universo simbólico del derecho para legitimar percepciones alternativas de la naturaleza y de nuestro lugar en ella.

Lo anterior, es decir el uso de la ley por los actores sociales emergentes, supone una *apropiación* del discurso legal por parte de los mismos, lo que supone al menos a un proceso de aprendizaje. La juridificación del campo ambiental, como concepto sociológico, no se refiere a otra cosa que a los resultados de esa experiencia. Cuando el discurso de la ley está presente en las estrategias y en las imágenes (esto es, en las disposiciones) de los actores sociales, esto es, cuando son ya parte de su sentido del juego, para usar la expresión de Bourdieu, puede decirse que el campo ambiental se ha juridificado. En el próximo capítulo se verá cómo, seis años después de la expedición de la LGEEPA, ya existían indicios claros de que tal cosa había ocurrido.

Otro aspecto interesante del análisis de las definiciones de la LGEEPA es el modo en que opera la *selección*, en el sentido de Douglas (*supra*, capítulo primero), de los temas que quedan en primer plano. Ciertamente, el texto legal no es una traducción neutra de los problemas ambientales al lenguaje del derecho, sino que expresa los *habitus* (es decir, las disposiciones) dominantes en el campo ambiental. Uno de los resultados más notables de esa selección es la exclusión del proceso de urbanización de la agenda ambiental, para dejarla en el campo de otra ley y de otro sector de la administración pública. La fantasía más o menos implícita del retorno a un modo de vida no urbano se traduce, en la agenda ambiental, en tratar de salvar lo que aún queda y en una negación sistemática de que el ambiente en el que vivimos la mayoría no es otra cosa que el medio urbano.

En cuanto a las normas de carácter sustantivo, ese enorme universo que va de los *principios* a las *reglas*, puede decirse que constituye el espacio discursivo donde la sensibilidad ambientalista, de tonos claramente románticos, se convierte en proyecto de un orden racional. Esa es una de las transformaciones más importantes que sufre la cuestión ambiental cuando entra al campo del derecho. Aunque no lo diga la ley, el derecho no puede sino recurrir a la ciencia para determinar lo que es tolerable y lo que no lo es, tanto para la salud humana, como para los ecosistemas. En ese terreno, vale preguntarse de qué modo la LGEEPA estabiliza las expectativas sociales respecto del conjunto de prácticas que afectan el ambiente. Lo que el análisis muestra es el afán de los actores por crear un orden completo, así como la enorme dificultad para lograrlo. Aunque

muchos sueñan con una especie de codificación que reuniese de una vez y para siempre todas las normas ambientales, lo que hay es un proceso de normalización, que dista mucho de ser lineal y que está lleno de sorpresas, de avances y retrocesos en múltiples direcciones; de fragmentación y de incertidumbre. En particular, es interesante observar el modo en que ciertas categorías (las de carácter técnico) pueden imprimir sesgos, a veces lamentables, a la gestión ambiental. Así por ejemplo, lo que en el mundo de la vida se experimenta como daños que producen unos en la salud de otros, en su traducción jurídica pueden aparecer como daños a la atmósfera. Cuando predomina la definición jurídica del problema, el tema de la responsabilidad puede quedar en un simple incremento del erario público a través de una multa.

Es verdad que cuando un parámetro expresado en jerga científica es incorporado a una norma jurídica, el prestigio de dicha norma puede ser enorme. Sin embargo, es frecuente que aparezcan diferentes versiones científicas para el mismo problema. El descontento que experimentan los actores cuando enfrentan la imposibilidad de tener respuestas legales indiscutibles para todo (una especie de malestar en la cultura jurídica) provoca su distanciamiento respecto de los procesos de normalización. El mundo dominado por biólogos e ingenieros en el que se decide el centro normativo del derecho ambiental, llega a ser un espacio social muy distinto del de los ciudadanos que deliberan pública y libremente sobre el futuro del género humano. Esto que constituye una manifestación más de la difícil relación entre legos y expertos que marca las sociedades contemporáneas (Giddens, 1991) es una fuente de fragmentación del campo ambiental que la ley parece destinada a reproducir.

En realidad, existe más de una causa de la fragmentación del derecho ambiental. Cuando tratamos de definir cuál sería el problema más relevante de los principios y las reglas, lo que encontramos es que surgen problemas de diferente naturaleza en los tres sectores de la normativa: en el caso de la prevención de la contaminación, prevalece la imposibilidad de la ciencia para dar el recetario completo que algunos anhelan; al regular el aprovechamiento de los recursos naturales, la indeterminación sobre la propiedad de los mismos¹⁶⁵ aparece como un problema que, al no estar resuelto, envía a un segundo plano los grandes dilemas de la normatividad ambiental; cuando se trata de las transformaciones al territorio, además de los dos problemas anteriores aparecen temas como las connotaciones que un pedazo de territorio puede tener para una determinada comunidad (el *paisaje* como fenómeno cultural), así como los conflictos de competencia entre órdenes de gobierno.

Una vez que se reconocen el tamaño y la complejidad de los obstáculos que enfrenta la construcción de la normativa ambiental, es posible entender porqué estamos ante un campo siempre abierto y lleno de incertidumbre. Debería ser evidente que la cuestión de los *procedimientos* resulta crucial, como debería serlo el hecho de que en esto la experiencia mexicana no hace sino reeditar la evolución que tuvo el derecho público, en los estados modernos, a lo largo del siglo XX, como se vio en el capítulo anterior. Es comprensible que, en la LGEEPA de 1988, el tema de los procedimientos aún jugaba un papel secundario. Aún así, se produjo una innovación importante en el acceso a la información de ciertos proyectos, lo que creó espacios enteramente nuevos para la

¹⁶⁵ No está de sobra recordar que esa incertidumbre abarca desde la tierra y los bosques (por deficiencias históricas de nuestro sistema institucional) hasta el capital genético (cuestión emergente en el plano mundial).

participación social, cuando menos en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

En general, al prevalecer en la redacción de la LGEEPA el esquema que pone de un lado a las normas sustantivas y del otro lado la aplicación de las anteriores, el diseño de los procedimientos resulta en la generación de algunos déficits Institucionales importantes. Seguramente, la creencia de que la aplicación de la ley es un asunto meramente instrumental, muy propia de la mentalidad visionaria, impidió reconocer que es en los procedimientos donde se juega la posibilidad de generar soluciones razonables. En cualquier caso, lo cierto es que la ley se limitó a reproducir procedimientos que ya existían en la práctica administrativa mexicana y a crear amplios espacios de discrecionalidad, lo que hizo posible el surgimiento de nuevos procedimientos por iniciativas gubernamentales. Veremos los resultados de ese doble proceso con cierta amplitud en el capítulo quinto. Pero vale la pena mencionar, aunque sea brevemente, la discrecionalidad y el centralismo que caracterizan a la normativa ambiental mexicana.

La amplitud de los márgenes de discrecionalidad que se otorga a la autoridad en los procedimientos de la LGEEPA se puede ver claramente en el hecho de que la creación y puesta en marcha de la *Profepa*, que constituyó un giro importante en la política ambiental, no requirió cambio alguno en la ley. Asimismo, uno de los aspectos más notables del mundo de la aplicación de la ley, es que él constituye un espacio de producción normativa, cosa que no ocurre en contra de la LGEEPA, sino al amparo de ella misma. Lo interesante es que nadie en el campo ambiental reparó en ello. Ya habrá oportunidad de mostrar cómo los más ilustres abogados ambientalistas tardaron más de un lustro en darse cuenta que las auditorías ambientales voluntarias implicaban tanto una negociación del cumplimiento de la ley como la generación de reglas mediante contratos.

Por otra parte, al reeditar el sesgo centralista de la tradición mexicana, la LGEEPA contribuyó una sobrecarga de conflictos ambientales al Poder Ejecutivo Federal. En los tiempos de la descentralización y del crecimiento de las expectativas por el estado de derecho, no deja de ser sorprendente que ni los Estados y Municipios ni el Poder Judicial, hayan asumido responsabilidades equiparables a las que el Ejecutivo Federal sigue manteniendo.

El análisis de la intersección del campo ambiental y el campo jurídico nos permite ver que ambos logran imponer al otro algunas de sus condiciones. La causa ambiental logra espacios nada despreciables para la participación social y la legitimación de demandas, pero a cambio acepta, a veces sin darse cuenta, algunas restricciones. Junto con la irrupción de nuevas maneras de ver el mundo aparecen, amplificados, los espacios jurídicos de la tradición burocrática mexicana.

Finalmente, es posible ver los riesgos que traen consigo las disposiciones predominantes en el campo ambiental. Por una parte, los visionarios pierden la oportunidad de influir en la aplicación de la ley cuando se resisten a salir del cálido mundo de las definiciones y los principios y dejan la letra menuda de los procedimientos en manos de los expertos. El largo aprendizaje que les espera implica nada menos que enfrentar la imposibilidad de un orden coherente y definitivo. Por la otra, los pragmáticos tienden a pensar sólo en términos de resultados calculables y desprecian el valor simbólico del discurso jurídico. Como veremos en el capítulo siguiente, ese fue precisamente el error que cometimos quienes, en 1995, emprendimos la revisión de la LGEEPA con la muy pragmática perspectiva de limpiarla de las impurezas propias de un estilo retórico. La

airada defensa de esa retórica por parte de las ONGs, que resultó triunfante en 1996, reveló que ahí residía parte de la legitimidad de la LGEEPA. Pero nada de eso está escrito en letras de oro. El campo se mueve de acuerdo a una dinámica que no se puede predecir de antemano. Con el presente capítulo, apenas estamos en condiciones de señalar que la LGEEPA de 1988 ofrece a quienes participan en el campo ambiental un catálogo tan variado de recursos discursivos, que en él pueden caber desde la más emotiva sensibilidad ambientalista, hasta la más temible burocratización del tema.

IV. LA REFORMA DE 1996 A LA LGEEPA

En el capítulo anterior destacué la tensión que existe entre, por una parte, la expectativa de incorporar en la legislación ambiental normas sustantivas que respondan de una manera general y permanente a la pregunta fundamental de *qué hacer* para evitar el deterioro y, por otra parte, la tendencia a la procedimentalización del derecho, es decir a que ante la imposibilidad de responder de una manera general y definitiva a dicha pregunta, ella tenga que ser abordada en el contexto de una gran diversidad de procedimientos. Como resultado de esa tendencia, más que tratar de acumular indefinidamente normas sustantivas en la ley, ella debe regular adecuadamente los procedimientos en los que hay que responder a las preguntas sustantivas que se presentan en diferentes contextos. Como se verá en este capítulo, las reformas de 1996 a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) consolidaron ese proceso de *procedimentalización*, sobre todo en lo que se refiere a la apertura de nuevos espacios de participación de actores no gubernamentales en la gestión ambiental. En capítulos subsecuentes veremos si ello significa que el orden jurídico mexicano está, como resultado de lo anterior, mejor equipado para enfrentar los dilemas ambientales propios de la modernidad tardía. Lo que presento en este capítulo es la reforma de la LGEEPA en tanto que proceso social, así como sus resultados desde el punto de vista de los marcos de referencia de los actores participantes.

Un aspecto notable de la reforma fue el hecho de que, después de casi un año y medio de consultas y negociaciones en las que surgió lo que parecía un conflicto insuperable, el proceso culminó con la aprobación por unanimidad en ambas cámaras del Congreso, de una modificación de más de tres cuartas partes del texto de la ley, incluyendo las demandas más importantes de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas del país. Pero no se trata de hacer una reseña celebratoria de la reforma, sino más bien de presentar sus aspectos problemáticos. En particular, me interesa mostrar la utilidad del método sociológico para dar cuenta de la complejidad del proceso. Ello nos permite, entre otras cosas, observar el funcionamiento del campo ambiental. Entre 1995 y 1996, en ese campo confluyeron actores sociales que, si bien comparten algunas posturas generales, empeñaron en él diferentes marcos de referencia, colonizaron el campo político y generaron un espacio jurídico cuya legitimidad deriva en parte de su participación.

Con una mirada sociológica como la que trato de ilustrar a continuación, podemos problematizar lo que nos ofrece el sentido común, en dos sentidos fundamentales. Primero, podemos apreciar que el proceso legislativo no es la simple expresión de una "toma de conciencia de la sociedad", sino un complejo proceso marcado por la *interacción* entre actores sociales que se movilizan desde diferentes marcos de referencia, y cuyos resultados son en principio imprevisibles. Segundo, también es posible reconocer que la cuestión ambiental, al jurificarse, se transfigura. Es decir, esto que los participantes en el proceso legislativo depositan en el texto de la ley, sus imágenes sobre

el problema ambiental¹⁶⁶, adquiere una configuración distinta al traducirse a categorías jurídicas. Como no hay nada que garantice que el proceso legislativo tendrá un resultado determinado, es posible que la juridificación no sea una simple traducción de un asunto al lenguaje del derecho y existe el riesgo de que se produzcan distorsiones importantes respecto de las intenciones originales. Cuando esto ocurre, la frustración que sobreviene equivale a una pérdida de sentido. Los actores pueden sentir que no vale la pena empeñarse en los cambios jurídicos porque al final todo quedará igual. La dificultad que tienen muchos para reconocer las implicaciones de la procedimentalización del derecho ambiental los lleva a tener expectativas demasiado optimistas sobre lo que se puede lograr mediante reformas jurídicas. Así, cierta sociología tendrá la oportunidad para decretar que esos casos muestran la imposibilidad de obtener avances importantes en materia ambiental a través cambios en el terreno del derecho. Para mí, una reconstrucción de los procesos de juridificación como la que se ofrece a continuación, muestra que las distorsiones son perfectamente comprensibles y que, en la medida en que esa comprensión es asequible al conjunto de los actores, es posible imaginar un aprendizaje como resultado del cual muchas de ellas pueden eliminarse.

RESEÑA MÍNIMA DEL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso que culminó en la reforma de la LGEEPA se puede dividir en tres etapas. La primera de ellas, de enero a noviembre de 1995, consistió en una serie de consultas públicas y en la elaboración de un primer anteproyecto, que no se convirtió en iniciativa por carecer de consenso entre los actores participantes. En la segunda etapa, ese anteproyecto fue objeto de un intenso debate en el que se polarizaron las posiciones de los actores. El proceso adquirió los visos de un conflicto que alcanzó su clímax con la publicación de un desplegado en varios periódicos nacionales, el 19 de marzo de 1996, en el que un centenar de ONGs rechazaban al anteproyecto que proponíamos las autoridades ambientales como un retroceso en la legislación ambiental. En la tercera etapa, después de una intensa negociación que duró casi seis meses, se llegó a un proyecto que era aceptable para todos los actores relevantes. Una vez generado ese consenso, las reformas a más de 150 de los 200 artículos de la LGEEPA y a la legislación penal, fueron aprobadas por unanimidad y prácticamente sin discusión, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República en diciembre de ese año.

Ciertamente, el proceso no arrancó con una única iniciativa. En forma paralela, tanto los dirigentes de las comisiones ambientales del Poder Legislativo, como los nuevos responsables de los organismos ambientales del Poder Ejecutivo, comenzaron a trabajar en la idea de una revisión de la legislación ambiental desde que tomaron posesión de sus cargos a fines de 1994, con el inicio de la LVI Legislatura y de la administración del presidente Zedillo. La coincidencia de intereses muy pronto se hizo evidente. Para marzo de 1995 ya se había llegado a un acuerdo informal entre la recientemente creada

¹⁶⁶ Que incluye desde sus percepciones hasta sus expectativas, desde lo científico hasta lo vernáculo, y no sólo lo que se consideran los problemas ambientales sino también la manera como se concibe al orden jurídico mismo.

Semarnap¹⁶⁷ y las comisiones de ecología de ambas cámaras del Congreso para la integración de una iniciativa que sería impulsada por todas las fracciones parlamentarias y el Poder Ejecutivo, con la mira de lograr una reforma que fuese aprobada por unanimidad. Ese acuerdo, sin embargo, no impidió el desarrollo de dos tipos de actividades distintas: mientras los diputados y senadores, como actores eminentemente políticos, emprendieron una serie de foros de consulta en diversas ciudades del país, los funcionarios de los organismos ambientales nos dimos a la tarea de integrar propuestas a partir de definiciones técnicas de los problemas a abordar en la revisión de la legislación ambiental.

Así, por un lado, la consulta organizada por las Comisiones del Congreso atrajo una gran cantidad de participantes en diversas regiones del país. Claramente, la mayoría de ellos no presentó propuestas concretas de reforma y de hecho muchos utilizaron los foros para hacer valer su punto de vista sobre cualquier cuestión ambiental estuviese o no relacionada con el mundo del derecho. Sin embargo, para quienes habían participado en la elaboración de la LGEEPA de 1988 era evidente que siete años después se había producido no sólo un cierto aprendizaje por parte de quienes habían estado cerca de la gestión ambiental, sea como miembros de organizaciones sociales o como funcionarios públicos, sino una verdadera apropiación social de la ley ambiental. El campo ambiental se había venido consolidando, en gran parte porque la LGEEPA se había convertido en un referente común para el conjunto de los actores que participan en él.

No existe un análisis sistemático del contenido de las más de 900 ponencias que se presentaron en la consulta, que deben seguir empolvándose en los sótanos del Palacio Legislativo de San Lázaro, pero el resumen publicado por la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados es una buena muestra tanto de lo que solían ser las propuestas más frecuentes, como de las percepciones de quienes hicieron el propio resumen (LVI Legislatura, 1996).

Como se puede apreciar, el catálogo de propuestas era ya bastante amplio: reducir la discrecionalidad administrativa, garantizar el correcto seguimiento de las denuncias presentadas por los ciudadanos, esclarecer la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, introducir nuevos instrumentos de política ambiental, entre otras, fueron propuestas que marcarían el rumbo del proceso legislativo. Es oportuno, sin embargo, resaltar una de las que he transcrito, esto es, la que se refiere a evitar que se "sustituya" la aplicación de la ley con reglamentos y normas expedidos por la autoridad administrativa. Desde luego, no sorprende que un documento hecho desde el Poder Legislativo trate de restringir las capacidades normativas del Poder Ejecutivo. Pero vale la pena llamar la atención desde ahora sobre la muy generalizada creencia de que las normas ambientales pueden depositarse en piezas legislativas (que por definición son muy generales y muy difíciles de cambiar) y que una vez hecho eso de lo que se trata es simplemente de aplicarlas; el más que justificado temor a la arbitrariedad administrativa, cuando se traduce al lenguaje jurídico, se convierte en la creencia de que se puede restringir la capacidad del Poder Ejecutivo para expedir normas generales, cuando en realidad la gestión ambiental requiere de una constante redefinición de los contenidos normativos. Como vimos en el capítulo segundo, esa ha sido una tendencia generalizada e inevitable del derecho en las sociedades modernas desde principios del siglo veinte. Sólo

¹⁶⁷ La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca acababa de integrar las funciones ambientales con las de protección de los recursos naturales por primera vez en la historia de la administración pública mexicana.

quien no está familiarizado con ello puede pretender que el Poder Ejecutivo se limite a "aplicar" la ley y deje de emitir reglamentos y normas técnicas.

- Elevar a rango constitucional el derecho a un ambiente sano y limpio.
- Deslindar los niveles de competencia de las autoridades federales, estatales y municipales.
- Eliminar las confrontaciones o discrepancias de las distintas leyes que concurren en las cuestiones ambientales, de modo tal que toda la legislación en la materia se complemente.
- Incluir en la nueva ley ambiental el derecho de los ciudadanos a título individual o de grupos, a disponer de información ambiental veraz y oportuna, en poder de la autoridad responsable de la materia.
- Establecer los procedimientos para que a las denuncias públicas o de ciudadanos a título individual se les dé cauce legal y se deslinden responsabilidades, de tal suerte que los denunciantes puedan darle seguimiento a su demanda.
- Que las autoridades responsables de realizar auditorías e inspecciones capaciten debidamente al personal idóneo que las lleve al cabo.
- Fijar explícitamente en el marco normativo ambiental los mecanismos y elementos necesarios para eliminar la discrecionalidad en la aplicación de la ley.
- Impedir que las autoridades administrativas sustituyan la aplicación de la ley con reglamentos y normas que no fueron sancionadas por el Poder Legislativo.
- Introducir en la nueva legislación estímulos económicos para quienes cumplen con la normatividad ambiental y el espíritu de la misma; igualmente que se hagan más severas las sanciones para los infractores, que se introduzca el concepto de reparación del daño y la figura del delito ecológico en materia de biodiversidad.
- Promover que sean deducibles de impuestos, las donaciones, aportaciones, becas y otras erogaciones económicas que se otorguen a organizaciones ambientalistas.¹⁶⁸

Por nuestra parte, dentro de la Semarnap, los responsables del Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), comenzamos a definir algunos lineamientos para la reforma. En los primeros documentos predominaban las muy pragmáticas ideas de la "modernización ecológica", entre las que destacaba la intención de "limpiar" el texto de la ley de la retórica a la que me he referido en el capítulo anterior y que, desde esa perspectiva, no sólo nos parecía enteramente innecesaria sino incluso cursi. Pocos meses después se haría evidente lo importante que es ese tipo de retórica para las ONGs, que aportan buena parte de la legitimidad de las leyes ambientales, por lo que al final esa retórica no sólo no se eliminó sino que terminó mucho más inflamada. Lo que parecía un simple malentendido de conceptos se convirtió en un serio conflicto entre el gobierno y las ONGs, en el que quedamos metidos por ignorar que lo que está en juego en el campo ambiental es primero que nada la definición del problema ambiental.

Entre junio y octubre de 1995 integramos un primer anteproyecto con las aportaciones de las diversas áreas de la Semarnap y algunas provenientes de las ONGs, como fue el caso del derecho a la información, para el que se recogió la propuesta de la Unión de Grupos Ambientallistas de utilizar la recientemente aprobada *Directiva* de la Unión Europea en la materia. Sin embargo, la consulta había resultado limitada, por lo que en noviembre

¹⁶⁸ Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las cámaras de Diputados y Senadores, y Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, "Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental" (marzo-julio de 1995) Mimeo, sin fecha.

un grupo de ONGs pidió que el anteproyecto no fuese presentado como Iniciativa en ese período de sesiones del Congreso. Desde entonces se hizo evidente la fuerza de las organizaciones, dado que ninguno de los actores políticos relevantes haría esfuerzo alguno por proceder en un sentido diferente.

Entre enero y marzo de 1996, se intensificó la participación de los actores en la integración del proyecto. Como resultado de las reuniones, se iban incorporando nuevos contenidos al documento y prácticamente cada dos semanas la Profepa¹⁶⁹ producía una nueva versión del mismo, lo que evidentemente resultaba confuso para todos, excepto para los que habían participado en la última reunión. No es de extrañar que el proceso haya adquirido un carácter conflictivo, dado que en muy poco tiempo se intentaba llegar a un proyecto consensado, cuando participaban en él un creciente número de actores sociales con posiciones muchas veces encontradas y surgían temas nuevos para la legislación ambiental, junto con temas que durante décadas habían permanecido sin solución. No faltó, por ejemplo, quien insistía en resolver en la LGEEPA lo que estaba pendiente en la negociación del gobierno con el EZLN, es decir, la definición de los derechos de los pueblos indígenas sobre "sus" recursos naturales.

Así, el universo de los actores interesados en influir en la ley ambiental se multiplicaba. Además de las docenas de ONGs que querían dejar su huella en el texto de la ley, aparecieron diversas organizaciones empresariales (desde las muy especializadas como la Asociación Nacional de la Industria Química, con propuestas específicas de un alto contenido técnico, hasta las organizaciones preocupadas por el avance de los derechos de participación de los ciudadanos). Pero no se trataba sólo de la muy predecible confrontación entre ecologistas e industriales, sino que aparecieron también actores del campo académico, así como dependencias gubernamentales distintas a las autoridades ambientales. Evidentemente, entre estas últimas la más interesada era la autoridad encargada de fomentar la actividad económica. Dentro de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Unidad de Mejora Regulatoria (que después se convertiría en la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria) fue el interlocutor gubernamental más importante para la Profepa en la integración del proyecto. Obviamente, sus posiciones trataban de proteger la actividad económica de una normatividad ambiental demasiado onerosa. Sin embargo, los asuntos que más le preocupaban no tenían tanto que ver con el alcance de la normatividad ambiental en términos de las obligaciones sustantivas (las normas de mandato), como con la discrecionalidad en los procedimientos administrativos. Cuestiones como los tiempos de resolución de solicitudes de autorización en materia de Impacto ambiental, serían los temas difíciles entre la Semarnap y la Secofi. Otras dependencias federales, e incluso empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos, enviaron propuestas. La única ausencia notable fue la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que entonces no consideró importante participar en el proceso, cosa que después tendría que lamentar porque se promovieron reformas que iban en contra de cierta doctrina fiscal dominante, como veremos más adelante.

Del resto del espectro gubernamental, conviene señalar la debilidad de las propuestas de los gobiernos de los estados. No porque ellos no hayan participado, pues de hecho

¹⁶⁹ Es decir, el equipo de Miguel Ángel Cancino, entonces Director General de Asuntos Jurídicos de la Profepa, que daban forma jurídica a los acuerdos que se iban alcanzando en cada reunión o proponían nuevos textos para los temas en los que aún no había acuerdo.

muchos presentaron ponencias en diversos foros, sino que sus propuestas más importantes no fueron respaldadas por otros actores y por ello quedaron al margen. En particular, conviene mencionar la propuesta de fortalecer, o al menos mantener, el ámbito de competencia de las legislaturas y los gobiernos de los estados en materia ambiental, propuesta que fue evidentemente vista por el resto de los actores como un intento de preservar feudos y privilegios. Una de las novedades del anteproyecto era que un instrumento tan importante como el ordenamiento ecológico del territorio en el plano local, se ponía en manos de las autoridades municipales. Con ello, los gobiernos de los estados perdían una importante esfera de competencia: nada menos que la regulación de los usos del suelo en todos y cada uno de los territorios municipales; es decir, se avanzaba hacia un tipo de descentralización en donde no era el gobierno federal sino los gobiernos estatales quienes estaban perdiendo poder en favor de los gobiernos locales. Esa propuesta surgió del senador Oscar López Velarde y fue respaldada por dos distinguidos senadores: Luis H. Alvarez y Heberto Castillo¹⁷⁰. A pesar de que estados como San Luis Potosí trataron de influir para que ello no ocurriera, aquella propuesta prosperó¹⁷¹. Es decir, el Senado no funcionó como lo que la doctrina constitucional supone que es: un órgano que representa los intereses de los estados de la Unión.

Era así como se iban perfilando las posturas de tres grupos de actores: las ONGs, las organizaciones empresariales y las dependencias gubernamentales. Lo que no se veía claro, y no se veía jamás, eran la posturas de los partidos políticos como tales. Es verdad que los presidentes de las comisiones en el Senado y en la Cámara de Diputados, Luis H. Alvarez y Oscar Cantón Zetina, respectivamente, cada uno con su propio estilo, seguían organizando reuniones y mantenían una constante comunicación con la Profepa, con la expectativa de que en el siguiente período de sesiones se tuviese al fin una iniciativa. Además, algunos de los legisladores del PRI y del PAN participaron activamente en el proyecto. Sin embargo, no había nada que permitiese distinguir propuestas de los partidos como tales. En lugar de la diversidad que supone la vida parlamentaria, se recurría al argumento de que lo ambiental está "por encima" de diferencias partidarias, que ha sido una buena excusa para la carencia de propuestas.

Por su parte, el PRD mostraba una actitud de mayor distancia respecto de los debates, aunque no alcanzaba a perfilar un proyecto propio. Por un lado, la coordinadora ambiental del partido, Laura Itzel Castillo, insistía en que se promoviera una reforma constitucional en materia ambiental, a pesar de que eso estaba fuera de la agenda acordada entre el Ejecutivo y las comisiones legislativas. Por el otro, dentro de la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados la representación de ese partido no lograba articular una posición

¹⁷⁰ Ese frente tripartidista, que era sumamente raro en ese momento de la vida parlamentaria mexicana, fue posible gracias a una circunstancia que les daba una identidad adicional a la de sus partidos: los tres senadores eran miembros de la COCOPA, o sea la comisión encargada del vínculo entre el Congreso de la Unión y el EZLN.

¹⁷¹ Pedro Medellín, Coordinador de Ecología de S.L.P. presentó un documento en el que se argumentaba largamente a favor de mantener el ordenamiento ecológico en manos del estado y no de los municipios (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, s/f). A pesar de que uno de los senadores por San Luis Potosí era su hermano (Manuel Medellín), fue imposible contrarrestar la visión municipalista que terminó prevaleciendo en el texto de la ley.

respecto de los temas que la Profepa iba discutiendo al mismo tiempo con las ONGs y otros actores¹⁷².

En todo caso, si bien los partidos fueron instrumentales en llevar adelante la reforma, eso se debió más al hecho evidente de que son sus burocracias quienes tienen en sus manos el proceso parlamentario, que a la existencia de agendas ambientales claras en cada uno de ellos.

Además de que cada vez eran más los actores interesados en participar en la formulación de la nueva ley, un segundo elemento que complicaba la discusión era la aparición de nuevos temas, así como de temas que no habían tenido solución por mucho tiempo. Entre estos últimos estaba el de ciertas zonas del territorio nacional que, a lo largo del siglo veinte, habían sido declaradas bajo algún tipo de protección y que habían quedado englobadas dentro de alguna de las categorías de áreas naturales protegidas por la LGEEPA en 1988, a pesar de que en los hechos muchas de ellas resultaban absurdas. Así por ejemplo, estados completos como el de Aguascalientes eran considerados ANPs, con todo y sus áreas urbanas, junto con áreas rurales totalmente degradadas. Al proponerse la re-clasificación de dichas áreas, algunos pensaron que en realidad se trataba de una maniobra para dejar sin protección a las ANPs del país. Lo cierto es que había literalmente cientos de ANPs que no tenían nada de natural, que nunca habían sido verdaderamente protegidas y que por ello resultaba insostenible seguir las manteniendo como tales. Desde el punto de vista de algunas ONGs, sin embargo, lo que para nosotros una propuesta enteramente pragmática, que no significaba reducir el nivel de protección de área natural alguna, para ellas equivalía a una claudicación.

Paralelamente, aparecían temas que no habían sido considerados en la agenda original. Desde la biotecnología hasta la energía lumínica, cada especialista luchaba por que su tema quedara reconocido por la ley. Sin embargo, el que por mucho sería el más importante de los temas emergentes era el del reconocimiento del interés jurídico difuso en materia ambiental, es decir, la creación de mecanismos para que los ciudadanos pudiesen exigir ante el Poder Judicial la aplicación de la ley ambiental, al margen (e incluso en contra) del Poder Ejecutivo, independientemente de si dichos ciudadanos eran afectados en sus intereses individuales por el asunto en cuestión. La dificultad del tema radicaba en que implicaba un cambio fundamental para el Poder Judicial mismo y, sobre todo, representaba una ruptura en la tradición del derecho público mexicano, que concentra en el Poder Ejecutivo una amplia capacidad para la mediación en los conflictos sociales. Poner este tema en el centro del debate sobre la ley fue sin duda la contribución más importante de las ONGs al proceso.

En todo caso, para mediados de marzo de 1996, ya se había polarizado la discusión entre las autoridades ambientales y las ONGs. Aparentemente el conflicto crecía a pesar de la intensidad con que se trabajaba; pero en realidad era debido a ella. Es decir, en lapsos muy cortos, se trataba de incorporar propuestas de muy diversos actores, lo que al mismo tiempo implicaba que muchas de ellas tenían que ser desechadas.

Un buen ejemplo tanto de los aparentes malentendidos que se iban formando, como de las mentalidades predominantes en la participación social, está en la reacción de la

¹⁷² La diputada Leticia Calzada, secretaria técnica de la comisión de ecología en representación del PRD, no dejaba pasar una reunión de discusión con la Profepa sin reiterar su afinidad con un personaje político entonces en pleno ascenso: Vicente Fox Quesada. Evidentemente, la incomodidad que ello suscitaba entre los asesores del PRD hacía difícil la integración de una propuesta al ritmo en que se discutía el proyecto.

organización "Guerreros Verdes" de Acapulco en el tema de los parques urbanos. Entre las modificaciones que se proponían estaba la redefinición de las diversas categorías de áreas naturales protegidas. En el texto de 1988, la LGEEPA había incluido como ANPs a los parques urbanos, lo que desde nuestra perspectiva resultaba incorrecto. Un parque urbano es, por definición, no sólo un producto cultural sino incluso una obra de ingeniería, exactamente lo opuesto a un área natural (Weiss, 1998). Al dejar de ser una ANP regulada por la legislación federal, los parques quedaban a cargo de las autoridades locales, ya que además estábamos convencidos de que el gobierno federal no tiene por qué intervenir en la administración de los parques urbanos. Aunque ello no era un problema para la mayor parte de las ONGs, la dirigente de *Guerreros Verdes*, la Doctora Elena Kahn, que había estado luchando por la preservación de los parques en la ciudad de Acapulco, vio en la re-clasificación un intento de dejar sin protección a los parques urbanos. En su ponencia en uno de los foros de discusión, manifestaba que:

Me alarma que en las modificaciones presentadas la responsabilidad de las autoridades federales se pierde, dejándole al municipio, sin capacidad técnica ni recursos, toda la discrecionalidad necesaria para destruir nuestros recursos. Y a la población nos dejan en estado de indefensión..... En la Universidad aprendí como médico, que el hombre requiere en su entorno 25 metros cuadrados de espacio verde. En Acapulco tenemos 2 metros. Y si las reformas pasan por el Congreso de la Unión tal como nos las presentaron, en Acapulco estaremos en déficit.

Esa intervención es representativa del marco de referencia dominante en muchas ONGs mexicanas. Es nada menos que el modelo clásico de la percepción moderna de la ciencia, que ve en ella un fundamento racional y no problemático con el orden jurídico¹⁷³. Pero sobre todo, el uso de una supuesta fórmula científica (basada en la ingenua idea de que las necesidades de áreas verdes se pueden expresar en metros cuadrados) se traduce en un arreglo institucional en particular (que los parques urbanos sean de competencia federal) sin que la relación entre ambos sea objeto de reflexión alguna. No se sabe cómo un argumento pretendidamente científico, que en todo caso daría lugar a una norma sustantiva, conduce a un arreglo institucional en particular. Esto es importante no sólo por el número de organizaciones que son portadoras de ese tipo de discurso, sino porque es un sentido común que comparten con los medios de comunicación, sin los cuales la participación de las ONGs no tendría el impacto que tiene.

Como la Dra. Kahn, eran muchos, quizá docenas, quienes no veían en los documentos que iba elaborando la Profepa, las propuestas que con la mejor buena fe habían presentado en el proceso de consulta. Para comprender su frustración, es irrelevante el que, desde el punto de vista del constitucionalismo moderno, resulte extravagante la pretensión de que cada ciudadano redacte una parte de la ley, su granito de arena. En el momento republicano de la participación social, lo que resulta extraño es la idea de que la integración de un anteproyecto de ley sea cuestión de expertos que cuidan el carácter sistemático del texto; en la cultura política de los participantes es muy fuerte la idea de que el carácter desinteresado de su participación, junto con la intensidad de sus creencias, es suficiente para justificar la inclusión de cualquier propuesta. Así, en la negativa de incorporar muchas propuestas bienintencionadas, los funcionarios encargados de integrar

¹⁷³ Es decir, no se trata ni de la actitud desencantada respecto de la ciencia que entusiasma a los posmodernos, ni de la exaltación del conocimiento tradicional (no científico) de las comunidades indígenas.

el proyecto nos convertimos en el enemigo común que le daba identidad a un conjunto de personas y organizaciones y que de ese modo se podían percibir a sí mismas como la sociedad civil. Seguramente fue ese sentimiento lo que condujo a la suscripción del desplegado que publicaron las ONGs a mediados de marzo de 1996, al que me refiero con algún detalle más adelante, y en el cual se fijaron los términos del debate sobre el proyecto de reforma.

En ese momento, también se pudo ver la diferencia entre los actores que se movilizan a partir de su experiencia emotiva, por un lado, y los que aceptan los rigores de los expertos por el otro. Así, no resultó extraño que el primero de los actores relevantes de la escena ambiental mexicana que abandonó el proceso, a pesar de contar con un muy competente asesor jurídico, haya sido un poeta, Homero Aridjis, dirigente del Grupo de los Cien¹⁷⁴. Cualquiera que haya seguido la trayectoria del poeta en el campo ambiental, ha podido apreciar que suele esgrimir, más que razones, buenos sentimientos. Y no se trata aquí de descalficar esa postura sino simplemente de constatar que, en la medida en que la discusión de la ley entra en los terrenos estrictamente técnico-jurídicos, es decir, a medida que la cuestión ambiental se *juridifica*, actores que operan dentro de ciertos marcos de referencia tienden a desaparecer de los foros de discusión.

Así, quienes siguieron participando en el proceso fueron quedando en manos de sus abogados. Como no podía ser de otra manera, la Inconformidad de las ONGs por el anteproyecto se *tradujo* en un alegato estrictamente jurídico, a través del desplegado que se publicó en tres periódicos el 19 de marzo, bajo el título de "Denunciamos y rechazamos ante la opinión pública el intento de la Profepa y el INE de dismantelar la máxima ley ambiental del país!". Según ese desplegado, la política de descentralización que proponía el proyecto era una "abdicación" de las responsabilidades de la Federación; los intentos de compatibilizar la planeación urbana con la planeación ambiental equivalían a dar "supremacía y prevalencia a la legislación de desarrollo urbano sobre la Ley Ambiental"; y la incorporación de nuevas figuras jurídicas, como la posibilidad de conmutar las multas por contribuciones destinadas a programas ambientales, era lo mismo que institucionalizar "el irrespeto (*sic*) a la ley."

Ese impresionante gesto de afirmación de la identidad, que constituyó el momento más conflictivo de todo el proceso, resultaba sorprendente para el resto de los actores (vale decir, para los no - no gubernamentales) porque ocho de los diez puntos que planteaba eran enteramente falsos, ya que se le atribuía al anteproyecto contenidos que no tenía, en una estrategia propia de cierto tipo de litigio que es posible en el contexto mexicano, en el que la audacia no es objeto de sanción alguna¹⁷⁵. Claramente, muy pocos conocían los documentos de trabajo lo suficiente para percibir si las acusaciones tenían o no fundamento. A pesar de que la Profepa publicó un extenso documento que respondía a todas y cada una de las afirmaciones del desplegado, esa reacción resultó enteramente insuficiente para cambiar los términos del debate.

Es interesante hacer notar que, en la redacción y discusión del desplegado mismo, surgieron diferencias entre los mismos abogados que asesoraban a las ONGs. Aunque esto

¹⁷⁴ El asesor jurídico del Grupo de los Cien, Rodrigo Jara, había demostrado su capacidad al obtener el reconocimiento de los intereses jurídicos difusos en el litigio en contra de un acuerdo de simplificación en materia de impacto ambiental que expidió la titular de la Semarnap en 1995.

¹⁷⁵ No me refiero solo solamente a la práctica jurídica, sino también a la que prevalece en los medios de comunicación.

pasó desapercibido a los medios de comunicación, en el desplegado no apareció entre la lista de organizaciones firmantes nada menos que el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, que había participado en numerosas reuniones y no sólo había logrado introducir diversas propuestas, sino que no había objetado lo que ahora el desplegado calificaba como un desmantelamiento de la ley ambiental. Evidentemente, para el CEMDA era difícil suscribir un desplegado que descalificaba los avances que él mismo había logrado. Así, la sociedad civil terminaba en manos de un solo asesor jurídico, quien además de ser el de estilo más beligerante, era el que utilizaba el discurso más cercano al de las ONGs mexicanas de esa época¹⁷⁶, rasgos ambos que contribuían a reforzar la identidad de las ONGs mediante su diferenciación con el resto de los actores.

Ciertamente, no es este el lugar para un análisis detallado del desplegado o del contenido del anteproyecto¹⁷⁷. Pero conviene señalar que había algunas cuestiones en las que efectivamente subsistían diferencias entre el gobierno y las ONGs. La más importante de ellas era la falta de reconocimiento de los intereses jurídicos difusos en materia ambiental, tema en el que la Semarnap apenas comenzaba a formular propuestas que más tarde llevaría al Consultor Jurídico de la Presidencia de la República. En todo caso, el desplegado hacía evidente que aún no existía el consenso al que tanto el gobierno como el congreso aspiraban. Como resultado, se pospuso una vez más la presentación de la Iniciativa, con lo que se contaría con mucho más tiempo para ir desahogando cada uno de los temas motivo de conflicto.

Antes de pasar a la siguiente etapa del proceso, conviene insistir en la importancia que habían adquirido las ONGs en el proceso legislativo. Una de las muestras más elocuentes de ello es la comunicación que nos envió el Senador Luis H. Alvarez, a mí y al Presidente del INE, en la que podemos observar dos elementos notables. Por un lado, el Senador decía que estimaba "oportuno e importante" que "dicho proyecto sea consensado entre los actores principales de los sectores público, social y privado, partidos políticos, gobiernos estatales y municipales, grupos ambientalistas y demás instituciones y organizaciones que usted considere conveniente, con el propósito de legitimar el proceso legislativo." Mirado el asunto desde el punto de vista de la democracia representativa, no deja de sorprender que un Senador de la República solicite a funcionarios de la administración pública que sean ellos quienes obtengan el consenso de un conjunto de actores y que será ese consenso, y no el voto que lo llevó al Senado, la fuente de la legitimidad del proceso legislativo.

Por otra parte, la comunicación iba acompañada de una serie de propuestas para ser integradas en el texto del proyecto. Esas propuestas quedaron en el olvido y ese es precisamente el punto: la mayor parte de ellas nunca fueron incorporadas al proyecto, a pesar de lo cual este fue finalmente se convirtió en iniciativa con la participación activa y entusiasta del propio Senador Alvarez. Y si luego fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras; no lo fue porque satisficiera las propuestas de los legisladores, sino porque finalmente se había obtenido el *nihil obstat* de las ONGs. Como ha quedado claro, los legisladores no tenían problema en cambiar de opinión, porque no tenían una opinión fuerte sobre casi ningún tema. A lo que sí parecían temer es a ser señalados por las ONGs

¹⁷⁶ Entre las credenciales de este que era el abogado Alberto Székely estaba nada menos que la de haber sido miembro de la CONAI, o sea la Comisión Nacional de Intermediación entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

¹⁷⁷ Tanto el desplegado como la respuesta de la Profepa, así como una versión electrónica del anteproyecto, se pueden consultar en Profepa, 2000b.

como enemigos del medio ambiente. Lejos de ser una simple anécdota, lo anterior es una muestra de que, para 1996, el núcleo duro del campo ambiental se había fortalecido lo suficiente para imponer su lógica nada menos que al Poder Legislativo.

Para continuar el proceso, reconociendo a las organizaciones sociales como los principales interlocutores del gobierno, la Semarnap organizó una serie de "Jornadas de Análisis", en las que se avanzó considerablemente al ir desahogando punto por punto el largo catálogo de temas que se había venido acumulando. Al principio, sin embargo, era evidente que existía una clara polarización en las posiciones. Una muestra elocuente del modo en que el Desplegado había dividido el campo, fueron las palabras de un conocido militante, Jesús García, quien el primer día de las Jornadas dijo: "yo no he leído el documento (el anteproyecto de reformas) pero estoy de acuerdo con el desplegado y por eso lo firmé". Es decir, la fuerza de la identidad era tan grande, que no hacía falta cerciorarse de si los asesores jurídicos estaban diciendo la verdad; el antilestatismo y las reglas de la corrección política le indican a uno muy claramente de qué lado hay que colocarse.

Como resultado de las "Jornadas", se llegó a un número importante de acuerdos, aunque aún no se avanzaba en temas cruciales como el del interés jurídico difuso. Sobre este último, la Semarnap comenzó a explorar las posibilidades que existían dentro del marco constitucional vigente. Aunque otras dependencias del Ejecutivo no tenían mayores reparos sobre el tema, a la Consejería Jurídica de la Presidencia le resultaba complicado, porque estaba al mismo tiempo trabajando en una reforma del Poder Judicial.

Lo que ocurrió durante y después de las "Jornadas.." fue un proceso de apropiación del proyecto por parte de los actores. Poco a poco se fueron incorporando las más diversas propuestas y los actores no gubernamentales comenzaron a ver al proyecto como suyo. En un ambiente muy distinto al del mes de marzo, en agosto todos los actores participantes estaban dispuestos a ceder en algún punto con tal de avanzar en otro. La señal que ayudó a crear ese ambiente fue sin duda el compromiso que expresó Julia Carabias en el sentido de que no se promovería una reforma sin el consenso de todos los sectores.

El proceso entró en su fase final hacia fines de septiembre, cuando estaba claro para la Semarnap cuáles serían los puntos prioritarios para las ONGs y cuáles eran las objeciones para el otro gran interlocutor: la Secofi. Cuando esas dos dependencias no pudieron avanzar más en la solución de sus diferencias, solicitaron una reunión con el presidente Zedillo. Así, el primero de Octubre, en una reunión de más de tres horas en Los Pinos, el presidente escuchó las diferencias que subsistían entre sus colaboradores y señaló su posición en cada una de ellas. En el tema de los intereses difusos, es interesante comentar que se presentaron ante presidente dos opciones: Una, la más "ambiciosa", que consistía en crear un nuevo tipo de juicio utilizando la fracción primera del artículo 104 constitucional. La otra, más "modesta" consistía en simplemente llevar a la legislación ambiental el dispositivo que ya existía desde hace años en la legislación sobre asentamientos humanos.¹⁷⁸ Fue esta segunda la que aprobó el presidente, escuchando los argumentos de que la primera significaba una reforma de fondo del Poder Judicial que no podría hacerse a espaldas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁷⁸ Sobre la disposición de la LGAH que, en 1984, sentó las bases del reconocimiento de los intereses difusos en materia ambiental, véase el capítulo quinto.

En todo caso, la simple utilización del dispositivo ya existente en la legislación de asentamientos humanos equivalía, con una nueva redacción, al reconocimiento de los intereses difusos en materia ambiental, y así fue reconocido por los asesores jurídicos de las ONGs, quienes al conocer la postura del Poder Ejecutivo, otorgaron su apoyo al proyecto. Fue entonces cuando la iniciativa pudo ser presentada en forma conjunta por el Titular del Poder Ejecutivo y los presidentes de las comisiones de ecología del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Una vez que la iniciativa fue formalmente presentada, apareció un obstáculo inesperado. El PRD, que no había presentado propuestas claras por las razones arriba señaladas, presentó una serie de puntos sin los cuales no daría su apoyo al proyecto. Más que una postura propia del partido, se trataba de media docena de puntos de menor importancia que las ONGs habían dejado a un lado una vez que sus propuestas más importantes habían sido incorporadas en la discusión con el Poder Ejecutivo.

El asunto tomó el cariz de una comedia cuando, minutos después de una sesión en la que se había llegado a acuerdos en todos los puntos pendientes, la diputada Leticia Calzada me llamó por teléfono para plantear la incorporación de una última cuestión: la ley debía reconocer la importancia de la mujer en la gestión ambiental. "Cómo? y cuál sería la norma jurídica?" Pues solamente que se reconozca el papel de la mujer. Y si no se reconoce, pues las mujeres diputadas no apoyarán la iniciativa. Así, con el afán de obtener una votación unánime, se incluyó en la legislación ambiental una disposición que no dispone nada, como veremos en el apartado siguiente, pero que reconoce que las mujeres son muy importantes. Una vez más, aunque esto resulte extraño para la mentalidad técnico-jurídica de la tradición positivista, el hecho es sumamente revelador del tipo de expectativas que despierta el tema de la legislación ambiental. Este me parece un claro ejemplo de que la lucha por la definición del problema ambiental es una lucha por legitimar una visión del mundo. Como nosotros ya estábamos instalados en la muy pragmática posición de aceptar toda la retórica que fuese necesaria para lograr el consenso, no tuvimos problema en incorporar el asunto al proyecto. Pero no salíamos de nuestro asombro sobre la importancia simbólica que podía tener un texto si formaba parte de la ley a pesar de ser, como dirían Atienza y Ruiz, pragmáticamente vacío.

Con todo y esos reparos, los senadores y diputados del PRD terminaron votando en favor de la iniciativa, en una época en la que la estrategia de ese partido solía consistir en la descalificación de cualquier iniciativa que fuese apoyada en forma conjunta por el PRI y el PAN. Creo que el hecho de que el PRD haya votado a favor es un claro indicador de la fortaleza que para entonces ya había adquirido el campo ambiental¹⁷⁹.

Son muchos los elementos que se pueden resaltar del recuento anterior y en las siguientes secciones me referiré a los efectos de algunos de ellos en el texto que resultó del proceso, así como el significado general de la reforma. Por ahora, el aspecto que quiero hacer notar es que ella no surgió del interior del Poder Legislativo, como supone la ortodoxia del constitucionalismo moderno, sino de la interacción de quienes participan en el campo ambiental (incluidos diputados y senadores) que, a pesar de sus diferencias, pudieron encontrar propósitos comunes en un texto legal.

¹⁷⁹ Tan sólo un año después, en la discusión de las reformas a la Ley Forestal (que no es tan importante para el campo ambiental como lo es la LGEEPA) el PRD siguió su estrategia dominante en esos tiempos: encontrar la manera de diferenciarse de lo que PRI y PAN aprobaban juntos.

LA NUEVA LGEEPA

Veamos ahora cuál fue el resultado del proceso que acabo de describir. Como he dicho antes, no se trata de presentar un análisis exhaustivo, ni siquiera un resumen, de la nueva LGEEPA.¹⁸⁰ Lo que me propongo es mostrar el sentido general de los cambios más importantes en la legislación. En particular, quiero ilustrar dos cosas: primero, el significado de diversos aspectos de la reforma para los actores participantes. Para ello, recorro a lo que se dijo a lo largo del debate, que es un indicador de las expectativas de los actores sociales respecto de la ley. En segundo lugar, me interesa mostrar el modo en que se profundizó la procedimentalización del derecho ambiental. Como veremos en este y otros capítulos, a pesar de las expectativas de muchos de los actores sociales participantes, para quienes sólo se necesita voluntad política para convertir las aportaciones de la ciencia en normas jurídicas permanentes y generales, en el proceso legislativo los procedimientos terminan siendo más importantes que los contenidos. Esta paradoja tiene que ser examinada cuidadosamente.

Las definiciones y los principios

Igual que en el capítulo anterior, utilizo las distinciones de Atienza y Ruiz entre diversos tipos de enunciados jurídicos para analizar la LGEEPA de 96. Así, comenzaré por las definiciones y los principios, categorías que creo conviene analizar juntas porque me interesa mostrar que ambas reflejan una intensa preocupación por plasmar en el texto de la ley una visión del mundo, incluso a costa de una reflexión sobre las consecuencias estrictamente jurídicas de ese texto.

Las definiciones que se incorporaron a la LGEEPA en la reforma del 96, recogen temas perfectamente previsibles, ya que habían adquirido un importante sitio en la agenda ambiental en los años recientes, sobre todo a partir de la Cumbre de Río en 1992. Las más importantes de ellas se refieren a los conceptos de *biodiversidad*, *biotecnología* y *desarrollo sustentable*. El concepto de biodiversidad se incluyó no sólo como parte de las definiciones de la LGEEPA, sino que también se utilizó para su ordenación formal, dado que los capítulos relativos a las áreas naturales protegidas, a la restauración ecológica y a la vida silvestre, quedaron agrupados precisamente bajo el título de "Biodiversidad". Por su parte, el uso del concepto de biotecnología se tradujo en una ampliación en el ámbito de regulación de la legislación ambiental, pues se incorporaron una serie de disposiciones en la materia, que recogían los elementos más importantes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, surgido de la Conferencia de Río. Ambos conceptos estaban incluidos en el anteproyecto de las autoridades ambientales. Una de las modificaciones que resultaron del despliegado de las ONGs fue la ampliación de la definición de desarrollo sustentable, que obviamente no podía faltar en una nueva versión de la ley. El anteproyecto lo definía como "El proceso que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, fundado en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras". Después de las "Jornadas" que condujeron al consenso y a la

¹⁸⁰ Me remito para ello al texto indispensable de Raúl Brañes (2000).

unanimidad, lo que se añadió a la anterior definición fue la aclaración de que dicho proceso debía ser algo "evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social". La adición refleja, una vez más, la confianza de los participantes en la capacidad humana para generar un conocimiento verificable sobre los problemas ambientales, así como el interés en que los textos legales lo reconozca.

Si son escasas las innovaciones de las reformas de 96 a las definiciones de la LGEEPA, ello se debe quizá a que la versión del 88 había dejado pocas cosas pendientes de definir. En el caso de los *principios* sucede algo parecido. Es cierto que la inclusión en el proyecto gubernamental del principio según el cual "quien contamina paga" fue tajantemente rechazada por las ONGs¹⁸¹. Pero al final ese principio se mantuvo en el texto que finalmente se aprobó. Por lo demás, el proceso de participación social al que dio lugar el desplegado resultó en la incorporación de tres nuevos principios. El primero de ellos consiste en el postulado de que "la erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable". El segundo establece la obligación del gobierno federal de "garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad...". El tercero, quizás el más interesante, es el principio según el cual "Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable". No vale la pena imaginarse los dolores de cabeza que sufriría un juez frente a la necesidad de "aplicar" ese principio, simplemente porque no es posible aplicar un enunciado que no tiene una forma normativa. Llegó al texto de la ley porque satisface la necesidad de los actores participantes de plasmar ahí su visión del mundo. Como he dicho, la iniciativa no hubiese contado con el voto de las diputadas de no haber incluido esa declaración. Al final de este capítulo volveré sobre el significado y las implicaciones de ese tipo de enunciados.

A pesar de no existir diferencias importantes entre las ONGs y el gobierno en lo que se refiere a las definiciones y los principios, el tema del carácter jurídico de los denominados "criterios ambientales" suscitó un tremendo conflicto. Como vimos en el capítulo anterior, esos criterios no son diferentes a los "principios"; lo único que los distingue es que los primeros forman parte de las "disposiciones generales" de la ley, mientras que los segundos se encuentran los diferentes capítulos de la misma. En el anteproyecto que las autoridades ambientales habían preparado como resultado de la primera fase de la consulta, prevalecía todavía cierta perspectiva pragmática según la cual esos criterios, por su vaguedad e incluso a veces por su obviedad, no podían considerarse normas obligatorias sino lineamientos de política ambiental que bien pueden ser parte de un texto legal pero que no pueden tener el carácter de normas jurídicas. Así, sin suprimir dichos criterios del texto del anteproyecto, o a veces llamándolos "lineamientos", no aparecían en la lista de las definiciones, lo que motivó el comentario, dentro del célebre desplegado, de que habían sido eliminados. En las "Jornadas de Análisis" fueron reincorporados a las definiciones, con la aclaración de que tenían el carácter de obligatorios.

¹⁸¹ Según el desplegado, la inclusión de ese principio significaba el abandono del principio de prevención, cuando en realidad no se eliminaba en el anteproyecto ninguno de los principios de la LGEEPA de 1988, ya que para entonces los redactores gubernamentales habíamos entendido lo delicado que resultaba poner en cuestión esa retórica.

En todo caso, si la LGEEPA de 1988 contenía una inmensa colección de enunciados declarativos, esa colección se incrementó en 1996 como resultado de la participación social. Para muchos de los actores participantes, ello representaba una ampliación del campo de aplicación de la ley, aunque sabemos que eso puede ser una percepción sumamente engañosa. Sin embargo, fue ese proceso de apropiación social del proyecto hizo posible su aprobación.

Las reglas y los niveles de protección

El que los actores sociales participantes hayan dedicado tanto esfuerzo a la inclusión de enunciados de escaso valor para la vida jurídica, reduciendo con ello la posibilidad de influir en los efectos prácticos de una ley, sobre todo en el terreno de los procedimientos, no se debe a una postura deliberada de poner la retórica por encima de los resultados. Se trata de un "efecto no deseado", algo que la tradición sociológica reconoce hace más de un siglo: al participar en la elaboración de una ley, quienes están preocupados por los problemas ambientales tienen una meta muy clara, que es la de aumentar la protección legal del ambiente y los recursos naturales. Con sobrada razón, los actores se preguntan cuáles son esas reglas que componen el núcleo duro del derecho ambiental, es decir, las normas que tienen contenidos taxativos y que se pueden ser referidas a prácticas sociales específicas que afectan el ambiente, ya que son ellas las que responden de una manera precisa a la pregunta fundamental de *qué hacer* para proteger el ambiente y es por ello que su análisis es indispensable para saber lo que se puede esperar del cumplimiento de la ley. También por eso me pregunto aquí si cambió nivel de protección del ambiente, como resultado de las reformas de la LGEEPA de 1996. Para ello, comenzaré por el Título Segundo de la Ley, referido a la biodiversidad, que cubre tres cuestiones: las áreas naturales protegidas (ANPs), las zonas de restauración y la flora y fauna silvestres.

En el régimen de las ANPs, la Exposición de Motivos explicaba que "la Iniciativa persigue el fortalecimiento de la capacidad institucional para preservar los recursos naturales y la flora y la fauna silvestre, regular su aprovechamiento sustentable, así como proporcionar incentivos a la sociedad para participar en su preservación, protección, restauración y administración". Los cambios más importantes están en la redefinición de las categorías que se reconocen como ANPs, lo que se llevó a cabo siguiendo "los lineamientos de organismos internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza o la UNESCO". Ello implicó la eliminación de las "reservas especiales de la biosfera", la adopción de los "santuarios" y el reconocimiento, como ANPs, de las tierras dedicadas a la conservación por voluntad de sus propietarios, sean estos particulares, organizaciones sociales e incluso "pueblos indígenas" (cuya existencia como sujetos de derecho aún no había sido reconocida por la Constitución). Ahora bien, si uno busca en el nuevo texto algo que represente en forma inmediata una mayor protección, encontrará que se suprimen los permisos forestales en los parques nacionales (artículo 50), lo que al menos en principio supone una mayor protección legal de los bosques. Es interesante hacer notar que no hubo debate alguno al respecto, es decir, los intereses que pudiesen haber sido afectados no se expresaron en la discusión de la ley.

Lo que sí fue objeto de una intensa discusión fue la re-clasificación de una gran cantidad de ANPs, agrupadas bajo la categoría de *Áreas de Protección de Recursos Naturales*, que habían sido creadas en décadas pasadas y cuya permanencia carecía de sentido, dado que, como decía la exposición de motivos, "tales áreas muchas veces incluyen ciudades e incluso entidades federativas completas, así como áreas agrícolas y ganaderas, que no son auténticas áreas naturales y por lo tanto carece de justificación mantenerlas bajo el estatuto de protección de las mismas". Por citar sólo dos ejemplos, en esa situación estaba todo el estado de Aguascalientes y la mitad de la zona metropolitana de Monterrey. En principio, sólo desde una mentalidad extrañamente heroica alguien trataría de mantener esos territorios clasificados como áreas naturales. Sin embargo, el despliegado que suscribieron las ONGs rechazó esa parte de la iniciativa diciendo que con ello se estaban "desapareciendo 236 reservas que protegen nuestros mejores bosques y cuencas hidrográficas". Para un observador externo, digamos una poderosa ONG ambientalista con sede en Washington, que por muchas razones está más dispuesta a creer a las ONGs mexicanas que al gobierno mexicano, ese dicho prueba lo que suele describirse como "la confirmación de nuestros peores temores". Finalmente, los intereses desarrollistas lograban el desmantelamiento de la legislación ambiental. ¡Doscientas treinta y seis reservas suprimidas! Que eso fuera enteramente falso resultaba irrelevante, pues dejó una huella nada despreciable en las buenas conciencias de al menos una parte del ambientalismo norteamericano.¹⁸³

Al final, la disputa se resolvió mediante la inclusión de artículos transitorios que establecieron un procedimiento especial, con consulta pública de por medio, para la re-clasificación de las ANPs que habían perdido las condiciones que les dieron origen, a través de un texto que simplemente decía en forma más enfática lo que desde el principio se había propuesto. Una vez más, la solución legal de un problema estaba en la creación de un procedimiento, no en la adopción de una norma sustantiva.

Además del régimen de las ANPs, en el título sobre Biodiversidad se incluyó un capítulo sobre restauración de ecosistemas gravemente degradados, así como una serie de innovaciones en materia de vida silvestre. Estas últimas fueron superadas en el año 2000 por la nueva Ley General de Vida Silvestre, que también fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión después de un largo proceso de consulta. No obstante, vale la pena señalar que entre las reformas de 1996 se incluyeron las disposiciones fundamentales del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en lo que se refiere al desarrollo de biotecnología. En particular, se incluyó el principio de la distribución equitativa de los beneficios, así como la necesidad de obtener el permiso previo, expreso e informado de los propietarios del material genético como requisito para la explotación biotecnológica de los mismos.

Siguiendo la búsqueda de las normas sustantivas en la LGEEPA, encontramos que ni en el Título Tercero, sobre *Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales* ni en el Cuarto, *Protección al Ambiente*, hay nuevas normas de carácter sustantivo, sino que predomina la tendencia a afinar los instrumentos que ya existían desde 1988. Quizá la

¹⁸³ No hay a la mano un método sociológico riguroso para demostrar esto. Es simplemente el testimonio del autor, que por más de seis años, en cada contacto con interlocutores norteamericanos, incluidos funcionarios del gobierno estadounidense y del Banco Mundial, que comparten ciertas percepciones sobre los países de América Latina, trató, con escaso éxito, de aclarar una y otra vez, que el gobierno mexicano nunca tuvo la intención de desaparecer 236 reservas. Para confirmar que esa percepción sigue siendo muy fuerte basta un paseo por la web.

única excepción a esa tendencia fue, en materia de residuos peligrosos, la inclusión de la prohibición expresa de enviar a confinamiento residuos de esa categoría en estado líquido. Esa inclusión no era técnicamente necesaria, pues bien pudo haberse dejado para una Norma Oficial Mexicana; más bien se trataba de un gesto del gobierno para mostrar su compromiso de mantener normas estrictas en materia de confinamientos, sobre todo debido al ambiente creado por los conflictos en curso en San Luis Potosí y Coahuila. Tampoco esa norma fue objeto de debate alguno.

Es muy interesante señalar que, mientras se debatían las reformas a la LGEEPA con la intensa participación que he señalado, en el menos heroico ámbito de la administración pública se adoptaban reglas de enorme importancia, que no atrajeron la participación de las ONGs ambientalistas, a pesar de haberse dado a conocer públicamente. Para ilustrar lo anterior recurriré a dos ejemplos. El primero de ellos es el paquete de nuevas normas en materia de contaminación del agua, que prepararon el INE y la Comisión Nacional del Agua. Esas normas tenían dos importantes implicaciones: al tiempo en que otorgaban plazos de hasta quince años para cumplir con algunos de sus nuevos parámetros, establecían para las descargas municipales estándares cuyo cumplimiento hacían necesaria la construcción de plantas de tratamiento. Así, por un lado, durante varios años, muchos de los responsables de la contaminación del agua no estarían sujetos a parámetro alguno, lo cual representaba un abatimiento inmediato del "nivel de protección" jurídicamente establecido. Pero el asunto es más complejo, ya que la dificultad para cumplir los parámetros en las descargas municipales, debida sobre todo a los problemas financieros que enfrentan los gobiernos locales para construir plantas de tratamiento, llevó al gobierno federal a condonar en el año 2002, la deuda acumulada por los municipios como resultado de su incumplimiento¹⁸⁴. No es este el lugar para mostrar cómo es que la nueva generación de normas de agua es, al mismo tiempo, más exigente y más estricta que la anterior. Baste con decir que, en el caso de las descargas municipales que hasta ahora no cumplen con norma ambiental alguna, estamos hablando de casi el noventa por ciento de las aguas negras que vierten más de cien ciudades de cien mil habitantes para arriba. Y no es que las ONGs hayan estado impedidas de enterarse de las normas de agua, cuya discusión para entonces ya era pública. Estamos ante lo que expusimos en el capítulo primero como la *selección* de los riesgos, que es una de las contribuciones fundamentales de la antropología y la sociología a la comprensión de la cuestión ambiental, y que aquí se puede formular de la siguiente manera: a pesar de que los humanos estamos en contacto con nuestro excremento en forma cotidiana, y que ese es el tipo de contaminación en la que la violación a las normas ambientales es más generalizada, en el campo ambiental el asunto desaparece; los temas y los responsables son otros.

En segundo lugar, a través de las auditorías ambientales, la Profepa estaba fijando, mediante convenios con las empresas, parámetros en temas que aún no habían sido objeto de regulación por parte de las Normas Oficiales Mexicanas. Tan sólo en materia de restauración de suelos, en esos años se convino con las empresas que producen el 60% del PIB industrial del país, parámetros para la restauración tres millones de toneladas de suelos contaminados. Tanto la expedición de las normas de agua, como la adopción de estándares a través de las auditorías ambientales, fueron procesos administrativos que

¹⁸⁴ Es difícil encontrar en la historia de la gestión ambiental un episodio equivalente, en el que de un plumazo se deja sin aplicar normas ambientales violadas de manera tan sistemática, aunque también hay que decir que no hay una salida fácil para ese problema.

generaron reglas sustantivas cuyo cumplimiento (o incumplimiento) tiene un efecto inmediato y palpable sobre el medio ambiente y que además se dieron a conocer al público. Sin embargo, el público prefirió participar en el proceso de consulta de la LGEEPA, pasando por alto lo que sucedía en el mundo de la administración pública. Esto obliga a detenernos a reflexionar sobre la naturaleza y el alcance de la participación social en el terreno del derecho ambiental.

Para explicar la nula participación de las ONGs en los procesos mencionados, se puede recurrir a un hecho evidente: el número de personas efectivamente empeñadas en la participación es extremadamente reducido. El entusiasmo por la irrupción de las organizaciones sociales en la escena pública mexicana desde la segunda mitad de los años ochenta creó la imagen de una participación multitudinaria en los más diversos temas. En este caso, la publicación de un desplegado suscrito por casi cien organizaciones hace pensar en un número importante de personas movilizadas en torno a la legislación ambiental. Sin embargo, lo cierto es que, de entrada, la mayoría de esas organizaciones no están dedicadas al tema ambiental y las que sí lo están tienen muy pocos recursos y sólo algunos de sus integrantes están dispuestos a trabajar sin una remuneración. El resultado es que, igual que las burocracias, no pueden atender más que una muy pequeña parte de la agenda que en principio se plantean. Cualquiera organización hubiese estado dispuesta a impugnar cada uno de los parámetros establecidos en una auditoría ambiental, como de hecho lo estaba haciendo en esa época Greenpeace para detener el confinamiento de residuos peligrosos de Guadalcázar. El problema es que simple y sencillamente no tienen los recursos para hacerlo.

En un plano más profundo, para el ciudadano sensible y beligerante, discutir las reglas ambientales supone entrar en el mundo de la técnica, un mundo dominado por ingenieros y burócratas. La experiencia está llena de incertidumbres y de debates áridos y por ello resulta enteramente anticlimática. En cambio, la retórica de la ley está llena de principios que por obvios no admiten discusión y de procedimientos que no sólo prometen una mayor capacidad para influir en las decisiones sino también castigo a los responsables, aunque no se sepa exactamente de qué.

Antes de pasar a describir el intenso debate en torno a los procedimientos, vale la pena insistir en la dificultad de establecer, de una vez y para todos los casos, reglas ambientales de un contenido generalizable. Para hacer un balance sobre las normas sustantivas o "de mandato" en la reforma de 1996, recordemos que existen dos tipos de ellas, los principios (de contenido abierto) y las reglas (de contenido taxativo). Lo que hemos visto en este apartado es que los escasos debates que surgieron respecto de los principios fueron fácilmente resueltos, ya que no había ni intereses ni ideologías de por medio. Por lo que hace a los principios, simplemente no había más en las modas internacionales que se pudiera importar a nuestro país. Y si en el terreno de las reglas tampoco hubo grandes novedades, ello se debe a que se había llegado al límite de lo que puede adoptar la forma de una norma general. En la LGEEPA no cabía una regla más y el único terreno en el que se podía seguir haciendo reglas es en el terreno (tecno-burocrático) de la administración pública. En el texto de la ley, la pregunta de *qué hacer* ya estaba siendo sustituida por la de *quién* debe decidirlo en cada caso y *cómo*. Eso no es otra cosa que la procedimentalización del derecho ambiental.

Normas que confieren poder

Ante la dificultad de introducir nuevas reglas (normas sustantivas) en el texto de la ley, se produce un a especie de salto de los principios a los procedimientos. Aquí cabe aclarar que cuando hablo de la procedimentalización, quiero incluir algo más que los procedimientos en un sentido estrictamente jurídico. Es por eso que aquí vuelvo a recurrir al concepto de "normas que confieren poder", que proponen Añenza y Ruiz, y que si bien puede resultar extraño en los círculos del derecho ambiental, es de gran utilidad porque comprende tanto las normas estrictamente procedimentales como las que distribuyen competencias entre órdenes de gobierno, así como a las que hacen posible la participación social en las decisiones que se adoptan en el marco de la gestión ambiental. Así, en la misma categoría quedan agrupadas todas las normas que, sin referirse de manera directa a las prácticas sociales que afectan el ambiente, es decir, sin ser reglas en el sentido arriba indicado, regulan las acciones de quienes pueden influir sobre quienes realizan dichas prácticas.

El análisis que sigue muestra algunas distorsiones que tienen que ver con la procedimentalización de la legislación ambiental, y por ello creo conveniente aclarar que no se trata de lamentar el que en un ordenamiento como la LGEEPA predominen las normas que confieren poder sobre las normas sustantivas. Lo que sí resulta lamentable es que, al momento de juzgar los resultados, se pongan los procedimientos por encima de los contenidos, pero eso es otra cuestión y a ella me referiré en el siguiente capítulo. Como hemos visto en el capítulo anterior, la procedimentalización es una tendencia generalizada del derecho moderno y el hecho de señalarla no significa desconocer los avances que se puede lograr en el terreno de los procedimientos, sobre todo en lo que se refiere a la ampliación de la participación social en la gestión ambiental y de la transparencia en el modo en que se toman ciertas decisiones. De hecho, cualquier análisis de las reformas a la LGEEPA debe comenzar por reconocer que sus principales resultados están en la ampliación de los espacios para la participación social en la gestión ambiental, lo cual abarca desde las consultas públicas en una gran cantidad de procedimientos, hasta el reconocimiento de los *intereses difusos* en las controversias que debe atender el Poder Judicial, pasando por el derecho a la información. Sin embargo, el entusiasmo por esos avances no debe impedir el reconocimiento de las ambigüedades en las que se puede caer en el proceso legislativo.

En el recuento que sigue trataré de recuperar cuatro cuestiones: la distribución de las competencias ambientales entre órdenes de gobierno, los instrumentos de la política ambiental, la participación social y los delitos ambientales.

Como era de esperarse, el tema de la *distribución de competencias* entre los tres órdenes de gobierno estuvo marcado por el afán descentralizador que predomina en todas las esferas de la vida pública. Desde el Banco Mundial hasta las ONGs más beligerantes, la descentralización se invoca como algo bueno en sí mismo. Por alguna razón seguramente vinculada al desprestigio de los estados nacionales, nadie parece oponerse, en principio, a la descentralización¹⁸⁵. En ese contexto, en la redacción del proyecto se asumió, quizá en forma un tanto acrítica, que tenía que promoverse la descentralización de la gestión

¹⁸⁵ Ello, a pesar de que se han expresado serias dudas de que un esquema descentralizado sea lo mejor para la protección del ambiente. Véase, entre otros, Stewart (1977) y Revesz, Richard L (1996).

ambiental. En particular, las autoridades ambientales tenían la percepción de que eran demasiados los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental que tenía que analizar el gobierno federal. No parecía haber justificación para que muchos de los más de mil proyectos al año que el Instituto Nacional de Ecología tenía que examinar tuviesen que ser sujetos a ese complejo procedimiento. Sobre todo, no estaba claro porqué era el gobierno federal y no lo de los estados o los municipios, quien debía evaluarlos. Por ello, se propuso de entrada una reducción en el ámbito de la competencia federal en esa materia, a favor de los estados. Ese fue uno de los aspectos que con más intensidad combatieron las ONGs, desde noviembre de 1995. Más tarde, en el desplegado de marzo, señalarían que la iniciativa del gobierno "irresponsablemente abdica las atribuciones de la federación sobre los asuntos ambientales de alcance nacional, para supuestamente transferirlas a los estados, que cuentan aún con menos recursos para desahogarlas, con apoyo de un inverosímil concepto de 'descentralización' y de 'nuevo federalismo', y creando vacíos de autoridad".

Aquí es notable una tensión entre el discurso predominante en el conjunto de las ONGs, que suele simpatizar con la descentralización como una cuestión de principio y la postura de las ONGs ambientalistas.¹⁸⁶ Quizá por ello la impugnación no ponía en duda las bondades de la descentralización, sino que denunciaba que se trataba de una supuesta transferencia de atribuciones. Es decir, la descentralización se ha convertido en algo tan incuestionable, que cuando alguien tiene que combatirla prefiere no hacerlo frontalmente, para lo cual puede denunciar que en realidad se trata de una maniobra para lograr algo distinto. Pero más allá de la retórica de los abogados, lo cierto es que las ONGs ambientalistas no veían con simpatía la reducción de atribuciones de las autoridades ambientales federales a favor de las estatales.¹⁸⁷ Basta con recordar el apoyo que los gobernadores de Morelos y Quintana Roo estaban dando en ese entonces a proyectos tan impopulares como el club de golf El Tepozteco y diversos desarrollos turísticos en el corredor Cancún-Tulum, para comprender la resistencia de las ONGs a la descentralización. Esos casos eran tan ostensibles, que resultaba difícil hilar fino con el argumento de que había muchos proyectos pequeños que no valía la pena evaluar desde el centro. Por absurda que, vista serenamente, resultara la centralización de todos esos proyectos, la impresión que dejaban los casos más conflictivos llevaba a todos a mantener las cosas en manos de las autoridades ambientales federales, que caso eran, al menos en ese entonces, particularmente sensibles a las demandas de las ONGs¹⁸⁸

Y es que era verdaderamente difícil hilar fino casi en cualquier tema. Así que la participación social condujo al consenso, nunca reconocido abiertamente, de que casi cualquier descentralización era dañina para la gestión ambiental. Y en eso coincidieron las organizaciones del sector privado con las ONGs. Mientras estas últimas estaban interesadas en no perder los canales de participación que habían ganado en la evaluación

¹⁸⁶ A la que por cierto se unieron docenas de ONGs no ambientalistas, quizá sin darse cuenta de este pequeño detalle.

¹⁸⁷ El asunto se volvía particularmente conflictivo, dado que unos meses atrás el Instituto Nacional de Ecología había promovido un acuerdo de simplificación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental que había sido visto como una abdicación a las atribuciones federales e incluso combatido legalmente por algunas organizaciones.

¹⁸⁸ Una de las críticas que los priistas (diputados, senadores e incluso gobernadores) solían hacer a la gestión de Julia Carabias al frente de la Semarnap, era precisamente que daba demasiadas "alas" a los ambientalistas.

del Impacto ambiental, los empresarios veían con preocupación la posibilidad de que los estados comenzaran a expedir estándares ambientales. Si en los Estados Unidos de América las facultades normativas de las entidades federativas preocupan a los industriales porque pueden establecer parámetros demasiado exigentes (Elliot, et al, 1985) en México los industriales parecían más bien preocupados por la confusión que podría generar la existencia de estándares distintos de un estado a otro. El resultado, entonces, fue una oposición generalizada a la descentralización de funciones ambientales a favor de los gobiernos estatales. A fin de cuentas, la descentralización no avanzó en materia de impacto ambiental, aunque sí en lo que se refiere al control de las emisiones atmosféricas de ciertas ramas industriales, así como de la posibilidad del control de los residuos peligrosos que fuesen clasificados como de baja peligrosidad.

En esa percepción simplista entre lo nacional y lo local, se perdía de vista uno de los problemas constitucionales y políticos más importantes del tema del federalismo. Aquello que no corresponde al gobierno federal, ¿corresponde a los estados o a los municipios? Visto desde el centro, es decir, con la mirada que compartían tanto las ONGs como los industriales, así como los legisladores y los funcionarios federales, ese es un asunto secundario y por eso no formó parte del debate público. Sin embargo, se trata de un asunto crucial que, como veremos, estuvo en el centro del caso Metalclad, así como en el del club de golf en Tepoztlán y seguramente seguirá influyendo sobre la gestión ambiental por un buen tiempo.

Pues bien, en el tema del Ordenamiento Ecológico del Territorio se introdujo una modificación de gran importancia al régimen de distribución de competencias en materia ambiental, sin que el asunto apareciese en desplegado alguno o hubiese atraído la atención de las ONGs. Sobre este tema, el proyecto del gobierno federal traía consigo una modificación fundamental al OET: mientras en la versión de 1988 este instrumento tenía por objeto "evaluar y programar" el uso del suelo, en el nuevo proyecto el OET adquiriría la función de *regular* el uso del suelo. La importancia de lo anterior no puede ser sobrestimada: quien tiene la atribución de regular el uso del suelo no sólo tiene la capacidad de imponer limitaciones a la propiedad de la tierra sino además, desde el punto de vista de la gestión ambiental, tiene el poder jurídico para decidir qué estará permitido y qué no en un lugar determinado del territorio. Por ello, determinar a qué orden de gobierno corresponde esa atribución significa resolver un asunto constitucional de primera importancia.

La propuesta original de las autoridades ambientales consistía en dejar a las legislaturas de los estados el establecimiento del régimen de competencias y los procedimientos para la expedición de los OET locales, dejando a salvo el principio de que debían establecerse mecanismos de participación social en su elaboración y que no podría hacerse sin la participación de las autoridades municipales correspondientes. Sin embargo, Oscar López Velarde, que presidía la Comisión de Asentamientos Humanos en el Senado de la República y que había seguido de cerca la evolución del proyecto, tomó la iniciativa de proponer que el OET debía quedar enteramente en manos de las autoridades municipales.

El asunto nunca fue objeto de un análisis profundo ni de una polémica que llegara a los medios de comunicación. De hecho sólo se discutió en una reunión entre las autoridades ambientales del gobierno federal y un pequeño grupo de senadores. Los argumentos que se esgrimían aludían a la necesidad de dejar de ver a los municipios como menores de

edad y a la manida idea de que son ellos los que están más cerca de los problemas de la comunidad. Muy oportunos hubiesen resultado los argumentos que José Ortega y Gasset había formulado setenta años atrás a favor de fortalecer a las regiones (y no a los municipios) como estrategia para combatir el centralismo en España¹⁸⁹. En el debate mexicano de hoy, en la medida en que los gobernadores de los estados concentran una gran parte del poder político en el plano local, no es difícil hacer prevalecer una visión justiciera que trata de fortalecer a los municipios otorgándoles unas atribuciones que ni siquiera ellos han pedido, con el único argumento de que son débiles. No es poca cosa decir que en esto coincidieron en mencionado senador priista, el perredista Heberto Castillo y el panlista Luis H. Alvarez. Una vez que los tres abrazaron la idea de que había llegado el momento de liberar a los municipios del yugo de los gobernadores y de los burócratas federales, no hubo poder humano que pudiese introducir matiz alguno a ese impulso descentralizador. No está de sobra llamar la atención sobre el hecho de que el texto del artículo 115 constitucional, reformado en 1983 para ampliar los poderes de los municipios, les otorga atribuciones para regular los usos del suelo, pero sólo en los planes de desarrollo urbano, lo que en principio no parecería incluir los usos del suelo en el medio rural. Así, lo que en este campo hicieron las reformas de la LGEEPA de 1996, fue ampliar esas atribuciones municipales, más allá del texto constitucional, para abarcar no sólo los centros urbanos, sino nada menos que a todo el resto del territorio nacional¹⁹⁰. Como el lector se podrá imaginar, todavía nos falta ver qué hará la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando, en una controversia constitucional, se le pregunte qué debe prevalecer: una LGEEPA que otorga a los municipios atribuciones que la Constitución no parece respaldar, o la legislación ambiental de algún estado que se atreva a formular el problema de manera distinta a como se vio desde el Congreso de la Unión.

Y no es que la voz de los gobiernos estatales no se haya manifestado. En las sesiones del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, el representante de San Luis Potosí, Pedro Medellín, trató de convencer a los representantes de otros sectores que no era conveniente transferir atribuciones a los municipios sin tomar en cuenta a los estados, pero no tuvo éxito alguno. Al referirnos al caso Metalclad habrá oportunidad de ponderar la gravedad del asunto.

En este breve recuento sobre el tipo de descentralización tuvo lugar en las reformas de 1996 a la LGEEPA, he querido resaltar dos hechos fundamentales: mientras la Intervención de las ONGs consistió en frenar la tentativa de transferir una parte de la evaluación del impacto ambiental hacia los estados, el ordenamiento ecológico del territorio (en la modalidad que tiene efectos sobre la propiedad de la tierra) pasó directamente a ser atribución municipal, sin que ello hubiese inquietado a las ONGs ni a los empresarios. A pesar de que incluso el Banco Mundial ha celebrado los avances de esta ley en materia de descentralización (Giugale et al, 2001), en el balance final, los municipios adquirieron nuevas funciones y la Federación mantuvo casi todas; los únicos que perdieron fueron los estados, en la medida en que se redujo el espacio de sus poderes legislativos.

Vayamos ahora al tema de los instrumentos de la política ambiental. Como he dicho, el que atrajo mayor atención fue la evaluación del impacto ambiental, dado que era el procedimiento en el que los ciudadanos, organizados o no, habían podido comenzar a

¹⁸⁹ Ortega y Gasset, 1967. Esto no significa afirmar que los argumentos de Ortega sean válidos para todos los casos, pero casualmente, resultan aplicables a la situación mexicana de hoy.

¹⁹⁰ Excepto, obviamente, el Distrito Federal, que no tiene municipios.

participar en el debate sobre los efectos de obras y proyectos en el medio ambiente. Mientras las ONGs trataban de mantener en manos del gobierno federal la evaluación de una gran cantidad de proyectos, así como introducir nuevos mecanismos de participación social, los representantes de los empresarios trataban de reducir los tiempos de resolución de las solicitudes y, sobre todo, los márgenes de discrecionalidad de las autoridades para resolver los proyectos. En un balance general, las ONGs avanzaron más que los empresarios. Como veremos más adelante, no sólo se estableció el sistema de consultas públicas para ciertos proyectos, sino que se creó la posibilidad de que los miembros de las comunidades afectadas por la aprobación de un proyecto pudiesen invocar la protección del Poder Judicial, con lo que por primera vez se daba cabida en la legislación mexicana al reconocimiento de los intereses difusos.¹⁹¹ Los representantes empresariales no pudieron impedir lo anterior, aunque obtuvieron tiempos más cortos para la resolución de los proyectos, así como la eliminación de algunos preceptos que otorgaban márgenes extraordinariamente amplios a las autoridades.

Excursus sobre la evaluación del Impacto ambiental

La evaluación del impacto ambiental es una de las figuras jurídicas más importante de la gestión ambiental. Es por ello que vale la pena revisar lo que ocurrió con ella en la reforma de 1996. Ya he señalado que las ONGs lograron dos propósitos fundamentales respecto de la EIA: evitar su descentralización, manteniendo una gran parte de las obras y actividades sujetas a EIA en el ámbito federal, así como ampliar los canales de participación social en la discusión de los proyectos sujetos a ella. Sin embargo, es muy revelador verla un poco más de cerca porque se puede apreciar el modo en que una buena idea regulatoria se transforma al jurificarse, con resultados muy distintos a los esperados.

La EIA nació en los Estados Unidos de América a fines de los años sesenta, como un método para ponderar los efectos ambientales de acciones del gobierno federal que por su alcance pudiesen tener repercusiones importantes en el medio ambiente. En su formulación original,¹⁹² más que un catálogo preciso de obras que deberían ser sujetas a esa evaluación, se hablaba de algo más amplio: cualquier "acción" (lo que puede incluir desde una obra física hasta una ley) cuyos impactos ambientales pudiesen ser lo suficientemente significativos para hacer necesaria una evaluación. Se trata de la herramienta preventiva por excelencia: antes de hacer algo que va a tener un importante impacto en el ambiente, hay que ponderar ese impacto para tomar las medidas que sean necesarias.

Ahora bien, llevar la idea de la EIA al terreno del derecho, es decir jurificarla, es algo que se puede hacer de muchas maneras. En el panorama internacional se pueden observar al menos dos: las que se han llamado "procedimental" y "substantiva". Aunque para mí se trata de una denominación errónea, me interesa mostrar las diferencias entre ellas. Lo que se llama la opción procedimental, consiste en que la ley señala la obligación

¹⁹¹ Esto significa, en pocas palabras, que para poder ser escuchado por un juzgado o un tribunal no es preciso mostrar que se está afectando de manera directa un interés propio, sino que es posible hacerlo en defensa de un interés colectivo.

¹⁹² En 1969, la expedición de la célebre NEPA (National Environmental Policy Act) marcó la aparición de la evaluación de impacto ambiental como el principal instrumento de la política ambiental.

de emprender una EIA antes de hacer determinado tipo de acciones, sin que los resultados de esa evaluación sean en modo alguno obligatorios. Lo que es obligatorio es ver con la mayor claridad posible los efectos ambientales de lo que se va a hacer. Por su parte, en la opción llamada sustantiva, lo que hace la ley es obligar a quien va a realizar una acción que puede tener un impacto ambiental significativo, a someterla a consideración de un órgano especializado del estado para que éste ordene las medidas que habrán de tomarse como resultado de la evaluación, cuyos resultados se convertirían así en obligatorios.¹⁹³ Vale la pena señalar que mientras en los EUA, donde nació la idea de la EIA se ha adoptado la primera opción, en la Unión Europea la tendencia predominante es adoptar la segunda. En particular, las Directiva del Consejo de Europa (de 1985) indica que, cada país incluirá en los procedimientos de licencias de obras ya existentes, la obligación de realizar una EIA para acciones y obras relevantes.

Así, cuando se trata de incluir la EIA en una ley, hay que decidir por una de las dos opciones antes señaladas. Además, hay que definir con la mayor precisión posible qué se considera una "acción significativa" y qué debe contener el estudio en el que se evalúen los impactos ambientales de esa acción. Estamos hablando de la recepción de la idea genérica (de evaluar el impacto ambiental) a un orden jurídico en particular. En los hechos, se puede esperar que esa recepción se produzca siguiendo los usos y costumbres predominantes en el país de que se trate. Cada legislador hará una adaptación de la idea a sus propias condiciones. Y si quienes realmente elaboran las leyes no son los miembros del Poder Legislativo sino los funcionarios del Ejecutivo, lo que puede esperarse es que adapten la idea al modo en que ellos suelen operar. Nadie puede sorprenderse, entonces, de que en México la EIA se haya juridificado como un procedimiento centralizado y con amplios márgenes de discrecionalidad administrativa, porque esos son los rasgos predominantes del poder burocrático en México. Es por ello que la burocracia federal mexicana no tuvo grandes problemas para instaurar un nuevo procedimiento obligatorio para someter a permiso previo determinados proyectos¹⁹⁴, tanto públicos como privados, a pesar de que en esa misma época se impulsaban procesos de descentralización en diversas esferas de la gestión pública. Para mediados de los años noventa, las autoridades ambientales mexicanas revisaban un promedio de mil proyectos al año, mientras que en los EUA se realizaban en promedio aproximadamente quinientas evaluaciones de Impacto ambiental en el ámbito federal¹⁹⁵. Si consideráramos el tamaño de la economía de ambas naciones, tendríamos que suponer que el nivel de control del impacto ambiental de nuevos proyectos a través de la EIA en México sería mucho mayor que en EUA.

Visto así, el resultado parece ejemplar. Tanto, que un reciente estudio que compara la EIA en México y Estados Unidos de América (Stevenson, 1999) termina recomendando a los EUA la adopción del sistema mexicano consistente en hacer obligatoria la EIA para ciertos proyectos o acciones. Y es muy probable que, efectivamente, la revisión de esos mil

¹⁹³ Me parece que esa denominación es inadecuada, porque en ambos casos la EIA tiene un carácter tanto procedimental como sustantivo. Es decir, en las dos opciones es obligatorio seguir un determinado procedimiento, a fin de asegurar que se evalúa (que se pondera) el impacto ambiental de una acción, además de que el resultado de ese procedimiento es "sustantivo", en la medida en que orienta sobre lo que se debe hacer.

¹⁹⁴ Los agentes económicos han sabido adaptarse a los rigores de la tradición autoritaria mexicana con un expediente sumamente simple: trasladar los costos hacia sus consumidores y sus trabajadores.

¹⁹⁵ <http://es.epa.gov/oeca/ofa/ofa/elsbyyr.html>.

proyectos que se someten anualmente a las autoridades ambientales, trae consigo una reducción de sus impactos ambientales, comparados con los que producían antes de que eso fuese obligatorio, aunque no podemos tener una idea muy precisa de las dimensiones de esto mientras no existan estudios empíricos sobre la cuestión.

Lo que sí podemos saber es que, por desgracia, algunos grandes proyectos quedaron fuera del procedimiento por el modo en que quedó regulado en la LGEEPA. Esto se debe a que, en las reformas de 1996, se mantuvo una tendencia hacia la rigidización del procedimiento de EIA. Sin duda como resultado de una desconfianza generalizada hacia las autoridades gubernamentales, los participantes trataron de definir de la manera más rigurosa posible qué obras deberían quedar sujetas a EIA. Tampoco se quiso dejar márgenes a la autoridad para decidir el contenido de la manifestación de impacto ambiental, que es el documento en el que se hacen constar los resultados del estudio sobre los probables impactos de la obra y de las medidas para evitarlos o mitigarlos. Ese afán por precisarlo todo produjo un resultado paradójico: no se puede someter al procedimiento de EIA un proyecto que no está lo suficientemente definido como para evaluar sus impactos. Así, la simple decisión de construir un hotel en Acapulco, o de hacer una exploración petrolera en Tabasco, o un aeropuerto en Texcoco, no pueden ser sometidas a EIA porque no se sabe en qué consistirá la obra y por lo tanto no se pueden evaluar sus impactos con el rigor que la ley exige. Eso explica que, en 2001, antes de que la oposición de los habitantes de San Salvador Atenco echara abajo el proyecto, el gobierno federal haya podido tomar una decisión sobre el nuevo aeropuerto de la ciudad de México, sin tener que pasar por la EIA. Al final de cuentas, lo más notable de la historia fue el manejo del conflicto por el gobierno federal, pero no es ese el tema de este comentario. Tampoco lo es si la decisión sea la correcta, sino el procedimiento para llegar a ella. El gobierno federal no convocó a una consulta pública y a pesar de ello no violó la ley ambiental, porque ello sólo es posible cuando existe un proyecto definido. Será sólo cuando haya un proyecto detallado, lo que supone la realización de concursos internacionales y de inversiones considerables, es decir, cuando puede ser demasiado tarde para discutirlo, que sería obligatorio realizar la EIA. Los mismos que ahora lamentaban el modo en el que se tomó esa decisión, eran quienes habían llevado a una definición tan rígida del procedimiento, que lo hace inaplicable en un caso tan importante como ese. El afán de reducir al máximo la discrecionalidad administrativa desembocó en una reducción del ámbito de aplicación de la EIA y, con ello, de la participación social en la gestión ambiental.

Es verdad que lo anterior puede pasar hasta en las mejores familias. De hecho, en Europa proyectos tan grandes como el túnel bajo el Canal de la Mancha o el puente sobre el Tajo en Lisboa, han escapado la evaluación del impacto ambiental por razones similares. Pero lo que me interesa aquí es hacer notar es el efecto no deseado que se produjo en la reforma a la LGEEPA. Al ignorar el modo en que operan los procedimientos, se cometió el grave error de dejar fuera justamente a los que más requieren una evaluación. Sirva el ejemplo para hacer evidentes las paradojas de la jurisdicción. Las distorsiones no deseadas pueden ser tan importantes como los logros, muy a pesar de la voluntad política y de los buenos deseos de los actores.

Hasta aquí la evaluación del impacto ambiental. Si fue ella el instrumento que atrajo más participación, es importante revisar otros instrumentos precisamente por lo que los actores no vieron en ellos. Ya me he referido a uno, la auditoría ambiental, a través de la

cual la Profepa estaba desplegando una actividad normativa sin precedentes, a pesar de que los actores la reconocían como un organismo creado exclusivamente para "aplicar" normas expedidas en otro ámbito. Pues bien, un aspecto fundamental en las auditorías ambientales era que, al aceptar las empresas someterse a dicho procedimiento, la Profepa les ofrecía a cambio el no incluirlas en su programa de inspecciones, lo que suele conducir a que no se les imponen sanciones. Mientras esto era evidente en los convenios que se suscribían con las empresas, y que estuvieron a disposición del público como en el caso de Metalclad¹⁹⁶, cuando las auditorías fueron incorporadas al texto de la ley ese hecho no se mencionaba de manera expresa. Y es que, como veremos más adelante, para la cultura mexicana resulta por lo menos incómodo, e incluso sospechoso, cualquier procedimiento que se pueda parecer a negociar con la ley. La cuestión es que ni las ONGs ni sus abogados repararon en el hecho de que, a través de las auditorías se estaba obteniendo el compromiso de las empresas de ir más allá de los parámetros obligatorios, a cambio de no ser objeto de inspecciones que pudiesen llevarlas a sanciones, excepto que se presentase una denuncia popular o una emergencia.¹⁹⁷ En el capítulo siguiente analizaré el tema de negociar el cumplimiento de la ley. Por ahora, sólo quiero señalar que las auditorías ambientales no atrajeron la atención de los militantes, quizá por su apariencia preponderantemente técnica.

Otro instrumento que hay que considerar en este recuento es el ordenamiento ecológico del territorio, al que ya me referí por su importancia en la distribución de competencias entre órdenes de gobierno. Aquí me interesa volver a él porque fue el contexto en el que el tema urbano quedó expulsado de la gestión ambiental. Recordemos que el OET apareció por primera vez, como figura jurídica, en la LGEEPA de 1988, y que probablemente muy pocos de los actores participantes en 1996 estaba consciente de que se trataba de una adaptación de la idea francesa del *aménagement du territoire*, una idea bastante vieja y muy vinculada a las disciplinas de la planeación urbana y regional, que ha servido para organizar el equipamiento¹⁹⁸ de uno de los territorios más ordenados del mundo.

Sin embargo, los usuarios de la LGEEPA habían desarrollado una suerte de apego por el OET. Este se había convertido en el espacio simbólico en el que se podía reinventar el territorio prescindiendo de las trabas del pasado, en particular de los urbanistas. Para cualquiera que haya presenciado el arduo proceso de institucionalización de la planeación urbana desde mediados de los años setenta, resultaba desconcertante y a veces penosa la ingenuidad con la que los actores que entraban en la escena ambiental en los años noventa veían el OET. Si pudiésemos hablar de "señas jurídicas de identidad" en el campo ambiental, el OET sería una de las favoritas. Así, cuando propusimos fusionar el OET con el sistema de planeación de los asentamientos humanos, la reacción fue inmediata. ¿Cómo es que la autoridad ambiental se atreve a emparentar nuestro revolucionario invento con la planeación urbana, que no ha servido más que para arrasar los territorios naturales? Es esa indignación la que muestra el despliegado de marzo cuando acusaba al proyecto del gobierno de dar

¹⁹⁶ Como lo muestra el hecho de que fue precisamente la información contenida en la auditoría lo que Greenpeace utilizó como fuente principal de su campaña en contra del proyecto de La Pedrera.

¹⁹⁷ Condición esta última que, por desgracia, no siempre se cumplió, como ocurrió en el caso de MetMex Peñoles.

¹⁹⁸ No hay que olvidar que, en francés, "aménager" significa, simple y sencillamente, amueblar, es decir, en un sentido más genérico, equipar.

supremacía y prevalencia a la legislación del desarrollo urbano sobre la Ley Ambiental¹⁹⁹, supeditando, desvirtuando y haciendo ociosas las disposiciones de esta última.

En realidad, sólo se trataba de integrar en un solo régimen de planeación territorial lo que estaba artificialmente disociado: lo urbano y lo ambiental. Esa disociación, por irracional que parezca, es parte de un proceso de formación de la identidad ambientalista que pasa por la necesidad de construir un otro como adversario. Ciertamente, el antiurbanismo es un rasgo que aparece en casi todas las vertientes del ambientalismo en cualquier parte del mundo, pero en México esto llegó al extremo de pensar que a) la planeación urbana tiene por objeto impulsar el crecimiento urbano, y que b) este último, por definición, produce deterioro ambiental. Si se percibe en los planes urbanos semejante propósito, es lógico pensar que son ellos los primeros enemigos de la gestión ambiental. Esa percepción fue tan intensa, que la movilización ambientalista olvidó que fue en el contexto de la planeación urbana que se establecieron las primeras zonas de preservación ecológica en la periferia de las grandes ciudades y, sobre todo, que fue en la Ley General de Asentamientos Humanos donde por primera vez se estableció el derecho de los miembros de una comunidad para exigir la cancelación de las obras que afectaran la calidad de la vida en violación a los planes de desarrollo urbano.²⁰⁰

Por cierto, las ONGs ambientalistas no fueron las únicas en oponerse a la integración de un régimen de planeación territorial. También el campo urbano puso de su parte. Cuando los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social encargados de la planeación de los asentamientos humanos se enteraron de las intenciones del INE y la Profepa para crear un solo sistema de planeación territorial, se movilizaron para impedir que "lo ambiental se tragara" a lo urbano.

El resultado fue una solución salomónica que dejó tranquilas a ambas partes, pero que carece de toda lógica geográfica y procedimental. Por un lado, en las reformas a la LGEEPA se asignó como parte del objeto del OET a nivel local, "regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos".²⁰¹ Por otro lado, en la Ley General de Asentamientos Humanos se siguen estableciendo los planes de desarrollo urbano que, en el caso de los centros de población abarcan las zonas urbanizadas, las zonas de crecimiento y las zonas de conservación ecológica directamente relacionadas con dichos centros.

La solución parece limpia, para quienes creen que una cosa es el territorio de las ciudades y otro el del campo. La realidad es que hay un sólo territorio y que la más importante de las transformaciones que sufre ese territorio es justamente el proceso de urbanización. Volveré sobre esta cuestión una y otra vez. Aquí me interesa señalar dos cuestiones. Por un lado, el antiurbanismo como uno de los rasgos de la cultura del ambientalismo mexicano, bajo las condiciones políticas en las que se produjo la reforma, fue suficientemente fuerte para determinar el contenido de la ley en un asunto estratégico.

¹⁹⁹ La elocuente combinación de mayúsculas y minúsculas es del original.

²⁰⁰ De hecho, los primeros juicios de amparo por los que unos vecinos detuvieron ciertos proyectos en la periferia de la Ciudad de México (Barrancas de Tarango) se ganaron utilizando a la Ley General de Asentamientos Humanos.

²⁰¹ Artículo 20 BIS 4, fracción II.

Por otro lado, las consecuencias prácticas de haber creado dos sistemas separados de planeación son enormes. Si pensamos en las condiciones reales en las cuales se elabora, se aprueba y se aplica cualquier instrumento para ordenar los usos del suelo, lo que vemos es a una autoridad municipal rebasada constantemente por las presiones cotidianas del proceso de urbanización: proliferación de asentamientos irregulares, crecientes demandas sociales por servicios, presiones de los inversionistas por aprobar sus proyectos, si se tiene la suerte de que los haya, así como una infinidad de conflictos territoriales en los que se debe mediar para seguir siendo gobierno. En medio de esa vorágine, además hay que ocuparse de elaborar planes y programas, no sólo porque la ley lo ordena, sino porque se quiere dejar una visión de futuro. Pues bien, hacer un plan de centro de población, significa lidiar con la burocracia estatal del desarrollo urbano, sus consultores y sus clientelas políticas. Y eso toma muchos meses y, a veces, años. Una vez concluido ese proceso, hay que volver a hacer algo muy parecido, sobre las áreas rurales, con los interlocutores del campo ambiental, si en algún lugar queda dinero para consultores y energías para más consultas públicas. Con el nada despreciable inconveniente de que, justamente los aspectos más difíciles de la integración de un plan de desarrollo urbano es la determinación de las áreas urbanizables y las no urbanizables, asunto que se tiene que volver a discutir para el OET. Todo eso sin considerar que las legislaciones estatales, además de la planeación urbana y la ambiental, prevén la planeación del desarrollo²⁰². Sólo alguien que no quiera que haya planeación, o que no conoce los problemas prácticos de la disciplina, puede estar de acuerdo en semejante esquema, que equivale a pedirle a un poder legislativo que discuta y apruebe una ley sobre impuestos, además de una ley sobre ingresos del estado. Se trata de algo mucho más grave que la falta de tiempo, de recursos financieros o de capacidades humanas. Con la separación del OET y la planeación de los asentamientos humanos se están creando efectos no deseados por una percepción fundamentalmente equivocada del territorio. Cuando se observan las zonas donde se generan los problemas ambientales más agudos, se hace evidente que son zonas que no pueden clasificarse claramente como pertenecientes a una ciudad o a sus alrededores rurales. Basta con pensar en regiones como las que abarcan Córdoba - Orizaba; Acayucan - Minatitlán - Coahuila; Celaya - Salamanca - Irapuato; Cancún - Playa del Carmen, y un larguísimo etcétera, para reconocer que muchos de los territorios más problemáticos para la gestión ambiental no caen en uno de los dos extremos de la dicotomía urbano/rural. Este sistema doble de planeación territorial, que quizás sea único en el mundo, se debe al predominio de la disposición visionaria prevaleciente entre las ONGs ambientales mexicanas: primero un antiurbanismo que las lleva a distanciarse tanto como sea posible de la gestión urbana y, segundo, una visión heroica del estado y sus instituciones, que les impide tomar en serio lo que ocurre en el casi siempre anticlimático mundo de los procedimientos.

Para concluir con un tono más positivo este recuento de algunos de los instrumentos más relevantes de las reformas de 1996, me referiré a un dispositivo que, si bien no está en el capítulo de los instrumentos, puede utilizarse en beneficio del ambiente en los procedimientos de aplicación de la ley. Es el nuevo artículo 173, que en su párrafo final habilitó a las autoridades ambientales encargadas de aplicar la ley para conmutar las

²⁰² Me refiero al aparato creado por la Ley de Planeación en 1983, una ley que surgió del proyecto intervencionista de principios de los años ochenta (los tiempos de la nacionalización de la banca) y que resultaba obsoleta ya en tiempos del propio Miguel de la Madrid.

multas impuestas a los infractores de las normas ambientales, si asumen el compromiso de "realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales...."

Aquí no me interesa tanto examinar la oposición de las ONGs, que se expresó en el desplegado a pesar de que el mecanismo se había diseñado con la participación y la anuencia del Centro Mexicano de Derecho Ambiental y de otras organizaciones. Más bien, lo interesante es que al introducir ese mecanismo se estaba creando una excepción al principio fiscal de "unidad de cuentas nacionales", según el cual los ingresos del estado no pueden etiquetarse para fines específicos, sino que contribuyen a una sola cuenta, de la cual posteriormente se distribuyen los egresos para diferentes fines. En este nuevo dispositivo, se estaba estableciendo la posibilidad de que, independientemente de las obligaciones de reparar los daños causados, las multas que se pudiesen imponer a los responsables pudiesen ser condonadas para convertirse en aportaciones para fortalecer los programas ambientales. Lo interesante del asunto es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se enteró de la mencionada modificación sino después de que la Iniciativa había sido sometida al Senado de la República. Por más que nos hizo saber su total inconformidad, era demasiado tarde. Si vale la pena mencionar el asunto, es porque muestra que dentro del aparato gubernamental los balances de fuerza cambian con frecuencia.²⁰³

De los instrumentos paso al tema de la *participación social*, en el que se produjeron algunas de las modificaciones más importantes de la reforma. Bajo esa categoría se pueden agrupar²⁰⁴ a la consulta pública en diversos procedimientos, el derecho a la información, el acceso a la justicia la denuncia popular y la denuncia popular.

Si bien la LGEEPA de 1988 ya preveía algunos mecanismos de *consulta pública*, ellos fueron notablemente amplios en la reforma de 1996. En casi todos los procedimientos de la gestión ambiental existen posibilidades de que cualquier persona sea escuchada antes de llegar a una decisión. Esto es particularmente importante cuando se trata de establecer o de modificar un área natural protegida o de decretar un ordenamiento ecológico del territorio. En ambos casos, las autoridades quedaron obligadas a emprender consultas públicas para escuchar diferentes puntos de vista y no pueden arribar a una decisión jurídicamente válida sin haberlo hecho antes. Nada de ello suscitó diferencias que no se hayan podido subsanar en el diálogo con los actores. En cambio, tratándose del procedimiento de evaluación de Impacto ambiental, representantes del sector privado y algunos funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) expresaron reservas sobre la conveniencia de abrir los proyectos sujetos a autorización a consultas públicas. Dado que ese fue uno de los puntos que con mayor firmeza defendieron las ONGs, y que el presidente Zedillo encontró la postura de las ONGs perfectamente

²⁰³ Todavía a principios del 2002, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaban considerando la posibilidad de llevar al autor de estas líneas ante la justicia criminal, por haber ejercido ese mecanismo que consideran ilegal, es decir, por haber promovido la constitución de un fideicomiso para recibir contribuciones de los infractores para financiar programas ambientales al amparo del artículo 173 de la LGEEPA.

²⁰⁴ Este agrupamiento responde exclusivamente a la necesidad de simplificar la exposición y no constituye una propuesta de doctrina en la clasificación de las normas ambientales.

razonable²⁰⁵, finalmente se aprobó la disposición según la cual los proyectos sometidos a una EIA podrían ser objeto de una consulta pública “a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate” (artículo 34). Los temores de quienes pensaban que esas consultas ponían en peligro los proyectos se disiparon muy pronto y para ello basta con mencionar un solo caso. Meses después de la aprobación de la reforma, uno de los proyectos estratégicos más importantes de PEMEX en ese entonces, que consistía en la construcción de una planta de nitrógeno en una zona ecológicamente sensible en el estado de Campeche, fue sometido a una consulta pública en la que participó una de las organizaciones ecologistas más beligerantes, y que concluyó con la aprobación del proyecto sin que se hubiese generado conflicto alguno.

Por otra parte, el establecimiento del *derecho a la información* fue sin duda una de las novedades más importantes de la reforma, dado que nunca antes en el derecho público mexicano se daba la posibilidad de tener acceso a una cantidad tan importante de información en manos del gobierno. También en este tema pudo llegarse a un acuerdo después de una ardua negociación entre representantes empresariales, del gobierno y de las ONGs. No es este el lugar para evaluar los alcances y limitaciones del derecho a la información en materia ambiental, sobre todo porque con la aparición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, de principios de 2002, se configuró un régimen más completo sobre la materia.

No cabe duda que, tanto las disposiciones de la LGEEPA que establecen procedimientos de consulta pública como las que regulan el derecho a la información son “normas que confieren poder”, ampliando la esfera jurídica de los gobernados respecto de la de los gobernantes. Sin embargo, hay una cuestión que suele ser vista como el mayor avance que los ciudadanos pueden tener en la gestión ambiental: el *acceso a la justicia*. Ya he dicho, en el apartado anterior, que el reconocimiento de los intereses jurídicos difusos fue lo que permitió el avance de la reforma y, en particular, su aprobación por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Parece interesante reflexionar sobre lo que significa para las organizaciones sociales, sobre todo porque, siete años después de aprobada la reforma, el mecanismo de acceso a la justicia prácticamente no ha sido utilizado. En principio, se trata de un mecanismo sencillo que podemos comprender mejor con un caso hipotético, a partir del texto del artículo 180. Supongamos que se otorga una autorización en materia de impacto ambiental a unas obras que contravienen las disposiciones de la propia LGEEPA, algún programa de ordenamiento ecológico, una declaratoria de área natural protegida o un reglamento o norma oficial mexicana, y que uno o varios de los miembros de “las comunidades afectadas”, son capaces de demostrar que dichas obras “originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida”. En principio, basta con tener a la mano un abogado mínimamente competente en materia administrativa y de amparo, así como un especialista del tema ambiental de que se trate, para hacer funcionar el mecanismo, que consiste en promover un recurso de revisión frente al superior jerárquico de quien otorgó la autorización. Si ese superior jerárquico confirma la resolución original, los interesados pueden acudir al amparo porque la LGEEPA les reconoce la calidad de partes en el

²⁰⁵ En la reunión de octubre de 1996, en la que se conformó la postura del Ejecutivo Federal frente a la reforma, el presidente comentó que, si hubiese habido una consulta así para el proyecto del Club de Golf de Tepoztlán, el conflicto que sobrevino se hubiese podido evitar.

menclonado recurso de revisión. Es entonces cuando el Poder Judicial Federal tiene que hacer valer la ley ambiental.

Entre los abogados ambientalistas, suele decirse que el mecanismo no ha tenido los resultados esperados porque es muy difícil demostrar la relación causa-efecto²⁰⁶. Resulta entonces sorprendente que hayan apoyado la iniciativa aún con esa limitación, considerando que era el tema más importante de la reforma. ¿Estamos ante un simple y penoso error, tanto de quienes participamos en su diseño, como de quienes consideraron que la fórmula era un modo de reconocer los intereses difusos? ¿quinientos diputados y ciento treinta senadores votaron una ley a partir de un cálculo erróneo de media docena de abogados del gobierno y de las ONGs?

Se trata en realidad de algo mucho menos grave. El argumento de la dificultad científica sólo resulta comprensible viniendo de alguien no se había percatado de la dificultad de traer el conocimiento científico al terreno del derecho. Visto así, es un simple episodio de aprendizaje para al menos algunos de los participantes. Es por eso que insisto, a lo largo de este trabajo, en que la relación entre la ciencia y el derecho es una relación muy problemática. En la reforma, la participación social en el proceso legislativo estuvo cargada de expectativas a las que ni la ciencia ni el derecho -y mucho menos una combinación de ambos- pueden responder.

Decir esto no equivale a afirmar que la reforma fracasó en el reconocimiento de los intereses difusos. Creo que la redacción del artículo 180 abrió muy amplias oportunidades para llevar algunos conflictos ambientales al Poder Judicial. Aquí lo que quiero hacer notar es el tipo de expectativas sociales a las que está asociado uno de los dispositivos más importantes de la legislación ambiental mexicana.

Mientras en el caso de los intereses difusos se generaron grandes expectativas de los participantes, en el último de los mecanismos de participación social que analizaré, la *denuncia popular*, ocurrió todo lo contrario. Aquí el dar por sentado que se conocían perfectamente los alcances y las limitaciones del procedimiento impidió a los participantes, incluidos a quienes éramos funcionarios públicos, la posibilidad de introducir mejoras importantes al procedimiento.

Sin duda, la denuncia popular fue, desde principios de los años noventa, el más importante mecanismo de participación social en la aplicación de la legislación ambiental. Por las razones que expondré en el capítulo siguiente, a pesar de no tener la celebridad de la participación de las ONGs en ciertos casos de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, cada año se presentan varios miles de denuncias que dan lugar a procedimientos administrativos que, a su vez, tienen como resultado el control o la sanción de violaciones a la ley ambiental. Es a partir de la denuncia que autoridades como la Profepa pueden (o, si se quiere, se ven forzadas a) actuar en casos que, por la razón que fuere, no forman parte de su "programa normal". Sin embargo, por el modo en que está reglamentada la denuncia en la LGEEPA, su desahogo es un procedimiento completamente separado del procedimiento administrativo por medio del cual se identifican las violaciones a la ley y, en su caso, se adoptan las medidas de seguridad o las sanciones correspondientes. Como resultado de esta separación de los procedimientos, los denunciante rara vez tienen acceso directo a lo que ocurre en el procedimiento en el que

²⁰⁶ A pesar de que el texto de la ley no parece ser muy exigente a ese respecto - ya que habla de daños que se "puedan" originar.

el asunto se resuelve (o no). En demasiadas ocasiones, lo que el denunciante recibe a cambio de su denuncia, es una serie de escritos en los que se le notifica que se ha actuado conforme a derecho. Por la forma en la que está regulado el procedimiento, la autoridad no tiene que dar mayores explicaciones acerca de lo que encontró y de lo que hizo al respecto. En muchos casos, es cierto que en los hechos la autoridad responde a la denuncia haciendo su trabajo. Es más, es posible que el denunciante se entere de que ocurrió algo. Sin embargo, en la vida jurídica, es decir, en el expediente, la autoridad no tiene una obligación clara de incorporar al denunciante como parte del proceso.

Se trata de una simple deficiencia procedimental, como tantas que pasaron desapercibidas en el debate sobre la reforma a la LGEEPA, que produjo tanta tinta en torno a los principios y a ciertos instrumentos de la política ambiental. A estas alturas debería ser obvio que las consecuencias de las deficiencias en los procedimientos pueden ser más graves que las que se pueden encontrar en la redacción de los quince principios y los sesenta criterios que plagan el texto de la ley y que tanta atención atrajeron de parte de los actores sociales participantes. La procedimentalización, es decir, el creciente predominio de las normas que confluyen poder sobre las normas sustantivas, es un proceso que experimentan los órdenes jurídicos de las sociedades modernas casi de manera necesaria. Sin embargo, las formas específicas que en realidad asume el proceso pueden ser muy variadas. Y ello depende, en gran medida, de la atención que pongan los actores participantes en la redacción de una ley. En la medida en que se vean más atraídos por otros aspectos del régimen ambiental, tendrán que pagar las consecuencias de su desprecio por el aburrido mundo de los procedimientos.

EFECTOS DESEADOS Y NO DESEADOS DE LAS REFORMAS DE 1996 A LA LGEIPA

| Tema | Efectos deseados | Efectos no deseados | Comentario |
|---|--|---|---|
| Definiciones y principios | <ul style="list-style-type: none"> - Retórica ajustada a las modas imperantes a mediados de los años 90s | <p>Los cambios más importantes en definiciones ocurrieron fuera de la lista "visible" de definiciones del artículo tercero (ver <i>infra</i> el caso de la EIA)</p> | Predominio de la disposición visionaria |
| Area Naturales Protegidas | <ul style="list-style-type: none"> - Actualización de categorías - Mayor exigencia en zonas núcleo - Se hacen posibles las reservas campesinas y las ANPs privadas | | Predominio de la disposición pragmática |
| Protección del Ambiente (suelo, agua, aire) | <ul style="list-style-type: none"> - Principales componentes normativos de la protección ambiental, sin cambios de fondo | <p>Mientras se discutían principios y definiciones, la actividad regulatoria ocurría en los procedimientos administrativos (normas de agua, auditorías)</p> | <p>◀ Quedó fuera de la visión de quienes creen que todo estará en la LGEIPA</p> |
| Distribución de competencias | <ul style="list-style-type: none"> - Mayor precisión en la definición de las competencias federales - Se mantiene el predominio federal en la EIA - En OET, ganan municipios - Convenios Edo-Fed, mecanismos de descentralización - Residuos peligrosos (de baja peligrosidad) al ámbito de los estados | <p>Ordenamiento ecológico del territorio (ver <i>infra</i>)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - El campo ambiental es un espacio social de alcance nacional - Municipalización pasó desapercibida, hasta para el Banco Mundial |
| EIA | <ul style="list-style-type: none"> - Se llega a una lista más precisa de obras y actividades aunque → | <ul style="list-style-type: none"> - Se Redujo el campo de la participación social por la exigencia en la definición de "proyecto" (<i>overkill</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Desconfianza en los procedimientos (grave error) |
| Ordenamiento Ecológico Territorio | <ul style="list-style-type: none"> - El OET local adquirió el carácter de una regulación obligatoria (con capacidad de limitar la propiedad de la tierra) | <ul style="list-style-type: none"> - Expulsó a lo urbano de la regulación ambiental de los usos del suelo - Restringió la capacidad regulatoria de los estados de la República | <p>Antiurbanismo (más precisamente, negación de la condición urbana)</p> |
| Participación social | <ul style="list-style-type: none"> - Consultas públicas en varios procedimientos - Derecho a la información - Reconocimiento de los intereses difusos - Denuncia penal abierta a todos | <ul style="list-style-type: none"> - La consulta pública podría ser más amplia si la definición de EIA fuese más flexible (caso aeropuerto de la ciudad de México) - Denuncia popular, separada del procedimiento de verificación | <p>Atención excesiva en la criminalización hace invisibles (al menos poco interesantes) los procedimientos administrativos</p> |

UNA LEY, MUCHOS SENTIDOS

En este apartado presentaré un balance de la reforma de 1996, considerando la participación de los diferentes grupos de actores que intervinieron en el proceso, así como sus resultados. Al considerar las disposiciones (o, si se quiere, las predisposiciones) desde la que participan los diferentes grupos de actores, podemos avanzar en la comprensión de tres cuestiones. Primero, ello nos permite escapar de la muy generalizada creencia de que existe algo así como *la* sociedad que, en un momento de lucidez, cobra conciencia de los problemas ambientales e instruye a su gobierno para que dicte y aplique las leyes que se requieren para enfrentarlo. Como he insistido en otras partes de este trabajo, el procesamiento social de las instituciones jurídicas ambientales no ocurre en el vacío, o en algún tipo de contemplación entre el sujeto individual y el estado, sino en un espacio social específico que es el campo ambiental. En segundo lugar, algunas de las paradojas y contradicciones de la legislación ambiental son comprensibles cuando se conocen esas disposiciones y se reconoce que no son meras opiniones de las cuales los participantes podrían prescindir fácilmente si tan sólo fuesen expuestos a los "argumentos correctos". En tercer lugar, y en consecuencia de lo anterior, es una manera de conocer el sentido que tiene la ley ambiental para los actores más relevantes, lo que no es poca cosa si suponemos que ninguna ley puede tener un efecto profundo y duradero en las prácticas que regula, si no tiene sentido para quienes esperan resultados de ella.

Antes de pasar al recuento de las posturas de los grupos de actores participantes en la reforma, conviene señalar que tanto las ONGs como los empresarios y los legisladores, expresaron sus puntos de vista a través de las opiniones de sus abogados. Muchos de los actores participantes, pero sobre todo los miembros de las ONGs y algunos diputados y senadores,²⁰⁹ carecen de una formación jurídica, lo que es mucho decir en un país de tan pobre cultura jurídica. De hecho, cuando uno se pregunta sobre la cultura jurídica que puede encontrar en el medio de las ONGs, puede distinguir entre quienes fueron formados en alguna de las ciencias naturales o las ingenierías, que pueden citar de memoria algunos artículos de la LGEEPA pero que difícilmente recuerdan sus lecciones de Civismo, y los que, en los años setentas y ochentas, se formaron en las ciencias sociales, donde aprendieron que el derecho es una superestructura que desaparecería con el advenimiento de la sociedad sin clases²¹⁰. No es difícil reconocer que, como en otras esferas sociales, aquí se da una muy aguda dependencia de quien no tiene una formación jurídica respecto del que sí la tiene. En el caso de las ONGs, esto queda oscurecido por el hecho de que comparten con sus asesores jurídicos cierta visión del mundo, expresada en los términos usuales de la corrección política - por eso confían en ellos y no en otros. El sistema de creencias al que me referiré a continuación es básicamente el mismo que orienta a las ONGs y a sus abogados. Sin embargo, cuando se trata de asuntos de técnica jurídica (que es lo que manda en el terreno de los procedimientos) los miembros de las primeras no tienen más remedio que aceptar lo que les proponen los segundos. Así, el abogado ambientalista

²⁰⁹ En el caso de los empresarios, la experiencia que acumulan en el manejo de sus negocios les permite comprender mejor, y por tanto exigir más de, las opiniones de sus abogados.

²¹⁰ La pobreza de la cultura jurídica de la izquierda no es exclusiva de México, como lo confirma Stefano Rodotà (1999).

adquiere una relevancia de la que carece por completo mientras los asuntos ambientales no entran a la esfera del derecho. De las muchas implicaciones que esto puede tener señalaré sólo una: en procesos como este, el abogado deja de ser un mero representante de los intereses o de las visiones de un grupo de actores sociales, para convertirse en un actor por su propio derecho.

No puede caber duda que los actores más importantes en el proceso fueron las organizaciones no gubernamentales. No es arriesgado decir que, en esos años, ningún asunto atrajo su participación como este. No sólo fueron capaces de ampliar la agenda legislativa que originalmente había propuesto el gobierno, sino que lograron que el mismo proceso legislativo se detuviese mientras no existía su aprobación. Que las comisiones de ecología de ambas cámaras del Congreso de la Unión hubiesen estado dispuestas a esperar, casi un año, a que las ONGs estuviesen de acuerdo y, casi inmediatamente después, aprobar ese proyecto por unanimidad es algo inusual en cualquier democracia y es la prueba de la influencia decisiva que en ese momento tuvieron esas organizaciones. En un balance general, tampoco puede haber duda de que, como resultado de lo anterior, se abrieron nuevos espacios en la gestión ambiental mexicana. Sin embargo, es muy revelador considerar algunos de los efectos paradójicos que produjo esa intervención y que tienen que ver con los marcos de referencia de los miembros de esas organizaciones. Por todo ello vale la pena reflexionar sobre el horizonte cultural desde el cual se dio la participación de las ONGs.

Una parte importante de la participación social expresaba una disposición visionaria, en la medida en que se resistía a la iniciativa de quienes habíamos propuesto simplificar el texto eliminando una gran cantidad de repeticiones y cierta pomposidad que, como hemos visto desde el capítulo anterior, plagan el texto de la LGEEPA. A este respecto, es evidente que, en el terreno de la organización retórica del texto, prevaleció la disposición visionaria sobre la pragmática. Pero hay otros aspectos de la participación que produjeron resultados más relevantes.

Uno de los rasgos más notables de la mentalidad predominante en las organizaciones ambientalistas es sin duda el ánimo antilestatista, muy propio de la generación de los años sesenta, que predomina en las ONGs. Ello explica que sus más altas prioridades hayan estado en la participación social en la gestión ambiental, desde las consultas públicas hasta las nuevas formas de acceso a la justicia. Con ello, las ONGs contribuían a acelerar el proceso de procedimentalización del derecho ambiental. A pesar de la vehemencia con la que defendieron ciertas definiciones y principios, si se piensa en cuáles son los nuevos espacios jurídicos que crearon las reformas, es evidente que ellos están en casi todos los procedimientos de la gestión ambiental, no en las normas sustantivas. Para estas últimas ya no hay más sitio en la LGEEPA, ya que el proceso de materialización, tal como lo describí en el capítulo segundo, había llegado a su consecuencia lógica: una vez rebasados ciertos umbrales, lo que importa en la ley no son los contenidos materiales, sino los procedimientos para producir nuevos contenidos en un mundo lleno de contingencias.

Pero ese interés en los procedimientos no era homogéneo; fue muy intenso cuando se trataba de abrir espacios para la participación, pero muy débil cuando se trataba de los procedimientos administrativos. Lo que produjo los efectos no deseados en al menos tres aspectos de la reforma: primero, el afán por precisar al máximo las obras que estarían sujetas a evaluación del impacto ambiental, así como el contenido de los estudios respectivos, llevó a que ciertas decisiones estratégicas, como la instalación de un

aeropuerto en una localización determinada, quedasen fuera del procedimiento, excluyendo con ello las posibilidades de participación social. Segundo, la dificultad para entender que los procesos de "aplicación" de la ley son frecuentemente también procesos de producción de normas ambientales, impidió a las ONGs percibir lo que sucedía, a la vista de todos, en el campo de las auditorías ambientales voluntarias, que he descrito en el apartado anterior y al cual volveré en el próximo capítulo. Tercero, en el régimen del ordenamiento ecológico del territorio no se ponderaron las consecuencias de depositar la facultad de su expedición a las autoridades municipales. Independientemente de si se trata o no de un error, lo que quiero señalar aquí es que un asunto de enorme importancia (nada menos que la regulación de los usos del suelo en todas las áreas rurales del país) quedó fuera del campo visual de los actores más importantes del proceso.

Otro rasgo interesante del horizonte cultural de las ONGs que participaron en el proceso es lo que podemos llamar la "negación del modelo". A fines de los años sesenta, muchos jóvenes de la clase media mexicana compartían con los jóvenes estadounidenses un rechazo contra la guerra en Vietnam, sin reparar demasiado en el matiz de que eran ellos, no los mexicanos, quienes estaban siendo enviados a la guerra. Dos décadas después, algunos de esos ya no tan jóvenes, encontraban en el ambientalismo un campo de participación política. Y su participación en el proceso legislativo fue tan nebulosa como su repulsión a la guerra de aquel entonces. Es muy probable que, en ambos casos, la dificultad que tienen muchos mexicanos para reconocer que se están mirando en el espejo de los Estados Unidos, ayude a explicar las dificultades para asumir las consecuencias de no ser ellos. Lo cierto es que medimos los avances de la legislación mexicana por su semejanza con los del derecho ambiental estadounidense. Consultas públicas, acceso a la información y a la justicia, se diseñan con el modelo estadounidense un poco a hurtadillas. Pero la dificultad de reconocerlo abiertamente, por el espíritu nacionalista aún imperante, impide medirlos con precisión o incluso preguntarnos porqué lo hacemos. Para eso ayuda mucho mantenerse en el plano de la retórica de los principios.

Hay otro rasgo de la mentalidad ambientalista, el antiurbanismo, que también produjo efectos no deseados de la participación de las ONGs. La creencia de que la planeación urbana tiene por objeto impulsar el crecimiento de las ciudades y que es por definición enemiga de las causas ambientales, resultó en una situación legal contraproducente para la propia gestión ambiental. La creación de dos procedimientos diferentes (el de los planes urbanos y el de los programas de ordenamiento ecológico del territorio) termina por hacer ambas funciones más difíciles y a los únicos que beneficia es a quienes se oponen a toda regulación de los usos del suelo. Esta paradójica situación tiene su origen en el afán de ciertos actores por excluir del campo a otros, afán quien se combina aquí con una de las funciones fundamentales del derecho, que es la de decretar la existencia de algo a partir de la capacidad de nombrarlo.²¹¹ He dicho que lo que está en juego en el campo ambiental es la definición misma de la cuestión ambiental. Aquí vemos con claridad que la lucha por delimitar el campo es también una lucha por el control del juego. Y no hay nada mejor que el discurso de la ley para dirimir quién tiene derecho a hablar a nombre del medio ambiente. Así, los voceros del ordenamiento ecológico del territorio podrán colocar fuera

²¹¹ Sólo un verdadero especialista como Raúl Brañes considera a la Ley General de Asentamientos Humanos como parte del aparato jurídico de la gestión ambiental. Para la mayor parte de los militantes, la LGEEPA es "su" ley, la Ley General de Asentamientos Humanos es la de "los otros" o sea los urbanistas, enemigos del medio ambiente. El papel de la ley en la formación de las identidades sociales es aquí más que evidente.

del campo ambiental a los que se dejan llevar por su curiosidad por el ambiente urbano, o sea a los que están dispuestos a claudicar en la lucha por conservar lo que queda.

Finalmente, conviene señalar uno de los resultados de la participación de las ONGs que no tiene que ver con una mentalidad que pierde control sobre sus resultados, sino con un cálculo más racional. Como he dicho, la propuesta gubernamental de descentralizar hacia los estados la función de evaluar un buen número de proyectos en materia de impacto ambiental, fue rechazada porque significaba un "desmantelamiento" de la gestión ambiental. Aquí sí puede hablarse de un aprendizaje por parte de los militantes del ambientalismo mexicano. Sus experiencias recientes parecían aconsejarles que era preferible tratar con las autoridades ambientales federales que con las locales. En todo caso, no es poca cosa haber detenido una iniciativa de descentralización cuando esta se ha convertido en una especie de catecismo incuestionable en tantas esferas de la vida pública en casi todo el mundo. Además, el hecho de haber defendido una propuesta con una mirada pragmática derivada de la experiencia, muestra que el aprendizaje es posible, por lo que no sería extraño que en la próxima oportunidad las ONGs puedan no cometer los errores que señalé antes, y a los que fueron conducidos por su disposición visionaria.

Pues bien, deseados o no deseados, es evidente que los efectos de la participación de las ONGs en la reforma de la ley ambiental fueron enormes. Sin embargo, dicho así da la impresión de que, súbitamente, ellas adquirieron un poder extraordinario, como si las aguas del Mar Rojo del autoritario sistema político mexicano se hubieran abierto para que la sociedad civil dictase los contenidos de la ley a un sensible poder legislativo. En la versión de algunos legisladores fue una especie de "momento republicano" en el que un alud de fuerzas sociales coincidieron en una idea (LVI Legislatura, 1996). Sin embargo, esa visión es problemática, pues como hemos visto, en realidad la reforma es resultado de una compleja interacción entre actores con posiciones claras dentro de un espacio social acotado en el que participamos unos cuantos privilegiados. Sólo un profundo narcisismo puede equiparar a ese espacio con la sociedad.

Más aún, sería profundamente erróneo atribuir ese inusual desequilibrio de fuerzas, en el que unas cuantas organizaciones civiles deciden el rumbo de la legislación, al mero crecimiento y a las condiciones culturales del campo ambiental. Lo cierto es que en esos años se vivía, en el debate y en la militancia política, lo que Fernando Escalante ha llamado la "gran confrontación" entre la Sociedad y el PRI.

Podía hablarse y se hablaba en nombre del Pueblo o de la Nación, pero ambos términos tenían resonancias priistas, eran plezas muy gastadas de la retórica del nacionalismo revolucionario, apareció entonces como opción la "Sociedad Civil", depósito de todas las virtudes imaginables: un polo de pureza -desinterés, espontaneidad, transparencia- exactamente opuesto al PRI, al gobierno, al Estado, a los políticos (Escalante, 2004).

Es decir, se trata de un momento en nuestra historia política en el que, más allá del tema ambiental, las organizaciones civiles parecían ser la única fuente de legitimidad del orden jurídico.²¹²

Vayamos ahora a los empresarios, cuya participación en la LGEEPA se puede entender sin tener que acudir a un sistema de creencias. Lo que trajeron al proceso no era una visión del mundo sino simplemente sus intereses. Lo más relevante de su participación fue que,

²¹² En el mismo sentido, véase López Ayllón y Fix-Fierro. 2000.

al final, aceptaron un proyecto que era también aceptable para las ONGs, con lo que sin duda contribuyeron a la aprobación de la iniciativa. Evidentemente, tuvo que darse un largo proceso en el que los representantes empresariales insistieron en diversos puntos. No sólo lograron avances considerables en temas como la reducción de la discrecionalidad gubernamental en la distribución de competencias y en el acotamiento de los tiempos de resolución de los procedimientos; de hecho, pudieron poner ciertos límites a algunas de las propuestas más importantes de las ONGs. Así por ejemplo, estas no lograron el que los denunciantes pudiesen participar en las visitas de inspección. Igualmente, los empresarios tampoco lograron eliminar la imposición de clausuras con el carácter de sanciones ni que las inspecciones sólo pudiesen llevarse a cabo previo aviso. Llegó un momento en el que cada una de las partes tomó la decisión de aceptar el proyecto aún cuando no había logrado todo lo que se había propuesto.

Una vez logrado el consenso, Héctor Laríos, presidente del Consejo Coordinador Empresarial diría en una carta dirigida a Julia Carabias, que a pesar de que el proyecto no reflejaba todas las propuestas del sector privado, este lo apoyaría por los avances que él contenía. Era evidente que ninguno de los grupos participantes había sufrido nada parecido a un nocaout, pero el resultado estaba lejos de ser un empate, ya que las ONGs ganaron mucho más puntos que los empresarios.

Un elemento que sin duda aligeró el conflicto fue el carácter preponderantemente procedimental de la reforma. O sea el hecho de que los debates se daban más en el terreno de la participación social que en el terreno de las normas sustantivas y no porque estas últimas no interesaran a nadie, sino simplemente porque no cabían más de ellas en la ya abultada LGEEPA. En todo caso, el hecho de que no se produjo un enfrentamiento insalvable entre los empresarios y las ONGs se puede interpretar de dos maneras. La primera consistiría en decir que los supuestos logros de la LGEEPA en realidad no fueron tales, un recurso muy socorrido en las ciencias sociales; pero ello equivaldría a decir que tanto las ONGs como los senadores y diputados que la apoyaron cometieron un grave error y que fueron torpemente engañados por sus abogados. Hemos visto que, efectivamente, en algunos casos la reforma produjo efectos que los participantes difícilmente hubiesen aceptado de haber considerado cuidadosamente las consecuencias, pero ello ocurrió en temas que no afectan al conjunto de los empresarios, sino sólo a ciertos grupos dentro del sector privado.

La segunda interpretación, menos heroica, es en el sentido de que los empresarios fueron capaces de aceptar una más amplia participación social en la gestión ambiental, aunque ello pudiese significar algún riesgo para algunos proyectos. Creo que esta es la interpretación correcta porque, a juzgar por los documentos que presentaban en la consulta, era evidente que sí sabían lo que estaban haciendo. Visto así, comienza a ser menos misterioso el poder que pudieron ejercer las ONGs en el proceso legislativo. Puede resultar anticlimático reconocer que empresarios y ambientalistas no tienen que estar siempre enfrentados, pero lo cierto es que así fue en un segmento importante de la reforma.

Pasando ahora a los actores gubernamentales, ya me he referido al modo en que nuestras pragmáticas propuestas se toparon con el celo retórico de las ONGs. Pero en lo que se refiere a los demás aspectos de la reforma, vale la pena recordar que, por ese entonces, corría en ciertos círculos ambientalistas la versión de que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial había logrado anular las buenas intenciones del equipo de

Julia Carablas en la Semarnap. Es verdad que, en el debate en torno a la LGEEPA hubo diferencias entre ambas secretarías y que ellas se derivaban del celo de diversas dependencias encargadas de promover el desarrollo; no sólo la Secofi, sino también la Secretaría de Energía y la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Sin embargo, cuando el presidente Zedillo tuvo que tomar decisiones respecto a la reforma, apoyó la mayor parte de las propuestas de Semarnap con las que Secofi no estaba de acuerdo.

Más allá de lo anterior, el análisis de la reforma que he presentado muestra que los actores gubernamentales de entonces cometimos errores de cálculo, igual que los no gubernamentales. Y que ello también tiene que ver con las visiones del mundo prevalecientes en el mundo de la burocracia. Antes de la impugnación de las ONGs, es decir durante más de un año, los funcionarios de la Semarnap pudimos generar una gran cantidad de propuestas que se integraban en los sucesivos anteproyectos. Pero las que llegaron hasta el final del proceso fueron en realidad incorporadas en esa primera parte. Después del despliegado de marzo de 1996, la intensidad de la negociación nos impidió formular nuevas propuestas. Más aún, para poder hacer llegar el proyecto al Congreso, terminamos por convertirnos en mediadores entre las diferentes posiciones. Así, se perdió la oportunidad de diseñar más cuidadosamente algunos de los instrumentos que estaban en proceso de gestación. Es notable el caso del RETC (Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes) que si bien se diseñó en esa misma época, no pudo llevarse a la práctica con la profundidad esperada porque no se estableció en la LGEEPA la obligación de las empresas para reportar sus emisiones a las autoridades ambientales federales. Aunque parezca increíble que los inventores del instrumento hayan dejado pasar la oportunidad de incluirlo en la ley, a lo cual nadie se hubiese opuesto, no es difícil atribuir ese olvido a la confianza que los dirigentes del INE en esa época depositaban en los llamados instrumentos voluntarios y el correspondiente prejuicio por los sistemas de "comando y control". La frustración que sobrevino en los siguientes años, derivada de no haber podido desarrollar el RETC más que con las empresas que accedían a hacerlo voluntariamente es muy parecida a la frustración de las ONGs cuando se dan cuenta que lo que propusieron en la LGEEPA no sirvió para lo que se habían imaginado. Incluso en la Profepa, donde teníamos la responsabilidad de coordinar la elaboración del proyecto, dejamos pasar la oportunidad de incluir en el texto una regulación detallada de los instrumentos que ella misma estaba promoviendo. El caso más notable es el de los ICNAs (Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental) a través de los cuales se propuso medir el grado de cumplimiento de la legislación en cada instalación inspeccionada. A pesar de que dichos índices se aplicaron, no existe una referencia explícita a los mismos en el capítulo relativo al derecho a la información; quizá esto contribuyó a que las ONGs no expresaran interés alguno cuando se dieron a conocer los primeros resultados unos años después.

Desde luego, además de la Semarnap fueron varios los actores gubernamentales que participaron en el proceso. La Sedesol, como he dicho, logró conservar su territorio relativo a los planes de desarrollo urbano, con el apoyo de unas ONGs que tampoco querían tener nada que ver con el gremio de los planificadores urbanos. El único equipo gubernamental que experimentó una pérdida neta en el proceso fue nada menos que la poderosísima Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se enteró demasiado tarde de que la LGEEPA estaba incorporando un procedimiento para conmutar multas por inversiones en programas ambientales. Pero no se trata de un triunfo de David contra Goliat, sino de uno

de tantos episodios que desmienten la percepción (demasiado común en las ciencias sociales) de que los gobiernos funcionan siempre como unidades homogéneas y sincronizadas. En todo caso, para el gobierno de Ernesto Zedillo, la posibilidad de lograr una reforma por unanimidad a la legislación ambiental era demasiado atractiva como para que las diferencias entre dependencias fuesen un obstáculo importante.

He dejado para el final a los legisladores, diputados y senadores, puesto que a ellos les tocó jugar un papel paradójico, por decirlo suavemente, ya que es difícil encontrar algo en la reforma que haya surgido de uno de ellos²¹³. Es cierto que muchos legisladores siguieron de cerca los debates de la ley, y no sólo los presidentes de las comisiones de ecología de ambas cámaras que, obviamente cada uno con su propio estilo, fueron actores relevantes en todas las etapas del proceso. Incluso hubo varios diputados, la mayor parte del Partido Acción Nacional, por cierto, que dedicaron numerosas sesiones a trabajar directamente sobre los textos que se iban obteniendo de la negociación con los diversos grupos de actores.²¹⁴ Sin embargo, hay dos elementos notables en la participación de los legisladores. El primero de ellos, es que nunca se presentaron documentos que permitiesen distinguir las posturas de los diferentes partidos políticos. El hecho de que el PRD haya insistido en algunas propuestas ya que la iniciativa había ingresado con el apoyo de los demás partidos, carece de toda relevancia, ya que los temas más conflictivos de la reforma ya se habían resuelto en las negociaciones con las ONGs y los empresarios antes de que ingresara la iniciativa. Entre las propuestas de última hora del PRD estaba nada menos que el ya mencionado "principio" de la importancia de la mujer en el desarrollo sustentable.

Obviamente, para cada partido el definir una postura respecto al proyecto significaba algo distinto. Al PRI no le quedaba más remedio que seguir los tiempos y los contenidos que marcara el presidente de la república²¹⁵. En el caso del PRD, las divisiones internas le impidieron presentar una propuesta articulada, por lo que a lo largo del proceso apoyó lo que propusieran las ONGs y al final sacó del cesto de la basura las propuestas que ellas habían cedido en el camino a cambio de logros más importantes. Por su parte, el PAN a pesar de haber participado positivamente a lo largo de todo el proceso, parecía dispuesto a abandonarlo si no existía el apoyo de las ONGs.

Lo que encontramos en el discurso de los legisladores es la manida idea de que tratándose de los temas ambientales hay que estar por encima de las diferencias partidarias, que sirvió para disimular la falta de plataformas ambientales de los partidos. Pero precisamente esa carencia contribuyó a que las ONGs avanzaran como no lo hubiesen podido hacer si los partidos hubiesen tenido programas de legislación ambiental bien definidos. En la medida en que los partidos no tenían más que una simpatía genérica por el tema ambiental, se hacía posible cualquier contenido que fuese aceptable para otros actores. Queda fuera del objeto de este trabajo ponderar lo que eso significa en la vida

²¹³ Su aportación más notable fue sin duda la decisión de depositar en manos de las autoridades municipales la facultad de regular los usos del suelo en las áreas rurales, mediante el ordenamiento ecológico del territorio.

²¹⁴ Gracias a la calidad del trabajo profesional de algunos de los asesores jurídicos de los legisladores, como María del Carmen Carmona y Ana Sylvia Arrocha, fue posible suavizar muchas de las diferencias que surgieron durante el proceso.

²¹⁵ Era la última legislatura en la que una mayoría priista se disciplinaba al legislador mayor, el titular del Poder Ejecutivo.

parlamentaria o en la relación entre medio ambiente y democracia. Pero no parece exagerado decir que para quienes integraban el poder legislativo en ese momento no había gran diferencia entre aprobar una ley por unanimidad y ni siquiera discutirla.

Así como hay diferencias muy claras en las posturas de cada grupo de actores, conviene distinguir dos grandes visiones de la ley ambiental. Por un lado, tanto burócratas como empresarios reconocen que los aspectos clave de la legislación ambiental están en los procedimientos, por lo que no ponen tanta atención (y están dispuestos a aceptar la retórica inflamada de los principios en cualquiera de sus variantes). En el caso de los empresarios, su participación es mucho más intensa cuando se trata de los procesos de discusión y aprobación de las Normas Oficiales Mexicanas, aunque esa participación resulte más difusa porque, dada la creciente fragmentación sectorial de la producción normativa, rara vez afecta al conjunto de los empresarios al mismo tiempo. Por otro lado, muchas ONGs y casi todos los legisladores parecen conformarse con modificaciones retóricas que sirven más para reforzar su identidad que para lograr avances efectivos.

Lo dicho hasta aquí es suficiente para reconocer que el texto de la ley no surge de una idea que haya obtenido consenso en la sociedad, sino de la interacción de una serie de actores que participan desde posturas diferentes en un campo social extremadamente reducido. Sin embargo, también es cierto que fue posible llegar a un texto porque, además de las diferentes y a veces contradictorias visiones (por no hablar de los intereses) que entran en juego, existen algunos aspectos que están presentes en el ánimo de todos los actores. A continuación señalaré dos de ellos. El primero consiste en la disposición a adoptar lo que aparece como las "tendencias internacionales" en el derecho ambiental. Como en otras áreas del derecho y las políticas públicas, muchas de las iniciativas presentadas por los actores no eran resultado de la práctica jurídica mexicana sino, en general, de una cierta percepción de lo que se supone son esas tendencias internacionales, cuya pertinencia no tiene que justificarse. Este es un fenómeno muy estudiado, que en la ciencia política se conoce como difusión. Si en los EUA se ha adoptado algo, eso es suficiente para que en México su adopción resulte uno más de los parámetros para juzgar el avance de nuestro régimen legal de protección del ambiente. No está de sobra recordar que, en la cultura asociada al modelo clásico del estado - nación, se espera que las innovaciones legislativas se originen, bien sea en el terreno de la política (como en el caso de los movimientos sociales) o de la experiencia del poder judicial, ya que es ahí donde las leyes se ponen a prueba y donde se harían evidentes las limitaciones de las leyes. En México, la pobreza de la práctica judicial en materia ambiental hace todavía más aguda la dependencia hacia las innovaciones en el plano internacional. Y no se trata de desplegar aquí un argumento nacionalista, sino precisamente de lo contrario. Como he dicho más arriba, en la medida en que esas innovaciones vienen del exterior, el ánimo nacionalista impide reconocerlo abiertamente, con lo que se produce una especie de prohibición no asumida, que inhibe la comparación abierta del sistema mexicano con el de otros países, en particular con el vecino del norte. El resultado es que los participantes tienen que confiar en la versión que sobre las "tendencias internacionales" les proporcionan los pocos abogados que se dedican al derecho ambiental. Como veremos en capítulos subsecuentes, ese velo protector del narcisismo nacionalista nos ha llevado a establecer parámetros que no se exigen en ninguna parte del mundo.

En todo caso, el afán de no quedarse atrás respecto de las tendencias internacionales hace sumamente difícil asumir una postura crítica frente a cualquier cosa que parezca una

Innovación. Como hemos visto, muchas de las iniciativas tienen que ver con la ampliación de la participación social, por lo que tienen un aire democratizador que nadie se atreve a poner en duda. Resulta difícil discutir cuál de las alternativas para incrementar la participación es la mejor. Basta con que la propuesta sea presentada por actores no gubernamentales para que sea indiscutible.

Este asunto de las tendencias internacionales no se refiere únicamente a la adopción de innovaciones por los diferentes países, sino también a unas ideas que circulan por encima de los ámbitos nacionales. No cabe duda que entre la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río en 1992 la resonancia del tema ambiental creció enormemente. En particular, la idea del *desarrollo sustentable*, se convirtió en un referente común aceptado por actores que en otra época aparecían enfrentados en torno a la cuestión ambiental. En nuestro caso, la aceptación de esta idea por el conjunto de los actores resulta en un caso típico de neutralización de las diferencias o, si se quiere, de pacificación del conflicto (en el sentido de Carl Schmitt). Sin la aceptación generalizada de ciertas ideas, el campo ambiental estaría sin duda formado exclusivamente por encuentros conflictivos. La sola discusión de un proyecto de ley sería mucho más difícil de lo que fue la reforma de 1996.

Un segundo elemento que se observa en el ánimo de los actores participantes es el hecho de que, para 1995, algunos de ellos ya tenían alguna experiencia práctica con la LGEEPA. Las ONGs habían podido participar en el debate de algunos procesos de evaluación del impacto ambiental, así como a través de la presentación de denuncias que culminaron en la clausura de obras importantes. Por su parte, los empresarios ya habían pasado la prueba de las clausuras que la Profepa llevó a cabo desde su creación en 1992²¹⁶ y ya sabían que hay vida después de la aplicación de la ley ambiental. Sin duda, esas experiencias fueron cruciales para que ambos grupos de actores estuviesen dispuestos a aceptar que la ley es un terreno común para tratar los problemas ambientales. En capítulos subsecuentes se verá que había, y aún hay, actores sumamente relevantes, sobre todo en el Poder Judicial y en los gobiernos de los estados, que por carecer de esa experiencia, suelen ser tomados por sorpresa cuando tienen que enfrentar cuestiones ambientales. Pero en la reforma de la LGEEPA, bastaba con la experiencia acumulada por algunas organizaciones no gubernamentales y algunas empresariales, para que ambas hubiesen podido participar con un lenguaje común en el proceso legislativo. Si la estabilización de las expectativas de los actores sociales es una de las funciones del derecho en las sociedades modernas, podemos afirmar que, en alguna medida, se daba esa condición en la participación social en la reforma.

Debo insistir en que, a pesar del conflicto que se suscitó en torno a la reforma, ella fue posible justamente porque ya se había configurado en México un campo ambiental. En una época en la que los desacuerdos de fondo en el Congreso de la Unión parecían insuperables en muchos terrenos (piénsese tan sólo en los temas laborales, fiscales y de política energética, por no mencionar al *Fobaproa*) no deja de ser interesante el que se haya llegado a acuerdos en materia ambiental, lo que seguramente no se puede atribuir a la buena conducta de los participantes, sino más bien a que se había conformado un espacio social en el que las diferencias podían discutirse porque existían ciertos supuestos comunes.

²¹⁶ A principios de la década, la LGEEPA era vista por muchos empresarios como una amenaza y su cumplimiento solía suscitar un chantaje: la consigna era "si nos obligan a cumplir esas normas, tendremos que cerrar".

A lo largo del recuento anterior he tratado de mostrar algunos de los factores que hacen del proceso de Jurldificación de la cuestión ambiental un asunto sumamente complejo. En particular, se han hecho evidentes dos de esos factores. Primero, que en el proceso legislativo no se expresan de manera directa las aspiraciones de la sociedad respecto al ambiente, sino que existe una *mediación simbólica* que tiene lugar precisamente a través del campo ambiental. Es ahí donde las experiencias de los individuos son socialmente procesadas y donde se convierten en un conjunto de demandas reconocibles. Es también ahí donde se produce la interacción en la que los actores ponen en juego sus diferencias y sus coincidencias (así como, obviamente, sus respectivas cuotas de poder) en una interacción cuyos resultados no son predecibles de antemano.

Segundo, en virtud de que los actores se mueven dentro una racionalidad acotada, es decir, bajo condiciones que les impiden ponderar todas las consecuencias posibles de sus actos, corren el riesgo de producir efectos no deseados. Ni los especialistas más ilustrados, ni los más comprometidos militantes son capaces de apreciar todas las consecuencias potenciales de sus propuestas y menos aún cuando se proponen desahogar una abultada agenda en poco tiempo. En particular ciertos efectos no deseados del proceso legislativo pueden dar lugar a un desfase importante entre las expectativas originales de los participantes y los resultados que efectivamente se pueden esperar de la nueva legislación.

Una de las contribuciones de la aproximación sociológica para comprender los procesos legislativos es la constatación de la complejidad de las condiciones sociales que operan sobre el sistema jurídico, que contrasta con el simplismo del sentido común. En el capítulo segundo mostré que, en el terreno de la teoría sociológica, una de las preguntas fundamentales es si, dada esa complejidad, es posible esperar que el derecho responda a las expectativas que suelen colocarse respecto de él. En el capítulo siguiente se verá que, en el terreno de la práctica jurídica, muchas de las expectativas de los actores sociales resultan ilusorias debido precisamente a que las normas generales no son suficientes para responder a la complejidad de los problemas. Pero también veremos que eso no necesariamente conduce a una pérdida de sentido generalizada del derecho. Más allá de la discusión teórica, lo que en este capítulo se ha podido constatar es la importancia de la participación social en la reforma a la legislación ambiental. Es difícil saber cómo evolucionará la relación entre los actores emergentes de la sociedad civil (que son muy efectivos para ser tan pocos) y el derecho ambiental, pero hoy podemos decir que ellos proporcionan un fundamento social que el derecho mexicano no había tenido hasta hace muy poco.

V. CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LA LEY AMBIENTAL

La ciencia social hace una de sus más importantes contribuciones a las políticas públicas de protección ambiental al explicar que la ruta al cumplimiento puede tomar diferentes caminos.

Joe Di Mento²¹⁷

El incumplimiento de la ley es uno de los temas recurrentes del debate mexicano. Una opinión generalizada entre los ciudadanos es que tenemos buenas leyes, y que el problema radica en que no se cumplen. De unos años para acá, se usa un lenguaje más profundo: se afirma con énfasis creciente que simple y sencillamente no tenemos un estado de derecho y a nadie parece interesarle introducir matiz alguno cuando el problema se coloca de esa manera. El tema pasó a ocupar un lugar central en el debate ambiental durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta vez venía de los E.U.A. el señalamiento de que México tenía buenas leyes ambientales, pero que no se aplicaban o, como se suele decir por allá con elegancia envidiable, que las leyes ambientales mexicanas no tenían "dientes". En el "Acuerdo Paralelo" al Tratado de Comercio de América del Norte (TLCAN) que se suscribió en materia ambiental, el tema más complicado era precisamente el del cumplimiento de la ley ambiental y no hay que ser demasiado perspicaces para reconocer que la preocupación era México, no los otros dos socios. Diez años después, se puede apreciar la resonancia del asunto en el hecho de que en la burocracia ambiental mexicana se habla del problema del *enforcement*, así, en inglés. El hecho es que, en muy pocos años, México ha tenido que responder a una serie de expectativas generadas por el TLC, que en países desarrollados tardaron varias décadas en cumplirse.

En este capítulo me ocupo de los problemas de cumplir y de hacer cumplir la ley ambiental en México, así como de las diferentes lecturas que de ello se hacen desde diferentes posiciones del campo ambiental. He tratado de reunir todos los indicios disponibles para ponderar cuáles han sido los resultados prácticos de la aplicación (o de la falta de aplicación) de la ley a través de los diversos procedimientos existentes en el derecho mexicano. Pero sobre todo me interesa reflexionar sobre el *sentido* que todo ello tiene para los actores sociales. Esto es así porque la legitimidad, y por lo tanto la perdurabilidad, de cualquier normatividad ambiental, radica más en el modo en que es percibida por los actores, que en su capacidad para satisfacer las exigencias de los especialistas. Es en este sentido que una aproximación sociológica sirve para superar el narcisismo propio del jurista tradicional, que suele pensar que en su opinión está la legitimidad de las normas que examina.

Para llevar a cabo esta tarea, habrá que hacer un largo recorrido. En primer lugar, presentaré de una manera esquemática lo que significa cumplir con los aspectos sustantivos de la ley ambiental. Con ello se podrá ver la diversidad en el tipo de cambios

²¹⁷ Di Mento, 1999, 223.

que se requieren para llegar a una situación de cumplimiento, lo cual por cierto implica una obviedad que suele pasarse por alto: que es más fácil cumplir con unas normas que con otras. Además, trataré de ilustrar que el cumplimiento es no sólo un resultado sino, sobre todo, un proceso. En el segundo apartado me referiré a las expectativas sociales en torno a la aplicación de la ley. En particular, me interesa mostrar cómo las disposiciones fundamentales del campo ambiental, que quedaron expuestas en el primer capítulo, se redefinen y adquieren nuevos visos cuando se trata de usar la fuerza (física, económica o simbólica) del estado para hacer cumplir las normas porque alguien las ha violado. Si cuando se trata de discutir los problemas jurídico-ambientales en abstracto el eje principal del funcionamiento del campo ambiental es la tensión entre disposiciones visionarias y disposiciones pragmáticas, cuando se trata de aplicar la ley la tensión que predomina es la que se genera entre las orientaciones punitivas y las correctivas.

En el tercer apartado presento una reseña de las actividades de aplicación de la ley ambiental realizadas en México en los últimos diez años, en particular las de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). Mi interés en ese tema es el de mostrar que *hacer cumplir* la ley es algo que puede adoptar muy diversas modalidades y que, por lo tanto, tiene un carácter fundamentalmente dilemático. Es decir, que no es sólo cuestión de voluntad política, la cual obviamente se requiere, sino que implica tomar decisiones que conducen a resultados diferentes y, sobre todo, que están relacionadas con expectativas y mentalidades también diferentes. En el apartado final presentaré un repaso de los rasgos más sobresalientes de la aplicación de la ley ambiental en México, así como de las diferentes lecturas que ella suscita entre los actores sociales. A lo largo de este recorrido, trataré de dar cuenta de la complejidad del proceso de construcción social de la aplicación de la ley, en el cual se mezclan muchas lecturas y expectativas. Como en otras partes de este trabajo, argumentaré que el asunto es suficientemente complejo para abandonar ciertas simplificaciones recurrentes en el sentido común, pero no tanto como para que la cuestión resulte totalmente ininteligible.

Así, se trata de examinar los alcances, las limitaciones y sobre todo los sesgos, que trae consigo el arreglo institucional vigente en México para hacer cumplir la legislación ambiental. Un análisis crítico de ese arreglo nos permitirá observar el modo en que la propia normatividad ambiental contribuye a restringir los alcances de las iniciativas emprendidas tanto desde dentro como desde fuera del aparato gubernamental. En particular, se muestran algunas de las fallas institucionales que han pasado desapercibidas incluso a las miradas más críticas, por lo cual se hace necesario considerar también el universo de las lecturas sociales (incluyendo las de la propia burocracia) sobre lo que ocurre, ya que es en ellas donde encontramos el sentido que tiene la aplicación de la ley para los actores sociales. En este ir y venir entre las prácticas y las lecturas sociales, resulta interesante reflexionar sobre los déficits de legitimidad que se producen por el modo en que se despliegan las diferentes lecturas en la comunicación entre los actores. Al final, me interesa mostrar que, a pesar de lo que puedan pensar los observadores más escépticos, la interacción que tiene lugar en el campo ambiental en torno al tema de la aplicación de la ley ambiental trae consigo un fortalecimiento del estado de derecho.

CUMPLIR LA LEY AMBIENTAL

No se puede comprender la complejidad de la tarea de *hacer cumplir* la ley ambiental, si no se tiene una idea de lo que significa cumplirla, a secas. El asunto suele ser el origen de muchos desencantos, sobre todo para quienes tienen la expectativa de que el derecho ambiental sea la expresión normativa de una nueva visión del mundo. Para ellos, resulta anticlimático enterarse de la vulgaridad de las cosas que hay que hacer para cumplir con la ley: sustituir esa sustancia por esta otra, construir un canal bien sellado para que conduzca los líquidos que se nos derramen y podamos recogerlos, hacer un techo para que no les llueva a esos tambores que tienen una sustancia peligrosa, comprar una caldera nueva porque esa ya no cumple con las normas. ¿Qué significa esa innumerable cantidad de grandes y pequeñas cosas que tienen que hacer los destinatarios de las normas ambientales para cumplir con ellas? En las páginas que siguen señalaré algunas de las condiciones o supuestos que facilitan o inhiben dicho cumplimiento. Quiero hacer explícito, sin embargo, que no trato de presentar nada que pretenda ser una *explicación* del cumplimiento de la ley. Los esfuerzos que se han hecho desde diferentes rincones de las ciencias sociales en ese sentido son demasiado importantes como para tratar de ofrecer aquí una versión alternativa²¹⁸. Ese cometido queda, al menos en este trabajo, fuera de programa, tanto como cualquier intento de predecir el comportamiento humano.

Lo que me propongo es algo diferente, se trata simplemente de definir, de manera genérica, en qué consiste cumplir con la ley ambiental, como un primer paso para luego considerar los diversos aspectos del tema que nos ocupa. De entrada conviene señalar que, a diferencia de lo que ocurre en otras áreas del orden jurídico, cumplir la ley ambiental implica, para los obligados, un proceso de cambio. Más que dejar de hacer algo que de un día para otro se vuelve prohibido, normalmente de lo que se trata es de cambiar la *manera* de hacer las cosas. Claramente, existen algunas prohibiciones absolutas, como la de producir o utilizar determinadas sustancias o la de capturar ejemplares de ciertas especies animales o vegetales; pero la inmensa mayoría de las reglas sustantivas del derecho ambiental, cuando se ven desde el punto de vista del destinatario, equivalen a la definición de un conjunto de condiciones para hacer algo que, en sí mismo, no está prohibido. El objeto de esas normas consiste en definir bajo qué condiciones (técnicas) es admisible llevar a cabo tal o cual actividad.

Una vez que se ha superado el periodo de transición, cumplir las normas es la manera normal de hacer las cosas - un ejemplo obvio es el uso del cinturón de seguridad en los automóviles: una vez que los instalan desde la fábrica y que lo hemos internalizado como parte de la experiencia de viajar en auto, nadie considera su uso como un mérito digno de ser mencionado. Pero pasar de una condición a otra no es algo automático. Se comprenderá que el asunto es más complicado cuando se trata de instalaciones industriales donde se realiza una gran cantidad de operaciones de distinta naturaleza. Si se ve el tema desde una perspectiva general, se aprecia que las dificultades para emprender esos cambios varían mucho según el contexto social. Con el fin de ilustrar esa diversidad, me referiré a los obstáculos que en México se presentan en tres contextos: la empresa, la

²¹⁸ Desde modelos económicos vinculados a las teorías de la elección racional (Gary Becker, 1968) hasta las diferentes versiones del materialismo estructuralista (Yaeger, 1991) el tema ha suscitado un gran interés académico. Para un buen resumen, véase DiMento, 1999.

ciudad y la comunidad campesina. Por la razón que sea, ha sido en el contexto de la empresa (tanto pública como privada) donde se ha podido transitar más rápidamente hacia el cumplimiento de la ley ambiental que en el contexto de las ciudades y de las comunidades campesinas.

Los efectos ambientales de las actividades industriales y de servicios se pueden atribuir de manera directa a las empresas responsables de tales actividades. Como se verá más adelante, en México como en muchos países, las empresas que han sido sometidas a la presión de un programa agresivo de cumplimiento de la ley, por lo general han respondido iniciando los procesos de transformación que se requieren para lograr el cumplimiento de las normas ambientales. Desde luego, existen resistencias de diferente naturaleza, variaciones importantes entre empresas de sectores económicos que usan diferentes tecnologías, así como entre empresas de diferentes tamaños. En un extremo, están las empresas multinacionales que desde hace más de una década han comenzado a adoptar por sí mismas regulaciones ambientales. En el otro, están las pequeñas empresas que operan en el sector informal y cuyo funcionamiento está ligado al orden familiar, más que al orden jurídico. Dos ejemplos notables de este último extremo del espectro, que muestran dificultades enormes para cumplir con las leyes ambientales, son las ladrilleras y gran parte de las curtidorías.

Obviamente, la disparidad entre empresas de diversos tamaños es una fuente de reflexión en el campo ambiental (Hawkins, 1999, 170). La constatación de que las grandes empresas suelen presentar condiciones más favorables para cumplir las normas, suscita todo tipo de comentarios: de entrada, se puede decir que eso es así porque las normas están hechas a la medida de las grandes empresas, cosa que con frecuencia es cierta. Lo que no es evidente, en tal caso, es la manera de interpretar esa correspondencia, ya que tiene que ver con el poder que las empresas ejercen en el proceso normativo. Tomemos por caso al sector azucarero. La decisión acerca del contenido de una norma que afecta a un sector económico en particular se puede explicar por el poder empresarial al menos de tres maneras distintas: porque dadas ciertas condiciones del sistema político los dueños de las empresas pueden influir sobre el gobierno²¹⁹; porque en el gobierno se temen las consecuencias "sociales" de un descalabro de las empresas (como el desempleo en el sector cañero) o porque en el gobierno se percibe que está en peligro la disponibilidad de ciertos productos básicos (que la gente necesita azúcar). Aunque las razones puedan ser distintas y puedan por ello afectar la legitimidad de las normas, el resultado es el mismo: en ocasiones el proceso normativo se adapta a lo que las grandes empresas pueden (o dicen que pueden) hacer.

El problema es que también hay casos en los que las normas no se adaptan a lo que conviene a las empresas. En la experiencia de los países desarrollados, algunos de los cambios más importantes en el desempeño ambiental de la industria han estado precedidos de largas y enconadas batallas jurídicas y políticas. A menos que uno piense que fueron una farsa los enfrentamientos que se libraron, por ejemplo, entre las grandes compañías automotrices y las autoridades ambientales en los Estados Unidos en los años ochenta, que condujeron a la fabricación de autos que emiten setenta u ochenta veces menos contaminantes que los anteriores, o que a los empresarios les gusta gastar en abogados, se tendrá que reconocer que muchas normas ambientales han forzado a las

²¹⁹ Supuesto que se acerca a lo que conocemos como corrupción.

empresas a aceptar condiciones que nunca hubiesen asumido en forma voluntaria. Aunque pocos en el núcleo duro del ambientalismo están dispuestos a reconocerlo, la verdad es que la carga ambiental de la industria en los países desarrollados se ha reducido proporcionalmente de una manera muy significativa a través de los métodos tradicionales del derecho administrativo: las normas y su aplicación forzosa, lo que con cierto desprecio se suele denominar el *command and control*.

En el otro extremo del espectro empresarial, las evidentes dificultades que tiene la micro empresa para cumplir con las normas también es objeto de diversas lecturas. Para quienes ven las cosas desde la perspectiva de la gran empresa, esas dificultades son una muestra del atraso del sector informal. Para otros, es un reflejo de la injusticia de la estructura social.²²⁰ En todo caso, la disparidad en las capacidades para cumplir las normas parece ser una tendencia general. Esos extremos representan situaciones muy distintas: la gran empresa está muy cerca - a veces demasiado - de las instituciones del estado, mientras que la pequeña empresa suele estar muy lejos (del alcance) de aquél y muy cerca de la familia.²²¹ También es cierto que ambos extremos representan retos importantes para las autoridades ambientales: en un caso tienen que desarrollar estrategias para imponer el interés público sobre los intereses empresariales; en el otro, tienen que penetrar el mundo de la economía informal.

Me he referido a los extremos del mundo empresarial, con el objeto de ofrecer una primera muestra de la complejidad del tema del cumplimiento pero, sobre todo, para introducir matices a la cuestión más sobresaliente de este apartado, o sea al hecho de que ha sido más fácil transitar hacia condiciones de cumplimiento de las normas ambientales en el contexto de las empresas que en otros contextos. Esto no significa afirmar que el mundo de las empresas esté regido por una virtud cívica excepcional o que exista algún tipo de propensión natural a cumplir las normas. De hecho, como veremos más adelante, en México al menos un tercio de las empresas presentan resistencias importantes frente a los intentos de la autoridad de hacerlas cumplir la ley. Sin embargo, también habrá oportunidad de mostrar que existen muchos indicios y argumentos para reconocer que es en el contexto de las empresas - tanto públicas como privadas - donde se han dado procesos de transición hacia el cumplimiento. El cambio ha resultado mucho más difícil en el contexto de las comunidades rurales y de los procesos de urbanización. Comencemos por aquéllas.

Cumplir con las leyes ambientales en el mundo campesino significa, igual que en mundo de las empresas, cambiar la manera de hacer las cosas. Sin embargo, los procesos de cambio que ello implica en el campo parecen involucrar estructuras sociales más arraigadas, junto con procesos emergentes que configuran un escenario sumamente complejo. Pensemos en tres tipos de restricciones que se han venido imponiendo a esas actividades con el auge de la cuestión ambiental: la captura de ejemplares de ciertas especies de flora y fauna, la tala de árboles y la conversión de terrenos forestales en

²²⁰ Llama la atención que un autor como Yeager, que se define a sí mismo como estructuralista, la injusticia de las sociedades industriales no es la que existe entre asalariados y dueños del capital, sino entre grandes y pequeñas empresas (Yeager, 1991).

²²¹ La cercanía de la micro empresa con la familia no es un asunto trivial. En México tiene una expresión jurídica relevante: hacer una visita de inspección en una vivienda (que es donde está la micro-industria) requiere una orden judicial. En el mundo de la aplicación de la ley, se sabe que el ámbito familiar es una protección para muchas actividades ilegales.

cultivos agrícolas o áreas ganaderas. Respecto a la primera, no importa cuánto se suavice el régimen de los delitos ambientales con el ánimo de respetar los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre quedará una franja enorme dentro de la cual tendrá el carácter de crimen ambiental el aprovechamiento de la flora y la fauna que por generaciones han tenido lugar en el mundo rural. Por muchos esfuerzos que se hagan para impulsar el uso sustentable (y dentro de la ley) de la vida silvestre, el mercado de productos imposibles de regularizar seguirá siendo enorme: huevos de tortuga que se consumen desde la costa de Oaxaca hasta Tepito, especies carismáticas que se trafican de un país a otro y un largo etcétera.

Por otra parte, cortar árboles sin permiso, ya no digamos para surtir madera al mercado regional o nacional, sino para satisfacer necesidades locales de las comunidades campesinas, es no sólo una falta administrativa; también constituye un delito ambiental. Y lo es porque, en el momento de legislar, el ánimo punitivo contra el arquetipo del talabosques no se ha detenido a pensar que lo que está redactando tendría que aplicarse a cientos de miles de campesinos que hacen uso del bosque para satisfacer necesidades básicas. Y lo mismo puede decirse de la causa más importante de la deforestación en México, o sea lo que en el lenguaje del estado se llama "cambio de uso del suelo" y que en el lenguaje del campo es simplemente el "desmonte". Abrir tierras al cultivo, que por muchos años fue visto como algo fundamental para el desarrollo rural, hoy es una violación a la legislación ambiental. En todo caso, las prácticas que desde el orden jurídico son calificadas como ilegales, en el seno de la comunidad rural suelen ser vistas como la manera normal de hacer las cosas. Independientemente de cómo se juzgue la cuestión desde fuera, es la vigencia de los lazos comunitarios en el plano local lo que impide la vigencia del orden jurídico del estado²²².

Aun suponiendo una actitud solidaria del conjunto del establishment jurídico (es decir, desde el legislador hasta la burocracia estatal, pasando por el juez) hacia las comunidades rurales, esa actitud tiene un límite importante en la propia ley. Una vez que, desde el campo ambiental, se ha logrado incorporar a los textos legales prohibiciones tajantes a ciertas prácticas, es muy difícil dar marcha atrás para permitir de manera explícita dichas prácticas. Basta pensar en el escándalo que provocaría una iniciativa para permitir que los grupos indígenas que viven cerca de la Reserva de Montes Azules en la Selva Lacandona puedan ocupar porciones de la misma y desmontar las superficies que requieren para poder subsistir. Ello iría en contra de un sentido común jurídico ya establecido y, por otra parte, equivaldría a permitir el uso de las piedras de las pirámides para construir viviendas para los pobres.

La utilización ilegal de los recursos naturales por los miembros de las comunidades rurales suscita lecturas muy diferentes desde el campo ambiental y no es exagerado decir que el núcleo duro del ambientalismo experimenta aquí su dilema más grave. Mientras unos pocos conservacionistas se atreven a esgrimir la ley como un argumento en contra de las prácticas depredatorias que se realizan al amparo de comunidades rurales, en la mayor parte del campo ambiental priva una percepción solidaria hacia los campesinos pobres, que suelen ser reconocidos como víctimas y no como responsables. No entraré aquí en esa

²²² Es obligada la referencia al pluralismo jurídico como una manera de interpretar este tipo de situaciones (Azuela, 2004).

discusión,²²³ pero es interesante mencionar, como un ejemplo de esa solidaridad, el otorgamiento del perdón judicial, en 2002, por parte el presidente Vicente Fox, a unos pescadores del lago de Pátzcuaro, que habían sido enviados a prisión por ciertos actos a través de los cuales se resistían a cumplir las leyes ambientales. La resistencia había consistido en secuestrar durante dos días a unos inspectores de la Profepa, porque estos habían destruido las redes colocadas por los pescadores en violación a la veda vigente²²⁴. Esos hechos ocurrieron en el año 2000 y condujeron al enjuiciamiento y al encarcelamiento de los pescadores. Dos años después, como respuesta a la muerte de Digna Ochoa, defensora de los derechos humanos, el Presidente Fox recurrió a la figura del perdón judicial para dejar constancia de su solidaridad con quienes estaban encarcelados por defender alguna causa que pareciera justa; por cierto, entre los beneficiados estaban los pescadores-secuestradores, así como los así llamados campesinos-ecologistas.²²⁵ Si la generosidad de un jefe de estado revela los valores dominantes en una sociedad, esta historia da una idea de la fuerza que tienen dichos sentimientos de solidaridad, que terminan opacando los valores originales del campo ambiental. Lo cierto es que a nadie se le ocurrió protestar por la liberación de quienes habían recurrido al secuestro para seguir violando las normas ambientales.²²⁶

Vale la pena recordar que, más allá del campo ambiental, existen profundas diferencias sobre el lugar que debe ocupar en el orden jurídico el uso de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas. Es esa una de las cuestiones que, por más de una década, han paralizado la discusión en torno a la reforma indígena en México e, indirectamente, las negociaciones de paz con el ejército zapatista. Más aún, eso está en el centro de una de las cuestiones fundamentales de la filosofía política contemporánea: el multiculturalismo. Lo interesante, en el contexto del tema que nos ocupa, es que ese dilema cae también en el centro del campo ambiental. En principio, incluso los más radicales voceros de la diferencia se proclaman simpatizantes de las causas ambientales. Sin embargo, en el momento que se trata de aplicar la ley en contra de los miembros de los pueblos indígenas aparecen argumentos contrarios.

Independientemente de la posición que se adopte, cuando observamos algunas de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales en el mundo rural, es evidente que existe una clara ruptura entre el orden jurídico del estado, y el sistema de dominación social que a falta de mejor nombre llamamos la comunidad rural. Con ello no estoy diciendo que las comunidades sean *responsables* de dichas prácticas, sino que estas últimas tienen lugar al amparo de un orden social que, a escala local, permite la reproducción de las relaciones de poder en la sociedad campesina, tal como las

²²³ Me he ocupado del asunto en mi colaboración al libro colectivo coordinado por Aguilar Camín, Héctor (en prensa).

²²⁴ Ese año, la veda establecida por el gobierno federal continuaba hasta la semana santa, que es cuando aumenta la demanda de pescado en Pátzcuaro.

²²⁵ Los campesinos ecologistas protestaban porque la autoridad no había ejercido la fuerza del estado en contra de otros campesinos pobres (los que estaban explotando unos bosques); en cambio los pescadores-secuestradores se habían resistido (usando su propia fuerza) a cumplir con las normas ambientales. Esto que parece contradictorio se vuelve congruente cuando cae bajo la lógica de la solidaridad hacia el mundo campesino.

²²⁶ Según el titular de la nota publicada en La Jornada, los pescadores habían sido condenados a raíz de "un incidente" con inspectores de la Profepa (La Jornada, 29 de noviembre de 2001).

conocemos. Así, cuando pensamos en lo que tendría que ocurrir para que las comunidades rurales cambien sus formas de aprovechamiento de los recursos y se adapten a los requerimientos de la ley, se hace evidente que se requiere un verdadero cambio Institucional (Ostrom, 2000). Es decir, un cambio en las reglas reconocidas localmente y efectivamente puestas en práctica por la comunidad.

Es muy probable que los cambios que habría que introducir en los patrones de utilización de los recursos naturales en el medio rural para cumplir las leyes ambientales, no sean tan drásticos como parecen en el polarizado debate sobre la relación entre el estado y el mundo rural. Seguramente la misma polarización de ese debate hace ver las cosas mucho más difíciles de lo que son. De hecho algunos de los procesos más depredadores, como la ganaderización de los trópicos, no tienen nada que ver con prácticas tradicionales, como para que pudiésemos hablar de una *Inveterata consuetudo*, sino con políticas estatales que se aplicaron en ciertas épocas y que bien pueden ser vistas como superadas (Tudela, 1988). Además, en el campo cada vez hay más egresados de instituciones universitarias que se han dedicado a ofrecer alternativas de desarrollo a las comunidades rurales y su mensaje principal es que es posible promover esos cambios. Aunque su preocupación primordial no ha sido el cumplimiento de la ley, su presencia en el medio rural ha abierto posibilidades de nuevas formas de articulación entre las comunidades rurales y las instituciones estatales. Aún así, no se puede negar que el cumplimiento de las leyes ambientales en el mundo rural, requiere mucho más que un simple acortamiento de la distancia entre la norma y la realidad. No es gratuito que, hoy por hoy, incluso la Profepa defina la cuestión de la tala ilegal como un problema relacionado con la escasa o nula vigencia del estado de derecho en ciertas regiones del territorio nacional (Profepa, 2002).

He dicho que el asunto representa el más profundo dilema para el núcleo duro del ambientalismo, porque para muchos la única manera de construir un orden jurídico alternativo sería confiar en que las comunidades generasen sus propias normas. No está claro que eso es lo que las comunidades quieren, pero en todo caso el problema es que la estrategia política de las ONGs ambientalistas está en contra de la descentralización, que es una condición para la construcción de instituciones surgidas de las propias comunidades. Esa postura, que como se vio en el capítulo anterior se expresó claramente en la reforma a la legislación ambiental mexicana en 1996, es sumamente generalizada y tiene que ver con la formación de una red global de ONGs, a las cuales les resulta más fácil tener como interlocutores a los gobiernos nacionales que a los locales.²²⁷ Aún en el muy remoto caso de que esa descentralización fuese posible, habría que enfrentar la necesidad de cambiar los contenidos de las normas relacionadas con el uso de los recursos. Porque, al menos en el campo ambiental, no hay quien niegue que el modo en que los recursos se están usando hoy en día no es sustentable.

Hasta aquí me he referido al contraste entre el contexto de las empresas y el de las comunidades campesinas. Independientemente de las percepciones sociales que entran en juego, es evidente que cumplir la ley no significa lo mismo en un contexto que en el otro. Aunque en ambos casos se trata de cambiar la manera de hacer las cosas, en el caso de las comunidades campesinas ello implica un cambio de carácter Institucional, mientras

²²⁷ Como se hizo evidente en el coloquio sobre Federalismo y Política Ambiental, en la Universidad de Texas en Austin, en mayo del 2002.

que para las empresas suele ser sólo un proceso de adaptación a un entorno normativo más exigente. Ello parecería llevarnos a la conclusión de que hay una propensión mayor a cumplir la ley en la sociedad urbano-industrial que en el mundo rural. Sin embargo, esa imagen sería del todo falsa. Es en el contexto de las ciudades donde se tiene que hacer frente a muchas de las cuestiones ambientales más importantes de nuestros días, tales como las descargas domésticas, la basura, el transporte, el alto consumo energético y la formación de nuevos espacios construidos. Consideremos solamente las primeras.

La contaminación del agua es uno de los problemas ambientales más graves de México, ya que trae consigo graves problemas de salud pública. Nada menos que la reaparición del cólera en los años 90s tiene que ver precisamente con el incremento del caudal de agua sin tratamiento que sale de miles de centros poblados de diferentes tamaños. Al igual que en el caso de las comunidades rurales, no hablo de las ciudades como entidades a las que se pueda hacer responsables de cumplir con las normas. Lo que quiero mostrar aquí es que el problema de las descargas de aguas residuales se da en el contexto de la gestión urbana y sólo en ese contexto se puede abordar. Veamos un poco más de cerca qué significa para las ciudades cumplir con la ley ambiental. De acuerdo con la legislación mexicana, la responsabilidad del tratamiento de las aguas que se vierten a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros urbanos, recae en los llamados organismos operadores de dichos sistemas. Antes de devolver las aguas a los cuerpos de agua de propiedad nacional (porque el gobierno federal les entrega a las ciudades el agua "en bloque") esos organismos tienen la obligación de darles tratamiento adecuado hasta lograr ciertos parámetros de calidad. En caso de no hacerlo, la ley establece, desde principios de los años noventa, un muy moderno sistema de instrumentos económicos que consiste en el cobro de una cantidad (por concepto de derechos) por parte de la Federación. Cumplir con la ley ambiental significa en este caso construir plantas de tratamiento y operarlas de manera que no se rebasen tales parámetros. No cumplirla conduce a una penalización, que se traduce en un endeudamiento creciente por parte de esos organismos, lo cual afecta(ría) gravemente las finanzas de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo con una publicación reciente del Banco Mundial, en México no reciben tratamiento ni el diez por ciento de las aguas residuales (Giugale, Lafourcade y Nguyen, Coordinadores, 2001). Fuera del medio rural, esta es sin duda el área en la que las normas ambientales se incumplen de una manera más generalizada. Lejos de hacer efectivos los adeudos que acumulan los organismos operadores, el gobierno federal se ve forzado a otorgar prórrogas para dar tiempo a que los gobiernos locales emprendan el difícil camino del tratamiento del agua. Claramente, aplicar la ley significaría la bancarrota de los gobiernos locales, y se acepta públicamente la "imposibilidad" de cumplir la ley. A través de un decreto de fines del 2001, el presidente de la república expresamente reconoció, sin remordimiento alguno, que los gobiernos locales no "cumplieron ante la falta de recursos financieros para llevar a cabo las obras" respectivas.

En una lectura simplista del esquema que propongo, lo anterior parece indicar que, mientras las empresas son acosadas por el gobierno y la opinión pública, tanto las comunidades campesinas como las comunidades urbanas son toleradas en su incumplimiento de la normatividad ambiental. Sin embargo, muchas empresas - públicas y privadas - también se han beneficiado del incumplimiento de los organismos operadores de los sistemas municipales de agua y alcantarillado, ya que gracias a una definición legal, obtienen las mismas prórrogas que se han otorgado para no hacer efectivas las deudas de

los organismos operadores. Por cierto, aquí puede verse uno de los resultados paradójicos de la manera como se ha juridificado la cuestión ambiental en México, de lo cual me ocuparé más adelante. Por ahora me interesa mantenerme en la pregunta inicial ¿qué significa cumplir la ley en materia de contaminación del agua en los centros urbanos? La respuesta tiene que ver con el contexto socio/político de la urbanización. Para cumplir la ley es preciso convertir parte de los excedentes económicos de una comunidad urbana en bienes públicos, y así poder hacerse cargo de las llamadas externalidades del propio desarrollo urbano. La lógica que está detrás de la norma ambiental es muy simple: si se quiere que una ciudad asuma los costos de los impactos ambientales que genera, el poder público debe extraer de los ciudadanos los recursos necesarios para hacer frente a esa responsabilidad. Eso significa que la iniciativa que hay que tomar para cambiar el modo de hacer las cosas tiene un carácter político problemático: cobrar impuestos.

Es verdad que en otros países el tratamiento de las descargas urbanas también tuvo que esperar décadas antes de cumplir lo dispuesto por las normas ambientales. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, fue necesario que el gobierno federal destinara recursos (a fondo perdido, anatema de las políticas de restricción del gasto público) para apoyar a los gobiernos locales en la construcción de sus plantas de tratamiento, y que ese retraso fue motivo de protestas y movilizaciones constantes en los años ochentas. Pero también es cierto que, al final, la solución del problema, es decir, el cumplimiento de la norma, ha dependido de dos presupuestos fundamentales: la generación de excedentes económicos en el seno de la economía urbana y su conversión (a través de las instituciones del estado) en bienes públicos que hacen posible que las ciudades se hagan cargo de los problemas ambientales que generan. Una vez que se ha dado esa transición, la cuestión se vuelve tan trivial como el funcionamiento cotidiano de un aeropuerto o de un sistema escolar. Sin embargo, la construcción de esas instituciones y, sobre todo, el arranque de esa construcción, no es algo que ocurra de manera automática.

Existen muchos contrastes entre los problemas para cumplir la ley ambiental en el campo y en el desarrollo urbano. Quizá el más relevante es que, si en un caso se trata de actividades productivas del sector primario, el segundo tiene que ver con los medios de consumo colectivo propios del medio urbano. Pero, al mismo tiempo, existe un rasgo común: en ambos casos, lo que se observa es una enorme debilidad del poder municipal para asumir las funciones de un auténtico poder público, es decir, de un poder que sea capaz de atender las necesidades colectivas y de garantizar un uso sustentable de los recursos naturales.²²⁸

Al revisar lecturas que hacen los actores del campo ambiental respecto del incumplimiento de la ley (siguiente apartado) veremos que hay diferencias importantes de un contexto a otro. Para el contexto de las empresas, todos los actores del campo comparten la opinión de que son ellas quienes tienen que asumir la plena responsabilidad por los problemas ambientales que generan. En cambio, cuando se trata de las actividades agropecuarias, las lecturas son mucho más variadas. Aunque una pequeña minoría – vinculada sobre todo al conservacionismo y a la investigación biológica – está dispuesta a responsabilizar a los campesinos por las consecuencias de sus actividades, predomina en el campo ambiental una cierta solidaridad hacia ellos, claramente respaldada por los

²²⁸ Esta similitud se vuelve más importante aún cuando se reconoce que la distinción entre lo urbano y lo rural se hace cada vez más tenue.

medios de comunicación y por el conjunto de la clase política, quienes llegan a dudar si es legítimo aplicar la ley en el medio rural; la cuestión se vuelve mucho más compleja cuando son unos campesinos pobres quienes acusan a otros campesinos pobres de violar la ley ambiental, cosa que ocurre en una enorme proporción de las denuncias por tala ilegal que recibe cada año la Profepa.

En cambio, cuando se trata del incumplimiento de la ley ambiental en el contexto de la urbanización, en particular en lo que se refiere a la contaminación del agua, lo que encontramos es un sorprendente silencio en el campo ambiental. Como si hubiese una aceptación generalizada de que no hay recursos para construir la infraestructura necesaria, y que eso es razón suficiente para no cumplir la ley, los mismos que son extremadamente beligerantes cuando se trata de un hotel en la costa del Caribe pasan por alto que más del ochenta por ciento de las ciudades, y una buena parte de la Industria, han sido beneficiados por prórrogas para cumplir con las normas ambientales en materia de agua por más de una década. Para mí, ello es un indicio del antiurbanismo como rasgo predominante en el campo ambiental mexicano. Recordemos que este rasgo cultural no es producto de una elección meditada; el ambientalismo expresa un malestar cultural no sólo en contra de los problemas ambientales tal como los define la ciencia, sino también en contra de todo lo que significa la experiencia urbana. Estamos ante una simple negación de nuestra realidad más inmediata, la ciudad. A pesar de que todos los días tenemos algún contacto con nuestros excrementos, una vez que se han ido por el tubo son parte de ese universo que nos horroriza y que no es otra cosa que la ciudad donde vivimos. Esta negación se hace evidente en la marcada diferencia que se registra en la reacción de las ONGs frente a los pobres de la ciudad en comparación con los pobres del campo. Mientras un desalojo de quince personas en la Selva Lacandona provoca una intensa reacción, un desalojo de cientos de personas en las chinampas de Xochimilco o cualquier zona de preservación ecológica en la periferia de la ciudad de México es aprobada por la mayoría de los actores del ambiental, desde el cual a nadie se le ocurre decir que se trata de una violación a un derecho humano universalmente reconocido como es el derecho a la vivienda.

LOS ACTORES FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY

Si queremos averiguar el sentido que tiene la ley para los actores sociales, antes de analizar los procedimientos que existen en el orden jurídico mexicano para hacerla cumplir, es interesante preguntarse cuáles son las expectativas sociales que esa actividad despierta. Analizar dichas expectativas sociales no es algo evidente, dado que no existe una entidad homogénea que podamos llamar *la sociedad*, que pueda expresar sus aspiraciones o sus temores con la nitidez que se supone podemos hacerlo los individuos. Es por eso que el análisis sociológico tiene que recurrir a categorías como la de *campo social* que aquí utilizo, ya que es en el contexto de relaciones sociales concretas donde se construyen esas expectativas. En lo que sigue quiero demostrar que en dicho campo no sólo existen diversas expectativas sobre cómo debe hacerse cumplir la ley ambiental, sino que además ellas no pueden derivarse en forma lógica a partir de las expectativas que se tienen antes de discutir lo ambiental en el terreno del derecho. Cuando se hace evidente que alguien ha infringido la ley ambiental, el debate sobre el ambiente se transforma, es

decir, adquiere connotaciones diferentes, y ello es resultado precisamente de su Juridificación.

Comenzaré por señalar que, para analizar la forma en que opera el campo ambiental, hay que renunciar a la tentación de verlo solamente como un juego, conformado por una serie de reglas y un número determinado de jugadores. El símil del juego es apenas una manera de aproximarse a la idea de campo, y nos es útil mientras no pensemos que este existe empíricamente igual que un juego cualquiera. Lo cierto es que un campo social se puede ver mejor cuando se examina la forma en que opera en determinados asuntos, que pueden ser algo tan amplio como el agotamiento de la capa superior de ozono o algo muy acotado como el derrame de un buquetanque. Por ello, nuestro conocimiento del campo ambiental se enriquece en la medida en que examinamos la forma en que opera en un número mayor de asuntos. Lo que me propongo hacer en este apartado es mostrar el modo en que las disposiciones predominantes en el campo ambiental se transforman cuando entran al terreno del derecho. En particular, me interesa mostrar que las expectativas de los actores sociales sobre la aplicación de la ley se organizan a través de un proceso en el que el orden jurídico y el campo ambiental se condicionan mutuamente. O, para decirlo en términos del proceso de *Juridificación* de la cuestión ambiental, nuestras disposiciones sobre los problemas ambientales se redefinen porque se combinan con nuestras disposiciones sobre el mundo del derecho. Si bien esta perspectiva puede generar una imagen tan compleja de la que parecería imposible extraer conclusión alguna, creo que es el mejor camino para entender el sentido (o más bien, los diferentes sentidos) que puede tener la ley ambiental para los actores sociales.

Como en cualquier otro campo social, al examinar la operación del campo ambiental es preciso reconocer dos factores que hacen de este un fenómeno complejo: primero, que no está compuesto por un elenco fijo de actores y, segundo, que el papel que cada uno juega en un caso determinado está fuertemente condicionado por la interacción que se produce entre ellos y no solamente de la postura que ocupa en principio. Revisemos brevemente estas dos fuentes de complejidad.

Lo primero que descubrimos cuando analizamos el campo ambiental en diferentes asuntos, es que él no está formado por un número fijo de actores sociales. Si en el capítulo primero presenté una versión simplificada de las principales posiciones que confluyen en el campo, en realidad este está formado por un universo bastante fluido en el que sólo algunos de los participantes reaparecerán en el próximo asunto y en el que los mismos actores pueden cambiar de roles en periodos relativamente cortos. Así, podemos identificar variaciones en el sentido de la participación de los actores por una enorme cantidad de razones. Por ejemplo, no en todos los casos existe un grupo de personas que puedan considerarse directamente afectadas, es decir personas que padecen en forma directa el problema ambiental de que se trate - el caso más típico es el de un problema de salud humana. Aunque es de esperarse que el interés de dicho grupo se manifieste en el sentido de que se encuentre una *solución* al problema, el asunto no para ahí, pues su postura puede variar enormemente dependiendo del tipo de relación que tengan con el responsable del problema y del modo como esa relación evolucione conforme el asunto se desarrolla. Unas veces quedarán satisfechos con una solución técnica (la eliminación o la reducción del riesgo) o económica (la compensación por los daños) mientras que otras veces demandarán un castigo ejemplar.

Cuando se trata de asuntos que adquieren una cierta notoriedad, suelen intervenir, además de los medios de comunicación, *políticos profesionales* cuyas posturas evidentemente también pueden variar de un asunto a otro.²²⁹

Los *expertos* suelen jugar un papel crucial, pero también cambiante. Aunque un experto pueda ser consistente de un asunto a otro, el hecho de que en un caso opine y en el otro calle no deja de introducir una dinámica interesante, sobre todo en un país como México en el que los expertos son tan escasos y por lo tanto sus opiniones tan requeridas. Una de las paradojas a que su participación está sujeta es que, suelen intervenir cuando alguien los contrata; pero su opinión pierde credibilidad precisamente por eso.

Los *responsables* del problema, que siempre los hay cuando se trata de casos acotados (fugas, derrames), pueden igualmente adoptar estrategias defensivas y de negación (las que suelen resultar contraproducentes) o bien asumir sus responsabilidades y enfrentar los problemas, con el interés evidente de perder lo menos posible, tanto en dinero como en prestigio. Obviamente, no a todos los agentes económicos les afecta por igual la mala publicidad. Como es sabido, se ha generalizado entre las grandes empresas la adopción de programas ambientales. Una de las consecuencias de esto es que, al apoyar proyectos de ONGs, se crea un nuevo tipo de relación entre ellas. No es preciso afirmar que esto constituye algún tipo de corrupción para reconocer que imprime al campo una complejidad adicional.

De un tiempo para acá han aparecido, como actores a veces muy relevantes, lo que podríamos llamar *personajes globales* que desean compartir con el resto del género humano sus solidaridades del momento. No es extraño que un asunto cambie de rumbo después de una conferencia de prensa (o una simple foto) de Brigitte Bardot, un miembro de la familia Kennedy o prácticamente quien sea, con tal de que sea "alguien".

Por si no fuera suficiente con la gran cantidad de participantes, otra cosa que suele ocurrir es que ellos no se están quietos en sus posiciones. El militante de hoy puede ser el funcionario del mañana; el académico de hoy puede no ser más que un político desempleado.

Lo anterior no trata de ser una enumeración de todos, ni siquiera de los más importantes, actores del campo ambiental, sino apenas una ilustración de su diversidad y de su papel cambiante. He omitido a los funcionarios públicos, a quienes me referiré al final del presente apartado. Pero a los que no podemos dejar de mencionar, porque son los actores más importantes del campo ambiental, es a quienes hacen funcionar a las ONGs ambientalistas. Como he dicho en el capítulo primero, entre ellos radica el *núcleo duro* del campo ambiental, sobre todo porque son portadores de lo que se reconoce socialmente como un interés genuino.²³⁰ Más abajo volveré sobre el papel de las ONGs en la

²²⁹ La ciencia política norteamericana abunda en ejemplos de los políticos profesionales como "buscadores de rentas" que han jugado un papel importante, aunque sumamente ambiguo, en la conformación de la legislación ambiental. Véase Farber, 1992 y Latin, 1991.

²³⁰ Mucho se ha escrito sobre el papel de la noción del interés (así entendido) en la formación de la conciencia moderna (Hirschman, 1977 y Holmes, 1995). Baste señalar el aura de sacrificio que rodea quien trabaja en una ONG (aunque reciba una remuneración), comparada con la del empleado de una empresa comercial, que por definición ha sido creada para la obtención de un lucro. En cuanto al funcionario, su imagen dependerá en términos generales de la legitimidad del régimen en el que está inserto; en términos más concretos, dependerá también de la forma en que su gesticulación sea leída por el observador. El arte de dar a la gente por su lado (o de fingir que se rebela en contra de la estructura burocrática en la que está inserto) sigue siendo una estrategia plausible para no ser mal visto en el campo ambiental.

configuración del campo. Por ahora sólo señalo que las ONGs parecieran ser las únicas, junto con las autoridades ambientales, de las que se espera una postura consistente sobre los diferentes asuntos ambientales.

La segunda fuente de complejidad de los procesos de formación de las expectativas sobre la aplicación de la ley, es el hecho de que las posturas de los actores no se definen exclusivamente de acuerdo a su posición, digamos original. Obviamente, algunos actores guiarán sus acciones de manera sistemática de acuerdo con sus intereses o con las restricciones derivadas del lugar que ocupan. El empresario tratará siempre de gastar lo menos posible, el político profesional tratará de obtener más votos en la próxima elección, el burócrata, sobre todo en un país como México donde no goza de seguridad laboral alguna, tratará de evitar cualquier cosa que pueda dejarlo sin trabajo, el periodista escribirá todo menos lo que pueda hacerlo parecer del lado de los malos y así sucesivamente. Pero lo cierto es que, como diversas corrientes sociológicas han mostrado hace tiempo, esa supuesta consistencia tiene límites nada despreciables, ya que una parte importante de nuestras acciones también son una reacción a lo que hacen los otros y, en particular, a lo que creemos ver en ello. Así, el funcionario encargado de aplicar la ley ambiental no se comportará igual con el empresario que le abre las puertas de su planta y sus archivos, que con el que se resiste a cualquier inspección o lo acusa públicamente de torpe y arbitrario²³¹; ni responderá igual a los ciudadanos que le otorgan toda su confianza que a quienes le traen un experto con un punto de vista diferente al suyo; el periodista no tratará igual al funcionario que le niega información que a aquél que se la proporciona; el vecino no se enemistará tan fácilmente con el funcionario que lo escucha y lo orienta. En el desarrollo de cualquier conflicto ambiental, la formación de las alianzas y las enemistades y, por lo tanto, la definición de las expectativas sobre cómo aplicar la ley, no es algo que se pueda prever desde un principio y en gran medida resulta de la interacción que se va produciendo entre los actores participantes. Por ello, no siempre será posible predecir qué actitud tomarán los diferentes actores del campo frente a un problema concreto de incumplimiento de la ley ambiental.

Hasta aquí, parecería que el campo ambiental es algo así como un conjunto desarticulado de actores sociales que entran y salen de la escena y que cambian constantemente sus posiciones. Con una imagen así, parecería que cualquier asunto puede tomar cualquier rumbo. Pero en la práctica, no existe una tendencia ilimitada a la dispersión de las estrategias de los actores. De hecho, si es posible observar ciertos patrones de comportamiento, que pueden agruparse en un número limitado de actitudes, o mejor, de disposiciones, es precisamente porque hay un campo social relativamente ordenado. Sólo mientras lo ambiental no ha sido objeto de una definición pública asequible en principio a todos, las expectativas y por tanto las prácticas de los actores podrán seguir cualquier rumbo, sin límite alguno. Lo que imprime unidad y dinámica al campo ambiental es que en él coexisten algunas ideas y preocupaciones que comparten la mayoría de los participantes, junto con desacuerdos fundamentales sobre cuáles son los verdaderos problemas y las formas de abordarlos. Entre las ideas compartidas está la del desarrollo sustentable, cuya aceptación generalizada (es decir, tanto por ambientalistas como por

²³¹ Hay todo un lenguaje (incluso un lenguaje corporal) que permite al encargado de una planta industrial recordarle al inspector su condición de profesionista mal pagado (en México, el inspector suele ganar entre diez y veinte veces menos que quien lo atiende en la empresa inspeccionada).

quienes se supone que eran sólo sus adversarios, los industriales) es el indicador más claro de la existencia de un campo ambiental, por así decirlo, maduro.

Así como hay ideas compartidas, en el campo ambiental también hay ideas encontradas. En algunos países, uno puede encontrar la versión ambientalizada de cada una de las corrientes del espectro político - y académico. Cada manera de ver el mundo tiene hoy su equivalente ambiental (Dryzek, 1997). Aun así, es posible ubicar algunas tensiones fundamentales. Para mí, como he explicado antes, la dicotomía fundamental, tanto en México como en otros contextos, es la que existe entre disposiciones visionarias y disposiciones pragmáticas. Una dicotomía que, por cierto, no se refiere a campos perfectamente diferenciados sino a un continuum en el que cada individuo, o más bien, cada punto de vista, puede ubicarse más cerca o más lejos de alguno de los dos extremos.

Aunque de un asunto a otro se puede ser más pragmático que visionarlo, y viceversa, lo cierto es que esos dos referentes constituyen en principio horizontes culturales diferentes, que casi siempre aparecen encontrados. Aquí me interesa reconocerlos como las disposiciones de inicio de cualquier individuo en el campo ambiental *antes* de tener que enfrentar un asunto en el terreno del derecho. Conviene recordar que los participantes del campo ambiental, incluidos quienes hacen funcionar las ONGs, no están la mayor parte del tiempo pensando los problemas ambientales de los que se ocupan con categorías jurídicas. Sólo los abogados y los funcionarios de organismos encargados de aplicar la ley suelen ver casi todo el tiempo casi todas las cosas a través de esas categorías. En el extremo, para ellos los fenómenos jurídicos son como parte de la naturaleza; es decir, tienden a ver el mundo del color de las lentes de las leyes.²³²

Así, un método útil para ilustrar la juridificación de la cuestión ambiental es considerar la experiencia de quienes no forman parte del mundo del derecho. A continuación presentaré un caso hipotético en el que los miembros de una ONG ambientalista deciden (o no les queda más remedio que) ocuparse de un asunto que sólo puede resolverse en el terreno de la ley; un asunto en el que se tiene que *hacer cumplir* la ley porque alguien la ha infringido.

Imagínemos entonces a dos personajes que, hace unos ocho años, se encargan de la mayor parte del trabajo de una ONG, que consiste en administrar un campo tortuguero en la costa del Pacífico. Rebeca Covarrublas estudió biología en una universidad pública de la ciudad de México y ha decidido dedicar su vida a la preservación de la tortuga marina. Para ella vivir en el campo tortuguero es, además, la opción vital que ha tomado para no vivir en la gran ciudad. Se encarga de la parte técnica del proyecto. Ingrid Bauman, que se encarga de la parte social del mismo, proveniente de una familia de origen suizo radicada en México desde los años cuarenta, estudió antropología en una universidad privada, pero hace tiempo que ha huido del arquetipo de la niña fresa. Tiene más de diez años vinculada con el tema de las tortugas pero su percepción de la naturaleza no es de tipo profesional: es una combinación de los recuerdos de la infancia y, desde luego, de su experiencia en diferentes organizaciones ambientalistas en los últimos años, de donde provienen la mayor parte de sus amistades, así como de sus enemistades.

Cuando Ingrid piensa en todos los proyectos ambientales que se pueden hacer, lo hace desde su propia visión del mundo, que es desde luego *pre-jurídica*, es decir, que en

²³² A los abogados y a los juristas tradicionales suele irritar el análisis sociológico del derecho precisamente porque tiende a desnaturalizar las categorías del derecho.

principio puede prescindir de una definición jurídica de la cuestión ambiental. En el segmento de la izquierda de la Figura 1 podemos ubicar a nuestro personaje del lado visionario. Dentro de su mentalidad, típicamente visionaria, hacer algo respecto al ambiente tiene que ver con una reconciliación (antitecnológica) con la naturaleza y para ella eso es parte de un cambio social más amplio (cada acción sólo tiene sentido en relación con el conjunto). Es decir, las preguntas sobre qué hacer sólo tienen sentido en una visión que trata de hacer coherente el conjunto de la experiencia humana.

La mentalidad de Rebeca, en cambio, es claramente pragmática, ya que está más asociada al manejo (tecnológico) de la naturaleza y a una definición acotada de la cuestión ambiental que suele tomar más en serio a los expertos (los demás son ignorantes o gurúes) y donde cada acción puede evaluarse por sus propios méritos. Lo que más me interesa resaltar aquí del contraste entre las mentalidades de nuestros personajes es que, mientras la mentalidad visionaria admite una enorme cantidad de cursos de acción, pues apela a la imaginación, e incluso a los sueños de un futuro mejor, la mentalidad pragmática reconoce sólo los cursos de acción que el mundo de la ciencia y la tecnología le señala como viables.

Ciertamente, Ingrid no espera del proyecto lo mismo que Rebeca, interesada por los métodos y los resultados. Aunque están juntas en esto y comparten plenamente el proyecto, Ingrid piensa que en el fondo "son" muy distintas. A ella no le basta con que año con año lleguen más tortugas a la playa, gracias al trabajo que han venido haciendo; han logrado convencer a casi todos los miembros de la comunidad de respetar los huevos de las tortugas. Ella quisiera ver a las mujeres de la bahía con las mismas oportunidades que los hombres, que el poder de los caciques de la región fuera sustituido por una verdadera democracia local, que los niños tuviesen el mismo acceso a la sociedad informática de hoy que sus sobrinos en Tuxpan. El campo tortuguero no es más que una parte de ese proyecto; para ella, muchos otros proyectos podrían contribuir igualmente al desarrollo de la región.

Rebeca no está en contra de las ideas de Ingrid, pero en cuanto termina su trabajo se enchufa en su discman a escuchar música o a revisar artículos científicos. De vez en cuando se dan un toque juntas, pero Ingrid extraña los tiempos en los que eso no se hacía nada más por placer. No ha querido volver mencionar el asunto desde que Rebeca le dijo que era una cursi por decir que en los sesentas fumar mota era un acto de protesta. Está tan consciente de las diferencias entre ella y Rebeca, que no se molestaría si uno de sus ex compañeros de la universidad viniera a decirle que ella es visionaria, mientras que su compañera es pragmática. Pero añadiría que esas dos maneras de ver la vida no son irreconciliables. Y tendría razón, a juzgar por el modo en que han podido compartir el mismo proyecto por tantos años.

Si esa es, en términos generales, la división fundamental en el campo del ambientalismo, cuando los actores tienen que entrar al terreno del derecho aparecen nuevas y muy diferentes disyuntivas. Ingrid ha participado en procesos legislativos, como los que he analizado en capítulos anteriores. Pero el ocuparse de un problema concreto es algo muy diferente. Significa decidir qué hacer ante el hecho de que alguien ha infringido una norma ambiental. Ya no se trata de definir cómo debería ser el mundo, sino qué debemos hacer cuando alguien (sobre todo alguien que conocemos personalmente) ha actuado en contra de esa definición. *Decir la ley y hacer cumplir la ley* son ciertamente cosas muy distintas.

Resultó que no todo era paz y armonía en la bahía de Mazulite, ni "el desarrollo" llegó como Ingrid lo esperaba. Un día muere el ingeniero Mijangos, que tenía un terreno de unas cuatro hectáreas junto a la caleta. Como vivía en la capital del estado, casi nunca venía por la Bahía, pero había muy buena relación con ellos porque cuando sus hijos tenían de unos quince o dieciséis años, habían ayudado a instalar el campo tortuguero. Y acaban de vender a unos promotores de México para hacer un desarrollo "dizque ecológico". En realidad se trata de un proyecto que, según ellas alcanzan a percibir, traería un impacto ambiental mucho mayor a los beneficios que puede generar. Así que no tienen más remedio que acudir al grupo de abogados ambientalistas que se acaba de formar en la capital del estado. Antes de repasar las opciones que la ley les ofrece a nuestros personajes, pensemos en la experiencia que para ellas significa verse en el mundo del derecho. Se trata de una sensación de *extrañeza*, de la que se han ocupado desde la más ambiciosas teorías sociales, como la que la describe como "colonización del mundo de la vida" (Habermas, 1987) hasta el refrán popular: *entre abogados te veas*. En la literatura sociológica que se ha ocupado del campo ambiental, el trabajo de Maarten Hajer (1998) expresa nítidamente la idea de "institucionalización" del ambientalismo como una experiencia lamentable. A pesar de todo, lo cierto es que Ingrid y Rebeca han metido a su organización en el asunto porque piensan que la ley está de su lado, o al menos que existe alguna posibilidad de que ello sea así. Es decir, que vale la pena asistir a reuniones y redactar reportes, aún a costa de ciertos retrasos en el propio proyecto tortuguero, porque existe la expectativa de que se puede hacer cumplir la ley y así preservar la bahía. El asunto no es trivial, pues esa expectativa es nada menos que la base social donde se apoya la legislación ambiental, es decir, su fuente más poderosa de legitimidad.

Más allá de las mil anécdotas que pueden ir asociadas a una historia como la que describo, la experiencia consiste fundamentalmente en una reducción de las alternativas. Ello ocurre primero en el terreno del lenguaje. En algún momento del proceso, Ingrid recordó lo que un maestro de antropología jurídica había comentado sobre los ritos en las sociedades llamadas primitivas, en los que se produce un "...dramático empobrecimiento en las opciones lingüísticas"²³³. Es ese el principal efecto del derecho: lo que en el mundo de la vida admite muchos nombres, en el mundo del derecho sólo admite uno. Y el hecho de nombrar las cosas de una u otra manera es precisamente lo que acarrea distintas consecuencias jurídicas.

²³³Bloch, citado por Fitzpatrick (1992, 22). La simplificación del lenguaje que ocurre en la ritualización está ligada al problema de hacer compatible la necesidad de que el rito sea comprensible para todos y que al mismo tiempo se mantenga la separación del papel del sacerdote (id.). Cualquier semejanza con la experiencia jurídica contemporánea más que una mera coincidencia.

Figura 1
TRANSFORMACIÓN DE LAS ACTITUDES (DISPOSICIONES)²³⁴ AMBIENTALES

| ACTITUDES PREJURÍDICAS SOBRE EL AMBIENTE | El Tamiz del Derecho | ACTITUDES ANTE LA APLICACIÓN DE LA LEY |
|--|--|--|
| <p>VISIONARIAS</p> <p>Reconciliación (antitecnológica) con la naturaleza El tema ambiental, parte de un cambio social más amplio. ⇐</p> <p>⇐</p> <p>⇐</p> <p>PRAGMÁTICAS</p> <p>Manejo (tecnológico) de la naturaleza Acotamiento del tema ambiental ⇐</p> | <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> <p>0 0</p> | <p>PUNITIVAS</p> <p>Ejemplaridad del castigo; Prioridad de multas sobre gastos en mejoras ambientales; son consistentes con algunas posiciones pragmáticas. ⇐</p> <p>⇐</p> <p>⇐</p> <p>CORRECTIVAS</p> <p>Prioridad del remedio sobre el castigo Condonación de sanciones a cambio de Mejoras ambientales; Son consistentes con algunas Posiciones visionarias ⇐</p> |

²³⁴ Se trata de mostrar cómo se transforman las disposiciones (en el sentido de Bourdieu, v. capítulo primero) que despliegan los actores en el campo ambiental cuando ya no se trata de discutir la cuestión ambiental (lado izquierdo), sino de aplicar de la ley en un caso concreto (lado derecho).

Al reducir las opciones para *nombrar* las cosas y las situaciones, el propio orden jurídico delimita las alternativas de acción posibles. Más adelante insistiré en que la ley ambiental se puede aplicar de muchas maneras, porque quiero salir al paso a la creencia de que sólo hay una forma de hacerlo. Pero es evidente que el número de opciones que se pueden encontrar dentro del orden jurídico para una situación dada es siempre limitado. Imaginar tiene límites muy estrictos; soñar está, desde luego, totalmente descartado. Una vez que iniciamos un procedimiento jurídico, tenemos que atenernos a las consecuencias; no sólo no hay juegos, sino que dar marcha atrás es difícil, a veces está expresamente prohibido (Tabla 1).

Tabla 1
Cursos de acción posibles a partir de las disposiciones dominantes frente a la aplicación de la ley

| Disposiciones de los actores fuera del campo jurídico | Disposiciones de los actores ante la aplicación de la ley |
|--|---|
| Visionarias (Más opciones) El límite de las posibilidades es 'la imaginación'. | Punitivas (Menos opciones) Entre más severo es el castigo, más restrictivas son las normas jurídicas para imponerlo |
| Pragmáticas (Menos opciones) Las posibilidades están acotadas por la ciencia y la tecnología | Correctivas (Más opciones) Las posibilidades aumentan, en la medida en que se puede 'negociar' la solución |

¿Cómo clasificar las opciones que se abren para hacer cumplir la ley? De todas las clasificaciones posibles me interesa la que distingue entre las estrategias punitivas y las correctivas (sección derecha de la Tabla 1). Y prefiero esa clasificación porque es la que alude de un modo más claro a los diferentes sentidos que los actores sociales pueden atribuir a los procedimientos mediante los cuales alguien fuerza a otro a cumplir la ley ambiental. Es decir, es la que permite a la gente responder a la pregunta de ¿para qué aplicar la ley?

Al proponer esa clasificación, no trato de identificar, a la manera de la tradición positivista, las características intrínsecas de los actos a través de los cuales se aplica la ley (clausuras, multas, etc.), sino lo que esos actos despiertan en los actores sociales.²³⁵ Es decir, me interesa distinguir si, para ellos, la aplicación de la ley tiene un sentido correctivo o uno punitivo. Ciertamente, la literatura socio-jurídica especializada en la aplicación de la ley ambiental ha reconocido un criterio similar en la distinción entre esas dos modalidades de aplicación de la ley (Hawkins, 1984, Hutter, 1999). Aquí me interesa el uso proplamente sociológico de la distinción. Como he dicho antes, de lo que se trata es de comprender el significado que la práctica del derecho tiene para los actores sociales que usualmente no habitan el mundo de los abogados, los funcionarios y/o los jueces. A veces las llamaré estrategias, cuando los actores emprenden acciones concretas; a veces hablaré de expectativas, cuando sólo vemos actitudes, pero en ambos casos estoy tratando de identificar el sentido que tiene para los actores una u otra forma de aplicar la ley.

²³⁵ Como se verá en el apartado siguiente, una misma acción, digamos una clausura, puede ser interpretada como un castigo o como una simple medida de seguridad.

Al principio, Ingrid y Rebeca habían tratado de hablar con el ingeniero a cargo de la obra. Les dijo que tenía todos los papeles en regla pero además les pidió que no le hicieran perder el tiempo. Ante esa falta de disposición, se pusieron en manos de los abogados ambientalistas, e inmediatamente optaron por presentar una denuncia ante la Profepa. Para su sorpresa, después de dos visitas de Inspección la obra era clausurada²³⁶. Aunque eso no garantizaba que la cuestión estuviese resuelta, era un buen augurio. Mejor aún, el Delegado de la Profepa había convocado a un diálogo con la constructora y los miembros de la comunidad, es decir, del ejido que era propietario de la mayor parte de las tierras de la bahía.

La reunión pública que tuvo lugar sólo empeoró las cosas. Uno de los asistentes dijo que esos terrenos habían pertenecido al ejido, y que su padre se había opuesto a la venta pero lo habían "mayoriteado" en una asamblea ilegal que tuvo lugar por ahí de 1959. El ingeniero, que iba preparado con un nuevo proyecto según él con mucho menor impacto ambiental, ni siquiera pudo hacer uso de la palabra. La reunión se convirtió en una serie de acusaciones mutuas que no concluyó en nada. Lo peor vino cuando Rebeca alcanzó a escuchar al abogado que venía con el ingeniero diciéndole en voz baja que "¿de dónde sacaron a esa Nazi?", refiriéndose desde luego a su amiga Ingrid.

En la siguiente reunión con los abogados ambientalistas, a la que también asistieron representantes del Comisariado Ejidal, Ingrid y Rebeca tenían cierta claridad sobre las opciones que podían seguir. Por una parte, existía la posibilidad de discutir un proyecto alternativo y, quién sabe, quizá se lograra algo que no produjese el impacto ambiental que inicialmente las había movilizado. Ello implicaba, entre otras cosas, emprender un estudio sobre los movimientos de la costa, que evidentemente los abogados no estaban capacitados para hacer y que los promotores tendrían que estar dispuestos a pagar. En mi clasificación, ello equivalía a una disposición correctiva, lo que no sólo se refiere a la posibilidad de hacerlo sino a la disposición para aceptarlo.

Por la otra, estaba la opción de ir a fondo e impedir definitivamente la construcción de cualquier obra. Más aún, según los abogados, lo que la empresa había hecho bastaba para perseguir el asunto como un delito ambiental. Esto entusiasmó a Rebeca pero no a Ingrid, cuyos prejuicios respecto de la administración de Justicia en México eran mucho más fuertes. Por eso insistía en pregunta a los abogados ¿Qué significaba exactamente eso? ¿No será que, en lugar de los dueños, quien acabaría perseguido penalmente sería el maestro de obras, Don Julián, que era el mismo que les había hecho las reparaciones del centro tortuguero después del huracán? El podía ser responsabilizado por el ecocidio tanto como quienes lo habían contratado, pero evidentemente era mucho más vulnerable que ellos.

A pesar de que el abogado le aseguraba que eso no ocurriría, ella temía que las cosas fuesen a terminar mal; le preocupaba sobre todo la relación de su ONG con la comunidad. Además, tenía la impresión de que a los abogados lo que realmente les interesaba era tener un sonado triunfo en materia de delitos ambientales. Ni siquiera los abogados ambientalistas de la capital de la república habían podido culminar un proceso penal por delitos ambientales y si ellos lo lograban seguramente podrían obtener un buen

²³⁶ Y no es que la Profepa suela actuar así en todos los casos. De hecho su oficina más cercana está a cuatro horas del lugar. Es que una llamada telefónica de un primo de Rebeca a la Procuradora, que había sido su compañera en la Universidad, ayudó para que vinieran Instrucciones desde México para atender el asunto con celeridad.

financiamiento para funcionar como una ONG y no como un simple despacho de abogados. Así que, en el viaje de regreso, Ingrid trató de convencer a Rebeca de que era mejor una estrategia conciliatoria, revisar el proyecto y ver si se podía lograr algo sustentable. Pero a Rebeca le costaba trabajo aceptar eso que veía incluso como una claudicación. ¿Cómo podría sentarse en la misma mesa de unos que habían llegado hasta el peor insulto con su mejor amiga? La confianza que entre ellas se había desarrollado por años de trabajo compartido les permitió tener una larga conversación donde sopesaron todas y cada una de las implicaciones de cada estrategia.

En medio de toda la incertidumbre del caso, percibían con claridad la diferencia fundamental entre la estrategia punitiva y la correctiva. Mientras la primera reduce el número de cursos posibles de acción (cárcel, sí o no; multa, sí o no; proyecto, sí o no y así sucesivamente); la estrategia correctiva se podía desplegar de muchas formas. Las posibilidades de un nuevo acuerdo, con formas de cooperación entre la comunidad, el nuevo hotel y el propio campo tortuguero eran incontables. Pero lo que se requería para aceptar esa estrategia no era algo fácil de lograr: habría que ver el asunto como si no hubiera pasado nada. Se había hecho presente esa necesidad forense a la que me referí en el capítulo primero, y que constituye una manera de hacerse cargo de las calamidades.

Elas tienen que decidir pronto qué estrategia van a seguir (y estamos en el muy raro supuesto de que los abogados hace todo lo necesario para que ellas sientan que pueden tomar una decisión). Al día siguiente viene la reportera del *Reforma* que está "cubriendo la historia". No deja de sorprenderles que, después de tantos años de trabajo por la causa del medio ambiente, las buscan los medios de comunicación por un asunto que no tiene que ver con el campo tortuguero. Quizá no son del todo conscientes de que su postura, tal como aparezca en el periódico, puede tener un peso enorme. Esto no significa que vayan a influir en forma decisiva en la acción de la Profepa, lo que por cierto no sería nada raro²³⁷. Más bien quiere decir que, al final de cuentas, será su testimonio el que atraiga más credibilidad, por una razón muy sencilla: de todos los actores del drama, ellas son las únicas que participan *desinteresadamente*. Las expectativas que ellas expresen del orden jurídico serán el único juicio que se tenga por imparcial de todos cuantos se emitan sobre el asunto.

Nuestra historia no necesita tener un final. Lo que quiero ilustrar es que las grandes coordenadas que orientan, en principio, las expectativas del campo ambiental, no tienen una traducción evidente cuando son llevadas al terreno de la aplicación de la ley. Cuando la cuestión ambiental se juridifica las expectativas se reorganizan de acuerdo a ejes diferentes. La tensión entre lo visionario y lo pragmático que domina el campo no se corresponde con la tensión entre lo correctivo y lo punitivo que domina el campo específico de la aplicación de la ley. Ya no se trata sólo de definir cómo es el mundo (que es lo que hacemos cuando redactamos una ley); siguiendo a Mary Douglas, podemos decir que de lo que se trata ahora es de definir qué hacer cuando ha ocurrido una calamidad.

De entrada conviene aclarar que no estoy diciendo que en cuanto la gente entra al mundo del derecho se transforma como Goofy cuando se pone al volante. Me interesa hacer esta aclaración porque muchos tecnócratas, cuando están frente a un grupo que pide un castigo severo, dicen que se trata de unos "fundamentalistas". En nuestra historia, Ingrid piensa que la estrategia de no pelearse es congruente con su *visión* de una

²³⁷ Aquí me referí tanto a los noventa como a la década siguiente.

comunidad bien avenida, así como Rebeca piensa que es inaceptable negociar con quien se conduce con tanta soberbia y que representa la punta de lanza de la destrucción de un lugar que ella ha dedicado su vida a conservar; su indignación no la priva de la razón, sólo hace que sus razones se expresen de manera más intensa. Ambas tratan de ser congruentes con sus principios. Es sólo que ambas están colocadas en un ámbito distinto, el que ha sido creado para hacerse cargo de la calamidad, esto es, para satisfacer la necesidad forense señalada por Douglas. Y esa necesidad despierta en nosotros sentimientos más profundos y seguramente más antiguos que nuestras preocupaciones contemporáneas por el medio ambiente, quizá por eso a veces las avasalla..

Uno punto muy importantes del esquema que propongo es que ni las estrategias punitivas son exclusivas de una mentalidad visionaria ni las estrategias correctivas lo son de una mentalidad pragmática. Para ilustrar de una manera más genérica esta no - correspondencia daré algunos ejemplos, que quedan inscritos en la Tabla 2. Desde luego, no sorprende a nadie que los miembros de una ONGs ambientalista luchan porque se castigue a alguna gran empresa y que, cuando lo logran, lo presenten como un triunfo sobre el capital transnacional. Más adelante se verá cómo los abogados ambientalistas mexicanos que representan ONGs han considerado ilegales a las auditorías ambientales voluntarias, que implican una estrategia no punitiva a cambio del mejoramiento del desempeño ambiental de las empresas. La imagen de David y Goliat - bien utilizada en filmes como Erin Brocovich- y la enorme simpatía que despierta parecerían indicar que el núcleo duro del ambientalismo no tiene más que una actitud punitiva cuando se trata del incumplimiento de la ley. Sin embargo, eso es cierto sólo en la medida en que el ambientalismo es portador de un sentimiento anticapitalista, lo cual no siempre es así.

Así, es posible reconocer que la estrategia punitiva no es exclusiva de la mentalidad visionaria propia del núcleo duro del ambientalismo. Gary Becker, premio Nobel de economía que se ubica en el extremo opuesto de donde podemos ubicar a Ingrid, e incluso a Rebeca, ha tratado de demostrar, con la metodología de la elección racional, que el temor al castigo es una variable importante que influye para que los destinatarios de las normas cumplan con ellas (Becker, 1968).

Lo mismo ocurre con las estrategias correctivas. A primera vista, cualquiera diría que sólo desde el paradigma de la modernización ecológica, que es básicamente pragmático, se aceptaría la tolerancia a quien viola la ley a cambio de que tenga estímulos para cumplir con ella. Por eso no sorprende que sean los expertos y no los militantes, quienes recomiendan que, antes de imponerles sanciones a las industrias, se les otorguen facilidades para cumplir. Pero también encontramos posiciones similares donde domina la mentalidad visionaria, por ejemplo cuando se trata de infractores en situación de pobreza. Un caso que ilustra con claridad esa posibilidad es el de un grupo de carpinteros de la región de Los Tuxtlas, en Veracruz. De acuerdo con la versión de Luisa Paré y Elena Pazos, la Profepa habría tenido una intervención ejemplar frente a un grupo de carpinteros que solían extraer madera ilegalmente de la selva, como insumo para su trabajo. Después de quitarles (uso intencionalmente el lenguaje pre-jurídico) la media docena de motosierras que utilizaban, la Profepa no condujo el procedimiento hacia la imposición de una sanción (tampoco interpuso la denuncia penal que según una interpretación punitiva de la ley estaría obligado a presentar). En vez de eso, utilizó sus atribuciones para que se llegara a un acuerdo donde los carpinteros se obligaban a importar la madera de otra región y así

poder continuar con su actividad. Como dicen las propias autoras al presentar sintéticamente el caso, se trata de

...la experiencia de un grupo de carpinteros de Pajapan que cambió el giro de su producción para garantizar su fuente de empleo ante una intervención más severa del gobierno²³⁸ con el fin de que se cumplieran con las normas de conservación de las áreas forestales (Paré y Lazos, 2003, 11)

Quizá estamos ante algo bastante antiguo: la simpatía (o antipatía) que sentimos por el infractor marca nuestra actitud respecto de la aplicación de la ley. Cuando se clausura por motivos sanitarios un bar en el que se presentan espectáculos culturales alternativos, sus dueños serán defendidos por quienes se dedican a lo mismo:

...hacemos un llamado a las autoridades... para que revisen la situación del Hijo del Cuervo y si el lugar presenta cualquier problema, *faciliten la solución* y procedan a levantar la clausura (Carta de Jesusa Rodríguez y Lillana Felipe a *La Jornada*, 8 de noviembre del 2000, cursivas mías).

De hecho, no tiene nada de raro que organizaciones predominantemente conservacionistas como Conservation International apoyen los intentos de desalojar a quienes han invadido la Reserva de la Biosfera de Montes Azules en la Selva Lacandona; al igual que no sorprende que otra ONG de orientación muy distinta como Maderas del Sur se oponga a los mismos y que el campo zapatista vea en ellos una estrategia contrainsurgente.

Además, una gran cantidad de situaciones hace impredecible la actitud que los actores asumirán, ya que ella también depende de lo que hagan los demás. Un claro ejemplo de esto es el procedimiento que enfrentó la UNAM con Greenpeace por haber celebrado un convenio con Diversa, una empresa multinacional dedicada a la prospección biotecnológica, procedimiento que terminó en una recomendación que dejó mal parada a la UNAM, y que pudo haberse evitado si sus abogados hubiesen reaccionado de manera distinta frente a una denuncia popular.²³⁹ Es difícil imaginar a alguna organización mexicana (gubernamental o no) pidiendo algún tipo de castigo ejemplar contra la UNAM. Pero no sorprende que esa haya sido la postura de Greenpeace, precisamente porque se trata de una organización que escapa a la lógica dominante en los medios culturales mexicanos.²⁴⁰

Como se verá en el siguiente apartado, la aplicación de la ley ambiental tiene un carácter dilemático - darle "su merecido" al infractor o darle "facilidades" para que cumpla. En esta sección creo haber adelantado que esos dilemas no sólo los tienen los funcionarios, sino cualquiera que participe en el campo ambiental, quien adoptará una disposición correctiva o punitiva dependiendo de lo que signifique para él o ella la coerción (simbólica, corporal o económica) del estado y, desde luego, de la simpatía que pueda sentir respecto del infractor. Esto debería ser suficiente para comprender que la aplicación

²³⁸ En el lenguaje del derecho, esa intervención más severa consistió en el aseguramiento de las famosas motosierras.

²³⁹ En lugar de corregir las irregularidades, que eran perfectamente subsanables, el abogado decidió argumentar que la denuncia era "inexistente", con lo que no hizo sino complicar más la situación. Véase la Recomendación 01/2000 de la Profepa.

²⁴⁰ Eso mismo fue lo que permitió a Alejandro Nadal (profesor de El Colegio de México y no de la UNAM) encabezar la denuncia y celebrar la recomendación de Profepa. Véase su artículo "Contrato UNAM-Diversa: epílogo" *La Jornada*, 7 de diciembre del 2000.

de la ley ambiental no es sólo cuestión de voluntad, sino que además supone una selección (en el sentido de Douglas) que en sociedades complejas no es homogénea: como todo el mundo sabe, se traduce en la existencia de diversos puntos de vista frente al mismo asunto. La legitimidad de la acción de los órganos encargados de aplicar la ley dependerá mucho de la selección que resulte dominante en el campo ambiental.

Finalmente, conviene hacer notar que las disposiciones que muestran los actores cuando se trata de redactar leyes (que es una manera de ver el orden jurídico en su conjunto) son sustituidas por otras cuando de lo que se trata es de hacer cumplir esa misma ley.

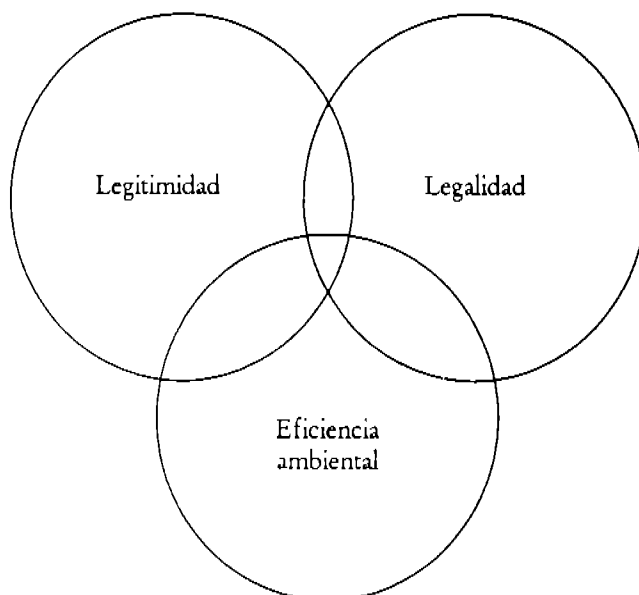
Ahora bien, si los ciudadanos interesados en los problemas ambientales pueden tener diferentes actitudes frente al incumplimiento de la ley, también para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley el asunto es esencialmente dilemático. Antes de seguir con el análisis de los procedimientos en los cuales se enfrentan los dilemas de la aplicación de la ley ambiental, quiero hacer notar que, para los funcionarios, el dilema se plantea entre tres alternativas: la eficacia ambiental, la legalidad y la legitimidad. La figura de tres círculos que presento en estas páginas es una simple adaptación de lo que los estudiantes de derecho aprenden con el texto de Introducción al estudio del derecho de Eduardo García Maynez²⁴¹. Obviamente, el mundo ideal es aquel en el que la aplicación estricta de la ley no solamente resulta en una mejora de las condiciones del ambiente sino que además es aceptada como válida por los actores del campo ambiental. Pero cualquier funcionario sabe que no siempre la solución apegada a la ley será la que producirá los mejores resultados ambientales, y que la más popular no siempre será la más apegada a la ley. Con frecuencia, quien tiene la función de aplicar la ley tiene que sacrificar alguna de las tres opciones. Sólo un endiosamiento de las normas jurídicas ambientales podría hacernos pensar que su aplicación puede producir siempre y de manera automática mejoramiento ambiental y legitimidad social.

²⁴¹ El símil fue utilizado, con total impunidad, como parte de un reporte burocrático en Profepa, 1998, precisamente para señalar el carácter dilemático de las funciones de esa organización.

Tabla 2
Algunas combinaciones de disposiciones pre-jurídicas con disposiciones frente a la aplicación de la ley

| Disposiciones pre-jurídicas Disposiciones frente a la aplicación de la ley | Visionarias | Pragmáticas |
|---|--|---|
| Punitivas | Sancionar a las empresas poderosas como un medio de acotar su influencia Rechazar las auditorías voluntarias (Alanís / Székely) | Usar sanciones severas, con un propósito disuasivo (Gary Becker) Uso de la violencia simbólica (ICNAs) |
| Correctivas | Clemencia a los pescadores que violan las vedas Jesusa Rodríguez y El Hijo del Cuervo | Harvard y las Auditorías ambientales voluntarias Profepa y los carpinteros según Paré y Lazos |

Figura 2
Dilemas fundamentales del derecho ambiental



CINCO PROCEDIMIENTOS PARA HACER CUMPLIR LA LEY

Una vez que tenemos una idea del modo en que se organizan las disposiciones de los actores en torno a la aplicación de la ley ambiental, es más fácil comprender el significado social de esa actividad. Como he venido insistiendo, el lugar común predominante en el campo ambiental consiste en decir que la aplicación de la ley es sólo cuestión de voluntad. En lo que sigue trataré de mostrar que en realidad la cuestión es mucho más compleja de lo que parece. Desde luego no se trata de negar la importancia de la voluntad, ya que en muchas ocasiones su ausencia es lo que explica el incumplimiento de la ley. Se trata más bien de señalar algunos elementos menos evidentes, que condicionan fuertemente los resultados.

La aplicación de la ley ambiental, como la de cualquier legislación, tiene lugar a través de una serie de procedimientos que tienen presupuestos diferentes y, sobre todo, que suelen conducir a resultados distintos. A veces el procedimiento conduce única o principalmente a que se cumpla con los aspectos sustantivos de la norma que se refieren al medio ambiente; otras veces, el resultado consiste en la imposición de una sanción, independientemente de lo que ocurra con el medio ambiente. Existe una amplia gama de combinaciones y de posibilidades intermedias. Sin embargo, como se verá a continuación, los procedimientos condicionan (es decir, restringen y al mismo tiempo posibilitan) la consecución de ciertos resultados. En otras palabras, para hacer cumplir la ley es preciso iniciar un procedimiento, pero una vez iniciado este, de él sólo pueden esperarse ciertos resultados. Que A tenga que dar algo a B, o que C tenga que pagar una multa, o que D tenga que instalar unos equipos en su fábrica son, por supuesto, cosas muy distintas. Es ahí donde radica la importancia de los procedimientos.

En el orden jurídico mexicano existen cinco procedimientos a través de los cuales se puede hacer cumplir las normas ambientales. Dos de ellos (la verificación administrativa y la auditoría ambiental voluntaria) están en manos de la autoridad administrativa, mientras que en los otros tres las decisiones están en manos del Poder Judicial (ya sea en materia penal, administrativa o civil). Notablemente, en uno de esos tres, no es un órgano del estado sino los miembros de la comunidad afectada por algún problema ambiental quienes tienen la prerrogativa de tomar la iniciativa. Una de las paradojas que habrá oportunidad de mostrar es que los únicos procedimientos que han producido resultados prácticos, o sea los que están en manos de la autoridad administrativa, son los que generan menos legitimidad en el contexto del campo ambiental. Antes de analizar los resultados y el significado social de cada uno de esos procedimientos, conviene presentar una descripción sumaria de cada uno de ellos.

- En primer lugar, está el proceso de responsabilidad por daños y perjuicios en materia civil, que en principio podría conducir al pago de indemnizaciones o compensaciones para los afectados por daños causados al ambiente y que, sin embargo no es utilizado en México, por las razones que más adelante mencionaré.
- En segundo lugar, está lo que podemos denominar la *acción comunitaria*, al que se puede recurrir desde las reformas de 1996 a la LGEEPA. Como vimos en el capítulo anterior, en su artículo 180 ella habilita a los miembros de las comunidades afectadas por violaciones a la ley ambiental que tengan efectos nocivos para el ambiente, a impugnar dichos actos a través de un procedimiento de revisión ante la autoridad administrativa competente. Aunque, como veremos, después de más de un lustro de

establecido este procedimiento prácticamente nadie lo ha utilizado, es el único mecanismo de que disponen los gobernados para, cuando menos, obligar a la autoridad administrativa a rendir cuentas frente al Poder Judicial - cuando más, para lograr el cumplimiento de la ley mediante la intervención del propio Poder Judicial.

- El proceso penal es el tercer tipo de procedimiento disponible en México para hacer cumplir la ley ambiental, desde que la ley tipifica ciertas conductas como *delitos ambientales*. En principio, está reservado para las faltas más graves en contra del ambiente y tiene un carácter fundamentalmente punitivo, aunque el resultado puede variar de acuerdo con el criterio del juez, quien además de imponer la privación de la libertad al responsable, puede también ordenar la realización de trabajos al servicio de la comunidad. Es decir, aún dentro de la gravedad de la sanción penal, el contenido (y por lo tanto el sentido) de las sanciones puede variar significativamente. El hecho es que, durante los años noventa, en muy pocos casos se llegó a la privación de la libertad de los señalados como responsables de delitos ambientales. A pesar de ello, el sólo inicio del procedimiento en muchos casos sirvió como estímulo para la corrección de violaciones a la normatividad ambiental.
- Hasta ahora, el procedimiento de *verificación administrativa* es sin duda alguna el más importante de todos. Inicia con una visita de inspección a la instalación que se desea verificar, la que puede realizarse a iniciativa de la propia autoridad o bien como resultado de una denuncia popular. Sus resultados son de dos tipos: la imposición de medidas de seguridad (que se ordenan para corregir las irregularidades detectadas) y la imposición de sanciones, que van desde las multas hasta la clausura (parcial o total, temporal o definitiva) de la instalación. Vale la pena hacer notar que la clausura puede imponerse también como medida de seguridad, y no únicamente como sanción. Lo interesante es que la verificación administrativa puede tener un carácter tanto correctivo como punitivo. El amplio margen discrecional que la ley deposita en la autoridad y, sobre todo, la severidad de las medidas y sanciones que dentro de él puede imponer, constituyen rasgos que distinguen al régimen mexicano de los de la mayoría de las democracias occidentales. Muchas de las medidas que en Europa o en los E.U.A. sólo puede dictar un juez, en México pueden ser dictadas por el Poder Ejecutivo, lo cual no es sorprendente si se piensa que ese procedimiento es la expresión jurídica del gobierno fuerte (para decirlo suavemente) que caracterizó al régimen mexicano a lo largo del siglo veinte. Como veremos más adelante, aunque ese procedimiento presenta algunos problemas, es el que ha hecho posibles avances importantes en el cumplimiento de la ley por parte de las empresas, sin que el Poder Judicial haya intervenido más que para legitimar los actos de los propios procedimientos de verificación, cuando los afectados han tratado de impugnarlos.
- El otro procedimiento a cargo de la Profepa es la *auditoría ambiental voluntaria*, que surgió precisamente al amparo de la discrecionalidad de que goza la autoridad en México y que, sin estar prevista en la propia ley, hizo posible que una gran cantidad de empresas grandes y medianas iniciaran el proceso de transición hacia el cumplimiento de las normas ambientales, e incluso emprendieran acciones más allá de lo señalado por dichas normas, en un entorno no litigioso. El éxito de ese procedimiento radica en que se ha utilizado en forma combinada con la verificación industrial: las empresas que se acogen a una auditoría ambiental quedan, salvo excepciones, exentas de la verificación administrativa y por lo tanto de las sanciones que ella implica. En otras

palabras, las empresas han adoptado el sistema "voluntario", porque existe la amenaza real de que, en caso de no hacerlo, quedan sujetas a los rigores del procedimiento de verificación administrativa.

La responsabilidad civil

El juicio de *responsabilidad civil* es el más remoto antecedente histórico de la actividad judicial en materia ambiental: en la tradición del derecho privado, tanto en la vertiente de los sistemas Romano-germánicos (mediante la acción de daños en el contexto de la institución de la *vecindad*) como en la tradición del *Common Law* (a través de la noción de *nuisance*) han existido mecanismos para que unos asuman la responsabilidad por los daños causados a otros, por actividades o eventos que tienen impactos de un predio a otro o sobre las personas mismas. La obligación de *responder* (mediante indemnizaciones, compensaciones o de algún otro modo) por los daños causados es algo tan antiguo como la idea misma del derecho.²⁴² No sorprende, entonces, que en nuestro derecho civil, exista la acción de daños a través de la cual las víctimas de actividades dañinas al ambiente podrían obtener la compensación por los daños causados. Lo que sí sorprende es que, a pesar de estar disponible en la ley, prácticamente nadie recurra a ella para reparar las violaciones a la ley ambiental.

Los especialistas de derecho ambiental han señalado diversas limitaciones, digamos intrínsecas, del tradicional juicio de responsabilidad como un mecanismo para compensar los daños ambientales. Ciertas rigideces del procedimiento, su carácter individualista y por lo tanto su distancia respecto de la definición de los problemas ambientales como problemas públicos, son algunos de los aspectos más señalados. Aquí no me interesa ofrecer un análisis de la cuestión desde el punto de vista de la doctrina jurídica, sino simplemente señalar un dato: en el caso de México, dichas limitaciones jurídicas sólo pueden señalarse de una manera hipotética, ya que en los hechos no ha habido intentos serios por llevar a la justicia civil ordinaria a los responsables de daños ambientales que pueden identificarse en personas o bienes determinados. Es decir, nadie ha experimentado los límites de la legislación civil.

Desde aquí se hace evidente uno de los rasgos que caracterizan a la aplicación de la ley ambiental en México, que es la extrema marginalidad del Poder Judicial y la correspondiente concentración de los asuntos en el Poder Ejecutivo. Asimismo, puede señalarse un claro contraste entre la condición mexicana y la de otros países de América Latina, en los que el auge del derecho ambiental se ha producido en gran parte a través de un activismo del Poder Judicial. De hecho, en países como Argentina, Colombia y Brasil, el crecimiento de la actividad judicial en materias emergentes como la protección del ambiente o de los consumidores constituye uno de los atisbos de una evolución hacia un estado democrático de derecho en la región. En México, el papel del Poder Judicial, que ha ido en ascenso en una gran variedad de temas, no se ha mostrado en el terreno de la protección ambiental. Como veremos más adelante, la interacción social en el campo ambiental ha llevado a un fortalecimiento de las funciones de la administración pública,

²⁴² Desde el Código de Hamurabi, encontramos que el albañil que construye una obra que se viene abajo, tiene obligación de reparar el daño causado.

que sigue siendo vista como la principal, si no es que la única, responsable de enfrentar los problemas ambientales.

Son muchos los factores que influyen sobre esta circunstancia. Ante una casi total ausencia de investigación empírica sobre el tema es posible mencionar, aunque sólo sea de manera hipotética el desinterés de los propios juzgadores, la falta de capacitación de los abogados (los especialistas en derecho ambiental suelen estar formados más en el derecho público que en el privado²⁴³) e incluso la falta de expectativas de los ciudadanos sobre las posibilidades de obtener una indemnización por un daño a través de los juzgados. De hecho, en los casos más frecuentes de daños patrimoniales originados por contaminación, como la que ha producido Pemex sobre ciertas actividades agropecuarias, los afectados no han recurrido a la justicia civil, sino a la vía de la movilización colectiva, aparentemente más efectiva, para obtener indemnizaciones de manera directa, en lo que los directivos de esa y otras empresas públicas denominan la "Industria de la indemnización".²⁴⁴

Más adelante volveré sobre esta especie de atrofia del sistema judicial mexicano en un tema tan importante como la protección ambiental. Por ahora baste con decir que el desuso de las formas tradicionales del litigio civil en esta materia no se debe sólo a las debilidades intrínsecas del proceso civil, las cuales podrían cambiarse tan fácilmente como se cambia la legislación ambiental, sino también a que cuando los actores sociales deciden llevar sus agravios ambientales al terreno del derecho, escogen otras vías. Extrañamente, el tema de la responsabilidad civil ambiental es uno de los favoritos de los autores de textos de derecho ambiental, a pesar de ser un tema en el que menos cosas pasan.

La acción comunitaria

Además del juicio de responsabilidad civil, existe en la legislación mexicana otro procedimiento de acceso al Poder Judicial que sí responde a una demanda proveniente de las organizaciones sociales. Se trata de lo que aquí propongo denominar la *acción comunitaria*, que se incorporó a la LGEEPA en las reformas de 1996 en el artículo 180. Como se explicó en el capítulo anterior, el punto más arduo de la consulta en torno a la reforma a la legislación ambiental en ese año era el del reconocimiento de los intereses difusos en materia ambiental y la consecuente posibilidad de que cualquier miembro de la comunidad pudiese hacer exigible la normativa ambiental frente a los tribunales.

El acceso a la justicia es sin duda uno de los temas centrales de la materia ambiental y en México no existían canales para ello antes de la reforma. Es interesante recordar que, por esa razón, en cuanto se incorporó al anteproyecto de las reformas a la LGEEPA un

²⁴³ En el caso de Torreón, se hizo evidente cómo, al quedar en manos de abogados inexpertos, las madres de los niños intoxicados por el plomo no pudieron obtener la indemnización a la que con toda evidencia tenían derecho.

²⁴⁴ Cuando tuve la oportunidad de conversar con el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en donde ocurre la mayor parte de los derrames de Petróleos Mexicanos, le pregunté sobre la incidencia de juicios de responsabilidad civil en contra de la paraestatal. Su respuesta fue que él mismo no comprendía por qué nunca se presentaban controversias de ese tipo ante los juzgados civiles del Estado (comunicación personal en el contexto de las Jornadas para la Revisión Integral de la Constitución de Veracruz, 1998)

mecanismo que hacía posible dicho acceso, las organizaciones sociales que habían venido impugnando dicho anteproyecto manifestaron su apoyo, lo que de manera casi automática significó su aprobación por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

También es importante recordar que la adopción del mecanismo que se incorporó al artículo 180 de la LGEEPA fue posible en virtud de que ya existía un mecanismo similar en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) desde 1983. Efectivamente, en ese año, sin que mediara consulta pública o participación social alguna, sino como producto de una iniciativa surgida desde el interior de la entonces Sedue, se introdujo una disposición según la cual

Quando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables y originen un deterioro de la calidad de vida de los asentamientos humanos, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos. En caso de que se expidan licencias o autorizaciones contraviniendo las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables, estas serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno y los funcionarios responsables serán sancionados conforme lo establezcan las leyes de la materia.

Este derecho se ejercerá ante las autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso, a los afectados y deberán resolver en un término no mayor de treinta días contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente. (artículo 47 De la LGAH)

Trece años después, cuando las organizaciones ambientalistas demandaban el reconocimiento de los intereses difusos en la consulta para la reforma de la LGEEPA, el gobierno federal encontró que existían varias opciones para responder a esa demanda. Una de ellas era promover reformas constitucionales para instituir nuevos procedimientos o una reforma de los procedimientos existentes, a fin de que los ciudadanos pudiesen movilizar al Poder Judicial en casos de violación a las leyes ambientales. Para la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República eso necesariamente tendría que formar parte de una reforma más amplia del Poder Judicial. No era ese el momento ni el lugar de dicha reforma - la cual por cierto nunca llegó.

La otra opción, la que en la discusión al interior del Poder Ejecutivo se denominó "la más modesta", consistía simplemente en seguir la línea establecida por la Ley General de Asentamientos Humanos. Es decir, ampliar a la materia ambiental algo que ya existía en otra materia. De hecho, en los poquísimos juicios en los que hasta entonces las organizaciones ambientalistas habían logrado movilizar al Poder Judicial, ello se había logrado con el mecanismo de la LGAH. Continuar su utilización parecía aceptable para la Consejería Jurídica y fue por eso que el presidente Zedillo lo aceptó²⁴⁵.

²⁴⁵ En ese proceso jugó un papel clave el Dr. Javier Laynes, Director General de Legislación de la Consejería Jurídica.

Sin embargo, el mecanismo que se plasmó en el 180 de la LGEEPA tiene un elemento adicional muy importante respecto del de la LGAH, que vuelve mucho más clara la obligación de los jueces federales de dar entrada a las demandas de amparo en materia ambiental. El texto de dicho precepto es el siguiente:

Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

Lo que este precepto añade respecto del mecanismo de la LGAH es la posibilidad de promover el recurso administrativo de revisión ante las autoridades responsables. Con ello, los individuos y las organizaciones, aunque no sean afectados en lo individual por el problema ambiental de que se trate, quedan habilitados como parte jurídicamente reconocida en el procedimiento. Esto significa, a su vez, que serán considerados como afectados en sus intereses por la decisión que tome la autoridad, lo que les da acceso al amparo por parte del Poder Judicial. En otras palabras, la lógica de este mecanismo de acceso a la justicia consiste en convertir a cualquier miembro de una comunidad afectada por un deterioro ambiental, en un sujeto afectado en su esfera jurídica por la autoridad que autorizó ese deterioro. Más que la creación de un nuevo tipo de proceso judicial, lo que ocurre aquí es la ampliación del número de personas que pueden acceder a los procesos judiciales existentes.

Conviene hacer notar que, si bien la movilización de las organizaciones ambientalistas fue un elemento indispensable para el reconocimiento de los intereses difusos en la legislación ambiental, hubiese sido muy difícil llegar a ese resultado si no hubiese existido el antecedente de la LGAH. Esto constituye una ilustración de que los avances en la legislación ambiental no necesariamente nacen al calor de lo que la ciencia política llama los "momentos republicanos" (Farber, 1997) en los que la colectividad parece manifestarse a través de una sola voz. Con mucho mayor frecuencia, esos avances suelen ser el resultado de la acumulación de antecedentes que se van combinando unos con otros.

Con todo, lo más notable en esta historia es que, seis años después, se han presentado muy pocos casos en los que una persona u organización social hayan recurrido al mecanismo del 180 de la LGEEPA. Durante la consulta previa a la reforma, parecía que la falta de reconocimiento de los intereses difusos era un obstáculo que impedía el avance de la participación social en la gestión ambiental. Bajo ese supuesto, era de esperarse que, una vez reconocidos los intereses difusos sobrevendría una avalancha de recursos administrativos y amparos contra al menos una pequeña parte de las decisiones a través de la cual el gobierno autoriza obras y actividades con variables efectos en el ambiente. ¿Porqué no fue así?

¿Cómo explicar que, seis años después de haber logrado la creación de un instrumento de acceso a la justicia, casi nadie lo haya sacado de su estuche para probarlo? Son varias las hipótesis que se pueden plantear para explicar el asunto, pero explorarlas significaría

emprender todo un análisis de las organizaciones ambientalistas en México²⁴⁶. No es este el lugar para ese análisis, pero el hecho de que en tantos años no se haya usado el mecanismo es un indicio suficiente para desechar la imagen de una impetuosa sociedad civil que sólo estaba esperando la liberación de algunas amarras jurídicas para llevar los problemas ambientales frente al Poder Judicial. Esa imagen es el resultado de la *visión jurisdicada* de la sociedad que imperó en el proceso legislativo.

Lo anterior no significa que la movilización social por causas ambientales no tenga un verdadero sentido jurídico. Lo único que significa es que el Poder Judicial no despierta expectativas de solución en este campo, como en otros. Tanto los individuos como las organizaciones siguen mirando hacia el Poder Ejecutivo como la fuente de la solución de los problemas ambientales. Durante los mismos años en que el mecanismo del artículo 180 prácticamente no se usó para acudir al Poder Judicial, la Profepa, que es el brazo del Ejecutivo para la aplicación de la ley ambiental, recibía un promedio de cinco mil denuncias ciudadanas al año (Profepa, 2000).

Por otro lado, el hecho de que los tribunales no hayan sido movillizados por la acción comunitaria no significa que hayan permanecido al margen de los conflictos ambientales. Como veremos más adelante, son muchos los que acuden a ellos para resolver conflictos ambientales. Pero no se trata de individuos u organizaciones que se oponen a un daño ambiental, sino de los afectados por la aplicación de la ley ambiental por parte de la autoridad administrativa. En sus primeros ocho años de vida, la Profepa tuvo que defender sus actos en casi dos mil litigios frente al Tribunal Fiscal de la Federación o ante los Juzgados de Distrito en materia de amparo²⁴⁷. Eso significa que el litigio ambiental realmente existente en México no es el de quien defiende las causas ambientales, sino de quien se defiende de la aplicación de la ley ambiental.

En todo caso, el dato más relevante en torno a la acción comunitaria pareciera ser que no ha sido ese el procedimiento a través del que las demandas sociales en materia ambiental se han llevado al terreno del derecho. Sin embargo, la perplejidad que esto produce no debería opacar lo más importante: en cuanto existan las condiciones sociales para ello, la acción comunitaria prevista en la LGEEPA ofrece el fundamento jurídico para que el Poder Judicial se convierta en un espacio de resolución de conflictos ambientales.

La persecución de los delitos ambientales

Castigar los delitos ambientales supone un procedimiento de aplicación de la ley ambiental que, al igual que los dos anteriores, implica la intervención del Poder Judicial. Sin embargo, en contraste con ellos su consecuencia es el castigo más drástico que el poder público puede imponer a una acción o a una omisión humana, dado que, típicamente, consiste en una pena corporal. Aunque esto no suele reconocerse en el campo ambiental, aquí la cuestión de la protección del entorno entra en contacto con uno

²⁴⁶ Vale la pena mencionar, aunque sea marginalmente, el argumento de la dificultad de demostrar científicamente las relaciones de causa-efecto de los procesos de deterioro. Sin embargo, la redacción del texto legal no parece ser tan exigente, ya que establece que debe acreditarse que las obras o actividades impugnadas originan o pueden originar un daño ambiental. En todo caso, ese argumento apunta hacia la debilidad de las propias organizaciones o, al menos, del magro apoyo con el que cuentan.

²⁴⁷ En ese periodo la Profepa tuvo que defender sus actuaciones en 1107 juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y en 1031 juicios de amparo (Profepa, 2000b)

de los grandes problemas del derecho moderno: justificar la imposición de penas corporales. Como decía más arriba, a pesar de que no es el propósito de este trabajo ofrecer un análisis de esta cuestión, es importante reconocer en ella un ejemplo más de la fragmentación de las disciplinas y de los debates contemporáneos. Mientras en el campo de la criminología o de la filosofía del derecho se discute arduamente si es posible justificar las penas corporales, e incluso existe un movimiento abolicionista, en el campo ambiental nadie, y obviamente me incluyo, pone en duda que al menos algunas conductas depredadoras del ambiente ameritan una sanción corporal. Obviamente, no existe unanimidad sobre cuáles son esas conductas o bajo qué condiciones deben castigarse. Pero el solo hecho de que no haya actores sociales relevantes que se opongan a la persecución y el castigo de delitos ambientales es un indicador claro de la fuerza y de la especificidad del campo ambiental.²⁴⁸

En este apartado me limitaré a señalar el alcance, sumamente corto por cierto, que ha tenido la persecución de los delitos ambientales en México. El primer indicio de ello es que ni siquiera existen estadísticas que nos den una idea de la cantidad de personas que han sido sentenciadas o al menos consignadas por un delito ambiental. A pesar de que, entre 1995 y 2000 "la Profepa presentó 2071 denuncias ante el Ministerio Público de la Federación, por actos, hechos u omisiones que presuntamente constituyen delitos ambientales" (Profepa, 2000, 236) la misma fuente indica que "en la mayoría de los casos" la denuncia ni siquiera condujo a la consignación de alguna persona ante la justicia criminal. Pero decir "la mayoría de los casos" es claramente un eufemismo. Parecería más preciso decir que casi ninguna denuncia se tradujo en la iniciación del procedimiento penal.

Sabemos que, en el campo de los delitos en general, la inmensa mayoría de las denuncias no terminan en una sentencia. En los años noventa acababa de aparecer el delito ambiental en la escena penal mexicana. De hecho, si bien los primeros delitos ambientales fueron establecidos en la primera versión de la LGEEPA, esto es, en 1988, las reformas de 1996 aumentaron la lista de las conductas que se consideran crímenes ambientales, con lo que también aumentaron las denuncias interpuestas por la Profepa ante el Ministerio Público.²⁴⁹ Vale la pena hacer notar que, en virtud de esas mismas reformas, la Profepa dejó de tener el monopolio en la presentación de denuncias por delitos ambientales. Desde la entrada en vigor de las reformas de 1996 cualquier persona puede interponer directamente una denuncia en la materia ante el Ministerio Público.

En todo caso, el dato fuerte es que ni siquiera hay datos sobre el número de procedimientos penales iniciados contra presuntos responsables de delitos ambientales, ya que la Procuraduría General de la República no ha publicado información al respecto. Lo que sí puede reportarse es que la reducida actividad de persecución de los delitos ambientales fue objeto de una cierta polémica entre la PGR y la Profepa. Según los

²⁴⁸ Baste con hacer notar que, en la campaña electoral de 2003 en el Estado de México, la alianza PRI/Partido Verde Ecologista de México en el Estado de México, en 2003, incluía la propuesta para elevar a 30 años de prisión la pena para los responsables de delitos ambientales, junto con la imposición de la pena de muerte para secuestradores.

²⁴⁹ De acuerdo con la misma fuente, "en 1995 se denunciaron 54 casos, en 1996, 184, y en 1997, primer año de vigencia de la reforma, se denunciaron 234. Esta tendencia aumentó considerablemente, ya que a partir del año 1998 y entre 1999 y el 2000 la presentación de denuncias creció en 1602" (Profepa, 2000, 236)

funcionarios de esta última, la PGR no respondía con diligencia a las denuncias que ante ella se presentan, ya que su prioridad era combatir narcotraficantes y secuestradores. Por su parte, los agentes del Ministerio Público señalaban que las denuncias que presenta la Profepa suelen adolecer de deficiencias técnicas que las hacen inviables²⁵⁰.

Puede decirse también que, en esa década, la estrategia de Profepa no fue de carácter fundamentalmente punitivo. Como veremos más adelante, a través de programas como el de las auditorías ambientales voluntarias, la Profepa desplegó una estrategia más correctiva que punitiva. Sin embargo, la prueba de que no renunció a la persecución de los delitos es la gran cantidad de denuncias presentadas ante el Ministerio Público. De hecho, no puede decirse que las normas penales ambientales hayan resultado irrelevantes, dado que en muchos casos la sola presentación de las denuncias ante el Ministerio Público ha tenido un efecto disuasivo en los responsables de algunos delitos ambientales.

En la experiencia de la Profepa, ese efecto disuasivo se ha observado claramente en lo que se refiere a la disposición de residuos peligrosos en sitios alejados a los centros de población. Contra lo que pudiera pensarse, es muy fácil para cualquier comunidad rural detectar el paso de camiones que conducen residuos a lugares recónditos, de modo que cuando eso se hace del conocimiento de la Profepa, es también fácil para ella presentar las denuncias penales correspondientes²⁵¹. Independientemente del avance del proceso penal, que como vemos suele ser muy limitado, la sola presentación de una denuncia penal suele motivar a los responsables de las empresas a la recolección de los residuos inmediatamente. No existen datos estadísticos que indiquen este punto, pero lo que sí se sabe es que todos los casos de tiraderos clandestinos que se hicieron célebres en los años noventa, se habían iniciado en la década anterior. Desde que se inició la presentación de denuncias penales contra quienes abandonan sus residuos en sitios recónditos, no han surgido nuevos tiraderos. Todo parece indicar, entonces, que la posibilidad de enfrentar un proceso penal se convirtió en un elemento disuasivo para quienes generan o manejan residuos peligrosos y solían enviarlos a alguna barranca más o menos distante, más o menos oculta.

No puede decirse lo mismo de otro tipo de delitos ambientales, mucho más difíciles de identificar, de acreditar o incluso de combatir. Muchas de las formas de la tala ilegal, que casi siempre significan la comisión de delitos ambientales, cuentan con el apoyo de al menos algunos actores sociales relevantes a nivel local o, peor aún, con la aprobación de la comunidad local²⁵². Lo mismo ocurre con la extracción y el comercio de plantas y animales pertenecientes a especies protegidas.

Finalmente, conviene hacer notar que la estrategia que siguió la Profepa durante los años noventa, consistente en usar las denuncias penales como un elemento de negociación para lograr la restauración de los daños, enfrenta una rigidez importante en el régimen penal mexicano. Una vez iniciado, es muy difícil y a veces imposible detener el

²⁵⁰ Evidentemente, hay un problema de aprendizaje en ambos lados. Es por eso que, desde 1997, Profepa convocó a una serie de reuniones regionales con funcionarios de la PGR, en la que ellos aprendían acerca de los delitos ambientales y los funcionarios de Profepa aprendían cómo deben presentarse las denuncias correspondientes. Nadie ha reportado si eso produjo algún resultado.

²⁵¹ La disposición de residuos peligrosos fuera de confinamientos autorizados es una práctica cuyo carácter delictivo puede acreditarse muy fácilmente.

²⁵² He elaborado este punto en Azuela, 2004.

procedimiento penal. Revisemos brevemente el caso de la embarcación Leeward para ilustrar este punto.

Un día de diciembre de 1997 el Crucero Leeward de bandera noruega, que viajaba por el Caribe Mexicano, entró al Parque Marino Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc, chocó contra un arrecife de coral destruyendo más de cuatrocientos metros cuadrados de ese valioso ecosistema. La Profepa no sólo inició el procedimiento administrativo de verificación, sino que también presentó una denuncia penal en contra de la empresa. Después de un complejo proceso que implicó la contratación de peritos valuadores especializados en ecosistemas irrecuperables, se determinó que los daños ascendían aproximadamente a un millón de dólares. La empresa naviera estaba dispuesta a asumir el pago de los daños pero estos excedían el monto de la multa máxima que por ese entonces se podía imponer por una falta administrativa a la legislación ambiental. El pago de una compensación era visto por la Profepa como algo preferible a la imposición de una pena de prisión al capitán del barco. Por ello, firmó un convenio con la empresa para aceptar la aportación de la suma señalada, a un fideicomiso creado para el efecto, utilizando una nueva disposición de la LGEEPA.²⁵³

Para todos los participantes, incluido el Grupo Ecologista del Mayab, con cuya denuncia se inició el proceso, eso era una solución satisfactoria, ya que significaba la posibilidad de aumentar los recursos económicos dedicados a la protección del parque marino donde ocurrió el accidente. Sin embargo, el proceso penal solamente se suspendió *de facto*, ya que jurídicamente no está permitido por la legislación penal suspender un proceso mediante un acuerdo de voluntades. Técnicamente, el proceso se mantuvo vigente y no es exagerado que tuvo que violarse la ley penal para seguir una estrategia correctiva sobre una punitiva, cosa que, como es bien sabido, no tiene que ocurrir en los países donde existe el *plea bargain*.²⁵⁴

Son muchos los casos en los que la presentación de denuncias penales se utiliza como elemento de negociación para obtener la reparación o la compensación de los daños ambientales. Sin embargo, a partir del año 2001 se anunció una política mucho más punitiva en materia de delitos ambientales (Profepa, 2001). Con ello, parece que México seguiría la tendencia observada en los Estados Unidos de América, donde a pesar de que la legislación ambiental había tipificado delitos ambientales desde los años setenta, no fue sino una década después cuando se generalizó la persecución de los delitos ambientales (Garret, 1998, 180). Sin embargo, habrá que esperar al menos un par de años más para saber si se confirma esa tendencia en el caso de México.

La verificación administrativa

Hasta aquí hemos podido apreciar que el Poder Judicial no ha jugado un papel relevante en la aplicación de la ley ambiental en México. Más bien, han sido los procedimientos que

²⁵³ Desde la reforma de 1996, el mencionado artículo hace posible que el infractor opte entre pagar la multa o "realizar inversiones equivalentes (entre otras cosas) en la restauración del ambiente y los recursos naturales". Con ello se creó un mecanismo compensatorio en el que se pueden reparar los daños ocasionados, aunque el asunto no le guste nada a la Secretaría de Hacienda.

²⁵⁴ Con ese nombre se conoce, en los EUA, al procedimiento que permite al acusado en un juicio criminal obtener un tratamiento más suave a cambio de declararse culpable de un delito menos grave que aquél por el originalmente se le acusó.

están en manos de la administración y que revisaré en este apartado y en el siguiente, los que han producido los únicos cambios perceptibles en el cumplimiento de la ley ambiental por parte de las empresas²⁵⁵. Señalar ese contraste no significa afirmar que haya algo intrínseco a los procedimientos judiciales que los haga menos eficientes que los que están en manos del Ejecutivo. Más bien, significa que las condiciones sociales y políticas de los últimos años han sido más propicias para un activismo administrativo que para uno judicial. Es por ello que conviene recordar el contexto en el que surgió el arreglo institucional del que me ocuparé en lo que sigue.

A mediados de 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología desapareció para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social. Como parte de la nueva Secretaría, se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa. Ello forma parte de un arreglo institucional que no existe en otras partes del mundo y que consiste en separar las funciones relativas a la gestión ambiental en dos organismos separados: uno encargado de la normatividad y la regulación (el Instituto Nacional de Ecología, INE)²⁵⁶ y otro encargado de hacer cumplir la ley ambiental en la esfera administrativa (la Profepa)²⁵⁷. El contexto en el que se produjo la creación de la Profepa estaba fuertemente marcado por dos situaciones. Por un lado, las explosiones ocurridas en abril de ese año en la ciudad de Guadalajara, que causaron más de mil víctimas, obligaban al gobierno de Carlos Salinas a responder de una manera enérgica frente a los riesgos ambientales. Por el otro, en las negociaciones del TLCAN México se enfrentaba a una creciente crítica proveniente de las ONGs de los E. U. A. por la falta de aplicación de sus leyes ambientales. Es difícil ponderar el peso específico que ejerció cada uno de esos factores, pero no parece demasiado arriesgado decir que, si la tragedia de Guadalajara fue un catalizador para la creación de la Procuraduría, el ambiente creado por el TLC resultó ser un elemento mucho más duradero que, hasta ahora, favorece las acciones de aplicación de la ley en México.

Además de las dos condiciones señaladas, la nueva entidad tenía al menos otros tres factores a su favor. La disponibilidad de recursos frescos provenientes de un crédito del Banco Mundial, que le permitió contratar un número importante de inspectores²⁵⁸ e incluso emprender la construcción de instalaciones para alojar laboratorios; el hecho de que el primer Secretario de Desarrollo Social era un político en ascenso – nada menos que Luis Donaldo Colosio; y la capacidad del equipo que quedó a cargo de la Procuraduría²⁵⁹. Bajo esas condiciones, la Profepa inició un programa sin precedentes para hacer cumplir la ley ambiental.

Ciertamente, desde un año antes de la creación del INE y la Profepa, la antigua Sedue había comenzado a intensificar sus visitas de inspección a las Industrias y había realizado

²⁵⁵ Insistimos en que se trata sólo del contexto de las empresas, dado que esos procedimientos han sido mucho menos exitosos tratándose de comunidades campesinas y de centros urbanos.

²⁵⁶ A partir de 2001, dichas funciones normativas fueron trasladadas a una subsecretaría de la Semarnat y las funciones de la Profepa permanecieron inalteradas.

²⁵⁷ Aunque la Administración de Vicente Fox la reorganización del sector implicó cambiar las funciones del INE (que se convirtió en una autoridad científica, mientras sus funciones normativas pasaron a diferentes dependencias de la Semarnat), se mantuvo segregada la aplicación de la ley.

²⁵⁸ Esto, por cierto, en abierta contradicción con las políticas del Banco Mundial, que tratan de evitar que los créditos se utilicen para la contratación de personal burocrático.

²⁵⁹ El equipo que reunió el primer Procurador, Santiago Oñate, incluía expertos en cuestiones ambientales que ya tenían amplia experiencia en la administración pública.

algunas clausuras, pero el programa que se puso en marcha en la segunda mitad de 1992 multiplicó el número de visitas por diez y comenzó a aplicar criterios más severos para la imposición de las medidas de seguridad y las sanciones. Quizá el rasgo más importante del diseño institucional de la Profepa fue la combinación de un agresivo programa de verificación administrativa con otro de auditorías ambientales voluntarias, inspirado en la experiencia estadounidense y al que me referiré más adelante. Veamos primero la forma como evolucionó el programa de verificación entre 1992 y el año dos mil. En el balance que presento a continuación me interesa destacar el significado de la clausura de instalaciones como el resultado más palpable del procedimiento de verificación. Asimismo, consideraré los alcances y las limitaciones de dos intentos de cuantificación del cumplimiento de la legislación ambiental: el estudio sobre medidas correctivas y mejoras ambientales de 1998 y la instauración de un sistema de indicadores del cumplimiento de la normatividad ambiental (los ICNAs) ambos promovidos por la Profepa en la segunda mitad de los años noventas.

El universo que queda bajo la jurisdicción de la Profepa está conformado por aproximadamente treinta mil instalaciones de diversos tamaños. Ese universo incluye a las fuentes de contaminación atmosférica de competencia federal,²⁶⁰ así como a las instalaciones que manejan residuos peligrosos o desarrollan actividades definidas como altamente riesgosas²⁶¹. Más allá de los tecnicismos que implica un cálculo preciso de ese universo, lo más sobresaliente es que excluye una de las fuentes más importantes de la contaminación industrial: las descargas que en forma líquida vierten las industrias a las redes de drenaje de los centros urbanos, a ríos, lagunas y esteros o directamente al mar. Desde su creación en 1989 la Comisión Nacional del Agua, heredera de la antigua Secretaría de Recursos Hidráulicos y diseñada como un "organismo integral" para el manejo de todos los aspectos de la cuestión hidráulica, ha conservado la competencia para verificar las normas relativas a la contaminación de los cuerpos de agua de propiedad nacional, mientras que las descargas a los drenajes urbanos son responsabilidad de los organismos operadores de dichos sistemas²⁶². Aunque, como veremos más adelante, las auditorías ambientales voluntarias sí cubren las descargas industriales, la Profepa no puede emprender acciones coercitivas de verificación en materia de agua. Este que es uno de los grandes recortes de la definición jurídica no está en el texto de la LGEEPA, sino el Reglamento Interno de la Secretaría a la cual está adscrita la Profepa, o sea, no en las normas sustantivas, sino en un rincón de lo que he denominado en capítulos anteriores las *normas que otorgan poder*.

Aún con esa limitación, el inicio de operaciones de la Profepa trajo consigo un cambio en la relación entre la actividad industrial y el orden jurídico. Durante la década anterior, las empresas habían visto surgir leyes, reglamentos y, sobre todo, normas oficiales que les imponían crecientes obligaciones en materia ambiental. En un entorno económico tan volátil como el de esos años, se había generalizado entre los industriales la idea de que las

²⁶⁰ Los sectores de actividad están listados en el artículo 111 de la LGEEPA, que en la reforma de 1996 redujo el número de ramas de actividad sujetas a competencia federal.

²⁶¹ Además de ese universo de instalaciones, están las "obras y actividades" cuya realización requiere de una autorización federal en materia de impacto ambiental (ver el capítulo cuarto).

²⁶² Por desgracia, la CNA no ha publicado reportes de sus actividades de aplicación de las normas en materia de contaminación del agua, aunque los reportes más recientes de la OCDE sobre el desempeño ambiental de México (2003) incluyen información que no ha sido objeto de una discusión pública en el país.

normas ambientales eran imposibles de cumplir. A pesar de ello, a partir de la creación de la Profepa comenzaron a recibir visitas de inspección que tenían una alta posibilidad de terminar en una clausura, lo que muy pronto derrumbó ese mito: lo que necesitaban las empresas era estar sujetas a una presión real para iniciar su proceso de cambio. Si descontamos las "visitas rápidas" que se hicieron para identificar cuáles instalaciones eran de competencia federal, durante los primeros meses del programa de verificación, casi una de cada cinco visitas de inspección condujo a la clausura, total o parcial, de la instalación visitada. Si bien para muchos empresarios eso era una forma de "terrorismo ambiental", para la mayoría de ellos se convirtió en un incentivo para revisar sus instalaciones e iniciar el proceso de cambio hacia el cumplimiento de la normativa ambiental.

Vale la pena detenerse a considerar el significado de la clausura, que desde entonces ha sido la herramienta más importante para hacer cumplir la ley ambiental en México. Cuando nos preguntamos sobre las razones que dan lugar a ella, se hace evidente el enorme margen discrecional de que goza la autoridad administrativa en México. Dichas clausuras, para las cuales existe fundamento legal, se imponen cuando se detectan "...irregularidades graves, es decir, cuando se registra un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño grave a los recursos naturales, contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas y para la salud pública" (Profepa, 2000). No existe, quizá por fortuna, una definición precisa de "desequilibrio ecológico" o "grave daño" y, como señalé en capítulos anteriores, las definiciones de la LGEEPA no sirven para dilucidar casos concretos, lo que deja en manos de la autoridad la decisión de clausurar o no una instalación. Todo ello ocurre sin intervención del Poder Judicial y con la celeridad que permite el procedimiento administrativo.

Es interesante hacer notar que el amplio margen discrecional en que se mueve la autoridad administrativa en México se redujo mucho desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en 1995) y que puede reducirse aún más con ciertas tesis que han ido ganando terreno en el Poder Judicial de la Federación, respecto de la clausura como acto de autoridad. En particular, es previsible que en el futuro no muy lejano se incremente la posibilidad de que los afectados obtengan la suspensión provisional de una clausura como parte de un juicio de amparo, cosa hasta ahora muy difícil,²⁶³ lo cual significaría el debilitamiento del arma jurídica más importante con que cuenta el poder público en México para hacer cumplir la ley ambiental. A pesar de ello, la decisión de clausurar se sigue dando en un considerable margen discrecional.

Esa misma discrecionalidad imprime a la decisión de clausurar un carácter fundamentalmente dilemático. Si la clausura es una de las formas más drásticas de aplicar la ley ambiental en México, lo cierto es que está lejos de ser una acción que se pueda sujetar a reglas precisas. Son muchos los factores impredecibles que enfrenta quien tiene que decidir si clausura o no una instalación. Cuando no existe un riesgo grave (y la

²⁶³ Hasta muy recientemente, ha dominado la idea, ciertamente extraña, de que no procede la suspensión provisional de una clausura en el contexto de un juicio de amparo porque se trata de un "hecho consumado", como si fuera irremediable. En su lugar, poco a poco va ganando la idea de la "aparición del buen derecho", con la que algunos jueces federales han ordenado el levantamiento de clausuras decretadas por la Profepa, a pesar de que esta ha esgrimido un riesgo inminente de desequilibrio ecológico. En un tema muy distinto, pero que da una idea clara de la importancia del asunto, el del conflicto entre TV Azteca y CNI Canal 40, la Juez que ordenó, en enero del 2003, el levantamiento del aseguramiento decretado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, siguió el mencionado razonamiento del "buen derecho".

definición de qué es grave es de suyo un problema) la autoridad puede percibir, por ejemplo, que sólo manteniendo la instalación en operación es posible repararla a corto plazo, a veces por razones económicas y a veces por razones técnicas²⁶⁴. Asimismo, la actitud de la empresa puede ser de cooperación o puede ser de resistencia (Hawkins, 1984). En este último caso, la clausura puede ser usada como un elemento de presión que en otros casos no es necesario, pero eso depende mucho de cómo se haya dado la comunicación entre la autoridad y la empresa antes de tomar la decisión²⁶⁵. Quien piense que decretar una clausura es sólo cuestión de voluntad, es decir, quien piense que la aplicación de la ley puede ser un asunto más o menos automático, está pasando por alto todos esos elementos impredecibles por los cuales hacer cumplir la ley es un asunto complejo, incluso si se ha tomado una postura en el dilema entre una estrategia punitiva y otra correctiva.

Cuando uno revisa los motivos de las clausuras, puede constatar que la mayor parte de las irregularidades graves no tienen que ver tanto con estándares de desempeño cuyo cumplimiento hubiese representado para las empresas una erogación importante. Al menos en los primeros años de funcionamiento de la Profepa, se trataba de irregularidades que iban desde la forma descuidada en que se llevaban a cabo muchos procesos industriales hasta, simple y sencillamente, el haber iniciado una obra sin la autorización correspondiente. Dos de las clausuras memorables de los primeros años de la Profepa, la de una planta recién construida de Chrysler en Coahuila y la de varios hoteles del desarrollo Punta Diamante en Acapulco, que fueron ordenadas por el propio Procurador, Miguel Limón Rojas, obedecieron precisamente a que las obras se habían iniciado sin la autorización en materia de impacto ambiental. Esas clausuras fueron importantes por el mensaje que transmitían a los empresarios. Pero lo notable es que ninguna de ellas tenía nada que ver con estándares difíciles de cumplir.

Desde luego, el programa de verificación afectó a empresas de todos tamaños, incluyendo numerosas pequeñas empresas, que conforman la inmensa mayoría de los establecimientos industriales, y que por su inadecuado manejo de los residuos peligrosos, eran candidatas a una clausura si recibían una visita de la Profepa. Pero no hay duda de que las empresas grandes también quedaron desde un principio sujetas a las acciones de aplicación de la ley. También por primera vez, el gobierno iniciaba acciones de aplicación de la ley en contra de las empresas paraestatales. Aunque, como veremos más adelante, las instalaciones más importantes de Pemex, CFE, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Ferrocarriles Nacionales de México se integraron al programa de auditorías ambientales voluntarias, muchas de sus instalaciones fueron inspeccionadas e incluso algunas, las que enfrentaron situaciones de riesgo, fueron clausuradas.²⁶⁶

²⁶⁴ Algunas irregularidades se pueden corregir cuando la instalación está en reposo, otras sólo cuando está en actividad. Así como es difícil reparar un auto en movimiento, es muy difícil afinar un instrumento musical sin hacerlo sonar.

²⁶⁵ Cuando el responsable de la instalación sabe que la clausura es una posibilidad real (y eso depende de cómo perciba a la propia autoridad) es posible que actúe en consecuencia. Para un análisis de estos factores en el caso de la Gran Bretaña, véase Hawkins, 1984.

²⁶⁶ Dos ejemplos de instalaciones importantes son el ducto que conduce el setenta por ciento de la producción de amoníaco al país, de Cosoleacaque a Salina Cruz y la monoboya por la que se surte el combustible a la termoeléctrica de Ensenada, clausuradas en 1998 y 1999, respectivamente.

Uno de los datos que más llaman la atención en la estadística de la Profepa se refiere a la drástica disminución del porcentaje de instalaciones encontradas con irregularidades graves en las visitas de inspección. Ellas pasaron de representar el 22 % en 1992 al 4.5 en 1994 y al 1.6 en el 2000. (Profepa, 2000). Cualquier observador crítico podrá ver con escepticismo esa imagen, según la cual en menos de una década las violaciones graves a la ley ambiental disminuyeron de una cuarta parte a casi una centésima parte. En realidad, se trata de algo menos heroico de lo que parece. Dado que nunca antes las instalaciones industriales habían estado sujetas a una inspección gubernamental, el descuido y el desorden eran la manera normal de hacer las cosas. Corregir problemas burdos resultó ser, casi siempre, algo relativamente fácil para los responsables de las instalaciones. Aunque es prácticamente imposible estimar el mejoramiento ambiental que derivó de ese proceso, es posible suponer que este fue muy importante, por el simple hecho de que era la primera limpieza generalizada que ocurría en un gran número de instalaciones industriales.²⁶⁷

Al inicio de la administración del presidente Zedillo la Profepa sufrió una transformación importante. Con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) por primera vez se integraban en una sola rama de la administración pública el tema ambiental y el de algunos recursos naturales. Con ello, se incrementaron notablemente las funciones de la Profepa, pues a partir de entonces asumió la inspección y la vigilancia en materia forestal, pesquera, de especies protegidas y de la zona federal marítimo - terrestre. Ello no significó la reducción de los programas de verificación industrial, aunque sí un cierto debilitamiento del programa de participación social y de la atención a la denuncia popular que se había venido desarrollando desde 1992²⁶⁸. En todo caso, lo que importa señalar respecto al tema que aquí nos ocupa (la aplicación de la ley en el contexto de las empresas) es que la creación de la Subprocuraduría de Recursos Naturales significó un fortalecimiento de la vigilancia en materia de impacto ambiental, que hizo más difícil aún la realización de obras y actividades sin la autorización federal en materia de impacto ambiental. Si en 1993 las clausuras de Punta Diamante habían abierto el camino en la materia, para 1995 se habían vuelto rutinarias: en materia de impacto ambiental, entre 1995 y 2000 se instauraron unos 1800 procedimientos administrativos, como resultado de los cuales más de 300 obras fueron clausuradas (Profepa, 2000), la mayoría de ellas por haberse iniciado sin haber obtenido la autorización correspondiente.

Si se suman esas clausuras con las impuestas a actividades industriales, se tiene un promedio de trescientas clausuras por año. Esto que no sorprende tratándose de una maquinaria administrativa como la Profepa una vez que funciona rutinariamente, es algo muy difícil de lograr en un sistema de aplicación de la ley que depende de la intervención

²⁶⁷ Como ejemplo de ello basta con pensar en una instalación que no separa los residuos peligrosos de los no peligrosos. Al revolverse, los primeros pasan a la categoría de los segundos. Una vez que se comienza a hacer la separación y a tratar adecuadamente a los peligrosos (lo que no siempre representa un costo inalcanzable) la generación de los mismos puede reducirse docenas de veces.

²⁶⁸ Esto se debió a que las nuevas funciones no vinieron acompañadas de recursos presupuestales. Así, se tuvo que suprimir la Subprocuraduría de Participación Social y Quejas (de la cual sólo quedó la Dirección General de Denuncias y Quejas) para poder contratar a los cuadros que se harían cargo de la Subprocuraduría de Recursos Naturales. En pocos años, la nueva Subprocuraduría lograría estabilizar sus funciones e incluso superar en presupuesto a las encargadas de la agenda gris.

de un juez para la imposición de una clausura, como en la mayor parte de los países del resto del continente.

Ahora bien, hablar de Irregularidades graves y de clausuras es apenas el primer paso para comprender el alcance del procedimiento de verificación administrativa en el contexto mexicano. De ese procedimiento se derivan también otras medidas correctivas, así como multas, aunque la gravedad de estas últimas nunca ha sido tan importante como la que puede acarrear una clausura. Además, hay la presentación de denuncias penales, que pueden surgir del propio procedimiento y cuyas consecuencias ya he considerado.

Más adelante me referiré a los distintos sentidos que, para los actores sociales participantes, puede tener la clausura de una instalación o una obra. Por ahora trataré de completar el cuadro sobre los efectos prácticos del procedimiento de verificación, a través del examen de los resultados de dos iniciativas que desplegó la Profepa con el propósito de cuantificar los efectos ambientales de sus acciones, así como los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las empresas. Independientemente de las expectativas de los actores no gubernamentales, que suelen ser fundamentalmente punitivas, lo cierto es que el procedimiento de verificación, además de sanciones, puede resultar en mejoras a las instalaciones o a los procesos que en ellas se realizan. Cuando vemos de cerca lo que ocurre en esas instalaciones a raíz de un procedimiento de verificación, es decir, cuando vemos los cambios que traen consigo alguna reducción de la contaminación o del riesgo ambiental, lo que aparece ante nuestros ojos es un panorama formado por una enorme cantidad de adaptaciones que en su mayoría parecen insignificantes si se miran en forma aislada, pero que en su conjunto constituyen cambios importantes en el desempeño ambiental de las empresas.

En 1998, la Profepa encargó un estudio que nos permite asomarnos a ese universo, y que consistió en el examen de los expedientes de 1431 instalaciones medianas y grandes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) desde 1992 (Profepa, 2000^a). El estudio consistió en la formación de una base de datos con las 8085 medidas correctivas que, independientemente de las sanciones, se dictaron a las dichas empresas como parte del procedimiento administrativo. En todos esos casos, la Profepa había hecho más de una visita de inspección para verificar si se habían cumplido las medidas dictadas en las primeras visitas, por lo que fue posible registrar si las empresas habían cumplido o no y en qué medida. Quien tiene la paciencia de revisar el catálogo de los 91 tipos distintos de medidas correctivas (que incluyo en el Anexo equis) difícilmente encontrará una que por sí sola cambie el panorama de la gestión ambiental de una empresa. Encontrará, por ejemplo, que en 257 casos se ordenó a la empresa visitada "construir área de almacenamiento temporal para los residuos peligrosos", que en 63 casos lo que se ordenó fue "construir pretil de contención de 20 cm. de altura como mínimo, canaletas y fosas para retención de derrames" o que en 475 casos la medida consistió en "llevar bitácora mensual de generación (de residuos peligrosos) y bitácora de movimientos de entrada y salida". Nada heroico, ciertamente.

No estoy tratando de decir que toda la gestión ambiental esté hecha de granitos de arena. Es cierto que hay hechos individuales que de la noche a la mañana cambian radicalmente el desempeño ambiental de una empresa - sustituir un tipo de energía por otro o dejar de usar determinadas sustancias o materiales. Pero también es cierto que una gran parte de la gestión ambiental, sobre todo cuando se inicia, está formada por una gran

cantidad de pequeños cambios de naturaleza muy diversa que, en su conjunto, producen transformaciones importantes en el impacto ambiental de las actividades económicas.

Además de la gran cantidad de modificaciones introducidas a las instalaciones industriales a partir de la verificación, me interesa resaltar el carácter fundamentalmente normativo de ese procedimiento. Si bien muchas de las medidas están referidas a normas oficiales que indican con precisión lo que hay que hacer – por lo que la medida consiste simplemente en ordenar que eso se haga – hay una gran cantidad de medidas que no están previstas en norma alguna, sino que son dictadas para resolver lo que los técnicos de la Profepa perciben como un problema. En virtud de que las normas vigentes no proporcionan respuestas precisas para todas las situaciones imaginables, en el procedimiento de verificación se detectan “irregularidades” para las cuales no hay una respuesta normativa previa: esa respuesta tiene que producirse como parte del procedimiento. En muchas ocasiones, la medida que la Profepa ordena consiste en obligar al responsable de la instalación a acudir a la autoridad normativa²⁶⁹ para que le indique el parámetro o el método a seguir; pero en muchas otras es la propia Profepa quien determina lo que tiene que hacer. Así, aunque el momento de redactar la ley la verificación se conciba como un procedimiento de simple aplicación de una normativa supuestamente preexistente, lo cierto es que el momento de la aplicación se convierte en una continuación del proceso normativo. Un ejemplo de esto es la limpieza de suelos contaminados. De acuerdo con el estudio referido, en 38 ocasiones, al identificar la existencia de suelos contaminados la Profepa ordenó “limpiar completamente el sitio”. Como bien saben los expertos, uno de los problemas de un proceso de limpieza de suelos es precisar qué tan limpio es “limpio”, es decir, cuál es el parámetro de concentración máxima permitido para la sustancia que se ha encontrado en el sitio. En la década de los noventa, no había normas en México que señalasen esas concentraciones máximas para ninguna sustancia, por lo que era la propia Profepa quien en cada caso determinaba el parámetro de concentración que se debía adoptar. A pesar de que el nombre mismo del procedimiento (verificación) parece aludir a un simple “chequeo”, la tarea termina teniendo un carácter normativo. Una vez más, si la pregunta sustantiva del derecho ambiental es determinar qué hacer para proteger el ambiente, en muchos casos esa pregunta sólo se puede responder bajo las condiciones del procedimiento inicialmente diseñado para aplicar la ley. Si recordamos que la Profepa tiene la capacidad de iniciar unos diez mil procedimientos de esos al año, tendremos que reconocer que no se trata de un asunto marginal.

Otro de los resultados del estudio es que los procedimientos de verificación condujeron a un proceso masivo de regularización administrativa, ya que muchas instalaciones ni siquiera contaban con los permisos necesarios para operar. No es trivial señalar que, si en los años anteriores al inicio de operaciones de la Profepa sólo un promedio de cincuenta instalaciones al año solicitaban su licencia de funcionamiento. Entre 1992 y 1994 ese promedio había ascendido a doscientas veinte. Al solicitar dicha licencia las empresas quedaban sujetas a los límites de emisiones que les fijase la autoridad.

Antes de seguir con el recuento de las acciones que derivan del procedimiento y de las múltiples maneras de medirlas, conviene preguntarse ¿de qué se trata todo esto? Es decir ¿qué cosa se logra con el procedimiento de verificación respecto de los problemas ambientales? La verdad es que es muy difícil aislar el factor “aplicación de la ley” del

²⁶⁹ Es decir, la autoridad competente en principio para emitir las normas y expedir las autorizaciones.

conjunto de posibles causas que pueden traer consigo un mejoramiento de las condiciones ambientales. La información disponible sobre la relación entre industria y medio ambiente es escasa y fragmentada²⁷⁰. Sabemos, por ejemplo, que entre fines de los ochentas y mediados de los noventas (que es cuando surge la Profepa) hubo una reducción importante en la contaminación del aire de la ciudad de México;²⁷¹ pero también sabemos que por esos años, además de la Profepa, entraron en operación programas como el "hoy no circula" y por tanto no podemos determinar el peso específico de cada una de esas iniciativas.

Lo que sabemos muy bien es el tipo de cambios que los procedimientos de verificación traen consigo. Se trata de modificaciones que pueden representar una reducción importante de la carga ambiental de las empresas y que no suelen implicar cambios de orden tecnológico. Por esto último no llaman nuestra atención, pero ello no significa que sean irrelevantes. Pensemos en los cambios que trajo consigo el movimiento higienista en las ciudades industriales en la segunda mitad del siglo XIX. Como dice Bruno Latour, Europa vivió una verdadera movilización social para lograr la modificación de las condiciones sanitarias que la industrialización y los fenómenos urbanos asociados a ella habían traído consigo (Latour, 1988). Lo que quiero hacer notar es que el movimiento higienista consistió en modificaciones tan simples como introducir luz y ventilación en las habitaciones o evitar que el agua se estancara. Las sociedades industrializadas produjeron cambios de tal envergadura en sus condiciones ambientales, que lograron nada menos que modificar sus tendencias demográficas. Hoy nos quejamos de que *homo sapiens* esté depredando el planeta, y tenemos razón, pero hace un siglo y medio esa misma especie experimentaba una crisis demográfica precisamente por las condiciones ambientales que ella misma había producido con la primera industrialización. Quizá muchos pensadores no hayan reparado en la importancia de esos cambios²⁷², precisamente porque eran (tecnológicamente) obvios, es decir, porque la sociedad los había naturalizado.²⁷³ Bien vistas las cosas, no es trivial que las condiciones ambientales que retrataron Engels, Dickens y tantos otros en la primera mitad del siglo XIX, hayan sido superadas siguiendo recetas técnicamente simples. Menos trivial aún resulta reconocer que ese cambio de condiciones sería uno de los pilares del estado de bienestar, tal como lo conocemos.

No he traído a cuento el movimiento higienista porque sea un símil del procedimiento de verificación que lleva a cabo la Profepa, sino porque este último no es sino una continuación de ese movimiento. Hoy en día, desde una mentalidad visionaria, y con el predominio de la agenda global, el asunto puede parecer secundario. Sin embargo pienso que es crucial porque en México, como en más de cien países, los riesgos de salud que

²⁷⁰ Según una investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Beatriz Silva Torres, Pemex ha reducido en 90 por ciento la contaminación que genera. *El Heraldo de México* (1 de febrero de 2003).

²⁷¹ Según Inegi-Semarnap, por ejemplo, el promedio anual de CO, que entre 1989 y 1991 fue de 5.49, bajó a 2.49 entre 1996 y 1998. También en el caso de NO₂, O₃ y SO₂ se registraron descensos, aunque subieron las partículas suspendidas (Inegi-Semarnap, 2000, páginas 185 y siguientes).

²⁷² Hubo algunos, como Harold Laski, que sí lo registraron (Laski, 1935).

²⁷³ Una vez que algo es técnicamente posible, tendemos a verlo como algo que debería generalizarse de inmediato. Si a mi pareja le pueden poner, en el Hospital Angeles de la ciudad de México, el último modelo de marcapasos, no me explico porqué eso mismo no puede ocurrir (hoy, hoy, hoy) en un hospital de Chiapas. Este razonamiento está en la base de la presión que la revolución de los derechos está ejerciendo sobre los estados hoy en día.

ocasionan las empresas industriales no han sido reducidos hasta donde es posible tecnológicamente. En el mundo de los estudios ambientales, esta cuestión se ha convertido en una simple especialidad, que se conoce como el tema de la *justicia ambiental*.²⁷⁴ Pensar que entre nosotros eso está superado y que podemos poner la aplicación de la ley sólo "al servicio de la naturaleza", nos ha conducido a pasar por alto casos tan graves como el de Met Mex Peñoles. En suma, para caracterizar los efectos prácticos del procedimiento de verificación, podemos decir que ha servido para que las instalaciones industriales alcancen (o se acerquen a) los niveles de desempeño ambiental que son tecnológicamente posibles²⁷⁵.

Ahora bien, nada de lo anterior significa que los resultados del procedimiento de verificación sean siempre exitosos. Uno de los hallazgos más importantes del estudio sobre mejoras ambientales que he recogido, se refiere precisamente al nivel de desacato a las medidas dictadas por la Profepa: aproximadamente un tercio de las medidas no fueron cumplidas por los responsables. Esto constituye un claro indicador de que no toda la industria responde favorablemente a los requerimientos de la autoridad, lo cual por cierto se ve confirmado por la literatura sobre el tema en otros países (Hutter, 1999). Sin embargo, es interesante hacer notar que también una tercera parte de las medidas fueron impugnadas a través de medios legales. De acuerdo con otro reporte de la misma Profepa, los procedimientos de verificación administrativa han desatado una importante actividad judicial. Como ya señalé en la sección anterior, si en México el Poder Judicial ha intervenido en conflictos ambientales, no ha sido para mediar entre los ciudadanos afectados y las empresas, sino entre éstas y la Profepa. Sólo entre 1994 y 1999, ella tuvo que defender sus actuaciones en más de dos mil juicios, todos promovidos por los afectados por la aplicación de la ley ambiental. En la mayoría de ellos la legalidad de sus actuaciones fue confirmada por los jueces y tribunales.

Esa inusual actividad litigiosa, así como la resistencia de un tercio de las empresas a cumplir las medidas dictadas, son indicadores de que el cumplimiento de la ley ambiental no es un resultado automático de la acción de la autoridad. Sin embargo, no es posible extraer conclusiones rápidas de estos indicadores, ya que también hay indicios de que las cosas son más complejas de lo que parecen. El más interesante de esos indicios, derivado del estudio que vengo comentando, es el hecho de que un ochenta por ciento de las empresas que impugnaron legalmente las medidas dictadas, al mismo tiempo las acataron. Es decir, por un lado movilizaron a sus abogados para tratar de anular jurídicamente las actuaciones de la Profepa, y por otro lado movilizaron a sus técnicos para cumplir con lo que les había ordenado. Ese comportamiento, aparentemente ilógico (lo opuesto del virreinal "obedézcase pero no se cumpla", por cierto), está relacionado con el significado que las empresas (y sus abogados) atribuyen a su situación jurídica. La medida técnica en cuestión, cuando no es muy costosa, bien puede llevarse a cabo, aunque sólo sea para evitar problemas con futuras visitas. Pero si al mismo tiempo el empresario está pagando abogados, le resulta lógico utilizar sus servicios para no dejar precedente de un

²⁷⁴ Por "justicia ambiental" se entiende, en la bibliografía especializada, el combate a la desigual exposición de diferentes sectores sociales respecto de la contaminación. Se trata de la idea de justicia social trasladada al campo ambiental (Harvey, 1996). Obviamente, es algo muy distinto de la definición de justicia ambiental a la mexicana que aparece en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006 (Profepa, 2001).

²⁷⁵ Esto, bajo el supuesto de que las normas ambientales expresan adecuadamente lo que es tecnológicamente posible, lo cual puede no ser así por diversas razones.

mal comportamiento en materia ambiental. El problema está en que las habilidades más desarrolladas de la mayoría de los abogados tienen que ver con el terreno del litigio, que es sólo una manera indirecta (a veces bastante tortuosa) de resolver los conflictos. Como si representasen la contraparte de la mentalidad punitiva que persigue a sus clientes, los abogados de las empresas actúan para evitar el castigo, más que para ayudar a resolver el problema, y es por eso que su intervención en los conflictos derivados de la aplicación de la ley suele ser redundante y ocasionar gastos que podrían dedicarse a mejorar el desempeño ambiental de las empresas.

Quizá sea el temor a quedar en manos de los expertos lo que provoca que en el debate ambiental las personas sensibles tiendan a huir del ámbito mundano de la tecnología. Estoy hablando de una de las cuestiones centrales en las sociedades contemporáneas: la dependencia de los individuos respecto de los sistemas expertos y, en consecuencia, la problemática relación lego - experto (Giddens, 1991). El sesgo anti-tecnológico que caracteriza las mentalidades visionarias del núcleo duro del ambientalismo tiene como resultado el que no se tomen en serio temas como el de las medidas técnicas. Es verdad que, para el lego que quiere comprender y tomar una postura propia frente a los riesgos ambientales de hoy, el camino de consultar a los Ingenieros es largo y tortuoso. Pero el costo de no hacerlo puede ser aún mayor,²⁷⁶ porque tarde o temprano habremos de confiar en un análisis técnico para saber si valió la pena el esfuerzo de dictar más de ocho mil medidas a las industrias medianas y grandes en el valle de México. Si un día alguien decide cerrar la Profepa por la irrelevancia de sus procedimientos y además quiere dar una explicación, tendrá que hacer ese análisis.

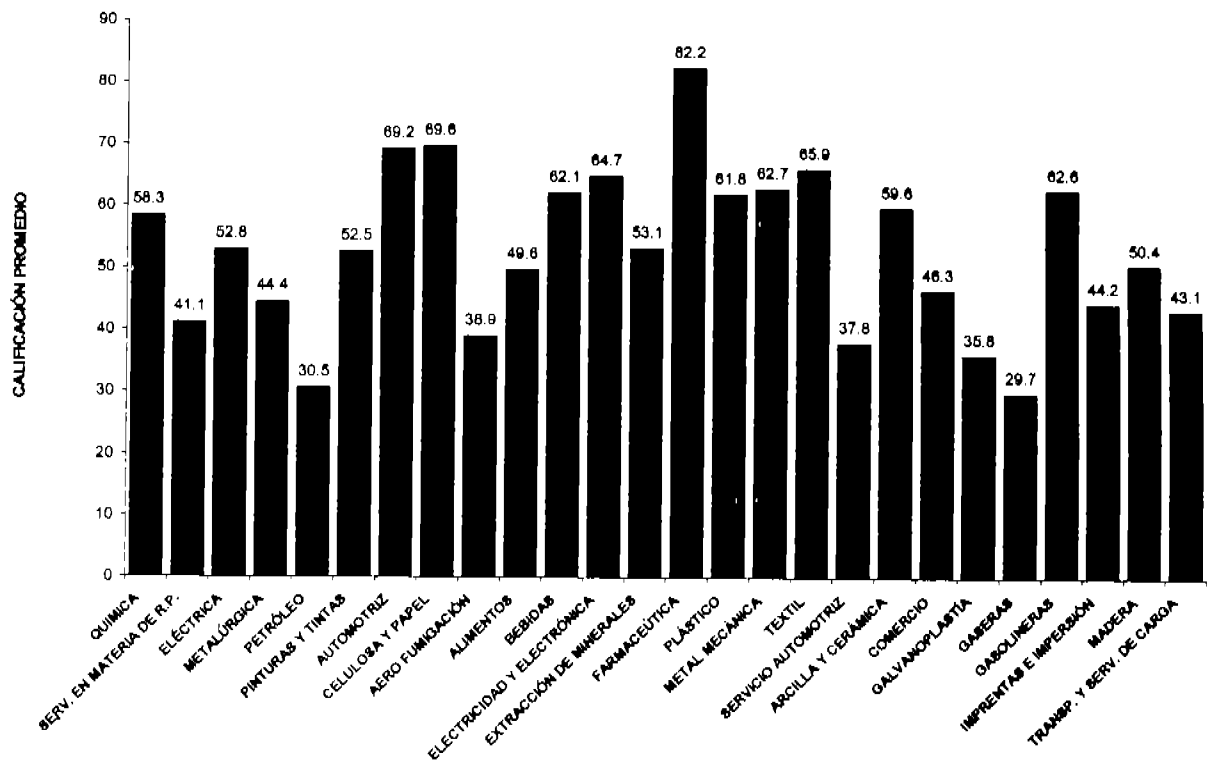
Ciertamente, el análisis de las medidas técnicas representa sólo un aspecto del procedimiento administrativo de verificación. En 1996 comenzó a aplicarse experimentalmente el primer sistema de índices del cumplimiento de la normatividad ambiental (ICNAs) que se habían propuesto en el Programa Nacional de Medio Ambiente 1995 - 2000 como uno de los sistemas de información indispensables para la evaluación de la gestión ambiental (Semarnap, 1995). Esos indicadores se desarrollaron con el objeto de registrar de una manera más precisa el incumplimiento de la ley. Como he señalado, el indicador más importante simplemente distinguía entre irregularidades "graves" e irregularidades "leves", categorías demasiado burdas que no podían transmitir más que una imagen borrosa del asunto. Los ICNAs fueron diseñados para expresar de una manera muy simple, pero más precisa (en una escala de uno a cien), el nivel de cumplimiento de cada una de las obligaciones de los responsables de las instalaciones en diversos rubros²⁷⁷: emisiones a la atmósfera, manejo de residuos peligrosos, ruido, etcétera. Para el año 2000, ya se habían evaluado 9 200 instalaciones, lo que arroja información sumamente precisa sobre los niveles de cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de una parte importante de la industria mexicana, ya que un 42.6 % de ellas son medianas y grandes. Los resultados son interesantes, ya que muestran amplias diferencias entre empresas de diferentes sectores y de diferentes tamaños. Por ejemplo, tratándose

²⁷⁶Lo cierto es que, a final de cuentas, quienes tratan de evitar el diálogo con el establishment tecnológico sólo logran posponerlo y suelen terminar en manos de ingenieros o científicos de cuarta, pero con un lenguaje alternativo. Como veremos, esa fue la amarga experiencia de Greenpeace en el caso Metalclad.

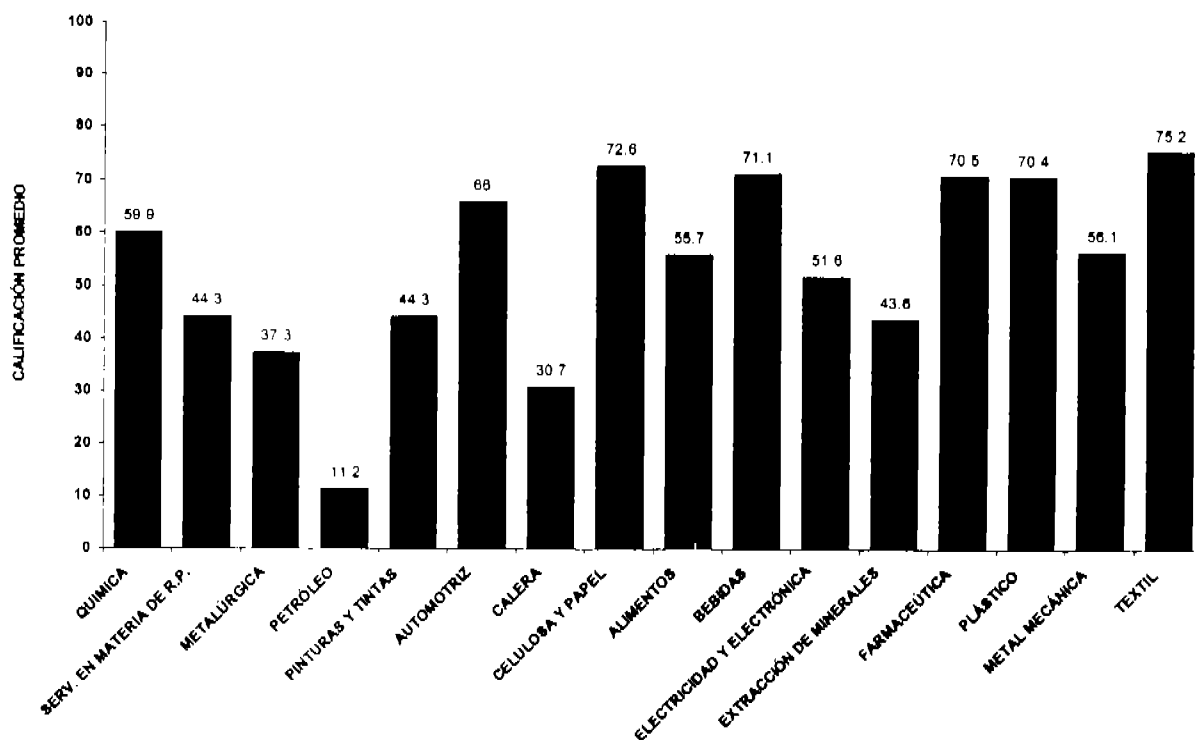
²⁷⁷A fin de no otorgar altas calificaciones a las empresas que sólo cumplen los requisitos formales, el sistema distingue las obligaciones de gestión (como la obtención de permisos) y las obligaciones de desempeño, que son las que tienen un impacto efectivo sobre el ambiente.

de las emisiones a la atmósfera, el 54% de las empresas evaluadas "...obtuvo calificaciones de 50 o menos, el 46 % de más de 50, el 42 % de más de 70 y el 33% mayor que 90", lo que muestra una gran disparidad en los niveles de cumplimiento de las obligaciones ambientales. Asimismo, en materia de manejo residuos peligrosos, "el 46 % obtuvo calificaciones de 50 o menos, el 54 % de más de cincuenta, el 43 % de más de 70 y el 22 % mayor que 90" (Profepa, 2000, 57). Quizá lo más notable de los resultados sea que, a pesar de que un gran número de empresas no cumple cabalmente, las obligaciones cuyo cumplimiento implica hacer inversiones importantes representan menos del dos por ciento del total (*id.*, 59). Eso significaría que, en casi todos los casos, no existen obstáculos económicos importantes para que las empresas cumplan con sus obligaciones. En las gráficas 1 y 2 se muestran los promedios de calificaciones, por ramas de actividad económica, que se obtuvieron en 1999.

GRÁFICA 2.- CALIFICACIÓN PROMEDIO EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS POR GIRO A NIVEL NACIONAL
(No incluye instalaciones con auditoría ambiental. Ver gráficas 3 y 4)



GRÁFICA 1.- CALIFICACIÓN PROMEDIO EN MATERIA DE ATMÓSFERA
 POR GIRO A NIVEL NACIONAL
 (No incluye instalaciones con auditoría ambiental. Ver gráficas 3 y 4)



No es mi propósito emprender aquí una interpretación de todo lo que se puede observar en las gráficas anteriores - como la calificación notablemente baja la industria petrolera en materia de emisiones a la atmósfera²⁷⁸. Se trata simplemente de mostrar las grandes diferencias que puede haber entre diversos sectores de actividad respecto del cumplimiento de la normatividad ambiental, así como la enorme complejidad que trae consigo cualquier intento para medirlo.

De lo dicho hasta aquí sobre el procedimiento de verificación en el periodo que nos ocupa, lo menos que puede decirse es que está lejos de haber sido inocuo. A pesar de que aún no se cuenta con los indicadores más desarrollados para conocer la evolución del cumplimiento por parte de las empresas (es decir, algo parecido a los ICNAs en series amplias de tiempo) hay al menos dos elementos que aparecen con claridad. Por una parte, la intensa actividad litigiosa que han desplegado muchas empresas para tratar de anular

²⁷⁸ Esa calificación no se debe a que las emisiones de las plantas de Pemex hubiesen violado las normas ambientales en una medida mucho mayor que las de otros sectores (que fue lo que los medios de comunicación interpretaron cuando estas cifras se dieron a conocer), sino a algo mucho más simple: Pemex se había rehusado a reportar los mecheros (donde se quema el gas que escapa y que no puede ser aprovechado) como fuentes de emisiones a la atmósfera. Así, la Profepa registró varios cientos de ellos y los clasificó como fuentes que no cumplían ese requisito legal (estar registrados y contabilizados). Habrá que esperar la próxima generación de ICNAs para saber si Pemex al final accedió.

los actos de la Profepa es un indicio de que ella está lejos de ser una figura decorativa. Por otro lado, el hecho de que miles de instalaciones hayan aceptado emprender el procedimiento voluntario que veremos en el siguiente apartado, que implica la erogación de sumas importantes en mejoras ambientales, sólo se puede explicar por que la posibilidad de ser objeto de acciones severas en una verificación es percibida como una posibilidad real.

A pesar de lo anterior, es importante recordar una de las limitaciones más importantes del procedimiento administrativo que despliega la Profepa: el hecho de que no se aplica a la contaminación del agua. Con ello, el panorama de la aplicación de la ley a través del procedimiento administrativo es sumamente desigual, incluso dentro del contexto de las empresas, ya que en unos aspectos (aire, residuos peligrosos) las empresas están sometidos a controles mucho más severos que en otros (agua).

Ahora bien, además de los efectos prácticos que el procedimiento administrativo puede provocar en el desempeño ambiental de las empresas, me interesa reflexionar sobre los distintos sentidos que, para los actores sociales participantes, puede tener la clausura de una instalación o una obra. Aunque, en el expediente, la clausura casi siempre se dicta como una medida de seguridad, es decir con una finalidad correctiva o preventiva, ella puede ser interpretada por quien la sufre (y también por quien la ha demandado) como una acción de carácter punitivo. No es extraño que el responsable y/o el propietario de la instalación, que a veces se queja de ser tratado como un delincuente - pasando por alto que muchas veces lo es, técnicamente hablando - vea a la clausura como un castigo injusto. Tampoco es raro que, el propio funcionario público que ordena la clausura actúe con un ánimo justiciero, aunque en los documentos del expediente él mismo lo verbalice de otra manera y, mucho menos, que en los medios de comunicación el asunto sea presentado siempre como una reyerta. Sobre todo, cuando el procedimiento que condujo a la clausura se ha iniciado por una denuncia popular, los propios denunciantes pueden tener una sensación de triunfo y la percepción de que se está dando su merecido a quien les ha estado causando molestias o, en no pocos casos, daños a la salud. Asimismo, cuando se trata de empresas que quieren rehuir la fama de ser enemigas del ambiente, ellas suelen suavizar el asunto presentándolo como una situación pasajera y describiendo a las medidas dictadas por la autoridad como "recomendaciones" que están dispuestas a atender, y no como órdenes que no tienen más remedio que acatar.

Creo que la diversidad de significados de una misma clausura es algo central, porque tiene consecuencias. Ese el mismo acto de un órgano del estado sea objeto de lecturas distintas e incluso opuestas por los actores sociales, puede llevar a un relativismo que borra todas las diferencias entre las estrategias punitivas y las correctivas y por tanto cuestiona la posibilidad de diseñar una política de aplicación de la ley con fines reconocibles. El riesgo de caer en ese relativismo es nada menos que el de la pérdida del sentido del orden jurídico y de su vigencia.

El que los vecinos de una instalación interpreten como un castigo a la clausura que se dicta como medida de seguridad, puede ser un grave malentendido, porque con mucha frecuencia, una vez que la empresa ha corregido las irregularidades, la autoridad levanta la clausura y no es extraño que los denunciantes vean ese hecho un ejemplo más de que en México la ley no se cumple o de la impunidad de los poderosos. Sobre todo, si vieron la clausura como un castigo, lógico es que vean su levantamiento como un premio, como

veremos en el caso de Metalclad. Las consecuencias de esa falta de comunicación pueden ser agravadas por el propio orden jurídico, por lo que vale la pena detenernos en el asunto.

El procedimiento de verificación administrativa es regulado por la LGEEPA como una relación entre la autoridad y el presunto responsable de una falta. Los "terceros", entre quienes están nada menos que los afectados, no forman parte de esa relación porque la ley da por sentado que la autoridad representa el interés público mejor que cualquier ciudadano; por ello, el procedimiento de *atención a la denuncia* se desarrolla en forma completamente independiente del de verificación, lo que impide a los denunciantes estar al tanto de las incidencias de la inspección, o sea de las irregularidades detectadas en las visitas de inspección, así como de los argumentos de la empresa y de las mejoras que se introdujeron (o no) a la instalación. Así, la debilidad más importante de la verificación administrativa como procedimiento para hacer cumplir la ley ambiental no tiene tanto que ver con los resultados ambientales que produce o deja de producir, los cuales pueden ser muy importantes, sino con la distancia que establece entre las acciones de la propia autoridad (y de sus resultados) por una parte, y los directamente interesados por la otra, a pesar de que han sido estos últimos quienes han puesto en marcha a la autoridad. Esa distancia se hace evidente cuando se observa que el número de empresas inspeccionadas es mucho mayor que el de las empresas denunciadas. Por ejemplo, las visitas de inspección realizadas como parte del "programa normal" de la Profepa a las industrias medianas y grandes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, superaron por casi nueve veces al número de visitas al mismo tipo de empresas provocadas por denuncias (Profepa, 2000^a, Tabla 9). En otras palabras, en un una gran cantidad de casos, la autoridad administrativa actúa sola, sin haber sido movillizada por actores no gubernamentales.

Ciertamente, una cultura burocrática excluyente puede agravar el distanciamiento entre gobernantes y gobernados; y no es extraño encontrar un cierto celo por parte del funcionario respecto de quien ha presentado la denuncia, sobre todo cuando esta última es una ONG que esgrime sus propios saberes técnicos.²⁷⁹ Pero esa fragmentación se puede convertir en un rasgo de la acción del estado, mucho más difícil de erradicar, cuando está establecida por la propia ley. Aquí radica una de las grandes paradojas de la aplicación de la ley ambiental en México: mientras la acción estatal a través del procedimiento de verificación puede producir y de hecho produce correcciones importantes en el desempeño ambiental de las empresas, esos cambios no se traducen en una mayor legitimidad de la legislación ambiental, en la medida en que no son registradas por los actores sociales relevantes del campo ambiental: no es exagerado decir que un amplio universo de acciones burocráticas sólo es percibido en el contexto de la relación entre las autoridades y los responsables directos de las empresas; es decir, no es registrado por el campo ambiental en su conjunto y por lo tanto no constituye una experiencia que alimente la participación social en la gestión ambiental.

El origen de la separación entre el procedimiento de atención a la denuncia y el de verificación, está en la tradición del derecho público mexicano, en la que la autoridad es vista como la única representante del interés público y la presencia de "terceros" es vista como atentatoria de los derechos del inspeccionado. Aunque en los hechos, en muchos de

²⁷⁹ Con demasiada frecuencia, los debates en torno a los aspectos técnicos de un problema suelen convertirse en cotejos de conocimiento tecnológico entre los participantes.

los casos la Profepa actúa en forma similar a la de un juez, ya que tiene que *mediar entre dos partes* en conflicto, y esto es cierto particularmente en los casos de mayor resonancia pública, las partes del procedimiento jurídico de aplicación de la ley son únicamente el responsable y la Profepa. El expediente a través del cual se da "atención" a la denuncia casi nunca contiene todo lo que está en juego y la Profepa no suele informar en forma detallada al denunciante sobre lo que ocurrió en los hechos como resultado del procedimiento y con demasiada frecuencia, sino que se limita a señalar a los denunciados cuáles artículos (de la parte procedimental) de la LGEEPA aplicó, en un lenguaje jurídico que omite informar al denunciante qué ocurrió, esto es, qué encontró en la Inspección, qué medida ordenó y si fue acatada o no. Aquí se observa con claridad que los rasgos dominantes del derecho mexicano (no el derecho de los libros sino el de las prácticas jurídicas) se imponen sobre las intenciones que dieron origen a la legislación ambiental. En la mentalidad visionaria que predominó al momento de redactar la LGEEPA, no estaba presente la fragmentación institucional a la que me estoy refiriendo. Y eso es algo que escapó a la mirada del legislador porque, como vimos en el capítulo anterior, la regulación jurídica de los procedimientos no suele interesar al núcleo duro del ambientalismo, que es el que ha predominado al momento de redactar la ley. Esa fragmentación sólo se puede contrarrestar combatiendo de frente este que es un sesgo proveniente de la tradición burocrática mexicana; esto es, modificando los procedimientos.

Con todo lo anterior podemos ver el modo en que la ley y la práctica jurídicas fomentan una incomunicación entre autoridades ambientales y actores no gubernamentales. Típicamente, las medidas que para las primeras tienen un sentido correctivo, para los segundos pueden tener un sentido punitivo. Ahora bien, ello no quiere decir que esa incomunicación pueda erradicarse por completo con sólo cambiar la ley e intervenir en los aparatos burocráticos, ya que las expectativas punitivas están fuertemente arraigadas en el sentido común de la sociedad, y por lo tanto también en el campo ambiental. La necesidad forense de la que ya he hablado en la sección anterior, esto es, la necesidad de llevar a los culpables de una calamidad a un ámbito diferenciado en el que se pueda hacer algo al respecto, se manifiesta aquí como una expectativa que condiciona fuertemente la evaluación que desde fuera del gobierno se hace de la aplicación de la ley ambiental. Sobre todo, esa expectativa es el origen de la frustración de ver que la autoridad ambiental no siempre impone lo que se ve como el castigo más evidente, o sea la clausura.

Es importante aclarar que el hecho de que una acción correctiva, es decir no punitiva, de la autoridad (no clausurar o levantar una clausura "demasiado pronto") pueda explicarse a través de una racionalidad técnica o incluso científica, no convierte en irracionales las expectativas punitivas de los actores no gubernamentales. Como tendremos oportunidad de ver en el caso de Met Mex Peñoles, a pesar de que una clausura no era técnicamente necesaria, para los afectados por la intoxicación de plomo era perfectamente racional demandar que la autoridad sancionase a la empresa usando el instrumento que nos es familiar a todos. En el repertorio jurídico de los actores no gubernamentales, el lugar predominante no lo ocupa ni la acción de responsabilidad civil (que conduciría a la obtención de indemnizaciones) ni la persecución de delitos ambientales (que conduciría a la pena de prisión para algún funcionario de la empresa), sino la clausura por la autoridad administrativa; es esa la práctica que resulta familiar a los actores porque es la que han conocido.

En un sentido más general, la utilización de la clausura, como la de cualquier otra acción que represente un alto costo económico o un desprestigio para la empresa, puede verse con un sentido pragmático, como un elemento de disuasión para los responsables de cumplir con la ley ambiental. Sabemos que la mera posibilidad de que la autoridad ambiental lleve a cabo una clausura tiene un efecto disuasivo; y también sabemos que para producirlo es preciso que las clausuras efectivamente ocurran, al menos de vez en cuando. Lo que no podemos saber de antemano es en qué casos es conveniente hacerlo y en cuáles no. Por ello, su utilización en casos concretos, es decir siempre, tiene un carácter dilemático. Es decir, sólo se puede justificar bajo las condiciones propias de cada caso.

La Auditoría Ambiental Voluntaria

Cuando la Profepa inició la campaña de clausuras que trajo consigo su programa de verificación a partir de 1992, había un problema evidente. Muchas de las grandes instalaciones de carácter estratégico presentaban ese tipo de irregularidades. El cierre masivo de plantas termoeléctricas, refinerías, productoras de acero, etcétera, hubiese significado la paralización de servicios básicos (basta con mencionar la energía eléctrica) así como del aparato productivo del país, cosa que desde luego no ha ocurrido ni en los países con los programas más estrictos de aplicación de la ley ambiental.²⁸⁰

Por ello, era preciso encontrar un mecanismo para que esas instalaciones pudiesen programar su transformación sin caer en esa parálisis. La auditoría ambiental voluntaria, inspirada en algunas experiencias surgidas en los Estados Unidos, sirvió a ese propósito. Pocos años después de iniciado el programa, la inmensa mayoría de los grandes grupos industriales del país habían ingresado al mismo. Para dar una idea de las dimensiones del asunto, basta con decir que las instalaciones donde se habían realizado auditorías ambientales (unas mil setecientas) producían más del 60% del PIB industrial del país. A partir de esas auditorías, en cada una de esas instalaciones se invirtió un promedio de un millón de dólares en mejoras ambientales y, como veremos a continuación, existen indicadores confiables que señalan una reducción importante del riesgo y de la carga ambiental que ellas generan, incluso en sectores que, en esos años, experimentaron aumentos en la producción.

La auditoría ambiental apareció en México como un programa a través del que la Profepa ofrece no iniciar procedimientos administrativos en contra de las empresas que voluntariamente se adhieren al programa. Mientras no ocurre una emergencia o no se presente una denuncia popular, situaciones que obligan a una intervención de carácter coercitivo, la instalación no es sujeta a procedimientos de verificación, los cuales como hemos visto suelen conducir a la imposición de sanciones. A cambio, la empresa se compromete a llevar a cabo un plan de acción que comprende acciones correctivas y preventivas en todo el espectro de la gestión ambiental. Es decir, las acciones a las que una empresa auditada se compromete son no sólo aquellas a las que está obligada por las normas vigentes en México; además, tiene que adoptar normas internacionales y buenas prácticas de ingeniería en los aspectos que no están regulados expresamente por la normatividad ambiental mexicana. Así, asumen el compromiso de ir más allá de lo que están obligadas por el derecho mexicano. Esto ha resultado particularmente relevante en

²⁸⁰ Que son los mismos que constituyen modelos de estado de derecho hoy en día

lo que se refiere al control de las aguas residuales, a la gestión del riesgo Industrial y a la restauración de suelos contaminados.

Veamos brevemente lo que significan las acciones en esos tres rubros. Como decía más arriba, la contaminación del agua es el único rubro en el que la Profepa no tiene atribuciones para hacer cumplir la ley ambiental en el orden federal, ya que la Comisión Nacional del Agua ha mantenido bajo su jurisdicción esa facultad, a pesar de que la ha ejercido de una manera sumamente pobre. Sin embargo, cuando se trata de una auditoría, el plan de acción sí incluye la corrección de los problemas relacionados con el consumo y la contaminación del agua²⁸¹, pues de lo que se trata es de lograr un buen desempeño en todos los rubros de la gestión de la instalación. Por otra parte, durante la década de los noventa no existían en México normas obligatorias en materia de riesgo, por lo cual la adopción de buenas prácticas en la materia, a través de las auditorías, representó una reducción importante de los accidentes industriales, como veremos más adelante. Finalmente, tampoco existían parámetros para la restauración de suelos contaminados, a pesar de lo cual las auditorías conducen siempre a la detección y limpieza de los suelos, que en gran parte de la planta Industrial del país se encuentran o se encontraban contaminados. Más adelante veremos que esto imprime a la auditoría un carácter normativo, mucho más allá de la mera aplicación de normas preexistentes. Por ahora lo que me interesa destacar es el ambicioso propósito de las auditorías ambientales. Desde luego, eso no significa que ese propósito se cumple de manera sistemática; como veremos, hay casos como el de MetMex Peñoles en la ciudad de Torreón, en el que la auditoría no registró deficiencias que estaban produciendo graves riesgos a la salud pública. Aquí el punto es que, en la medida en que las auditorías se negocian en un contexto no litigioso, es posible incluir en ellas asuntos que no son estrictamente obligatorios o que sería muy difícil detectar a través de inspecciones²⁸².

La auditoría consiste en el examen exhaustivo que un consultor privado - elegido por la empresa entre un padrón de auditores previamente certificados- lleva a cabo para determinar las acciones correctivas y preventivas que conforman un plan de acción. Ese plan es objeto de una negociación en la que el elemento más difícil es el plazo que se fija para el cumplimiento. Una vez que la empresa ha concluido el conjunto de las acciones previstas en dicho plan, Profepa le otorga un certificado de Industria Limpia, que tiene una vigencia de dos años.²⁸³

Es interesante hacer notar que la auditoría ambiental no apareció en México por estar prevista en una ley, sino como una innovación institucional que fue parte de la creación de la Profepa, en un contexto marcado por las circunstancias de 1992 que señalé en el apartado anterior. Como se sabe, el llamado acuerdo paralelo al TLC en materia ambiental fue una respuesta a esa impugnación (Hogenboom, 1998). En ese contexto, cuando las

²⁸¹ Para ello, en 1996 Conagua y Profepa suscribieron un convenio en el que la primera reconoce como válidas las acciones definidas en el contexto de una auditoría ambiental.

²⁸² Basta con imaginar lo difícil que resulta para un inspector identificar suelos contaminados en los terrenos adyacentes a una planta Industrial que ha venido operando por medio siglo o más. Además, carece de atribuciones legales para ordenar a una empresa llevar a cabo análisis de los suelos de sus terrenos sin que existan indicios de que están contaminados.

²⁸³ La anterior es una descripción de las reglas más bien Informales que rigieron la realización de las auditorías ambientales hasta la expedición del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental, publicado en Noviembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

auditorías ambientales iniciaron en México, no estaban previstas en la legislación ambiental del país, aunque sí están mencionadas en el texto del Acuerdo paralelo al TLC en materia de Cooperación Ambiental.

Cinco años después de iniciado el programa, más de seiscientas instalaciones se habían adherido al mismo. Prácticamente todos los grupos industriales importantes del país, tanto privados como públicos, nacionales y extranjeros, encontraban en las auditorías una forma de reducir el riesgo de recibir una visita de inspección que podía terminar en la clausura de una parte – o incluso de toda – la instalación. En abril de ese año, cuando el presidente de la república entregó los primeros ochenta certificados de Industria Limpia, el programa ya estaba consolidado.

Como veremos, una de las debilidades del programa era el que carecía de un registro sistemático de los impactos ambientales de las acciones emprendidas. Existía, entre los participantes en el programa, la percepción de que se estaba haciendo mucho, y estaban ahí los planes de acción para mostrar la enorme cantidad de acciones que se emprendían en cada instalación²⁸⁴, pero no se contaba con un registro detallado de los resultados de esas acciones. Por ello, cuando en la Profepa se quiso tener una idea clara de los efectos del programa, se tuvo que hacer una encuesta entre las empresas participantes. Aunque los datos que arrojó dicha encuesta no son un sustituto de un sistema de información continuamente actualizado, al menos dan una idea del tipo de cambios que la auditoría significó en el desempeño ambiental de las empresas más importantes del país.²⁸⁵

En primer lugar, destaca la obtención de beneficios económicos inmediatos, en la medida en que las empresas mejoraban su desempeño ambiental. Llama la atención, por ejemplo, una reducción en el costo de los seguros por accidentes industriales. Como resultado de las medidas de seguridad adoptadas a partir de las auditorías, algunas empresas ya habían registrado un descenso sensible en el número de "Incapacidades", es decir, de ausencias del personal por accidentes de trabajo y la encuesta confirmó esta tendencia, dado que 116 empresas (o sea el 70 por ciento de las encuestadas) manifestaron haber ahorrado casi diecisiete millones de dólares, es decir, más de ciento cincuenta mil dólares por instalación industrial, en primas de seguros. Otros rubros en los que las empresas auditadas comenzaron a experimentar beneficios económicos fueron el ahorro de agua y de energía.

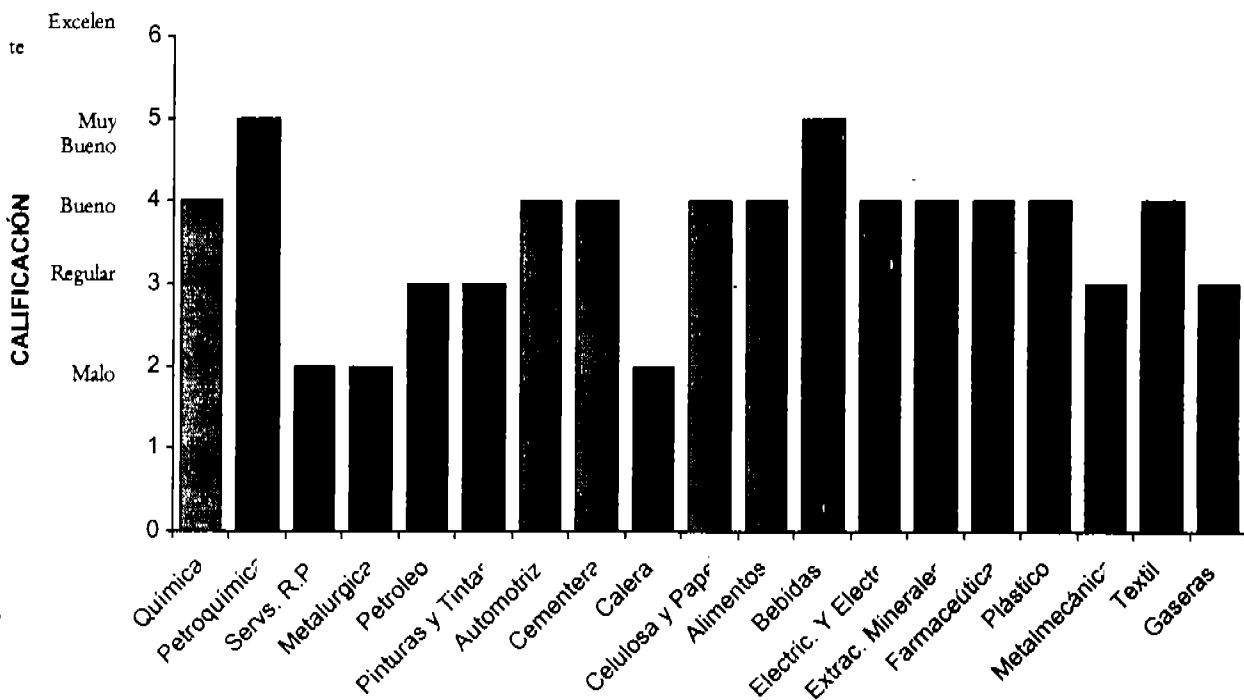
Con todo, es evidente que los resultados de la auditoría ambiental, en tanto que estrategia de cumplimiento de la ley, deben sopesarse respecto de la reducción del impacto ambiental de las actividades económicas de que se trata. A este respecto, la encuesta reveló que se habían producido reducciones sensibles en todos los rubros. Así por ejemplo, 107 empresas reportaron una reducción del diez por ciento en sus emisiones totales a la atmósfera, aun cuando experimentaron aumentos en la producción, con lo cual la reducción, medida por unidad de producto, ascendía a más del 22 por ciento. También se registraron reducciones importantes en el consumo de agua y en la carga de las aguas residuales. Como he dicho antes, la restauración de suelos contaminados es particularmente importante porque dentro del procedimiento de verificación es sumamente difícil de identificar, a menos que se trate de un caso cuya notoriedad haya

²⁸⁴ En instalaciones grandes, como las refinerías o las termoeléctricas, el plan de acción comprende varios cientos de acciones.

²⁸⁵ Los datos que se incluyen a continuación se publicaron en Profepa, 2000c.

movillado a la población, como en La Pedrera en San Luis Potosí o de Cytrar en Hermosillo. En este rubro, considerando no sólo la encuesta mencionada, sino los reportes obtenidos por la Profepa, se calculó que, a partir de las auditorías ambientales, para el año 2000 se había concluido la limpieza de casi un millón cuatrocientas mil toneladas de suelo, de un universo total de tres millones seiscientas mil toneladas cuya limpieza se había comprometido en las auditorías. Para dar una idea de lo que esto significa, basta con decir que esa cifra es cincuenta veces mayor a Cytrar y La Pedrera juntos.²⁸⁶

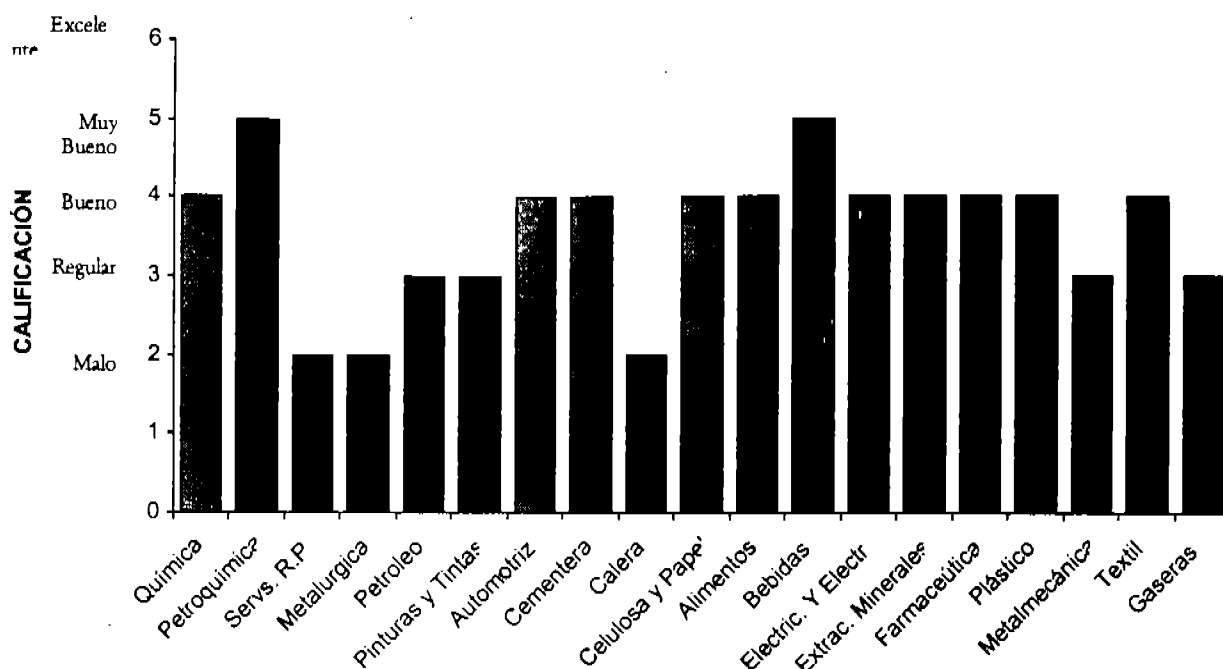
**Gráfica 3.- calificación promedio en materia de atmósfera por giro
A nivel nacional combinando ICNA'S y auditorias ambientales**



Para contar con una ponderación cuantitativa de modo en que las auditorías ambientales incrementaron los niveles de cumplimiento de la normatividad ambiental en diversos sectores económicos (en particular los que están dominados por grandes empresas) Profepa elaboró un sistema de indicadores que combinaba los ICNAs al que me referí en el apartado relativo a la verificación Industrial con la información derivada de las auditorías ambientales. Los resultados más sobresalientes se presentan en las gráficas 3 y 4 que, cuando se comparan con las gráficas 1 y 2 (*supra*) se puede apreciar que los niveles de cumplimiento son más altos cuando se consideran las empresas que emprendieron auditorías voluntarias y no sólo las que se calificaron como parte de un procedimiento de verificación.

²⁸⁶ Sobre la confiabilidad de la información, conviene señalar que se trata de la misma fuente que casi toda información disponible sobre las empresas industriales, esto es, ellas mismas. Con todo lo dudoso que ello pudiese resultar, lo cierto es que la proporcionan bajo el riesgo de ser encontradas en falsedad.

Gráfica 4 calificación promedio en materia de residuos peligrosos por giro a nivel nacional combinando ICNA'S y auditorías ambientales



Antes de pasar a examinar las diferentes lecturas que, desde el campo ambiental, ha tenido la auditoría ambiental voluntaria, es importante hacer notar que ella no hubiese atraído a un número tan alto de empresas, de no haber sido porque, al mismo tiempo, el programa de verificación representaba para ellas la posibilidad real de una clausura. Como veremos más adelante, el carácter voluntario del programa siempre era entrecomillado por los propios empresarios. Eso significa que, en tanto que procedimiento para lograr el cumplimiento de la ley, la auditoría por sí misma, no podría producir resultados importantes. Ha sido más bien la combinación de ambos, esto es, algo tan simple como la zanahoria y el garrote, lo que ha conducido a que un número nada despreciable de empresas mejoraran su desempeño ambiental.

Cuatro lecturas

A continuación analizaré las lecturas que diferentes actores han hecho de la auditoría ambiental. Más que la verificación administrativa, ella suscita las expresiones más nítidas de las diversas expectativas en torno a la aplicación de la ley, ya que constituye una estrategia para hacer cumplir la ley que en principio excluye la aplicación de sanciones. De las cuatro posturas que revisaré, dos representan posiciones extremas: por un lado, los abogados de las ONGs ambientalistas y por el otro los representantes empresariales, grupos que expresan críticas a las auditorías ambientales, aunque obviamente por razones opuestas. Los otros dos grupos, o sea los observadores académicos y los funcionarios

públicos, tienden a aprobarla, aunque sus opiniones no han ocupado un lugar relevante en el debate sobre la gestión ambiental en México. Comencemos por las opiniones de los funcionarios.

Los primeros comentarios públicos sobre las auditorías ambientales no se dieron en el campo ambiental mexicano. Fue en el plano de América del Norte donde el programa atrajo la atención de los interesados en el cumplimiento de la ley ambiental. En el primer Informe que William Clinton rindió ante el Congreso de los EUA para dar cuenta de los resultados del Tratado de Libre Comercio, se destacaba que "El Gobierno Mexicano ha instituido un programa innovador de auditoría con el objeto de promover un liderazgo industrial para el cumplimiento voluntario... en abril de 1997, 617 Instalaciones han concluido sus auditorías ambientales y 404 han firmado planes de acción para implementar las medidas correctivas que les permiten asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental y aún ir más allá de la ley" (President of the United States of America, 1997, 125). Obviamente, los responsables de ese programa exhibimos con orgullo ese reconocimiento (Profepa, 1998), a pesar de que cualquier observador perspicaz podría decir que la administración Clinton no tenía un punto de vista neutro. Claramente, tenía el interés de presentar algún logro de sus socios mexicanos en materia ambiental, a fin de justificar su apoyo al TLC frente a los críticos dentro de su propio país. Bien podemos imaginar un debate sobre el verdadero significado del énfasis puesto en la auditoría ambiental dentro del mencionado reporte de la Administración Clinton²⁸⁷. Pero lo interesante es el carácter meramente imaginario de ese debate, ya que la auditoría como procedimiento de cumplimiento de la ley pasó desapercibida en el debate público mexicano sobre el problema ambiental de esos años. Como vimos en el capítulo anterior, los participantes en la reforma legislativa de 1995 - 1996 no se ocuparon en absoluto de la cuestión.

Otros reportes sobre el cumplimiento de la ley ambiental en México recogieron el tema de las auditorías ambientales. Así, la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte encomendó un estudio en el que se abordó uno de los aspectos más críticos de la auditoría ambiental, o sea al hecho de que ella implica una decisión por parte de la autoridad de no imponer sanciones con el fin de estimular el cumplimiento de la ley. En su reporte, señalan las ventajas que representa esa estrategia, sobre las desventajas de una estrategia exclusivamente punitiva.²⁸⁸

En el debate ambiental mexicano, el asunto quedó por muchos años circunscrito a los círculos empresariales, en los que se consideraban diversas opciones de programas voluntarios. Naturalmente, al ser promovido desde la autoridad, el programa de auditoría era visto como el menos voluntario de los sistemas voluntarios. Así, se desarrolló una especie de rivalidad entre la auditoría y otros sistemas voluntarios, en particular la serie de normas ISO 14000, promovida por la Organización Internacional de Normalización (ISO), que es una organización privada de alcance global, a partir de cuyas normas se expiden certificaciones en diversos campos. Muchos voceros del sector privado piensan que la

²⁸⁷ De acuerdo con una publicación norteamericana especializada en asuntos ambientales, en 1995 la Agencia de Protección Ambiental de los E.U.A. (EPA, por sus siglas en inglés) había "comenzado una campaña para persuadir a las empresas norteamericanas [con instalaciones en México] a cumplir con el programa de auditorías voluntarias de Profepa" (*Mexican Environmental Business*, July 21, 1995.)

²⁸⁸ Véase el primer volumen de la colección Derecho y Política Ambiental, CCA, 1996.

adopción de esas normas resulta más ventajoso para las empresas, dado que son reconocidas internacionalmente.

Esa rivalidad llegó a un punto crítico cuando la primera instalación industrial mexicana recibió la certificación ISO 14000 (una parte de Altos Hornos de México, en Monclova) y se anunció con bombo y platillos que eso significaba que había rebasado con mucho el cumplimiento de la ley. Dos semanas más tarde, la Profepa aclararía públicamente que esa empresa, que también había ingresado al programa de auditorías ambientales, aún no había terminado con su plan de acción y que, por lo tanto, no se podía considerar que estuviese en pleno cumplimiento de sus obligaciones ambientales.²⁸⁹

Se hizo evidente, entonces, que la obtención del certificado ISO 14000 no era una garantía de cumplimiento de la ley. Lo único que acredita era que la instalación cuenta con un sistema de administración ambiental, es decir, que la empresa lleva a cabo determinados procedimientos, independientemente de si cumple con los aspectos sustantivos de las normas ambientales. En otras palabras, la ISO se refiere a la gestión y no a sus resultados, medidos en términos de carga ambiental.²⁹⁰ Se trata de un ejemplo de procedimentalización de la cuestión ambiental, esta vez con actores privados y no estatales.

Curiosamente, la misma rivalidad surgió en los Estados Unidos de América, donde la Environmental Protection Agency constataba que muchas empresas que obtenían el certificado de ISO 14000, en realidad tenían "problemas con la autoridad" encargada de hacer cumplir la ley. Esa coincidencia se hizo evidente como parte de la cooperación que se venía produciendo entre las autoridades ambientales de México y Estados Unidos, quienes descubrieron que tenían un problema común. En muy poco tiempo, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Comisión de Cooperación de América del Norte emitió una resolución en la que estableció, entre otras cosas, que "La adopción de un sistema de administración ambiental basado en el ISO no representa o garantiza el cumplimiento con los requerimientos legales y, de ninguna manera, impedirá que los gobiernos lleven a cabo las acciones para el cumplimiento de la legislación ambiental cuando se consideren convenientes" (CCA, 1998^a).

Cuando observamos a las opiniones de los empresarios, encontramos que para ellos sería mejor que los programas voluntarios estuviesen enteramente en manos de agentes privados. No es extraño que en una publicación del sector privado en la que se comparan las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de administración ambiental, se identifica, como una deficiencia de las auditorías promovidas por Profepa, el que el empresario "...con frecuencia tiende a ceder ante el temor que inspira la autoridad y por tanto a preferir las auditorías", por encima de otras opciones (Cespedes, 1999, 71). Evidentemente, esto que está formulado como una crítica, para los funcionarios de la Profepa resultó ser un elogio. Mientras hay quienes creen que la industria es capaz de transformar su desempeño ambiental tan sólo con mecanismos de mercado, hay otros para quienes aún es necesaria la amenaza del estado para que los destinatarios de las

²⁸⁹ *La Crónica*, 21 de Febrero de 1997.

²⁹⁰ Curiosamente, los expertos que expidieron el certificado de ISO 14000 a Altos Hornos de México, habían llegado a la conclusión de que la empresa estaba en cumplimiento de la ley, porque ¡había suscrito el convenio derivado de la auditoría ambiental con la Profepa!, por el que se comprometía a realizar un plan de acción que le faltaba mucho tiempo para concluir. Lo que significaba la existencia de ese convenio era simplemente que la autoridad le había dado un plazo para cumplir, no que lo hubiese logrado.

normas cumplan con ellas. Si en las empresas hay algún temor de la autoridad ambiental, eso significa que su presencia no es enteramente irrelevante.

En todo caso, el contraste entre las opiniones de los empresarios y las de los funcionarios hacía evidente que, hacia fines de los noventas, la discusión en torno a las auditorías ambientales estaba ya demasiado cerrada. Los académicos²⁹¹ y las ONGs no se habían interesado en el tema y la discusión, lejos de abarcar el conjunto del campo ambiental, estaba muy circunscrita a ciertos círculos profesionales²⁹². Los empresarios que preferían otros sistemas voluntarios de gestión ambiental, veían a la auditoría como un estorbo. Por su parte, quienes trabajaban en torno a la auditoría ambiental, desde funcionarios de la Profepa hasta los propios auditores (pasando desde luego por los empresarios que habían recibido un certificado de Industria Limpia), no estaban dispuestos a reconocer en ella más que los aspectos positivos. Por eso parecía razonable buscar una evaluación independiente por una organización que estuviese suficientemente distanciada de la gestión ambiental en México. Fue así como, en 1999, Profepa contactó al Departamento de Salud Ambiental de la Universidad de Harvard, para emprender una evaluación de la auditoría ambiental mexicana.

Después de un trabajo de campo, que incluyó la conformación de grupos de enfoque con participantes de los diferentes sectores, el estudio aportó algunos elementos interesantes. Por ejemplo, señaló deficiencias importantes en el programa - como la falta de un sistema adecuado de información y la ausencia de claridad en cuanto a los alcances y los procedimientos, en los que todo parecía quedar en manos del auditor o que significaban márgenes discrecionales demasiado amplios. Sin embargo, el balance general resultó a tal grado favorable, que al comparar a la auditoría ambiental con programas similares en otros países, concluyó que "no se pudo encontrar ningún otro programa en el mundo que ofreciera todos los rasgos que el Programa de Auditoría Ambiental Voluntaria ofrece a sus participantes" (HUSPH, 2000, 39). Consecuentemente, el estudio concluía recomendando que el programa continuase, que siguiese en manos de la Profepa y que se le incorporaran una serie de modificaciones, entre ellas la aprobación del Reglamento de la LGEEPA en materia de auditorías ambientales.

Pero ese es el punto de vista de unos expertos en gestión ambiental que pueden encuadrarse en la muy pragmática perspectiva de la modernización ecológica y a quienes no preocupa que la autoridad se abstenga de sancionar a las empresas que entran al programa. En el otro extremo, está la lectura de las ONGs, que suelen formular las expectativas más punitivas del campo ambiental, sobre todo cuando se trata de las empresas privadas. Es interesante hacer notar que las organizaciones como tales nunca se pronunciaron respecto de las auditorías ambientales. Más bien, lo que se llegó a conocer fue el punto de vista de los abogados que las representan. Por esos años, uno de los casos que más atención atrajo por parte de las ONGs ambientalistas, porque también atrajo la de

²⁹¹ Quizás el único académico que se ocupó de la cuestión fue José Luis Lezama, de El Colegio de México, que en varias de sus colaboraciones al periódico *Reforma* (como la del 15 de enero de 2001), mostraba las ventajas de la auditoría ambiental.

²⁹² Como evidencia de dicha indiferencia, el autor encontró un ejemplar del anuario *Industria Limpia 1997-1998*, que apenas dos años atrás había publicado la Profepa para hacer públicos los cambios en las empresas que habían obtenido el certificado, ¡en una tienda de libros usados! a unos cuatro dólares. Desde luego lo compró para que no se enterara nadie más.

las ONGs norteamericanas, fue un proyecto de la empresa Exportadora de Sal (ESSA) para construir una salinera en terrenos adyacentes a la Laguna de San Ignacio, uno de los santuarios que la ballena gris visita durante el invierno, cuando huye de las frías aguas del Pacífico Norte.

La existencia de fondos internacionales para apoyar la campaña en contra del proyecto de la salinera hizo posible que los abogados de las ONGs mexicanas descubrieran en qué consistían las auditorías ambientales, las que como hemos visto sólo se habían discutido en los medios empresariales. Fue así como, siete años después de iniciado el programa, se percataron de que la Profepa se abstenía de ejercer acciones punitivas en contra de las empresas que emprendían una auditoría ambiental voluntaria. La imaginación jurídica no se detuvo ante tal descubrimiento, e inmediatamente dio lugar a la presentación de una denuncia ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam, hoy Secretaría de la Función Pública), para que los funcionarios de la Profepa involucrados en el programa fuesen sancionados de acuerdo a la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos, alegando que si la autoridad toma conocimiento de una infracción a la ley, no puede dejar de sancionarla, aunque el responsable se comprometa a un desempeño ambiental más exigente que el de la propia ley. Así por ejemplo, la denuncia argumentaba que

...en lugar de cumplir la ley y las sanciones en ella previstas, y de denunciar los delitos identificados ante el Ministerio Público Federal... [la Profepa] negligentemente se limitó a celebrar un Convenio de Concertación para 'convenir' con la empresa el cumplimiento futuro de obligaciones que, de todas formas, estaba obligada a realizar por ministerio de ley, manteniéndola hasta la fecha en una situación de franca impunidad, con lo que muy posiblemente incurrió en responsabilidad administrativa y penal, por haberse abstenido de cumplir con su obligación de aplicar las sanciones marcadas por la ley, conductas que podrían configurar el delito de 'ejercicio indebido del servicio público' y el 'delito contra la administración de justicia cometido por servidores públicos'²⁹³

La Secodam desestimó la denuncia sin entrar al fondo de la misma. Resultó que, mientras llevaba a cabo el plan de acción previsto en la auditoría, la empresa había ocasionado un par de derrames de salmuera hacia una de las lagunas costeras cercanas a sus instalaciones en Guerrero Negro, lo que produjo diversos daños a la flora y la fauna silvestres, que fueron denunciados por alguna organización local. En virtud de que esos derrames sí fueron objeto de sanciones por parte de la Profepa, la Secodam encontró que carecía de fundamento la acusación de que la autoridad no había sancionado a la empresa.²⁹⁴ A pesar de ello, la Secodam nunca aclaró si los funcionarios violaban la ley con el programa de auditorías ambientales tal como se venía realizando.²⁹⁵

²⁹³ Denuncia presentada ante el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo el 25 de febrero de 2000 por los abogados Gustavo Alanís y Alberto Székely en contra del Procurador Federal de Protección al Ambiente, Antonio Azuela de la Cueva, "así como el personal administrativo a su cargo".

²⁹⁴ Acuerdo del Contralor Interno de la Semarnap del 13 de junio de 2000.

²⁹⁵ Por cierto, si en lugar de escoger el caso de ESSA nuestros abogados se hubiesen interesado por el de MetMex Peñoles, hubiesen encontrado un problema mucho más real, es decir, que se había presentado una denuncia que no fue atendida. Pero el litigio ambiental "de interés público" parece seguir las agendas de las grandes ONGs internacionales y no el de los problemas más graves que afectan a los humanos.

En todo caso, la denuncia es una buena muestra del modo en que opera la mentalidad punitiva dentro de la lógica del orden jurídico. En esa lógica, ya no se trata de cambiar el desempeño ambiental de las empresas, que es el motivo original de la ley, sino de que ella se cumpla de una manera punitiva, aún si esa forma de cumplimiento de la ley dificulta la obtención de los resultados ambientales originalmente deseados. Es interesante notar que con la denuncia se pone bajo cuestionamiento no sólo la legalidad de la acción aislada de un funcionario en un caso particular, sino del programa de auditorías ambientales en su conjunto, es decir, el de las reglas pactadas entre la autoridad ambiental y las empresas responsables del sesenta por ciento del producto industrial del país. Como he dicho, todas las auditorías que para entonces se habían emprendido implicaban una tregua en lo que se refiere a la imposición de sanciones, a cambio de la disposición por parte de las empresas de invertir más (mucho más) en acciones ambientales de lo que estaban obligadas por la normatividad vigente. En la lógica de la denuncia, con la que por cierto han coincidido al menos otras dos opiniones jurídicas²⁹⁶, se produce una enorme paradoja: el programa que ha generado los más altos niveles de cumplimiento de la normativa ambiental ha sido calificado como una violación sistemática de la propia ley ambiental. Lo interesante de este punto de vista jurídico es que no se hace cargo ni de esa paradoja, ni del hecho de que en ninguna parte del mundo se ha aplicado a rajatabla la ley ambiental en los primeros años de su vigencia. Desde luego, ese punto de vista tiene una solución para el dilema: mientras la autoridad no se entera de las violaciones a la ley no estará obligada a sancionarlas. Duermen tranquilos los funcionarios que nada temen porque nada saben.

¿Y alguien tiene "la" razón?

Antes de emprender una recapitulación general de los rasgos más sobresalientes de la aplicación de la ley ambiental en México tal como la he descrito hasta aquí, así como de reflexionar sobre lo que ello significa para los diferentes actores en el campo ambiental, resulta oportuno hacer algunas aclaraciones sobre el contraste que he identificado entre las expectativas punitivas y las correctivas. Ciertamente, desde una mentalidad pragmática es fácil caer en la tentación de calificar a las primeras como intrínsecamente irracionales. Sin embargo, es preciso reconocer que existen al menos tres argumentos para no caer en esa simplificación.

En primer lugar, hay que recordar que la mentalidad punitiva no tiene el monopolio de la irracionalidad. El hecho de que sea la dominación racional - legal el horizonte cultural en el que se mueve el funcionario y el experto que tratan de evitar el castigo irracional, no significa que sus soluciones sean siempre las más racionales. Significa solamente que están en principio obligados a explicar sus estrategias en esos términos. El que cumplan esa obligación es otra cosa, como he mostrado más arriba al referirme a la forma en que Profepa da contestación a las denuncias populares. Son muchos los casos en los que resultan evidentes los errores garrafales que se pueden cometer desde la tecnoburocracia.

En segundo lugar, es bien sabido que el castigo puede tener un carácter disuasivo y que, por lo tanto, puede ser utilizado como parte de una estrategia pragmática y no sólo con un irracional ánimo de venganza. Ya he señalado que un autor como Gary Becker, que no se puede asociar con ningún tipo de sentimentalismo visionario, ha visto en la amenaza del

²⁹⁶ Nos referimos a los trabajos de J.J. González Márquez (1997) y de Tanla García (2001).

castigo un factor fundamental en el cumplimiento de la ley, lo que debería ser suficiente para reconocer que también desde una perspectiva de elección racional el castigo puede tener un lugar en un arreglo institucional, sin que ello implique un ánimo vengativo en contra de los infractores.

Finalmente, no debe olvidarse que la imposición de castigos ejemplares puede generar más legitimidad que docenas de cuadros y gráficas mostrando el descenso de una serie cualquiera de indicadores genéricos. Al decir esto no trato de restar importancia al hecho de que la mentalidad punitiva tiende a hacer invisibles, o al menos a opacar, los procesos en los que el cumplimiento de la ley produce resultados favorables al ambiente y que, en particular, obscurece los contrastes entre quienes asumen la responsabilidad de cumplir con la ley y quienes simplemente apuestan a que no se produzca una visita de inspección que "obligue" a la autoridad a sancionarlas. Lo que digo es que el ciudadano que sigue los acontecimientos con mirada fría y disposición analítica es mucho menos frecuente que el que ve la gestión ambiental como un espectáculo en el que unos tienen que pagar por sus faltas. Por lo demás, esa necesidad forense, que parece ser mucho más importante que la necesidad de razones, cifras y tendencias, no es algo raro en la práctica jurídica de cualquier país occidental. Como dijera un juez estadounidense a propósito de los conflictos de usos del suelo, "la ley no puede hacer a un lado la importancia real de lo lógico en los asuntos humanos".²⁹⁷

En todo caso, he tratado de presentar elementos para ilustrar que la tensión predominante en la discusión ambiental (antes de entrar al terreno del derecho) que es la tensión entre las mentalidades visionarias y las pragmáticas, se transforma en una tensión entre una mentalidad punitiva y una correctiva cuando se juridifica. Podemos utilizar las categorías de la antropología (que ve en el derecho una esfera con su propia mitología), o de la sociología (y referirnos a la diferenciación funcional). Lo importante es reconocer que la enorme dificultad que experimentamos para traducir ciertas aspiraciones al lenguaje de la ley y luego a la práctica jurídica, es muy propia de las sociedades modernas. Hemos visto algunas pequeñas muestras de esto. Los oficios incomprensibles de la Profepa o los argumentos excéntricos de los abogados ambientalistas pueden parecer, ante la mirada de muchos, como muestras del surrealismo mexicano, pero lo cierto es que, muy a pesar de ese narcisismo, ellas no son más que las típicas distorsiones que se pueden producir en cualquier orden jurídico moderno. A continuación intentaré un recuento más sistemático de ello.

CINCO RASGOS DE LA PRÁCTICA JURÍDICA AMBIENTAL MEXICANA

De lo expuesto hasta aquí, podemos señalar cinco rasgos que caracterizan la aplicación de la ley ambiental en México. En el recuento que sigue no sólo trato de describirlos, sino también de superar la distinción entre el derecho ambiental y su aplicación, como si fuesen mundos distintos. Hacer cumplir la ley no es un asunto externo al orden jurídico, es un momento más del proceso de juridificación. Observar este momento es una forma de reconocer tanto el derecho ambiental realmente existente, como la forma en que los actores del campo ambiental pueden darle sentido.

²⁹⁷ Opinión expresada en Goldman contra Crowther, citada por Babcock, 1966, 19.

Eficacia desigual

De cualquier orden jurídico puede esperarse una eficacia desigual. Así como de una sociedad a otra es posible encontrar diferentes niveles de cumplimiento de la ley, dentro de una misma sociedad sería sumamente extraño constatar que todas las obligaciones que son parte del orden jurídico se cumplen en la misma medida. La existencia de lo que conocemos como el crimen organizado en prácticamente todas las sociedades debería ser suficiente para ilustrar este punto. Lo que me interesa destacar aquí es el sesgo específico que caracteriza al desigual cumplimiento de la normativa ambiental en México, así como su significado para los actores del campo ambiental. Me refiero a la diferencia abismal, que ya consigné en capítulos anteriores, que existe en los niveles de cumplimiento de la ley en el contexto de las empresas (públicas y privadas) en contraste con los que se registran en el contexto de las comunidades urbanas y de las comunidades campesinas. Asimismo, quiero hacer hincapié en que las enormes dificultades que existen para cumplir y hacer cumplir la ley en los últimos dos contextos, están íntimamente relacionadas con la debilidad de las instituciones de gobierno en el plano local, así como a los bajos niveles de desarrollo económico que se observan tanto en el medio urbano como en el rural.

Hemos visto, en el primer apartado de este capítulo, que el incumplimiento de la ley ambiental es más importante, tanto por sus dimensiones como por sus efectos en el deterioro del medio, en tres tipos de fenómenos: la deforestación, la contaminación del agua y la generación de desechos sólidos. En cuanto a la primera, he hecho notar las enormes dificultades que tiene el municipio como espacio institucional para la sustitución de las prácticas que hoy en día conducen a la pérdida de los bosques, por otras que hagan posible una utilización sustentable de los recursos forestales.

Ahora bien, los problemas de cumplimiento de la normativa ambiental en modo alguno se limitan al mundo rural. Los otros dos grandes problemas tienen que ver precisamente con procesos urbanos: la contaminación del agua y la generación de residuos sólidos, por alguna razón denominados "municipales". En todo caso, esa dificultad que tienen las comunidades urbanas para cumplir con las normas ambientales está también relacionada con la debilidad del poder local, en particular para cobrar impuestos. A esto debemos añadir que, para que sea posible cobrar impuestos tiene que haber excedentes económicos. No se sabe de una sociedad urbana predominantemente pobre que tenga la capacidad financiera de dar un tratamiento adecuado a sus descargas domésticas. Pero no puedo dejar de señalar, aunque sea de paso, que aprovechando el río revuelto que provoca el desarreglo institucional prevaleciente en materia de agua, no sólo las ciudades han dejado de cumplir la normativa ambiental, sino que muchas empresas también se han beneficiado de esa posibilidad. A pesar de que cuentan con la capacidad para tratar sus descargas, la definición jurídica prevaleciente les permite colocarse en la misma situación de los centros urbanos. He aquí una de las distorsiones más evidentes que podemos atribuir al modo en que está juridificada la cuestión ambiental en México.

En todo caso, el punto central aquí consiste en contrastar los niveles de cumplimiento de las empresas respecto de las ciudades y las comunidades rurales. Sin embargo, cuando digo que en el contexto de las empresas se observan mayores niveles de cumplimiento, todavía no empleo a elogiarlas. Eso sólo significa que en las ciudades y las comunidades rurales los niveles son extremadamente bajos. El hecho de que las acciones de la Profepa, junto con otros factores, hayan traído consigo un importante aumento en el cumplimiento

de la ley por parte de las empresas, no significa que se hayan obtenido altos niveles. De hecho, existen sectores de actividad en los cuales los niveles de desempeño son notablemente mediocres, y no puede dejar de señalarse que un tercio de las medidas correctivas ordenadas a las empresas por la Profepa en la zona metropolitana de la Ciudad de México para atender sus irregularidades, fueron ignoradas por las propias empresas.

Obviamente, el asunto puede ser presentado como el vaso medio lleno o medio vacío. Pero me parece evidente que, si en algún contexto ha habido progresos evidentes, es en de las empresas del sector formal que se mantienen en actividad. A pesar de ello, esos cambios sólo son registrados excepcionalmente. No debe sorprendernos que, en ciertos rincones del núcleo duro del ambientalismo, las empresas, sobre todo las extranjeras, sean señaladas como las primeras responsables del deterioro ambiental en México. Es verdad que, en un momento tan importante como las vísperas de un cambio de administración federal, un grupo de ciudadanos interesados y expertos en medio ambiente (el "G25"), declaraba que en los años anteriores se había producido una "disminución de las emisiones industriales a partir de un progreso comprobado en el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las empresas" (G25, 2000, 12). Pero ese reconocimiento constituye una excepción en el discurso dominante en el campo ambiental, donde suele repetirse, sin matiz alguno, que en México la legislación ambiental simple y sencillamente no se cumple.

Esa dificultad para registrar los cambios ocurridos en el contexto de las empresas es una clara manifestación de la mentalidad visionaria: reconocer que puede haber cambios importantes en los efectos ambientales de la moderna actividad industrial, sin un cambio radical de las instituciones propias de la modernidad va en contra de uno de los componentes de dicha mentalidad, para la cual sólo aquello que apunta hacia un cambio de modelo civilizatorio vale la pena de ser registrado. Aceptar que es posible reducir de manera importante la generación de contaminantes con sólo recurrir a tecnología ya conocida es un anticlímax que pocos en el núcleo duro del ambientalismo están dispuestos a aceptar. Quien lo hace, como Bjorn Lomborg, ex miembro de Greenpeace, (Lomborg, 2000) corre el riesgo de ser señalado como un converso.

Fragmentación

La fragmentación es uno de los rasgos más característicos de las instituciones propias de la modernidad. Es algo que las propias mentalidades modernas han tratado de erradicar. Quienes diseñan políticas públicas suelen aspirar a la integralidad; los académicos valoran la interdisciplinariedad; los ciudadanos se rebelan cotidianamente contra las inconsistencias que resultan de la distribución de las tareas públicas en diferentes organismos gubernamentales o, para decirlo más directamente, odian tener que acudir al tantas ventanillas. Una parte nada despreciable del malestar cultural del que es portador el núcleo duro del ambientalismo, tiene que ver con la experiencia de vivir en un mundo fragmentado, en el que la burocracia es la manifestación más evidente de esa fragmentación. De hecho, una de las explicaciones sociológicas más agudas de la revuelta antimoderna (que incluye buena parte del movimiento ambientalista) tiene que ver precisamente con la fragmentación burocrática (Berger et al., 1974).

La fragmentación de la gestión ambiental es, *hasta cierto punto*, inevitable. Aún cuando el aparato gubernamental en su conjunto pudiese convertirse en portador de políticas

ambientales coherentes, todavía quedaría la fragmentación derivada de la existencia de diferentes niveles (geográficos) de gobierno. La esfera local de Intervención obedece a una lógica distinta de la regional y la nacional (por no mencionar la dimensión Internacional). Más aún, uno de los pilares de las doctrinas constitucionales en las que está fundada la organización de los estados modernos es la de fragmentar el poder público, como una técnica para limitarlo. Sin embargo, reconocer el carácter inevitable de la fragmentación no significa afirmar que todas las formas de fragmentación son inevitables ni, por supuesto, desconocer que algunas de ellas pueden resultar grotescas.

En el caso de México, además de la centralización de atribuciones en el Poder Ejecutivo Federal, de la que me ocuparé más adelante y que significa para la sensibilidad contemporánea un tipo de fragmentación inadmisibles, son tres los rasgos más llamativos que adquiere la fragmentación de la aplicación de la ley ambiental:

- El tema en el que se dan las violaciones más generalizadas de la normativa ambiental, es decir, la contaminación del agua, queda fuera del ámbito de competencia de la principal entidad gubernamental encargada de aplicar la ley ambiental, es decir, de la Profepa;
- El procedimiento de denuncia popular y el procedimiento de verificación administrativa están en lo fundamental separados entre sí, lo que tiende a marginar a los denunciantes de lo que ocurre en los momentos cruciales de la aplicación de la ley; y
- La existencia misma de la Profepa, como entidad administrativa especializada en la aplicación de la ley, representa una fragmentación de la gestión ambiental que, paradójicamente, algunos actores sociales relevantes (y no sólo los funcionarios públicos) tienden a profundizar.

Antes de explicar las implicaciones de cada una de estas cuestiones, conviene señalar que no estoy tratando de agotar el catálogo de las formas de fragmentación presentes en el derecho ambiental mexicano. He omitido una de las más extrañas, que es la existencia de un sistema planeación territorial (el ordenamiento ecológico del territorio) separado de la planeación de los asentamientos humanos, en virtud de que estoy analizando solamente la fragmentación de los procedimientos de aplicación de la ley.

La exclusión de la Profepa respecto de la vigilancia de las descargas tiene que ver con la fuerza política (y sobre todo gremial) de la Comisión Nacional del Agua. Esto que en el organigrama aparece como un simple organismo desconcentrado más del sector de la administración pública federal encargado de la cuestión ambiental, es en realidad uno de los organismos más poderosos del gobierno federal en su conjunto. Es lo que queda de lo que llegó a ser toda una Secretaría de Estado, la de Recursos Hidráulicos y que terminó siendo, formalmente, un mero apéndice de algo más importante - la Semarnap, hoy Semarnat. Lo cierto es que con sus más de veinte mil trabajadores y con la enorme responsabilidad de administrar el sistema hidráulico nacional, la Conagua tiene un peso específico mayor del de muchas secretarías de estado, incluyendo desde luego aquella a la que jurídicamente pertenece. Así como la Semarnap fue creada con la idea de hacer un manejo integral de los asuntos ambientales y de los recursos naturales, la Conagua había sido creada en 1997 como el organismo ideal para lograr un manejo (también "Integral") del agua, incluyendo desde su provisión hasta el cuidado de su calidad. Así, cuando se creó la Semarnap a fines de 1994, con lo cual la Profepa absorbería todas las funciones de vigilancia del sector nascente, reuniendo por primera vez la agenda verde y la agenda gris,

aparecía un dilema: se rompía la integralidad del manejo del agua o la de la aplicación de la ley. El lado más fuerte de la ecuación prevaleció y, aún después de la transformación de la Semarnap en Semarnat, con el inicio de la administración de Vicente Fox, la Conagua sigue manteniendo la atribución de vigilar las descargas que se vierten a cuerpos de agua nacionales. Es muy interesante hacer notar que la razón que se esgrimió para no transferir a la Profepa esas atribuciones fue la "unidad del gremio" (de los Ingenieros hidráulicos).

298

Las consecuencias de esa fragmentación son difíciles de calcular, pero lo cierto es que la Conagua rara vez realiza acciones de aplicación de la ley equivalentes a las de la Profepa (como las clausuras y el dictado de medidas a las que me referí en la sección anterior) o al menos lo hace de manera extremadamente discreta. Más adelante volveré al contraste entre las descargas de las industrias y las de los centros de población. Por ahora lo que puedo señalar como una consecuencia de la fragmentación jurídica y burocrática que supone la división de competencias entre la Conagua y la Profepa, es que desde el punto de vista de las empresas, existe una posibilidad nada despreciable de que las violaciones en materia de aire y de residuos peligrosos sean sancionadas, mientras que las violaciones en materia de contaminación del agua no sean objeto de acciones importantes. El hecho de que no existan reportes oficiales de la aplicación de la normatividad en materia de contaminación del agua es sumamente elocuente.

Ahora bien, nada de esto significa que la fragmentación institucional sea una realidad inflexible. Por eso comencé esta sección diciendo que ella es inevitable "hasta cierto punto". Cuál es ese punto es una de las cuestiones que debo dejar abiertas. Como vimos en el apartado anterior, las auditorías ambientales voluntarias, en la medida en que se proponen atacar todos los problemas de una instalación (con la pretensión evidente de ser integrales) no podían dejar de lado el tema del agua. Así, sin demasiado esfuerzo, la Profepa suscribió un convenio con la Conagua a mediados de 1996 en el que la segunda daba por buenos los parámetros en materia de agua que se establecieron a través de las auditorías ambientales. De ese modo, las 1700 instalaciones que entraron al programa, y que como he dicho eran responsables de más del 60 % del producto bruto industrial del país, adoptaron de manera convencional los parámetros que sugirieron los auditores. Esto significa que las auditorías ambientales son un ejemplo de manejo ambiental integral sin expresiones heróicas de ningún tipo. En todo caso, es evidente que la fragmentación de la vigilancia del cumplimiento de la ley dentro de la propia administración pública hace que el panorama del cumplimiento de la ley ambiental, incluso dentro de un mismo sector como la industria, resulte sumamente opaco. La falta de información da como resultado que ni siquiera quien ha estado a cargo de la Profepa puede tener una idea siquiera aproximada del tema en su conjunto. No debe sorprender a nadie que para el ciudadano interesado, incluso para el más atento, sea prácticamente imposible formarse una opinión propia.

La segunda fuente de fragmentación tiene que ver con el procedimiento de denuncia popular que, como hemos visto, está por virtud de la ley completamente desvinculado del procedimiento a través del cual la autoridad administrativa hace valer la ley. Esa desvinculación representa una de las paradojas de nuestro tema: mientras la denuncia es el procedimiento más importante a través del cual los actores no gubernamentales movilizan a la autoridad, corrigiendo así algunos de los sesgos que tendría la actividad de

²⁹⁸ Entrevista de AAC con el Director General de la Conagua, enero de 1995.

la misma si se dejase a su propia inercia, el procedimiento mantiene a los denunciantes sistemáticamente excluidos de la posibilidad de recibir información completa sobre lo que pasa en el procedimiento de verificación. Todo depende de la buena voluntad del funcionario, que no suele ser portador de una cultura de rendición de cuentas como la que se requeriría para que los denunciantes viesen los resultados de sus gestiones.

La tercera fuente de fragmentación es una que ciertos actores sociales tienden a profundizar por el tipo de expectativas y demandas que expresan en el debate público. Me refiero al hecho de que las funciones tendientes a hacer cumplir la normatividad están separadas del resto de las funciones de la gestión ambiental, es decir, a la existencia misma de un organismo como la Profepa. Claramente, esa especialización tiene ventajas evidentes. Tanto así que es muy posible que no haya otro país de características similares a las de México que haya registrado avances comparables en cumplimiento de la ley ambiental un tiempo tan corto. México es probablemente el único país del mundo subdesarrollado cuyos resultados en este terreno son reconocidas internacionalmente²⁹⁹. Esto es así porque cualquier maquinaria burocrática con poderes amplios para actuar directamente, esto es sin necesidad de la intervención de un juez, que además llega a operar en forma rutinaria, termina por dejar una huella en el terreno donde actúa, sobre todo en un contexto favorable como el que creó la preocupación ambiental norteamericana durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pero esa misma especialización también trae consigo los riesgos de la fragmentación. Los problemas de falta de coordinación entre la Profepa y las demás agencias del sector ambiental han sido reconocidos por quienes han examinado el arreglo institucional mexicano desde la perspectiva de la eficiencia administrativa (Glugale y otros, 2001, 125). Esto se debe a que, como hemos visto, no es evidente que la función de hacer cumplir la ley se pueda realizar en forma automática y separada del propio proceso normativo; más bien, los dilemas que enfrenta la aplicación de las normas suelen ser los mismos que los de su propia formación. Si esos dilemas se tienen que enfrentar por dos instancias distintas, las posibilidades de crear políticas ambientales contradictorias son evidentes.³⁰⁰

A pesar de que aplicar la norma implica, con mucha frecuencia, tomar decisiones de política ambiental, en el campo ambiental mexicano las percepciones dominantes tienden a profundizar aún más la fragmentación entre Profepa y el resto del sector ambiental. Cuando revisamos las propuestas que han surgido en México respecto de la Profepa desde fuera del aparato gubernamental, encontramos que nadie ha propuesto que ella trabaje más integrada a los ritmos y lineamientos de la Secretaría de la que forma parte. Al contrario: las propuestas consisten en darle mayor autonomía. ¿Porqué?

Sin duda seducidos por el éxito del Instituto Federal Electoral, cuya autonomía ha sido un elemento central en la transición democrática del sistema político mexicano, los participantes en el debate ambiental han visto en la autonomía de la Profepa el cambio

²⁹⁹ Es eso lo que arrojan los reportes de la Red Internacional de Cumplimiento y Aplicación de la Ley Ambiental (INECE, por sus siglas en inglés). Esa organización fue creada a mediados de los años noventa bajo los auspicios de las autoridades ambientales de los Países Bajos, los Estados Unidos de América y el Banco Mundial. Véase INECE, 1997, 1998, 2000 y 2002.

³⁰⁰ En los EUA, suele reconocerse que la aplicación forzosa de la ley (el *enforcement*) "es sólo una entre muchas herramientas al alcance de los organismos gubernamentales para atacar los problemas ambientales. Los Estados (de la unión americana) no creen que la aplicación forzosa de la ley puede o debe separarse de las otras herramientas o ponderarse de manera independiente" (Garret, 1998, 223-224).

que se requiere para mejorar el cumplimiento de la ley ambiental. Entre 1998 y 1999 los dos partidos de oposición más importantes de entonces, el PAN y el PRD, cada uno por su parte, presentaron al Congreso de la Unión iniciativas de reformas legales para hacer de la Profepa un órgano autónomo del Poder Ejecutivo. Sin mediar evaluación alguna de la abundante información que ya para entonces existía sobre los alcances y los límites de la aplicación de la normativa ambiental, y sin reparar que México es el único país que cuenta con un organismo especializado en la aplicación de la ley, y sobre todo sin considerar la alternativa de ampliar los canales de acceso al Poder Judicial para dar curso a conflictos ambientales, los actores políticos del momento impulsaron la mencionada autonomía como la única vía para lograr el cumplimiento de la ley.

Al margen de los argumentos que se pueden esgrimir de un lado y del otro,³⁰¹ lo cierto es que esa insistencia por la autonomía de la Profepa revela la importancia de la mentalidad punitiva en el campo ambiental mexicano. Lejos de reconocer que la operación de un organismo como la Profepa puede conducir a que la ley cumpla sus propósitos anunciados, es decir mejorar el ambiente mediante el cumplimiento de la ley, el énfasis se coloca en el significado predominantemente punitivo de esa operación. La "necesidad forense" que, como vimos en el capítulo primero, la antropología ha encontrado tanto en las sociedades premodernas como en las modernas (Douglas, 1994, 24); es decir, la necesidad de colocar las calamidades en un ámbito especial (el foro del derecho) parece operar como el impulso primordial de una obsesión sancionadora que trata de imponer su lógica sobre las expectativas correctivas propias de una visión tecnocrática de la gestión ambiental. Así, terminan confluyendo la visión de los creadores de la Profepa como órgano técnico especializado con las visiones punitivas de muchas organizaciones ambientalistas. La aplicación de la ley se vuelve un asunto en sí mismo.

Es así como podemos apreciar la paradoja de la fragmentación institucional del tema ambiental en México. Mientras por un lado las tres formas de fragmentación que he señalado tienden a hacer incomprensible, para quienes la ven desde fuera, lo que ocurre en la práctica de la aplicación de la ley ambiental, al mismo tiempo existen rasgos culturales que desde el propio campo ambiental empujan hacia dicha fragmentación. Pareciera que la mentalidad punitiva (tanto dentro como fuera de los aparatos gubernamentales) predomina cuando se trata de pensar en la aplicación de la ley; esto es, pareciera que el predominio de esa mentalidad es uno de los efectos más notables de la juridificación de la cuestión ambiental.

Obviamente, desde la perspectiva de la doctrina constitucional, la fragmentación puede tener un sentido positivo, cuando se mira la función de juzgar-para-castigar como algo distinto a la función administrativa orientada a fines prácticos. Pero entonces estaríamos hablando nada menos que de la autonomía del Poder Judicial, que es un elemento fundamental de los estados modernos. Lo cierto es que hasta ahora, los actores sociales, sobre todo los que operan desde los partidos políticos, no parecen haber reparado en que aumentar el poder autónomo de la Profepa significa reducir el del Poder Judicial. El hecho de que, por el contrario, los abogados de las ONGs, atraídos por el modelo norteamericano, sí hayan promovido reformas para ampliar el acceso al Poder Judicial, es una ilustración más de que, dentro del propio campo ambiental suelen surgir diferencias importantes.

³⁰¹ Para una explicación más amplia de los problemas que puede generar la autonomía de la Profepa, véase Semarnap, 2000.

Centralismo

Hay algo en todo orden jurídico, y no únicamente en los de las sociedades modernas, que cuesta trabajo designar con una sola palabra. Me refiero al hecho de que, desde el punto de vista de la experiencia humana, las normas jurídicas se imponen desde fuera, a través de procedimientos que controlan otros, es decir los que gobiernan. Por mucho que nos acerquemos al ideal donde los ciudadanos participan activamente en la construcción del orden jurídico, la complejidad y el tamaño de las sociedades contemporáneas hace muy difícil que, al final, podamos experimentar una sensación de identidad con el conjunto de normas y aparatos que conforman el estado. Esa es una de las formas más evidentes que adopta la separación entre el estado y la sociedad. Que lo estatal, y por lo tanto lo jurídico, nos resulte extraño, ajeno, es una circunstancia que ha estado presente a lo largo de la historia del pensamiento político. En tiempos modernos, ocupa un lugar central desde Kant, que como sabemos distinguía al derecho de la moral por su carácter heterónomo, hasta Habermas, para quien el problema principal que los sistemas (como el jurídico) es que tienden a "colonizar el mundo de la vida" (Habermas, 1987), y no se diga en Rousseau, que inaugura la revuelta moderna en contra de esa extrañeza.

Evidentemente, esa distancia no se presenta de la misma manera en todas las sociedades. No sólo el grado (si es que esto se pudiera pesar y medir), sino el tipo de distancia que se establece entre las personas y las instituciones es sumamente variable, incluso dentro de un mismo país. Antes de describir los rasgos que en este sentido distinguen al derecho ambiental mexicano de otros, me parece útil señalar que esa distancia es una fuente importante de malestar cultural en las sociedades contemporáneas y que una de las opciones políticas más socorridas para acortarla es la descentralización. Con ella se trata de construir un orden en el que los individuos puedan intervenir de la manera más directa posible en la mayor cantidad de asuntos posibles. No es este el lugar para analizar la amplia variedad de posturas que confluyen hacia la descentralización, que van desde el Banco Mundial hasta el comunitarismo más antiestatista. Simplemente trato de hacer notar que la descentralización sería la antípoda de lo que estoy señalando aquí como uno de los rasgos más fuertes del derecho ambiental en México: la centralización de las funciones, particularmente de las que sí se ejercen, en el Poder Ejecutivo Federal. Al mismo tiempo, conviene recordar que la distancia que suele separar a los ciudadanos del gobierno en este arreglo institucional se ve agravada por los problemas de comunicación que a veces hacen ilegibles las acciones de la autoridad.

Para ponderar las implicaciones de ese centralismo a la mexicana, conviene señalar sus dos aspectos fundamentales: primero, en relación con los poderes subnacionales (estados y municipios) y, segundo, respecto del Poder Judicial. Cuando se ven juntos ambos aspectos, es difícil encontrar en el mundo occidental (Incluyendo a América Latina) un estado donde la gestión ambiental se encuentre tan centralizada como en México. La gran paradoja que tenemos enfrente es que los actores no gubernamentales no sólo no han tratado de combatir el centralismo, sino que se han opuesto a algunas de las iniciativas más importantes de descentralización que se han presentado en los últimos años. Pero veamos primero los componentes del problema.

Cuando uno revisa en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, ella no parece particularmente centralista. Más aún, desde 1996 les otorga a los Municipios una

atribución que hasta entonces no se había precisado a qué orden de gobierno corresponde. Me refiero a la regulación de los usos del suelo en el ámbito rural.³⁰² Asimismo, a ellos se otorgan facultades para controlar la generación de basura no peligrosa y las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje en los centros urbanos. El que queda muy corto de atribuciones importantes es, por cierto el nivel de los gobiernos estatales, pero no me ocuparé ahora de esa cuestión.

Por las razones que sean, los Estados y los Municipios ejercen de una manera más bien pobre, para decirlo suavemente, las atribuciones que les toca en el reparto de la LGEEPA. Los únicos ordenamientos ecológicos territoriales que se han expedido (en el Corredor Cancún - Tulúm y en Los Cabos) han sido promovidos por el gobierno federal. Existen algunas experiencias exitosas en el manejo de la basura municipal y otras en el tratamiento de las descargas. Pero siguen siendo excepcionales. En todo caso, no estoy tratando de responsabilizar a las autoridades municipales por los limitados alcances de su gestión. Se trata simplemente de reconocer que en lo que se refiere a la aplicación de la ley ambiental, lo (poco o mucho) que ha ocurrido, se ha concentrado en el gobierno federal. Si tenemos en mente los indicadores que he presentado a lo largo de este capítulo, el hecho es que nada indica que los gobiernos locales hayan desplegado una actividad punitiva ni correctiva equiparable a la del gobierno federal.

En el siguiente capítulo veremos las dificultades que han tenido las comunidades municipales para ejercer las atribuciones que les otorga la Constitución y la legislación ambiental. En particular, en el caso del municipio de Guadalcázar, en San Luis Potosí, podremos apreciar que, en lugar de ejercer actos de autoridad para impedir la construcción de un confinamiento de residuos peligrosos que no había obtenido la licencia de construcción respectiva (es decir, en vez de hacer efectiva una clausura o una medida equivalente) la presidencia municipal optó por impugnar los actos del gobierno federal mediante un juicio de amparo, es decir, mediante el procedimiento que en el derecho mexicano tienen los gobernados, no los gobernantes. Por cierto, también en situaciones tan diferentes como las de Torreón (MetMex Peñoles) y Tepoztlán (un proyecto de Club de Golf) podemos encontrar manifestaciones evidentes de la debilidad del municipio para procesar los conflictos ambientales.

En todo caso, cuando digo que las autoridades locales no han desplegado actividades que se puedan equiparar a las del gobierno federal en lo que se refiere a hacer cumplir la ley ambiental, ello no es necesariamente un elogio del gobierno federal, es simplemente la constatación de la debilidad del poder local. De hecho, el que la aplicación de la ley ambiental en México esté concentrada fundamentalmente en la Profepa no es un rasgo exclusivo de la aplicación de la ley, sino de una gran parte de la gestión ambiental en México. Baste recordar, como un indicador muy revelador, que en México se tienen que someter a la consideración de las autoridades ambientales federales un promedio de mil proyectos al año para su evaluación de Impacto ambiental, mientras que en Estados Unidos, con una economía muchas veces mayor, el número de proyectos que se someten a una EIA es de aproximadamente la mitad.

³⁰² Se trata de un proceso que se había iniciado mucho antes, desde la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, y que evidentemente ha tomado demasiado tiempo para convertirse en una práctica gubernamental verdaderamente institucionalizada.

Para quienes pugnan por la descentralización a toda costa, puede resultar desconcertante que las ONGs mexicanas, al menos en aquellos años, no sólo no desplegaron iniciativa alguna para impulsar la descentralización de la gestión ambiental durante toda la década de los noventa. Cuando del gobierno federal surgió la iniciativa de descentralizar algunos de los procedimientos de impacto ambiental, ello originó una protesta que profundizó las distancias entre las ONGs y la Semarnap en torno a la reforma a la legislación ambiental. Como vimos en el cuarto capítulo, las ONGs protestaron en contra del proyecto de reforma legislativa porque según ellas, "abdica [ba] las atribuciones de la federación sobre los asuntos ambientales de alcance nacional para supuestamente transferirlas a los estados... con apoyo en un inverosímil concepto de 'descentralización' y de 'nuevo federalismo', y creando vacíos de autoridad."³⁰³ En contra del discurso dominante de las ONGs a nivel global y yendo en contra de lo que ya podemos llamar el consenso de Porto Alegre, las ONGs pudieron defender exitosamente el centralismo mexicano. Me arriesgo también a ir contra la corriente, porque pienso que tenían razón. La desconfianza que inspiraban, al menos en esos años, los gobernadores y los cabildos, hacían preferible mantener las cosas en manos de una burocracia federal que, a pesar de su distancia con los ciudadanos directamente afectados, era más sensible a los reclamos de las ONGs de alcance nacional (y desde luego a las internacionales, es decir, a las norteamericanas) que los "caciquiles" gobiernos estatales y municipales. Aunque las ONGs tenían muchas diferencias con la entonces Semarnap, ante la posibilidad de enfrentarse con gobernadores o presidentes municipales de horca y cuchillo, parecían decir que preferían estar en contra del gobierno federal que de los locales.

Es importante ser muy cautelosos a este respecto. La fuerte oposición en contra de la descentralización que aquí señalo ocurrió en un periodo relativamente corto (1994-2000) por lo que no debe tomarse como una postura permanente del campo ambiental mexicano. Los cambios políticos que han tenido lugar en los últimos años nos aconsejan evitar cualquier generalización, sobre todo porque el asunto supone una tensión dentro del mundo de las ONGs que podría convertirse en un factor altamente conflictivo de continuar en el mismo sentido indefinidamente.

Aún así, lo anterior es un claro indicador de que el centralismo es algo que podrán haber inventado los políticos, pero que ciertamente es reproducido por la propia sociedad, al menos en el caso de la gestión ambiental. El hecho de que la Profepa recibe más de cinco mil denuncias por año, las cuales se tienen que convertir en procedimientos administrativos que no es sencillo culminar de manera inocua, muestra que existe algún tipo de movilización social que sirve de respaldo a la operación de una burocracia centralizada. Que esa burocracia sea capaz de responder a las expectativas de los denunciantes es otra cosa. Aquí el punto es que un número nada despreciable de ciudadanos decide recurrir a lo que en principio pareciera ser un muy distante organismo burocrático, con alguna expectativa de que se haga cumplir la ley ambiental. Quizá es precisamente esa distancia lo que el ciudadano quiere mantener.

Por otro lado, está la centralización vista desde la perspectiva de la división de poderes. Uno de los procesos más interesantes del derecho mexicano en los últimos años es el papel que ha empezado a jugar la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de

³⁰³ Desplegado publicado en marzo de 1996 por casi cien ONGs. El texto completo se puede consultar en Profepa (2000d).

asuntos que antes estaban en manos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la percepción generalizada es que ese nuevo papel ha ido a la zaga de las transformaciones más generales del sistema político y ni siquiera puede decirse que sea una transformación del Poder Judicial en su conjunto. En materia ambiental, a pesar de que se han abierto desde la ley oportunidades para el acceso al Poder Judicial, ni los jueces han mostrado interés en el asunto ni, lo que es más notable, las ONGs han recurrido a ellos para defenderse de los actos de la administración.

Aquí también podemos ver un cierto contraste entre las ideas que prevalecen en el campo ambiental cuando se discute el derecho en general, es decir en los procesos legislativos, y lo que ocurre en la práctica. En la reforma de la LGAH el logro más importante de las ONGs fue el de crear un mecanismo de acceso al Poder Judicial, sobre todo para impugnar los actos de la Administración Pública, es decir, cuando las normas jurídicas no sólo nos resultan *ajenas*, en el sentido arriba indicado, sino también adversas. Y sin embargo, como sabemos, en los innumerables conflictos ambientales que han ocurrido en más de un lustro, muy pocos han recurrido a ese mecanismo y no han logrado prácticamente nada. Es muy posible que estemos en un periodo de aprendizaje y que en algún futuro ese u otro mecanismo sea utilizado y el Poder Judicial comience a jugar en el campo ambiental el papel que ya está jugando en otros terrenos. Por lo pronto, los conflictos ambientales se resuelven, o se disuelven, por otros medios. En el siguiente capítulo veremos las implicaciones de la lamentable participación del Poder Judicial en un importante conflicto ambiental. Aquí lo que he querido hacer evidente es que la concentración de la actividad en el Poder Ejecutivo Federal, en particular en una de sus dependencias, es no sólo una herencia del centralismo propio del régimen post-revolucionario. Todo parece indicar que en el campo se pide más Profepa, no menos. Se dirá, con razón, que la gente recurre a ella no por el gusto de tratar con una dependencia centralista, tecnocrática y distante, sino porque no hay otra opción o que se trata de un círculo vicioso. Pero esa visión tendría que explicar dos cosas: primero, porqué las organizaciones sociales no han utilizado la vía que otorga la ley para impugnar ante el Poder Judicial los actos de las autoridades ambientales; y, segundo, porqué las autoridades locales no han ejercido las atribuciones que les otorga la misma ley.

Discrecionalidad

La discrecionalidad es uno de los rasgos que más han desprestigiado al régimen mexicano. Como hemos visto, los marcos jurídicos en los que se mueva la autoridad ambiental no son la excepción. A pesar de que la legislación ha introducido muchos elementos novedosos propios de la materia ambiental, al mismo tiempo ha reproducido muchas de las características del orden jurídico propio del México post-revolucionario. Una de ellas es precisamente la discrecionalidad administrativa. La paradoja que aquí observamos es que, si algún cambio relevante se ha producido en el desempeño ambiental de las empresas que se pueda relacionar con las acciones encaminadas a hacer cumplir la ley, ese cambio se ha dado como resultado de una combinación de acciones coercitivas a través de la verificación administrativa (donde la administración ejerce poderes inusuales en cualquier régimen democrático) con acciones concertadas a través de la auditoría ambiental voluntaria (que ni siquiera estaba prevista en la ley cuando se incluyó). En ambos procedimientos el papel de la discrecionalidad administrativa ha sido crucial.

Ahora bien, antes de referirnos a las implicaciones de la discrecionalidad en la aplicación de la ley ambiental en México, conviene hacer notar que ella es la manifestación de uno de los temas más relevantes del derecho contemporáneo. Me refiero a su indeterminación, que revisé en el capítulo segundo y que representa la imposibilidad de cumplir el sueño de los pensadores del siglo XVIII, Montesquieu entre ellos, de un orden en el que sólo hubiese una respuesta posible a cualquier problema jurídico, es decir, donde los jueces no necesitaran discreción alguna para resolver los casos que se les plantea. Quizá no sea exagerado afirmar que "ningún asunto ha provocado mayor interés de los juristas [en el siglo XX] que el enigma de la indeterminación jurídica" (Scheuerman, 1999, 4). Desde una teoría social del derecho, ese problema se puede entender con un concepto más amplio, el de la procedimentalización.

Que sea en los procedimientos, más que en las piezas legislativas, donde se ponen en juego los grandes dilemas jurídicos contemporáneos, es un lugar común para muchas corrientes jurídicas y sociológicas, aunque es algo difícil de aceptar para quien espera encontrar todas las respuestas en los ordenamientos de carácter general expedidos por los órganos legislativos; es decir, para quien espera que la aplicación de la ley pueda ser una actividad más o menos automática. Lo que he mostrado en los capítulos anteriores me permite afirmar que, en México, el predominio de ese tipo de expectativas en los procesos legislativos ha conducido a los actores relevantes del campo ambiental a descuidar el mundo de los procedimientos. Sólo cuando ellos se han enfrentado al derecho ambiental realmente existente (es decir, cuando han experimentado los límites y las distorsiones que imponen los propios procedimientos a la hora de aplicar la ley) han estado en condiciones de constatar esos problemas, aunque no siempre han sacado las conclusiones pertinentes. Para apreciar esta cuestión basta con ver de cerca las formas específicas que adquiere la procedimentalización del derecho ambiental en el caso mexicano, o sea asomarnos dentro de eso que llamamos discrecionalidad y ver qué ocurre. Lo que observamos son dos tipos de cosas: por un lado, que en esos procedimientos se tienen que resolver dilemas fundamentales en cuanto al sentido de las acciones a emprender y, por el otro, que los procedimientos tienen un resultado de carácter normativo.

Es evidente que quien tiene que hacer cumplir la ley ambiental, en el contexto mexicano o en cualquier otro, enfrenta una serie de dilemas que no están resueltos de antemano en el texto de la ley. Eso no significa decir que la ley se vuelva enteramente opaca para quien tiene que aplicarla, sino simplemente que ella no puede solucionar todos los problemas que se le presentan en cada caso. Eso incluye, sobre todo aunque no exclusivamente, al gran dilema entre una orientación punitiva y otra correctiva, las cuales como sabemos no siempre se pueden ejercer simultáneamente. No se puede negar que tiene sentido aplicar la ley con miras a que se alcancen los niveles de protección ambiental para los que ella misma fue hecha. Ciertamente, es difícil encontrar irracional una estrategia de tipo correctivo o reparador. Pero, como hemos visto, ello no significa que la estrategia alternativa, es decir la de carácter punitivo, carezca de todo sentido. Sólo una mentalidad tecnocrática niega el papel que puede jugar la indignación en la movilización social por el cumplimiento de la ley. Y tampoco es preciso compartir el espíritu de venganza que a veces se manifiesta en ciertas movilizaciones para reconocer la importancia que puede tener el castigo ejemplar en la consolidación de un campo ambiental. Lo cierto es que son muchos los casos en los que, entre más severo es el castigo, más se dificulta la corrección

del problema, lo que obliga a optar entre una y otra estrategia³⁰⁴. Y es en esos casos donde se manifiesta con mayor intensidad el carácter dilemático de la aplicación de la ley. Como ha quedado claro a lo largo de este capítulo, en la aplicación de la ley ambiental en México han predominado las estrategias correctivas porque, para bien o para mal, ella ha estado en manos de una autoridad administrativa y no de órganos jurisdiccionales en los que es más fácil caer en actitudes justicieras.

Un aspecto muy interesante de este asunto es que el dilema no lo enfrentan sólo los órganos del estado, sino también muchos otros de los actores sociales del campo ambiental, quienes pueden llegar a jugar un papel importante, si no en la decisión del asunto, al menos en la conformación de la opinión pública sobre el mismo y por ende en la legitimidad del modo en que se aplica la ley ambiental. En muchos casos, será fácil predecir de qué lado estarán cuáles de los actores sociales. Sabemos que, por lo general, las ONGs apoyarán una estrategia punitiva cuando el infractor sea una empresa poderosa y una correctiva cuando se trate de personas débiles. Pero eso no es una ley de hierro, las ONGs y los medios de comunicación pueden adoptar una posición o la otra, o guardar silencio. En todo caso, lo importante es reconocer que cuando aparece el dilema entre castigar o corregir estamos ante el más claro ejemplo de que las relaciones sociales del campo ambiental se transfiguran al entrar al mundo del derecho: los actores ya no se distinguen por la gran división entre visionarios y pragmáticos, sino por la división entre quienes privilegian el castigo y quienes privilegian la corrección.

Ahora bien, los dilemas de quien tiene que hacer cumplir la ley ambiental no se limitan al par punitivo/correctivo. Potencialmente, el universo de esos dilemas se amplía al conjunto de la política ambiental e incluso a la definición de los límites de ella misma. Al crear un organismo como la Profepa, que como he dicho no existe en otras partes del mundo, encargado exclusivamente de la aplicación de la ley, se ha caído en la creencia de que esa función se puede aislar sin problemas, cuando lo cierto es que en la aplicación de la ley se recrea el contenido y el alcance de la política ambiental. Al recrearse en un escenario distinto (plagado de abogados) no puede sino transformarse.

¿Es parte de nuestra política ambiental que prevalezcan ciertas tecnologías sobre otras? Al momento de aplicar la ley podemos, sin violar la ley, impulsar eso o lo contrario. ¿Queremos que ciertas industrias tengan más tiempo que otras para adaptarse a ciertos requerimientos normativos? En los procedimientos de aplicación de la ley podemos impulsar eso o lo contrario. ¿Creemos que el gobierno federal debe interpretar la voluntad popular a nivel local sobre la conveniencia o no de una instalación determinada? Ese dilema no se puede eludir cuando se recibe una denuncia sobre una de esas instalaciones. ¿Queremos que nuestra definición de lo ambiental sólo incluya los aspectos biofísicos del entorno humano o también otras connotaciones más claramente culturales, como el valor estético del paisaje? La pregunta remite nada menos que a una definición de los límites mismos de la política ambiental y también suele aparecer, sin previo aviso, al momento de aplicar la ley y por lo tanto sólo se puede resolver en los términos de la propia ley. La cuestión se complica en el caso de México, en la medida en que no sólo existe una organización como la Profepa, dotada de una fuerte identidad burocrática, que se destaca

³⁰⁴ Nos referimos, sobre todo, a la persecución de los crímenes ambientales, que puede ser disuasiva para los potenciales infractores pero que difícilmente conduce a la corrección de los problemas que se produjeron con tales crímenes.

en el conjunto de la administración ambiental, sino que como hemos visto ha sido sujeta a una interesante demanda desde los partidos políticos: la autonomía. Como no puede existir una entidad que sea meramente ejecutora de políticas ambientales, esto es, como no se puede aplicar la ley sin hacer política ambiental al mismo tiempo, la autonomía de la misma significaría aceptar que existan dos políticas ambientales en el mismo orden de gobierno. Solamente si pensamos que hay una sola manera de aplicar la ley, es decir si nos imaginamos al aparato estatal como una maquinaria implacable, tiene sentido pensar en que esa maquinaria puede separarse de la política ambiental. Esto ha pasado desapercibido incluso en los grupos más ilustrados del campo ambiental. El G-25, por ejemplo, rechazaba la idea de la autonomía de la Profepa, sosteniendo que ella debía "permanecer dentro de la ... Secretaría, aunque [se apresuraba a aclarar] tal vez transformada en un órgano orientado de manera muy clara a actividades de verificación y vigilancia del cumplimiento de las regulaciones ambientales" (G-25, 2000, 39). Lo que estaba pasando por alto es que, una vez que el vigilante ha descubierto una irregularidad, tiene que decidir qué hacer con ella y que para eso suele haber más de una respuesta. A menos, claro, que se convierta a la Profepa en un mero vigilante que se limite a dar aviso de que existe una irregularidad, lo cual resulta inviable en la medida en que las demandas sociales exigen una acción en respuesta a las irregularidades.

El carácter dilemático de la aplicación de la ley trae consigo un segundo aspecto de los procedimientos de aplicación de la ley ambiental en el derecho mexicano. Me refiero al carácter normativo de lo que hace la Profepa. Desde el positivismo jurídico esto puede resultar obvio: al igual que la sentencia de un juez, cada acto de aplicación de la ley por parte de la administración pública es, para usar el lenguaje de Kelsen, una "norma jurídica individualizada". Pero ello no es tan obvio desde el punto de vista de la política ambiental, cuando esta se ha expresado en un arreglo institucional tan singular como el mexicano, en el que se ha pretendido separar las funciones normativas (en la hoy Semarnat) de las funciones de aplicación de las normas (en la Profepa). Desde luego, la situación es mucho más aguda cuando las normas técnicas son escasas y es preciso tomar prestados parámetros de otros países, como ocurrió en México varios años después de la entrada en vigor de la LGEEPA. Sin embargo, el asunto nunca se resuelve por completo. En ninguna parte se conoce la situación en la que todo ha quedado reglamentado, pero además, como he insistido, hace tiempo las corrientes más importantes del pensamiento jurídico han aceptado esa condición de indeterminación como un rasgo digno normal del cualquier jurídico.

En este capítulo ha quedado claro que la Profepa ha emprendido funciones de carácter normativo en al menos dos áreas: la restauración de suelos, respecto de los cuales formuló y aplicó "criterios interinos" al no existir Normas Oficiales Mexicanas, y la contaminación del agua, que fue normada a través de las auditorías ambientales en más de 1,700 instalaciones industriales, las más importantes del país. Todo esto sin contar con las numerosas medidas correctivas a las que me referí en el apartado relativo al procedimiento de verificación administrativa. Conforme se van expidiendo normas generales que cubran esos y otros vacíos, el problema se reduce pero no desaparece, pues aún así seguirá existiendo un margen importante de indeterminación de la normatividad ambiental, que seguirá siendo colmado en el curso de los procedimientos administrativos. Estos se convierten, entonces, en un eslabón más del proceso normativo ambiental.

En suma, dentro del margen de discrecionalidad burocrática en la que se hace cumplir la ley ambiental en México, se plantean dilemas y se producen normas. Hacia el futuro, es previsible que la capacidad normativa de la Profepa se reduzca.³⁰⁵ En cambio, el dilema que le obliga a optar entre una estrategia punitiva y otra correctiva, implica una tensión mucho más duradera. Es verdad que los móviles profundos de ambas estrategias podrán seguir siendo tan diversos e insondables como los de toda acción humana,³⁰⁶ pero esas estrategias seguirán siendo dos maneras claramente diferenciadas de darle sentido a la ley. Es decir, castigar o reparar seguirán siendo para los actores sociales dos propósitos claramente diferenciables que justifican (o no) tanto el modo en que se aplica de la ley como a la ley misma. Como veremos en el siguiente capítulo, se trata de opciones que los actores suelen adoptar con una particular intensidad.

Todo lo anterior es apenas una parte de lo que ocurre dentro de los espacios de la discrecionalidad, la cual ha sido señalada, y con mucha razón, como una de las condiciones del ejercicio arbitrario del poder público. Sin embargo, es preciso reconocer que esa misma discrecionalidad ha hecho posible la innovación institucional en materia ambiental.³⁰⁷ Sin las auditorías ambientales voluntarias, que suponen un uso generalizado de la discrecionalidad en un sentido determinado, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley ambiental hubiesen tenido que enfrentar un dilema aun más grave: disimular las violaciones a la ley que ocurrían en el corazón de la planta productiva del país o bien emprender acciones de carácter punitivo, que en caso de haber sido severas y efectivas, hubiesen paralizado una parte de esas mismas actividades productivas.

Veamos ahora lo que ha significado el ejercicio de la discrecionalidad burocrática en materia ambiental (o, dicho de un modo más general, la procedimentalización del derecho ambiental) para los actores sociales ubicados fuera del aparato gubernamental. De entrada, hemos podido constatar que la importancia de los procedimientos ha pasado casi enteramente desapercibida en los procesos legislativos. Cuando las ONGs pudieron influir en el contenido de la ley, desplegaron grandes esfuerzos en las definiciones y en las declaraciones de principios y los únicos procedimientos para hacer cumplir la ley en los que pusieron atención fueron los que implicaban el reconocimiento de los intereses difusos³⁰⁸. Pero la realidad es terca y lo que predomina son procedimientos realmente existentes; es decir, los nada glamorosos procedimientos que están en manos de la autoridad administrativa. Ignorarlos ha tenido hasta ahora dos tipos de consecuencias. Primero, en la reforma de 1996 no se registraron algunos de sus rasgos que están en la ley misma. Tal es el caso de la separación que he señalado entre el procedimiento de atención a la denuncia y el procedimiento de verificación, así como del hecho de que las auditorías ambientales voluntarias implican una suspensión de las acciones punitivas por parte de la Profepa; situaciones que, a pesar de ser públicas, pasaron desapercibidas a las ONGs y sus

³⁰⁵ Aunque las posibilidades de que sus decisiones se contrapongan a la política ambiental se incrementarían si se atiende la demanda de los partidos en el sentido de convertirla en una entidad autónoma.

³⁰⁶ Ciertamente, el castigo puede establecerse al calor de la indignación (como una retribución dirigida a un infractor en lo particular) o como una estrategia fríamente calculada para disuadir a otros; asimismo, la estrategia correctiva puede ser el resultado de una política sinceramente definida o un simple eufemismo ante intereses económicos que se imponen al poder público.

³⁰⁷ Para una defensa de la discrecionalidad como elemento esencial de la aplicación forzosa de la ley en el contexto de los EUA, véase Mason y Smith, 1994.

³⁰⁸ Que son por cierto los procedimientos en los cuales el abogado se convierte en el personaje central.

abogados. Probablemente, si esas dos cuestiones hubiesen entrado en la agenda de la reforma, los resultados hubiesen sido otros.

Pero hay un segundo tipo de consecuencia del "olvido" al que me estoy refiriendo. Se trata de algo más profundo aunque también más difícil de ponderar en cuanto a sus alcances: es la frustración que experimentan los actores que, incluso habiendo participado en la redacción de la LGEEPA, descubren que su aplicación no es tan automática como parecía. Cuando un asunto ambiental cualquiera se ha convertido en un conflicto de carácter jurídico y los actores han asumido una postura (punitiva o correctiva), les resulta muy difícil volver a sus posiciones originales - en las que podían decidir qué postura asumir. Obviamente, a quienes están convencidos de que lo primero es castigar, les resulta sumamente frustrante ver que la autoridad está tratando de no hacerlo con el fin de obtener algún tipo de restauración del daño ambiental. El sentimiento asociado a esta sed de justicia insatisfecha es bien conocido. Desde Weber se conoce como una forma de desencanto y hoy se puede reconocer como un déficit de legitimidad. Más adelante consideraremos si ese déficit significa lo mismo que una *crisis generalizada* de legitimidad del orden jurídico como tal. Por ahora me basta con señalar que se puede abandonar una postura punitiva al momento de la redacción de una ley y con eso se reducen los márgenes de acción para la hora de aplicarla. Quienes, en abstracto, hoy promueven el endurecimiento de las sanciones contra quienes atentan contra la biodiversidad, pueden ser los mismos que mañana se opongan a los desalojos en la Selva Lacandona porque les parece cruel aplicar la ley a campesinos pobres. Así, la dificultad que experimentan los actores para reconocer que la discrecionalidad es necesaria (si queremos decidir en cada caso entre una postura punitiva y una correctiva) es algo que hoy por hoy parece ser un elemento sobresaliente de la cultura jurídica del campo ambiental mexicano.

Legalización del deterioro

He tratado de mostrar lo que pasa a la hora de la aplicación de la ley, pero ello no puede reducirse a las características de los procedimientos mediante los cuales ella tiene lugar. En este recuento, no puedo dejar de lado lo que pasa cuando los actores sociales encuentran uno de los rasgos fundamentales de las reglas sustantivas de derecho ambiental en cualquier parte del mundo: el hecho de que, al restringir las actividades que impactan al medio ambiente, las propias reglas ambientales están autorizando esas actividades. Es decir, cada que se prohíbe hacer algo más allá de cierto límite, se está autorizando a hacerlo dentro de ese límite. Esto que cualquiera puede ver en abstracto sólo forma parte de la experiencia concreta cuando la autoridad dice que está bien algo que nos horroriza. Como veremos en los siguientes ejemplos, esta es quizá la más importante de todas las ambivalencias del derecho ambiental.

Pensemos en los confinamientos de residuos peligrosos, que en todo el mundo constituyen una de las fuentes más importantes de conflictos ambientales. No es necesario entrar al análisis de la cuestión para reconocer la frustración de los vecinos de una de esas instalaciones, cuando constatan que el confinamiento que se ha autorizado cumple con todos los requisitos legales. Por más esfuerzos que se hagan de "comunicación

de riesgos", no podemos sorprendernos de una reacción adversa ante ese tipo de autorización, aunque esté claro que ella representa una estricta aplicación de la ley³⁰⁹.

Lo mismo ocurre en el caso de las emisiones a la atmósfera. Si de niños aprendemos a "tomar conciencia" de la contaminación, ello no ocurre a través del aprendizaje de los límites (de una enorme variedad de sustancias) dentro de los cuales nuestra salud no corre peligro, sino como algo que registramos a través de nuestros sentidos: algo que se ve y apesta. Y cuando, después de habernos movillizado para que se elimine la emisión vercosa de una planta termoeléctrica, alguien nos dice que está dentro de la ley, no podemos más que experimentar una gran desilusión respecto de las normas.

Un ejemplo más es el de las obras que alteran el paisaje, aunque no el "ecosistema". Cuando hemos crecido junto a una cañada, una loma, una vega, una playa o cualquier otro trozo de paisaje que ha adquirido un lugar en nuestra identidad local, y alguien viene de fuera a construir un hotel, un centro de convenciones, un club de golf, o lo que sea, no nos consolaremos con el argumento de que se han tomado las "medidas compensatorias" que garantizan que el equilibrio ecológico no será alterado. Estamos perdiendo algo y la estricta aplicación de la ley es una fuente de desilusión.

Desde luego, el desconsuelo y la frustración de ver que la ley ambiental sirve también para legitimar lo que experimentamos como un daño ambiental pueden ser exacerbados por el modo en que se conduzcan los expertos participantes. La actitud paternalista de la autoridad ambiental, que no hace esfuerzo alguno por comunicar sus razones a los denunciantes; los abogados o los dirigentes en quien estos han confluído, cuando son incapaces de reconocer que la contraparte tiene algo de razón. Ese tipo de intervención puede agravar cualquier conflicto. Es decir, la desilusión a la que me refiero puede ser mucho mayor dependiendo del tipo de interacción social que tenga lugar. Sin embargo, es hasta cierto punto inevitable que ella ocurra, aún en un contexto comunicativo ideal. Aquí el punto es que esa experiencia tiene lugar precisamente en el contexto de los procedimientos en los que se trata de hacer cumplir la ley. Es ahí, y no en la lectura de la ley en el salón de clases, esto es fuera de todo conflicto, donde se pone en juego la legitimidad del derecho ambiental.

¿AUN ASÍ TIENE SENTIDO?

En el último apartado he tratado de establecer la correspondencia y el contraste entre los rasgos más sobresalientes de la práctica del derecho ambiental mexicano y algunas de las características del derecho en las sociedades modernas. Con ello no trato de suavizar lo que podría verse como aspectos negativos o deficitarios de la experiencia mexicana, sino sólo de ubicarla en un contexto más general. De hecho, lo que haré a continuación será resumir esos rasgos en un lenguaje abiertamente crítico, para volver a la pregunta inicial que he formulado, sobre el sentido de la ley. Así, puedo afirmar, sin exagerar, que en México los niveles de cumplimiento de la ley ambiental son extremadamente desiguales, que a pesar de todos los esfuerzos de integración institucional la aplicación de la ley está fragmentada, que los ciudadanos tienen muy poco acceso a lo que ocurre en la práctica, que el Poder Judicial juega un papel marginal y que los únicos procedimientos que producen efecto prácticos están centralizados en una dependencia del gobierno federal,

³⁰⁹ Para un excelente análisis del síndrome NIMBY, véase Gerrard (1995).

que al momento de aplicar la ley aparecen cuestiones que no estaban previstas en las normas generales, lo que da lugar a la formación de nuevas normas y, *last but not least*, que cuando al fin se aplican reglas generales que imponen límites a las acciones humanas que afectan el ambiente, tenemos que aceptar que esas mismas reglas legalizan todo el deterioro que se produce por dentro de dichos límites.

Lo anterior nos conduce a preguntarnos si todo este asunto de hacer leyes ambientales y de tratar de hacerlas cumplir sigue teniendo sentido para quienes han puesto sus esperanzas en la vía del derecho. Desde una mentalidad antiestatista es fácil llegar a una respuesta negativa. Dichos rasgos conforman una lista de promesas incumplidas de la legislación ambiental y, junto con Boaventura de Souza Santos y algunos otros, podríamos declarar que el derecho tal como lo conocemos ha entrado en una crisis profunda. Sin embargo, creo que el panorama es muy diferente cuando nos colocamos más allá de nuestras propias opiniones jurídicas y observamos lo que esto significa para los actores del campo ambiental.

Desde una mirada sociológica, lo cierto es que no vemos nada parecido a una desbandada en la que los actores sociales emergentes fuesen en busca de formas o contenidos jurídicos radicalmente nuevos. De hecho, lo que constatamos es el surgimiento de formas diversificadas pero muy intensas de eso que en el campo ambiental suele llamarse participación social. Diversidad que, por cierto, debería ser suficiente para reconocer que no existe nada parecido a un conjunto de demandas homogéneas de la sociedad que se moviliza para exigir siempre la misma forma de hacer cumplir la ley.

Es evidente que las violaciones a las normas ambientales traen consigo desencanto y frustración. Pero las más de cinco mil denuncias al año que recibe cada año la Profepa de los ciudadanos son indicio de una fuerte expectativa sobre las posibilidades de obtener algún resultado a través de los procedimientos jurídicos³¹⁰. Lo que no existe, cosa que es importante registrar para reconocer el carácter problemático del asunto, es algún tipo de unanimidad acerca de qué hacer en todos los casos. Ello se debe tanto a la imposibilidad lógica de prever todos los aspectos de todos los casos concretos en una norma general (es decir a la indeterminación del derecho), como al hecho de que en cada caso el tema de la culpabilidad suscita reacciones y expectativas diferentes por parte de los actores sociales.

Efectivamente, como he dicho, el derecho moderno es por definición indeterminado, lo que ha sido motivo de reflexión al menos desde principios del siglo pasado y que sólo puede representar una pérdida de sentido del orden jurídico para quienes abrigan las esperanzas propias de la primera ilustración, es decir, la creencia de que es posible un orden jurídico en el todas las situaciones puedan ser abarcadas por normas de carácter general. No hay duda que esa creencia predomina en el campo ambiental mexicano y que es abonada por los abogados ambientalistas, por lo que no debe sorprendernos que en su repertorio discursivo el tema de la discrecionalidad ocupe un espacio importante como elemento de denuncia. Pero mientras la discrecionalidad sea objeto de las denuncias formalmente presentadas ante la Profepa (y no, por ejemplo, un argumento para recurrir a cursos de acción extra - jurídicos para la resolución de los conflictos ambientales) lo que ocurre es que los procedimientos jurídicos, lejos de debilitarse, se fortalecen.

³¹⁰ Patrice Melé llega a la misma conclusión después de analizar varios conflictos ambientales. Más que una crisis de confianza en el derecho, lo que él observa es lo contrario (Melé, 2002, 27).

Por otra parte, conviene recordar que en los procedimientos está de por medio no sólo un problema relativamente acotado: cuando alguien ha violado una regla ambiental, el campo suele dividirse entre quienes están por imponerle un castigo ejemplar y quienes prefieren ayudarlo a cumplir con ella. Hemos visto que ninguna de esas posturas puede, por principio, demostrar que es más racional que la otra. Aún así, lo más importante de lo expuesto es que el dilema inicial del campo ambiental (es decir, antes de ingresar al mundo del derecho) no es el mismo que el que aparece a la hora de hacer valer las normas. Incluso si no se acepta mi propuesta en el sentido de que las grandes coordenadas (pre - jurídicas) de lo ambiental están formadas por la mentalidad visionaria y la mentalidad pragmática, lo que resulta evidente es que cuando se trata de hacer algo respecto de una violación a las normas ambientales, esas grandes coordenadas se transforman, por el simple hecho de que ya no se trata sólo de definir qué hacer con el problema ambiental, sino también de cómo utilizar la fuerza del estado en contra de alguien en particular. Debo insistir un poco más en esto porque es una de las tesis centrales del presente trabajo.

En su experiencia cotidiana, todo actor competente sabe que es muy distinto discutir algo al margen de leyes, autoridades y abogados, que hacerlo con ellas y ellos de por medio. Sabe que las cosas cambian cuando se trata de definir quién tiene la razón de acuerdo con la ley y, más todavía, cuando hay que llevarlas ante una autoridad. Lo único que estoy haciendo en este trabajo es confrontar esa experiencia con el discurso dominante en el campo ambiental, según el cual las aspiraciones ambientales de "la" sociedad se pueden traducir (sin problemas) a normas jurídicas generales y estas se pueden aplicar (sin problemas) a cualquier situación concreta. Creo haber mostrado que en ambos saltos las cosas cambian, lo que significa nada menos que con ellos cambian también las propias relaciones sociales. Al expedir leyes, la sociedad se re - define a sí misma de cierta manera; al aplicarlas, también ella actúa sobre sí misma de cierta manera. Esto no es un simple juego de palabras; su importancia radica en que esa transformación puede conducir a resultados muy distintos, de los cuales siempre será posible evitar los más lamentables.

Es por eso que vale la pena preguntarse una vez más: ¿es esa transfiguración el origen de una pérdida de sentido? No necesariamente. Aunque la sola lectura de la ley, en ausencia de un conflicto determinado, pueda ser para los actores una manera de ver un cierto orden en la cuestión ambiental, es cuando surgen los conflictos que las leyes (y con ellas el razonamiento jurídico) adquieren un sentido más intenso. Y eso ocurre *siempre en el contexto de un procedimiento*. En cada caso, lo importante será determinar, como dice Jürgen Habermas,

..en qué medida los procedimientos jurídicos permiten la lógica de la argumentación o, por el contrario, deforman sistemáticamente el juego argumentativo mediante las limitaciones externas que implícitamente traen consigo (Habermas, 1991, 43)

Es decir, en los procedimientos pueden o no producirse argumentos que den sentido a la ley. Los asuntos ambientales pueden verse deformados en los procedimientos jurídicos (es decir, vacados de argumentos) por muchas razones. Pensemos en dos tipos de ellas. Por un lado, puede haber limitaciones externas, como las impuestas a los procedimientos por la propia ley que los regula. Como hemos visto en los capítulos tres y cuatro, en la confección de la legislación ambiental la preocupación por los principios y las definiciones

ha superado la preocupación por los procedimientos, con lo que se han dejado huecos importantes que traen sesgos innecesarios y que al final constituyen nada menos que lo que Habermas denomina precisamente "limitaciones externas" a la posibilidad de producir resultados razonables en los procedimientos de aplicación de la ley. El ejemplo más claro es la separación, establecida por la propia ley, entre el procedimiento de atención a la denuncia popular y el de verificación administrativa. Pero también podemos encontrar otro tipo de limitaciones, como las derivadas de la falta de disposición de los funcionarios para explicar de manera comprensible a los denunciantes lo que está haciendo como parte de un procedimiento. Ambas limitaciones producen como resultado una pérdida de sentido, que no es otra cosa que un déficit de legitimidad.

Ese déficit parece ocurrir, en general, con la enorme cantidad de mejoras ambientales introducidas en las empresas industriales a partir de los procedimientos que lleva a cabo la Profepa, las cuales no son registradas en el campo ambiental sino muy marginalmente. Mi argumento aquí consiste en afirmar que, en la medida en que no se ofrezca a los actores sociales (en particular a los denunciantes de violaciones a la legislación ambiental) explicaciones claras sobre el tipo de medidas que se aplican en los procedimientos respectivos, existirán razones para que se produzca una pérdida de sentido sobre el derecho ambiental. No tengo referentes empíricos suficientes para demostrar esto, que no es otra cosa que la hipótesis habermasiana, según la cual es posible, en el contexto de los procedimientos, ofrecer las buenas razones que producen legitimidad en las sociedades modernas. Lo que sí tengo es una larga lista de ejemplos en los que las actitudes tecnocráticas y/o prepotentes del lado de la burocracia, o bien los oídos sordos del lado de los actores no gubernamentales, producen situaciones de incomunicación en las que es muy fácil que se pierda el sentido de lo que está ocurriendo.

Desde luego, no pienso que sea posible una situación en la que todos los participantes puedan aceptar como buenas las razones de una autoridad que se expresa sabiamente. Es evidente que quien es severamente sancionado quedará inconforme, al igual que quedan los denunciantes cuando no ven a la autoridad imponiendo el castigo que ellos considerarían justo. Pero eso sólo representa un problema insalvable para quienes creen que es posible construir un orden que sea siempre aceptado por todos; creencia que es, al igual que la certeza absoluta, una fantasía neurótica (Latour). Lo importante es que, en cualquier situación, hay más actores que los directamente afectados y que la legitimidad se produce (o no) en un contexto más amplio que el de las reacciones de esos actores. Entre los observadores "no interesados" de un caso cualquiera, están los medios de comunicación, que procesan y difunden argumentos jurídicos que pueden ser más o menos convincentes dependiendo de cómo estén formulados. El sentido que se pueda dar a los actos concretos de aplicación de la ley en casos determinados, particularmente en aquéllos que se difunden masivamente, depende mucho del modo como se expresen las razones del caso.

En suma, en cada caso los actores podrán encontrar en la ley y en su aplicación diferentes sentidos: para unos, ella servirá para legitimar el castigo ejemplar, para otros, podrá servir como instrumento de corrección de problemas ambientales; para los empresarios (así como para todos aquellos cuyas actividades tienen un impacto sobre el ambiente) será la propia normatividad ambiental la que otorgue los márgenes dentro de los cuales se puede afectar el ambiente. Al registrar esta diversidad estamos lejos de presenciar una pérdida generalizada del sentido de la ley. Al contrario, podemos reconocer

que ella ha creado los espacios discursivos en los que tienen cabida una amplia variedad de posturas del campo ambiental. Ella proporciona un lenguaje común a visionarios y a pragmáticos, a punitivos y a correctivos. Y más allá de la opinión que se pueda tener en lo individual, lo que constatamos es que quienes se mueven en este campo han optado por esgrimir sus argumentos dentro de la ley, no fuera de ella, lo cual no es nada despreciable en un contexto como el mexicano, en el que esto es parte de nuevas formas de acción social en un espacio público cuya dimensión jurídica había estado asociada, por muchas décadas, a un régimen político en el que no tenían cabida ni las reivindicaciones ambientales ni las que provenían desde fuera de los circuitos del partido en el poder.

VI. OLOR A NAFTA: METALCLAD Y LA NUEVA GEOGRAFÍA DEL DERECHO MEXICANO

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

Mary Douglas³¹¹.

En el Municipio de Guadalcázar, en el Estado de San Luis Potosí, permanecen desde 1990 unos cincuenta mil tambores cargados de residuos peligrosos que desde entonces han estado contaminando los suelos de un predio conocido como La Pedrera. Aunque la contaminación no parece haber causado efectos ambientales fuera del predio, se trata de uno de los tiraderos de residuos peligrosos más grandes del país. Junto a ese tiradero, dentro del mismo predio, se construyó unos años después un confinamiento que podía recibir, en condiciones más seguras, esos residuos y muchos otros que generan diferentes actividades económicas en el país. El enfrentamiento que surgió en torno a la posibilidad de que siguieran llegando residuos a La Pedrera se convirtió en uno de los conflictos ambientales más importantes de la década. Sin duda, el que atrajo la participación de un número mayor de actores sociales y que puso a prueba también un número mayor de dispositivos jurídicos. Al final, todo el mundo salió perdiendo:³¹² Guadalcázar todavía tiene en su territorio un predio altamente contaminado; la empresa que quería abrir el nuevo confinamiento quebró, a pesar de que ganó en un litigio Internacional contra México; el Gobierno Federal no sólo no pudo lograr aumentar la 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.

Para muchos, el caso demuestra que el libre comercio trae consigo una reducción en los niveles de protección ambiental; argumento del que me haré cargo más adelante. Para otros, parecerá difícil encuadrar este conflicto en alguna idea general sobre la relación entre medio ambiente y sociedad. Estos últimos dirán que ahí estaban de por medio "muchas otras cosas" y de esa manera harán este caso a un lado. Su carácter supuestamente excepcional lo colocaría en la categoría de las cosas que no tienen por qué ocurrir y punto. El principal objetivo del presente capítulo es mostrar que ciertas categorías de la tradición hermenéutica en ciencias sociales sirven para ver en conflictos como este el

³¹¹ Mary Douglas, 1983, 190.

³¹² En este sentido, se puede consultar el artículo de Yelena Faynblyum en la página web de la Barra Canadiense de Abogados (www.cba.org).

funcionamiento normal del campo ambiental. Lo que quiero ilustrar es la utilidad de esas categorías para comprender la lógica del conflicto, justamente porque es incorrecto calificarlo de ilógico o de accidental. Para ello, dividiré la exposición en tres partes. En la primera presento los hechos más relevantes, incluyendo los resultados a los que llevó la utilización de los argumentos jurídicos en las diversas fases del conflicto. En la segunda, examino lo que significaban para los actores sociales las condiciones que se creaba en cada uno de los procedimientos jurídicos que se iban presentando. Por último, en la tercera parte presento una reconstrucción del conflicto utilizando las categorías que pone a nuestra disposición la tradición hermenéutica de la sociología y la antropología.

HISTORIA MÍNIMA DEL CONFLICTO

Los orígenes

Todo comenzó con una mentira. En 1990, los hermanos Guillermo y Salvador Aldrett, que llevaban varios años dedicados a la recolección de residuos provenientes de la minería en el Estado de San Luis Potosí, compraron un terreno de poco más de ochocientas hectáreas, conocido como La Pedrera. Cuando sus vecinos les preguntaron para qué lo querían, ellos les dijeron que iban a sembrar tomates. Unos meses después esos mismos vecinos descubrieron que los camiones que llegaban al lugar no iban cargados de semillas o de aperos de labranza, sino de tambores con residuos industriales. Los Aldrett estaban cometiendo lo que de acuerdo con la flamante Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) podría considerarse no sólo como una falta, sino incluso, bajo una interpretación rigurosa, como un crimen ambiental. Aparentemente, planeaban construir un confinamiento con todas las de la ley. De hecho en julio de 1990 solicitaron a la autoridad federal ambiental (la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, o Sedue) autorización para construir un confinamiento controlado y fundaron la empresa "Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A." (*Coterln*). Pero no esperaron a que llegara la autorización y depositaron en La Pedrera más de cincuenta mil tambores, con unas veinte mil toneladas de residuos provenientes de diferentes fuentes. (Profepa, 2000f).

Mientras evaluaba la solicitud, la Sedue trató de asegurar temporalmente los residuos ya depositados, de modo que les otorgó un permiso para operar una "estación de transferencia", figura jurídica que no estaba prevista en ley o reglamento alguno y que inventó la Sedue como una salida provisional para reducir el riesgo ambiental mientras se hacían los estudios y las obras definitivas. Los Aldrett nunca construyeron la estación de transferencia, y a pesar de ello fue con ese nombre que se conoció lo que desde el principio fue un simple tiradero a cielo abierto de una gran cantidad de residuos. Al año siguiente, unas lluvias ocasionaron que muchos de los tambores se derramaran. La preocupación de los vecinos fue tanta, que unos doscientos de ellos se presentaron a la entrada del predio el 24 de septiembre de 1991 para impedir 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...debidamente 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,³¹³ esta 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.³¹⁴

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

En 1993 apareció en escena un actor que le daría un giro enteramente nuevo a nuestra historia. Metalclad Corporation, empresa de origen estadounidense, adquirió, casi en su totalidad, el capital de Cotierin. Antes de la compra, la Sedue emitió la autorización definitiva para la construcción del confinamiento y el Gobierno del Estado una licencia de uso de suelo para el mismo fin. Así, Metalclad adquiriría un activo (la propiedad de un predio sobre el cual existían autorizaciones para realizar una actividad altamente lucrativa) y un pasivo (la obligación de restaurar el sitio que habían dejado contaminado los Aldrett). Para las autoridades ambientales federales, ello significaba una salida al problema: el nuevo inversionista no sólo se haría cargo de la restauración, sino que además ofrecería, a través del nuevo confinamiento, un servicio que ayudaría a reducir la disposición inadecuada de residuos peligrosos en el país. Sin embargo, es evidente que Metalclad estaba haciendo una inversión altamente riesgosa, habida cuenta del grado de oposición que el proyecto había suscitado por la forma en que se originó, oposición que era por todos conocida. Sólo alguien enteramente ajeno al negocio del tratamiento de residuos peligrosos no había oído hablar del síndrome NIMBY, que para esos años ya había detenido muchos proyectos de confinamientos tanto en los Estados Unidos de América como en Europa.

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

³¹³ 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.

³¹⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 21/92.

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.

Los actores

Para principios de 1995, con la entrada en escena de Greenpeace México, se configuraba el sistema de actores que protagonizarían el conflicto durante los años siguientes. Pero antes de presentar un breve recuento de las posiciones y disposiciones de cada uno de ellos, es importante destacar que, en general, se trata de actores Institucionales. Ni "Metalclad", ni "Greenpeace", ni "el Gobierno de San Luis Potosí", etcétera, son individuos y es arriesgado verlos como tales. Entre más grandes y complejas, las organizaciones menos se parecen a los individuos. No pretendo ofrecer aquí una solución teórica a este problema, sino sólo llamar la atención sobre la compleja relación que existe entre las organizaciones y los individuos que las movilizan. Por un lado, ellas *condicionan* la acción de los individuos. Por la otra, son ellos quienes dan vida a aquéllas. En todo caso, me limito a hacer una advertencia: más allá de la apariencia de la identidad entre una organización y su "titular" (un gobernador, una secretaria, un procurador) y de la responsabilidad que dichos titulares tienen sobre los actos que se realizan a nombre de la organización, lo cierto es que dichos actos son el resultado de la interacción de varios individuos dentro de la organización. En la comunicación ambiental de un país como México, un cierto narcisismo (equivalente a la postura de "el estado soy yo") recrea el mito de que lo que se dice y hace a nombre de la organización expresa de manera inequívoca las convicciones de su dirigente. El análisis que ofrezco a continuación, en parte es una forma de salir al paso de ese mito. Hecha esta advertencia, nuestro elenco incluye los siguientes actores:

Metalclad ocupa una posición muy simple: una vez que ha comprado los activos de Cotern no enfrenta dilema alguno. Cuenta con recursos económicos e incluso con el apoyo de la embajada de los Estados Unidos. Su único interés —obtener la ganancia derivada de la operación de un nuevo confinamiento— está en el origen de toda la historia. Sin embargo, lo que tiene que hacer para lograrlo es más difícil de lo que parecen percibir sus dirigentes. Esa ceguera, que la llevará a la ruina, será objeto de un extraño razonamiento jurídico que le traerá una compensación importante.

Greenpeace México constituye el otro 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 explícitamente reconocido en el ámbito local, y que consiste en luchar contra la apertura de confinamientos de residuos peligrosos. Sus recursos económicos son escasos pero su capital simbólico es considerable, ya que tanto en la escena local como en la internacional aparecen como actores desinteresados — en eso son la antípoda de Metalclad. En este caso Greenpeace disfruta, además, de dos condiciones muy propicias: por un lado, un descontento entre gran parte de la comunidad local por la forma en que comenzó la historia; por otro lado, uno de sus dirigentes (Alejandro Calvillo)

resulta ser pariente cercano de la esposa del Gobernador de San Luis Potosí.³¹⁵ Greenpeace no sólo es portador de la disposición visionaria - en este caso, de la visión de un planeta sin confinamientos- sino que además es capaz de movillar a otros que tienen disposiciones similares, capacidad de la que carecen los demás actores del conflicto.

El **Ayuntamiento de Guadalcázar** aparece en el conflicto como una instancia de gobierno notablemente débil en lo que se refiere a 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 la capacidad para hacer frente a ese dilema. Nunca antes ha ejercido las atribuciones que la Constitución le otorga - su territorio es enteramente rural y esta sería la primera vez que otorgue una licencia de construcción - ni cuenta con los mecanismos para procesar los diferentes puntos de vista de los ciudadanos sobre algo tan aparatoso como un confinamiento de residuos peligrosos. A pesar de ello, su postura tiene un significado importante: aparece como el representante de los intereses de la comunidad más directamente afectada por lo que ocurre en La Pedrera.

El **Gobierno del Estado**, ante el mismo dilema, está mucho mejor equipado que el Ayuntamiento, al menos políticamente. Pero ese dilema tiene una connotación más política que ambiental, ya que tiene que definir si su lealtad está con "su comunidad" o con "el centro" - el mismo que lo apoyó para llegar al Gobierno del Estado con los métodos que ya hemos olvidado y que ahora le pedirá que apoye el proyecto de confinamiento. Por los tiempos políticos que se viven, se diría que tiene una capacidad real de oponerse a los lineamientos del Gobierno Federal,³¹⁶ pero pronto aprenderá que esa no es una capacidad que pueda ejercerse sin problemas. Uno de esos problemas consiste en que el poder jurídico que ha ejercido sobre el confinamiento, de acuerdo con la Constitución le 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 ambiental³¹⁷. Existen diferentes puntos de vista sobre cómo abordar el conflicto, derivadas de la fragmentación de funciones del Gobierno Federal. Así, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial abogará a favor del proyecto no sólo por razones económicas sino también porque ella es quien recibe las presiones de la embajada norteamericana³¹⁸. Por nuestra parte, quienes estamos a cargo de la Profepa y de la Semarnap, sabemos que el problema del proyecto no está en sus efectos ambientales sino en la dificultad de legitimarlo localmente.

³¹⁵ Normalmente esto sería trivial: Pero aquí no se trata de una esposa abnegada más, sino de una hija del Doctor Nava, que es el símbolo de las luchas por las libertades políticas en San Luis Potosí.

³¹⁶ Baste recordar que, en la misma época, otro Gobernador priista, el tabasqueño Roberto Madrazo, pudo salir airoso de las pretensiones centrales de que abandonara el cargo.

³¹⁷ 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.

³¹⁸ 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 presente 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.

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 distintos a los anteriores. Su capacidad de influir en el proceso está en lo que (los demás actores suponen que) ellos *saben* acerca de los aspectos duros de cada problema. Como lo ha registrado la sociología contemporánea, en las sociedades modernas todos estamos en manos de expertos (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*. A pesar de que suelen esgrimir la neutralidad del conocimiento científico del que son portadores, lo cierto es que ellos y ellas también adoptan opciones ideológicas. A lo largo de conflicto, se verá una clara animadversión entre los que forman parte del establishment científico - que se pronunciaron en favor del confinamiento- y los que asesorarían a Greenpeace, que desde hace tiempo habían tomado un camino fuera de ese establishment - "Integrados y Apocalípticos", diría Umberto Eco. Como en otros casos, bastará con que un individuo con credenciales de experto contradiga lo que afirma la mayoría para que cunda la duda y la ciencia pierda su poder de legitimación.

Los grandes ausentes. Entre los actores del conflicto, para 1995 han desaparecido 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 había sido ocupado por alguien mucho más odioso: una compañía estadounidense. La fortuna (o si hay que usar jerga sociológica, el carácter contingente de los procesos sociales) parece beneficiarles más que a ningún otro de los participantes.

Hasta aquí el recuento de los actores identificables que pueden considerarse protagonistas del conflicto. Vale la pena hacer notar que está fuera de este análisis lo que el asunto significó para ese sujeto imposible que es "la sociedad en su conjunto". Se sabe que la movillización a escala local fue suficiente para obtener los apoyos externos que se requerían para detener el proyecto. Pero, en el plano nacional no hay manifestación alguna de lo que sería el conjunto la sociedad y, más bien, hay indicios suficientes para afirmar que sólo a unos cuantos les interesaba lo que ocurría en La Pedrera.³¹⁹ Por eso propongo el uso del concepto de campo ambiental, como sustituto de la noción corriente de la sociedad. Cuando vemos al elenco de actores que acabo de presentar como los ocupantes del campo, podemos registrar que este existe en la medida en que ellos están enfrascados en una discusión en la que, si bien entran en conflicto diferentes visiones del problema, también comparten una serie de supuestos comunes, entre ellos, la ley ambiental. Ninguno de los participantes se atreve a negar que la discusión debe tener un fundamento científico y, en particular, ninguno se atreve a decir que esos confinamientos no deberían existir.

³¹⁹ A pesar de la importancia que le dieron los medios de comunicación, el lector de periódicos registraba, cuando mucho, que había un conflicto entre el Gobierno Federal y el Estado de San Luis. No puedo ofrecer como prueba más que mi propia experiencia derivada de la conversación con muchos lectores de periódicos, que apenas estaban enterados de lo que estaba en juego.

Aunque esto último corresponde a la visión de los miembros de Greenpeace, el hecho de que no puedan decirlo abiertamente es una prueba de la fuerza de los supuestos comunes que caracterizan al campo ambiental.

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

La consulta técnica

El 10 de marzo de 1995 Metalclad intentó inaugurar el confinamiento que había construido el año anterior sin contar con la licencia municipal. Un grupo de personas se movilizó para impedir que eso ocurriera. Pocos días después, el Presidente Municipal de Guadalcázar, pidió a la Semarnap que mantuviera la clausura que se había impuesto años antes al tiradero y solicitó a la Profepa una serie de informaciones, entre ellas los resultados de la auditoría ambiental que estaba recién terminada. Como esos resultados señalaban que el sitio era apto para la operación del confinamiento, desde ese momento se hizo evidente que sería muy difícil reconciliar los diferentes puntos de vista. Por eso, la Profepa acordó con Greenpeace, con el Gobierno del Estado y con Metalclad la realización de una "consulta técnica", que inició en abril de 1995 y concluyó en octubre de ese mismo año. El objetivo de dicha consulta era el de poner a disposición de todos los actores las evidencias disponibles y, de ser posible, generar un consenso sobre el destino de La Pedrera, cosa que nunca ocurrió.

Dado que la legislación ambiental mexicana no prevé procedimientos de esa naturaleza, la consulta tuvo un carácter informal, lo que hizo posible que los actores que expresaran sus posturas con entera libertad en un contexto no jurídico. Sin embargo, esa misma informalidad hacía sumamente incierto el procedimiento. Por ejemplo, el representante del Gobierno del Estado jamás expresó un punto de vista sobre las exposiciones de los expertos y el Presidente Municipal de Guadalcázar nunca asistió a las reuniones. Greenpeace se presentaba como un simple asesor del Municipio 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. Desde la primera reunión, se observaba un contraste entre el estilo contestatario con que Greenpeace descalificaba los resultados de la auditoría, y el de los demás expertos, que terminaron por actuar como un bloque, excepto cuando los representantes de Greenpeace no estaban presentes, como veremos.

Además de los expertos que habían realizado la auditoría ambiental³²⁰, Profepa invitó a dar su opinión a la Comisión Nacional del Agua³²¹, al Colegio de Ingenieros Civiles de

³²⁰ Al frente del equipo estaba Juan Antonio Ortega, que gozaba de amplio reconocimiento en el medio y que posteriormente fundaría una firma de consultoría ambiental con Víctor Lichtinger, que como se sabe llegaría a ser Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

México y al Instituto de Ingeniería de la UNAM. Todos coincidieron en que, por sus condiciones geo - hidrológicas, La Pedrera era un sitio ideal para la instalación de un confinamiento de residuos peligrosos. Para la asesora de Greenpeace, en cambio,³²² el subsuelo de ese lugar era "una verdadera coladera" y la contaminación de los residuos que se pudiesen filtrar hacia el subsuelo podrían llegar hasta regiones tan distantes como La Huasteca.

Greenpeace solicitó que, como Institución académica, no sólo se invitara al Instituto de Ingeniería de la UNAM, sino también al Instituto de Geología. La Profepa accedió y el investigador que fue designado por el Director de ese Instituto para desahogar la consulta respectiva también llegó a la conclusión que el sitio ofrecía suficientes condiciones de seguridad para la instalación de un confinamiento.³²³

A fines de mayo se produjo un desacuerdo entre Greenpeace y la Profepa sobre dónde debían celebrarse las reuniones, como resultado del cual aquella decidió abandonar la consulta técnica.³²⁴ Eso representaba el primer fracaso de la consulta técnica, ya que implicaba la interrupción del diálogo con un interlocutor 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 puntos de vista de los científicos que fueron invitados a instancias suyas (los del Instituto de Geología de la UNAM) al ver que no coincidían con su posición. Avaló las afirmaciones nunca documentadas de una organización local que la acompañaba en el proceso (Pro-San Luis Ecológico) según la cual ya nacían en los pueblos vecinos niños con deformaciones provocadas por el confinamiento³²⁵; atribuyó al Director del Instituto de Biología de la UNAM declaraciones que él mismo tuvo que desmentir

³²¹ La participación de la Conagua era indispensable ya que contaba con la información histórica de las condiciones hídricas de la región.

³²² 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.

³²³ La información científica del caso se puede consultar en Profepa, 2000f.

³²⁴ Fernando Bejarano, representante de Greenpeace dijo un día a la Profepa que si la siguiente reunión no era en Guadalcázar, Greenpeace dejaría de asistir a las reuniones. Quien esto escribe no sólo no contaba con presupuesto para transportar a una veintena de expertos al lugar, sino además decidió no someterse a lo que consideró un chantaje. Esto posiblemente haya sido un error, pero difícilmente habría modificado el resultado final.

³²⁵ 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.

públicamente³²⁶; distorsionó el carácter del proyecto, al presentar lo que era un nuevo confinamiento como la "reapertura" del tiradero que habían hecho los hermanos Aldrett en el mismo predio, tiradero que Metalclad estaba dispuesta a restaurar y, quizá lo más notable, afirmó con insistencia que en el confinamiento existían residuos radiactivos, en lo que era una manipulación de la Información contenida en la auditoría, la cual reportaba los niveles de radioactividad "de fondo", es decir la radiactividad natural del terreno³²⁷. Quien haya tenido la disposición para creer la versión de Greenpeace, tenía que llegar a la conclusión de que las autoridades ambientales mexicanas no solo estaban cometiendo un error de política ambiental, sino un verdadero crimen.³²⁸

Es muy probable que una parte de los vecinos de Guadalcázar hubiesen mantenido su oposición al proyecto independientemente de la postura de Greenpeace³²⁹. Lo que sí es un hecho es que, en el plano nacional, tanto para los medios de comunicación social como para otros actores relevantes del campo ambiental, Greenpeace estaba operando con sus prioridades globales por encima de las necesidades nacionales. Por ello, en los círculos ambientales de la Ciudad de México su credibilidad quedó muy disminuida y recibió mucho más apoyos de organizaciones norteamericanas que de las mexicanas.

De hecho, a mediados de año los medios de comunicación nacionales ya no expresaban una preocupación por los supuestos peligros del confinamiento, sino sobre la fecha de su apertura. Con la Información que había generado la consulta técnica, los reporteros de la fuente ambiental habían llegado a la misma convicción de las autoridades ambientales federales que, con razón o sin ella, pensaban que México necesitaba al menos otro confinamiento de residuos peligrosos, aunque solo fuese para romper el monopolio que Rimsa ejercía (y sigue ejerciendo) en ese mercado. Si en los países altamente industrializados alguien pudiese pensar que existen demasiados confinamientos de residuos peligrosos³³⁰, en México todos coincidían en que se tiene el problema contrario: los residuos peligrosos de todo el país que no se pueden reusar, reciclar o recibir algún tratamiento, tienen que viajar a un mismo lugar.

Antes de describir la forma en que concluyó la consulta técnica, es interesante mencionar otras dos cuestiones. Primero, al desaparecer Greenpeace de la consulta, esta perdió sentido como mecanismo para arribar a un consenso, pero se suscitó una situación que resulta sumamente ilustrativa. Una vez que Greenpeace no estuvo presente, es decir, cuando los expertos del establishment científico y tecnológico se quedaron solos, se produjo una intensa discusión entre ellos sobre la mejor manera de asegurar el funcionamiento del confinamiento. Las preguntas que los representantes del Colegio de Ingenieros Civiles le formularon a los ingenieros de la empresa que, como ellos mismos decían, parecían sometidos a un examen de grado, los llevaron a introducir elementos adicionales en el diseño del nuevo confinamiento. En una clara manifestación de espíritu de cuerpo, era evidente que todos veían con buenos ojos la apertura del nuevo

³²⁶ Carta del Dr. Robert Bye Boettler, Director del Instituto de Biología de la UNAM al director de la revista Proceso. Noviembre 17 de 1995.

³²⁷ Las mediciones de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas revelaron que en el centro de la Ciudad de San Luis Potosí la radiactividad era tres veces más alta que en La Pedrera (Profepa, 2000f).

³²⁸ 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 (Bejarano, 2003).

³²⁹ Que haya podido moverse con libertad en el Estado de San Luis Potosí no significa que la población alemana al confinamiento la hubiese adoptado como su representante.

³³⁰ Ver nota 346, *Infra*.

confinamiento pero que, por lo mismo, no estaban dispuestos a exhibir la más mínima debilidad en el proyecto frente a quienes eran portadores de un cuestionamiento, no se diga del proyecto, sino de la autoridad misma de la profesión.

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

Volviendo a nuestra historia, para agosto de 1995 era evidente que la consulta técnica había agotado toda posibilidad de generar una solución de consenso. Además del conflicto con Greenpeace, se había venido ampliando la división entre el Gobierno Federal, que no tenía duda alguna sobre el proyecto y el Gobierno del Estado, que terminaría siendo su más decisivo opositor. En una serie de reuniones paralelas que sostuvieron el Gobernador Sánchez Unzueta y la Secretaria 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 del Estado la oposición local representaba un evidente problema político. Ambos necesitaban (y pedían) el apoyo del otro, pero ninguno tenía motivos suficientes para acceder.

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

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

que acordaban las condiciones para el inicio de las operaciones del confinamiento. En ese convenio se establecían condiciones aún más estrictas: se obligaba a la empresa a realizar la restauración total del viejo tiradero en tres años, en un programa de limpieza y de prevención de accidentes sumamente detallado, que se puso a disposición del público; las operaciones del confinamiento sólo se autorizaban por cinco años, y la renovación quedaba sujeta a una evaluación de su desempeño; el noventa y cinco por ciento de la superficie del predio se destinarían a desarrollar un plan de rescate de las poblaciones de cactáceas bajo los lineamientos de la Conabio;³³¹ se preveía la constitución de un comité técnico-científico con especialistas de la UNAM y de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; se creaba un mecanismo de participación social en la vigilancia consistente en un comité ciudadano de hasta quince personas nombrado por la autoridad municipal que tendría acceso a las instalaciones y a la documentación en cualquier momento; la empresa se obligaba a proporcionar, un día por semana, consulta médica gratuita a los habitantes del Municipio y a emplear mano de obra originaria del mismo para labores no especializadas (Profepa, 2000f). Todo eso era en vano, porque la consulta técnica no había logrado convencer a quienes se habían movillizado 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 de la materia, cuya interpretación y aplicación compete exclusivamente a las autoridades locales"³³². 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 impediría su puesta en práctica, cosa que finalmente ocurrió.

El sendero de los litigios

La suscripción del convenio de concertación desató una fuerte reacción del Gobernador Sánchez Unzueta, quien al día siguiente publicó un desplegado en los periódicos protestando por la decisión que consideraba arbitraria. Los diálogos y directos entre funcionarios hicieron las delicias de los medios de comunicación y con ello se inició una confrontación abierta entre el Gobierno estatal y el Federal. Pero las consecuencias más importantes no se dieron en 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 litigios: primero, el juicio de amparo que promovieron las autoridades municipales de Guadalcázar para tratar de anular el Convenio de Concertación, que se terminó resolviéndose a favor de las

³³¹ Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad.

³³² Desplegado aparecido en *La Jornada*, *Excélsior* y *Novedades* el 25 de noviembre de 1995. Tres años después, el Gobierno Mexicano sería sancionado por un Tribunal Arbitral por haber "permitido" la actuación del municipio y del estado en contra de Metalclad.

autoridades ambientales federales; un juicio arbitral que Metalclad emprendió en el ámbito de América del Norte contra México para obtener una compensación por no haber podido operar el confinamiento y como resultado del cual el Gobierno Federal tuvo que pagar casi diecisiete millones de dólares; y, tercero, una controversia constitucional por la cual el Gobierno de San Luis Potosí impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de México la decisión del Gobierno Federal de descontar la indemnización de las participaciones de impuestos federales que le corresponden al Estado. Antes de entrar al laberinto auténticamente kafkiano de lo que significa cada uno de estos juicios para los actores sociales, es indispensable presentar un esbozo esquemático de lo que se trató en los principales juicios y del resultado al que condujo cada uno de ellos.

El amparo que promovieron las autoridades municipales de Guadalcázar con el apoyo del Gobierno del Estado tenía algo de extravagante, por decir lo menos. Cualquier estudiante de leyes sabe que el juicio amparo es el principal recurso que el orden jurídico mexicano brinda a *los gobernados*, no a los gobernantes, para oponerse a los actos de estos últimos que violan sus garantías constitucionales. De hecho, ese fue el argumento con el que el juicio se resolvió en contra de las autoridades de Guadalcázar, y que validaba el Convenio de Concertación que hubiese hecho posible la apertura del nuevo confinamiento y la restauración del sitio. Sin embargo, esta simple aclaración tardó en llegar cuatro años y medio. Mientras tanto, el convenio no se podía ejecutar porque el primer juez que conoció del caso otorgó la suspensión provisional del mismo. ¿Qué pasó en todo ese tiempo? Casi tres meses después de recibir la demanda, el Juez Segundo de Distrito en San Luis Potosí se declara incompetente (arguyendo que el domicilio de las autoridades ambientales federales era la Ciudad de México), por lo que remite el caso a otro juez en el Distrito Federal. Este último sí se declara competente pero tarda catorce meses en cerrar ("sobreser") el juicio porque el Municipio "no es titular de garantías individuales" y porque la instancia legal procedente que debió ejercer el Municipio es la controversia constitucional. Pero la sentencia fue impugnada por el Municipio de Guadalcázar (para ganar tiempo) arguyendo cuestiones procedimentales, por lo que el juez tuvo que reponer todo el procedimiento. No fue sino hasta junio del año 2000 cuando se produjo una sentencia que surtió efectos jurídicos pero que en la práctica resultaba tardía; que el conflicto ya se había desplazado a un espacio jurídico distinto, el de América del Norte.

A la mitad del arduo camino de los litigios se produjo un interludio que, a pesar de su carácter ligero, habría de tener graves consecuencias en el desenlace final. El 20 de septiembre de 1997, tres días antes de concluir su mandato, el Gobernador Sánchez Unzueta, sin mediar consulta pública alguna, expidió un decreto para establecer un área natural protegida en el Municipio de Guadalcázar, incluyendo al predio del confinamiento. La motivación que invocaba el decreto era la preservación de importantes especies de cactáceas de la región, pero su verdadera intención, que obviamente se filtró a los medios de comunicación, era la de impedir en forma definitiva la operación del confinamiento. Más adelante, México perdería un juicio arbitral por 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 los Estados Unidos, Metalclad dio por muerto el proyecto e inició los trámites para la formación de un tribunal arbitral, de acuerdo con el capítulo 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 magistrados) y el establecimiento de diversas reglas que habrán de regir en el procedimiento. Una de ellas es la relativa al lugar del arbitraje y su importancia radica en que, una vez pronunciado el laudo, el perdedor puede recurrir a los tribunales de dicho lugar para exigir la revisión del mismo. En este caso se acordó que el lugar del arbitraje sería la ciudad de Vancouver, en Canadá, por lo que la decisión del Tribunal podía ser revisada, como de hecho lo fue, por la Suprema Corte de la provincia de Columbia Británica.

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

Fueron muchas las cuestiones que enfrentó el tribunal arbitral, y más adelante señalaré las más importantes. Aquí basta con señalar que el tribunal llegó a la conclusión de que tanto el municipio de Guadalcázar como el Estado de San Luis Potosí habían llevado a cabo acciones que equivalían a una expropiación de los derechos de Metalclad y que por 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 operación por parte de Metalclad del confinamiento". Después de una larga argumentación, el tribunal "sostiene que Metalclad no fue tratado justa y equitativamente de acuerdo con el TLCAN y concede la reclamación relativa al artículo 1105". En su cálculo de la indemnización, el tribunal dedujo el costo de la limpieza del sitio y aún así llegó a la cantidad de 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 porqué la decisión del caso Metalclad ha despertado tanta indignación en la discusión ambiental Internacional. Más adelante tendremos oportunidad de examinar los extraños argumentos que pesaron en la decisión. Sin embargo, también encontraremos que la confusión que ha privado en México, tanto en la legislación como en la práctica administrativa en el ámbito de los estados, en lo que se refiere al papel de los

municipios en este tipo de decisiones, nos obliga a reconocer que existen profundas debilidades institucionales que impiden una gestión ambiental jurídicamente sólida.

Pues bien, cuando todos pensábamos que los litigios en torno al caso Metalclad habían concluido, las autoridades 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 ha impugnado esa decisión por medio de una controversia constitucional. Al momento de escribir esto no hay indicios del resultado que este nuevo juicio pueda tener³³³. De cualquier modo, esto significa que el conflicto ha vuelto a casa y será muy interesante ver cómo se resuelve en los nuevos alres que respira la Nación.

LAS MIL Y UNA VENTANILLAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL

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

Cuando observamos las estrategias de los actores en el contexto de determinados procedimientos, encontramos que el derecho no es para ellos solamente un conjunto de

³³³ De última hora: mientras editaba esta versión del trabajo, 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).

restricciones, sino que también es un *repertorio* que les ofrece diversos cursos posibles de acción. Todo el que ha participado conscientemente en un conflicto jurídico sabe que el contrario "se agarra de" tal o cual artículo de algún ordenamiento o de tal o cual doctrina para salirse con la suya. Aquí lo que me interesa señalar es que, además de que el derecho impone condiciones a los actores, estos tienen por lo general la posibilidad de adoptar más de un curso de acción y de legitimar su opción en alguna parte del orden jurídico. Por eso es importante considerar tanto las condiciones como las consecuencias de las estrategias jurídicas que los actores han adoptado.

Para dar cuenta de la complejidad del conflicto, es importante señalar que este se despliega en varios niveles geográficos de Interacción social. 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, ya que el malestar contra el centralismo había adquirido, en la vida política de S.L.P. más que en ninguna otra región del país, una fuerte connotación política en los años anteriores al conflicto. Por su parte, en el contexto del derecho, no está en juego solamente la legislación ambiental, sino también el uso de la fuerza como último recurso para hacer cumplir la ley, que como veremos carecía de legitimidad en un caso como este. A su vez, en el contexto de la política ambiental nacional, están en juego al menos dos cosas: por un lado, un proyecto que permitía ampliar la capacidad de tratamiento de residuos peligrosos en el país, pero que estaba asociado con una grave violación a la ley ambiental; y está también en juego la posibilidad de aplicar la normatividad ambiental (me refiero a los requerimientos técnicos de los confinamientos) de manera que resulte convincente para la opinión pública. Esto dilemas, digamos internos a la política ambiental mexicana se articulan con (pero también se distinguen de) lo que está en juego en otro contexto más: el Internacional, donde Greenpeace representa la posición contraria los confinamientos, como una cuestión de principio, y en el cual contará con adhesiones simbólicas nada despreciables. En el mismo debate Internacional, una cosa más que está en juego es el papel de las empresas norteamericanas. No hace falta abundar sobre el lugar que ellas ocupan en el imaginario del debate global para reconocer la existencia de prejuicios (tanto a favor como en contra) respecto de un actor como Metalclad. Obviamente, el conflicto es más que un simple juego, pero el símil nos permite ver que en realidad se trata no de un asunto sino de muchos. Veamos ahora el modo en que de esos asuntos aparecieron en cada uno de los procedimientos jurídicos por donde se canalizó el conflicto.

El centralismo de una clausura

Cuando la Sedue clausuró, a principios de los años noventa, el confinamiento de La Pedrera, ese acto de autoridad tenía un sentido evidente: impedir que siguieran llegando residuos peligrosos a un sitio en el que no podían confinarse con la más mínima seguridad. Todos los actores coincidían en darle ese sentido y no otro. No obstante, la palabra "clausura" terminó teniendo otro significado. Quienes se movilizaron en contra del nuevo confinamiento demandaban que "no se levantara la clausura" cuando en realidad a lo que se oponían era a que comenzara a funcionar el nuevo. En el terreno técnico - jurídico,

confundir un tiradero con un confinamiento que cumple la normatividad es como confundir un autobús de pasajeros nuevo con el camión desvencijado que se fue a una barranca el mes pasado con cuarenta personas a bordo y que nos ha dejado un mal recuerdo. Pero en el terreno de las percepciones locales esas dos cosas pueden significar lo mismo: que sigan trayendo su basura de otras partes. Desde esa perspectiva, tenía mucho sentido agrandar la acepción de "clausura" y seguir luchando por su mantenimiento. La calamidad puede volver a ocurrir, por flamante que parezca el nuevo modelo.

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

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

El iluminismo fallido de una recomendación

Como he dicho, desde un principio, el caso ameritó la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que emitió la recomendación de febrero de 1992, donde se ponía un fuerte acento sobre la necesidad de dar "a conocer a toda la población... los beneficios que producen los confinamientos de residuos industriales apegados a la legislación vigente..."³³⁴. Es interesante hacer notar que la recomendación no exhorta a la autoridad federal a impedir la operación de un nuevo confinamiento,³³⁵ acerca de lo cual siempre se podrá decir que quedó atrapada por un espíritu tecnocrático. Tampoco menciona el ámbito de competencia del municipio. En el contexto de mi argumento, sería una tentación interesante afirmar que la lógica del procedimiento *excluye* la problemática de las atribuciones municipales. Pero la realidad es más pueril que eso. Se trata de un

³³⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 21/92.

³³⁵ Simplemente le recomienda realice una estricta supervisión en caso de autorizarlo.

Indicio más de que en esa época los juristas mexicanos no habían registrado la gravedad de la situación de las atribuciones municipales en la materia.

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

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

Del mismo modo, no sorprende que el Gobierno del Estado haya desatendido por completo la recomendación, pues en la medida que avanzaba el conflicto, ello hubiese significado, a querer o no, apoyar el proyecto de Metalclad, es decir, ponerse del lado de quienes traían su basura de otras partes, apoyados además por un permiso otorgado por las autoridades federales "desde un escritorio". La fuerza de la identidad regional, definitoria de la posición del Gobierno del Estado, era mucho mayor que la virtuosa combinación de ciencia y derecho que exhalaba la recomendación de la CNDH.

La licencia estatal y la apretada horma de la Constitución

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

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

simplemente no existían, como la capacidad gubernamental de controlar las acciones humanas que cambian el paisaje. Desde 1983, todos los años, el primero de septiembre, el Presidente Miguel de la Madrid "con un grande alboroto" daba a conocer a la Nación que los estados estaban adaptando su legislación para hacerla congruente con la reforma municipal, pero en la letra menuda muchos habían omitido la aparentemente insulsa frase *usos del suelo*. Si los medios de comunicación hubiesen registrado esa vasta operación de escamoteo de las atribuciones de los municipios, hubieran hablado de una "truculenta demostración pública" del poder de los gobernadores. Pero en realidad se llevó a cabo con una gran discreción. Aunque el asunto fue objeto de algunos análisis académicos (Azuela, 1987 y 1989) sólo se logró "desenterrar" quince años después cuando, en el litigio internacional, se hizo evidente que la legislación del estado de SLP estaba tan llena de contradicciones, que parecía tener la misma "resonancia hueca de un enorme calabazo lleno de piedras" de la vieja armadura que José Arcadio Buendía encontró cuando andaba buscando oro.

Hasta aquí el abuso de García Márquez. A donde quiero llegar es que la aparentemente insípida figura jurídica "licencia estatal de uso del suelo", es portadora de un sentido particularmente claro y fuerte para el Gobierno del Estado: significa nada menos que el poder de autorizar o no cualquier obra importante en el Estado, lo cual explica que no haya hecho esfuerzo alguno para transferirla a los municipios, como marca la Constitución. Los funcionarios de San Luis Potosí no sólo tenían plena conciencia del problema,³³⁶ sino que, como vimos en el capítulo tercero, cuando se discutió la reforma a la legislación ambiental, (precisamente en los mismos meses en que el conflicto de Metalclad entraba en su fase más aguda) su propuesta era en el sentido de restringir la transferencia de atribuciones a los municipios y reconocer la importancia de los Gobiernos Estatales en la gestión ambiental.

Por lo demás, se trata de una postura perfectamente comprensible, aunque sea problemática desde el punto de vista constitucional. En la conversación privada con cualquier funcionario estatal se nos indica que resulta muy "riesgoso" transferir poderes jurídicos donde no hay condiciones para su ejercicio. Sin sarcasmo alguno digo que ese me parece un argumento válido³³⁷. En este caso el problema es que, en el caso del confinamiento, el Gobierno de Horacio Sánchez no preparó un argumento jurídico para justificar su estrategia. Actuó solamente en el terreno de la política, para después perder en el terreno del derecho. Es importante reconocer, sin embargo, que si bien hoy es fácil calificar de inconstitucionales las condiciones que impedían a los municipios el ejercicio de sus atribuciones en SLP, lo cierto es que la reforma municipal no es algo que podía haberse puesto en práctica de la noche a la mañana. No es exagerado decir que el conflicto por el confinamiento "tomó desprevenidas" a las Instituciones de San Luis Potosí,³³⁸ y que lo mismo hubiese ocurrido en muchos otros estados de la República. Para que las instituciones locales hubiesen podido soportar la carga de un caso tan complejo como el que nos ocupa, hubiesen requerido algo que aún hoy es difícil imaginar en

³³⁶ Comunicación personal del Coordinador de Ecología del Gobierno del Estado, Pedro Medellín al autor, junio de 1994.

³³⁷ Según mi propia opinión jurídica sobre este punto, el artículo 115 constitucional reconoce un margen importante a las legislaturas de los estados en esta materia, al indicar que las atribuciones municipales se ejercerán de acuerdo con las leyes estatales y federales respectivas.

³³⁸ Con toda intención me expreso como si las instituciones "pensaran", en el sentido de Douglas, 1984.

cualquier municipio rural del país: leyes que reglamentan el ordenamiento ecológico del territorio en manos de los Ayuntamientos; equipos locales de planeación que despliegan una visión del territorio suficientemente clara como para indicar restricciones para instalaciones como los confinamientos; procedimientos de consulta pública en los que la voluntad popular pudiese asumir una forma jurídica. Nada de eso se construye de un día para otro y menos en un estado como S.L.P., que había pasado los últimos años jaloneado por conflictos políticos. En todo caso, el hecho de que la licencia estatal no haya sido revocada colocó al Gobierno del Estado en una situación difícil a lo largo (y sobre todo al final) del conflicto.

La consulta técnica y su abuela desalmada

Dice Ulrich Beck que "la tecnocracia ecológica es la hija, o quizá la nieta no deseada y no amada, de la protesta ecológica" (Beck, 1995, 169). Lo que se vivió durante la consulta técnica que coordinó la Profepa en la primera mitad de 1995 para discutir el confinamiento de La Pedrera, ilustra de manera elocuente esa relación genealógica entre las organizaciones ambientalistas y la burocracia ambiental.

La consulta técnica fue el único de los diez procedimientos que aquí describo, en el que se podían hacer explícitos los diversos puntos de vista sobre el problema central de *qué hacer* - oportunidad que el sociólogo no puede dejar pasar para reflexionar sobre la hipótesis habermasiana de la comunicación racional. Era el procedimiento en el que parecía posible deliberar en forma abierta y sin formalidades si los niveles de riesgo del nuevo confinamiento eran suficientemente bajos para aceptar su operación. Pero era también el momento en el que podían aflorar las (pre) disposiciones de los participantes. Podemos ver entonces que ellos no adoptan sus posturas en un limbo impersonal, con la ley en una mano y el manual científico en la otra. Incluso las percepciones que se tienen sobre cómo el otro ve el mundo juegan un papel en la interacción³³⁹. Insisto, esos no son rasgos que hagan excepcional este caso. Todos los casos tienen una dimensión subjetiva que de alguna manera pesará sobre el resultado. En lo que sigue me referiré, primero, a la forma en que se expresaron los argumentos y las percepciones en conflicto, enseguida a la relación entre los argumentos y las posiciones de los actores, y finalmente a los elementos dominantes del debate en los diferentes planos geográficos (municipal, estatal, nacional e internacional) de la comunicación ambiental.

Haciendo a un lado las tensiones internas que se generaban dentro de cada una de las organizaciones que se vieron enfrentadas en la consulta técnica,³⁴⁰ en ella se hizo evidente la división entre visionarios y pragmáticos respecto a la conveniencia de permitir la apertura del nuevo confinamiento de La Pedrera. En el ámbito mundial, Greenpeace mantiene una lucha frontal contra los confinamientos como una cuestión de principio. Su capítulo mexicano simplemente fue congruente con esa visión. Las evidencias que se

³³⁹ Quizá no sea trivial señalar que Fernando Bejarano y yo habíamos sido compañeros en una organización solidaria del movimiento urbano popular a principios de los años ochenta y que, peor aún, ambos habíamos hecho nuestros estudios de licenciatura en la Universidad Iberoamericana.

³⁴⁰ Dentro de la Semarnap, por ejemplo, no todos compartían la misma visión. Fue por instrucciones de la propia Secretaría Julia Carabias, cuyos antecedentes políticos la colocaban más cerca de las organizaciones sociales que del gremio de los ingenieros, que se prolongó la consulta mucho más de lo que los ingenieros hubiesen querido.

presentaron en la consulta sobre la idoneidad del sitio (acerca de la impermeabilidad del suelo y otros factores)³⁴¹ eran tan abrumadoras, que prefirió recurrir al juego de las cartas marcadas al que ya me referí más arriba. Esa era la salida más fácil del laberinto kafkiano de las evidencias y las contraevidencias, lo cual puede ser reprochable en un plano ético pero es comprensible en una interpretación sociológica, si se reconoce que deriva del conjunto de disposiciones que conforman el *habitus* de quienes colaboran sinceramente con Greenpeace. Cuando alguien se siente poseedor de una verdad intrínsecamente superior a la del adversario (quien además por principio estaría en una posición moralmente inferior por representar al aparato tecno-burocrático del estado), no siente remordimiento alguno en construir una visión *ad hoc* de los hechos: los bebés con spina bífida, que había inventado Evangelina Núñez³⁴², así como los residuos radiactivos, en los que Greenpeace había convertido la radioactividad natural del terreno, se vuelven tan reales como las convicciones de los actores. Para ello basta con tener bien interiorizada la visión de un planeta sin confinamientos.

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

Ahora bien, oponerse a *cualquier* confinamiento, por seguro que sea, puede parecer a los ojos de un observador cualquiera tan ostensiblemente irracional, que es mejor aceptar (al menos públicamente) las reglas del juego y sacar el mayor provecho de ellas. Es lo que hace lo que la sociología denomina un actor competente. Y si la aplicación razonable de esas reglas conduce a que un confinamiento como el de La Pedrera representa un riesgo insignificante comparado con sus ventajas, siempre se puede recurrir a la estrategia de torcer los datos (lo que en el contexto mexicano se puede hacer con total impunidad) así como a la de hacer un uso selectivo de esas reglas. Así, por ejemplo, Greenpeace insistía en que "se violan las especificaciones de la Norma Oficial Mexicana relativas a la selección del sitio"³⁴³ refiriéndose al requisito de que los confinamientos deben ubicarse por lo menos a 500 metros de cualquier corriente de agua. Pero omitía mencionar que la misma norma añade, inmediatamente después de establecer los requisitos, que "se podrá autorizar la realización de medidas y obras, cuyos efectos resulten equivalentes a los que se obtendrían del cumplimiento de los requisitos previstos en los puntos anteriores, cuando se acredite su efectividad".³⁴⁴ Obviamente, la discusión tiene entonces que trasladarse a considerar la efectividad de las obras que el proyecto proponía. Pero eso resulta demasiado complicado y es más fácil terminar la discusión proclamando, sin más, que se viola la norma. Muy pocos tendrán la paciencia de escuchar las diferentes versiones sobre la efectividad de las "medidas equivalentes". Una excepción establecida de manera

³⁴¹ Sobre este punto se pueden encontrar tanto las posiciones de Profepa como las de Greenpeace en Profepa, 2000f.

³⁴² El mismo Secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente, en una gira por San Luis Potosí, aclaró que no había "ninguna evidencia" de que el confinamiento representase un riesgo para la salud (*Pulso de San Luis Potosí*, 11 de agosto de 1995).

³⁴³ Greenpeace México et al, 1995

³⁴⁴ Norma Oficial Mexicana NOM-055-ECOL-1993

expresa por la propia norma se convierte, con el uso oportunista, en una violación a la norma. En un contexto como el mexicano, en el que recurrir a excepciones resulta sospechoso (porque suele ser el expediente para legitimar muchas ofensas),³⁴⁵ es difícil convencer a cualquiera de la legitimidad de una excepción, aunque en el terreno técnico ello pueda ser aceptable.

Adicionalmente, Greenpeace utilizaba una estrategia argumentativa bastante frecuente en el campo ambiental, que consiste en colocar las exigencias más extremas imaginables. A pesar de que La Pedrera parecía ser un sitio ideal para instalar un confinamiento, porque no se localizaron cuerpos de agua subterránea que pudieran contaminarse, además de que el suelo parecía ser altamente impermeable, Greenpeace insistía en que era indispensable elaborar "modelos geohidrológicos que permitan interpretar razonablemente los flujos de agua en el subsuelo" (id.). Resulta que no existía la información necesaria para construir esos modelos ¡porque ahí nunca se había podido encontrar agua! Lo cual equivale a exigir los datos del censo para saber con mayor exactitud lo que pasa con la población de un territorio despoblado. El asunto se volvía más absurdo cuando se pensaba que en el confinamiento no estaría permitido depositar residuos en estado líquido. Desde mi condición de lego nunca entendí qué es lo que podría llegar a filtrarse por ese suelo tan impermeable, si además todos los residuos se depositarían en estado sólido. Mi percepción era que exigencias como las que se formulaban para un confinamiento en México no existen en los países más exigentes, cosa que después pude comprobar por diversos medios.³⁴⁶ Estábamos ante una estrategia argumentativa que logra ocultar lo que en realidad es una oposición a cualquier confinamiento. Desde una ética liberal esa estrategia puede no ser reprochable³⁴⁷, pero una mirada sociológica permite reconocer en ella supone un uso bastante habilidoso del repertorio que ofrece el derecho positivo. Esto es muy importante, porque la situación a la que todo esto conduce corresponde a la definición de la sociedad del riesgo, en la cual la ciencia institucionalizada no alcanza a producir soluciones convincentes para todos y quienes se movilizan para defender el ambiente terminan siendo víctimas de la "política de la aporía" (Beck, 1995, 59). Aunque algunos de los participantes - sobre todo los más cercanos - sientan que están viviendo una farsa, para cualquier observador distante lo que hay es un desacuerdo científico y por lo tanto una fuente razonable de duda. No hace falta que esto se generalice al conjunto de la sociedad; basta con que los veinte individuos que están discutiendo el asunto en el campo ambiental caigan en esa lógica, para que tanto los medios de comunicación como los órganos del Estado se vean envueltos en la misma situación de incertidumbre y déficit de legitimidad que consigna la sociología del riesgo para las sociedades altamente industrializadas y a las que me referí en el capítulo primero. Creo que vale la pena incurrir

³⁴⁵ En otro de los grandes conflictos ambientales de la década, el del club de golf de Tepoztlán, los promotores se habían apropiado de los terrenos utilizando (de manera fraudulenta) el mecanismo *excepcional* de la "exclusión administrativa" de terrenos de una resolución de bienes comunales.

³⁴⁶ De acuerdo con la EPA, por esos años había en los E.U.A. 103 confinamientos autorizados y operando dentro de las normas ambientales, cercanos a áreas urbanas, muchos de ellos dentro de áreas metropolitanas. Carta de Susan Brom (Deputy Director, Office of Site Remediation Enforcement, E.P.A.) a Antonio Azuela, a solicitud expresa de este último, 15 diciembre de 1998. La carta va acompañada de un anexo con el listado correspondiente.

³⁴⁷ Los ciudadanos (no así los funcionarios públicos) no tienen por qué hacerse cargo de todas las normas del orden jurídico y tienen derecho a utilizar los argumentos que más les convienen.

en esta larga argumentación porque es a través de este tipo de ejemplos donde podemos ver las mediaciones simbólicas de la crisis ambiental. Esta última no se expresa en una serie de manifestaciones físicas que sean percibidas directamente por la sociedad como un todo y que puedan ser objeto de alguna respuesta (racional o no) a través de las instituciones del estado. Sin desconocer que hay casos en los que los actores reaccionan a experiencias concretas, por lo general la crisis ambiental es procesada (re-construida) por los actores dominantes en un campo social específico en el que los problemas son continuamente redefinidos a partir de una diversidad de marcos de referencia que están dados por las experiencias y las tomas de posición por las que los individuos han pasado a lo largo de sus vidas. Si, desde el punto de vista jurídico, son las autoridades ambientales quienes tienen el privilegio de definir en qué consiste el problema en cada caso, en el campo ambiental quien esgrime una disposición visionaria, como Greenpeace en este caso, gozan de una credibilidad mayor.

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

Era previsible que, al promover una consulta pública, a pesar de que la ley no nos obligaba a ello, esta se desarrollaría en un ambiente de animadversión, en el que inmediatamente se polarizaron las posiciones y se expresaron, incluso desde el lenguaje corporal, los prejuicios de todas las partes. Muy pronto se hizo evidente la dificultad para establecer una comunicación directa con la comunidad. Restricciones de agenda y presupuestales hacían muy difícil la organización de reuniones de expertos en Guadalcázar, aunque lo cierto es que no hicimos el esfuerzo extra que ello hubiese requerido. Como las primeras reuniones fueron en la Ciudad de México, la comunidad se convirtió en un fantasma y su lugar lo tomó Greenpeace. Probablemente con un formato distinto (menos expertos y una mayor disposición de los funcionarios de Profepa para viajar hacia el lugar) se hubiesen podido registrar los diferentes puntos de vista en el ámbito local,³⁴⁸ aunque difícilmente las autoridades federales hubiesen sido bien recibidas.

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

³⁴⁸ Sobre todo, hubiese sido posible constatar las supuestas diferencias entre los que vivían más cerca de La Pedrera (que aparentemente estaban más a favor porque el confinamiento traería empleos) y los habitantes de la cabecera municipal, que se movilizaban en contra más por dignidad local (el viejo y muy criollo orgullo minero) que por miedo a los riesgos ambientales del confinamiento.

resultaba lo que parecía nada menos que un chantaje: Metalclad restauraría la parte contaminada del sitio sólo si le permitían operar el confinamiento nuevo – el hecho de Metalclad no fue quien contaminó el sitio, sino que ya estaba contaminado cuando lo compró, se puede perder de vista con la intensidad de la lucha. Tratándose de una multinacional estadounidense, la indignación que produce esa postura es previsible y, aunque esto sea enteramente ajeno a la idea moderna del derecho, colocarse en contra de una empresa como esa convoca más simpatía que colocarse a favor del proyecto. Detrás de este último estaba un interés económico; contra él, la entrega desinteresada a quienes son portadores de una nueva visión del mundo.

Bajo ese abigarrado conjunto de condiciones (discursivas), del que apenas he mencionado las más sobresalientes, se despliega el ataque de los voceros de la protesta social en contra de los organismos que según ellos traicionan la causa para la que fueron creadas. A pesar de que era la primera vez en la historia de la gestión ambiental que se daba a conocer al público los resultados completos de una auditoría ambiental, Greenpeace y otras organizaciones presentaron una denuncia formal contra los funcionarios públicos responsables del caso nada menos que ¡por el delito de encubrimiento!

El principal promotor de la denuncia explicaría, años más tarde, que esa denuncia se presentó porque las autoridades no accedieron a la solicitud de las ONGs de llevar a cabo más estudios³⁴⁹. El razonamiento es notable, sobre todo porque no ha sido expresado al calor del conflicto, sino en un recuento realizado varios años después³⁵⁰, y equivale a afirmar que, si un grupo de personas ajenas al gobierno se toma la molestia de redactar un *Dictamen Ciudadano*, el funcionario que no siga sus recomendaciones debe ser puesto en prisión. Y no se trata del desvarío de un individuo; la idea de que los funcionarios deben seguir las indicaciones de los ciudadanos fue expresada también por el abogado que asistió a Greenpeace en la elaboración de la denuncia penal. En un artículo periodístico, Gustavo Alanís, presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, había sentenciado:

... en caso de que las autoridades competentes decidan "desclausurar" el sitio, deberán contar con el visto bueno y el consenso de la población y de quienes públicamente se han opuesto a la instalación del confinamiento, así como el de los técnicos reconocidos. (*Reforma*, 17 de agosto de 1995).

O sea que la autoridad no debería tomar una decisión si no están de acuerdo todos, incluso los que no están de acuerdo. El ciudadano bienintencionado sueña con un mundo en el que todos están de acuerdo y, cuando se topa con funcionarios que no son capaces de convertir su sueño en realidad, lleva el asunto al terreno del derecho para que sean tratados como criminales. Es así como se genera la difícil relación entre las organizaciones ambientalistas y las autoridades ambientales. Las primeras son origen y el fundamento de las segundas (y son particularmente importantes porque permiten legitimar la gestión

³⁴⁹ "With federal authorities refusing to carry out more field studies, and armed with information about the political pressure put on authorities to authorize reopening the site, Greenpeace and Pro San Luis Ecológico brought criminal charges against state and federal officials from both INE and Profepa." (Bejarano, 2003, 24-25).

³⁵⁰ Dicho recuento es lo suficientemente cuidadoso para no volver a mencionar los residuos radiactivos que, según Greenpeace, existían en el sitio. Eso ya había surtido su efecto durante la campaña y ya no tenía por qué aparecer en una publicación académica que sería fácilmente desmentida por los dictámenes que se reproducen en Profepa, 2000f.

ambiental frente al resto del aparato gubernamental), pero al mismo tiempo se convierten, abuelas desalmadas, en la principal fuente de su desprestigio. Y no creo que estemos ante una lógica inexorable, pero no deja de llamar la atención la coincidencia entre lo que la sociología del riesgo registra en Alemania (Beck) y lo que experimentamos en el caso de La Pedrera. El único consuelo que queda es pensar que, a pesar del fracaso de la consulta, en ella se hicieron públicas las diferentes percepciones que puede haber sobre un mismo proyecto; para los optimistas, el reconocimiento de esa diversidad nos pondría un escalón más arriba que el de la ingenuidad con la que se redactó la Lgeepa en 1988. Y no puede olvidarse que, de todos los procesos que estamos examinando, la consulta fue el único que no estaba previsto en la ley.

Finalmente, es importante registrar que la resonancia del debate no tiene lugar en un solo ámbito. En realidad coexisten al menos cuatro planos digamos socio-espaciales, en los cuales el énfasis está en cuestiones diferentes. En el espacio municipal, no se discute si deben existir confinamientos de residuos peligrosos en el mundo o ni siquiera en México; el dilema es evitar que se pongan en Guadalcázar o aceptarlo a cambio de algunos empleos; a ese nivel Greenpeace fue para los opositores un apoyo invaluable, porque dio al malestar argumentos adicionales que, además presentaban al Gobierno Federal como un aliado de los gringos. En el Estado de San Luis Potosí, el problema no era sólo si se acepta un confinamiento en el estado, sino también si se emprende un pleito con la Federación³⁵¹. En el ámbito nacional, el dilema no era sólo si se entraba en un pleito con el Estado. Fue ahí donde se dio la discusión sustantiva sobre este tipo de confinamientos, en la que el prestigio Greenpeace quedó relativamente opacado porque su juego fue evidente a todos los observadores externos.³⁵² También en el debate nacional muchos señalaron nuestra incapacidad como autoridades ambientales federales para llevar adelante un proyecto³⁵³. Finalmente, en el plano internacional, subsisten dos percepciones encontradas. Por un lado, la típicamente globalfóbica, según la cual un país del Tercer Mundo es víctima de la contaminación de una empresa multinacional (rara vez se menciona que los autores de la fechoría eran unos nativos y que se trataba de residuos generados en México) y que un tribunal arbitral actuó en forma sesgada favor de esta última (lo cual es cierto) pasando por encima de las medidas ambientales (que como veremos más adelante en el caso Metalclad es muy cuestionable). Desde la distancia, las dudas planteadas por Greenpeace al proyecto parecen razonables³⁵⁴. En el otro extremo, el de los entusiastas del libre comercio, circula la percepción de que en el caso Metalclad el gobierno mexicano no fue suficientemente fuerte para impedir que una movillización ambiental espúrea arruinara una importante inversión. Curiosamente, los debates en el plano internacional rara vez discuten la cuestión sustantiva de qué hacer. Hasta donde se alcanza a ver,³⁵⁵ la mayoría de quienes opinan ya tienen una posición sobre los confinamientos; más que enfrentar el

³⁵¹ Con espíritu psicoanalítico algún cínico diría que era una buena oportunidad para tener ese pleito.

³⁵² La manipulación de la información y la percepción de que le estaba haciendo el juego a Rimsa fue tan obvia para los medios de comunicación, que ni siquiera en *La Jornada* encontraba eco la versión de Greenpeace.

³⁵³ En estos tiempos, existe la creencia de que si no es posible llevar adelante un proyecto, ello se debe a la incapacidad política del gobierno, como si la política fuese un arte que lo puede todo, con tal que se haga bien.

³⁵⁴ Por eso varias ONGs norteamericanas no tuvieron reparo alguno en apoyar la lucha en contra de Metalclad.

³⁵⁵ He revisado más de cien páginas web en las que se aborda el caso.

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

Con todo, la lección más importante de la consulta pública es que su carácter informal, que hace posible que los actores (incluyendo a los funcionarios) participen en el proceso sólo cuando les conviene. Esto se debe a que ese tipo de procedimientos no están regulados por la ley, porque al momento de redactarla los actores concentran sus esfuerzos en los aspectos más visionarios de la ley - los principios, las definiciones- dejando a un lado el pragmático mundo de los procedimientos.³⁵⁶ Si lo que queremos es el fortalecimiento de una esfera pública en la que podamos discutir los diferentes aspectos de un problema para adoptar una posición (lo cual es consistente con una perspectiva pragmática), en principio serían mucho más importantes los procedimientos donde quedan en primer plano los aspectos técnicos y científicos del asunto en cuestión, que los procedimientos de carácter litigioso donde el discurso de los abogados opaca la cuestión de ¿qué hacer? Pero ¿es posible que los procedimientos jurídicos reconozcan siempre (o por regla general) los aspectos sustantivos de los conflictos que tienen que procesar? Al final del capítulo se verá cómo, en la medida en que pasamos de una instancia jurídica a la siguiente, el tema deja de ser el confinamiento mismo y lo que los actores del campo jurídico tienen que resolver se refiere al derecho mismo. La esperanza de que el derecho ambiental sea un espacio donde encontremos la mejor solución posible a lo que reconocemos como un problema ambiental se diluye conforme nos adentramos en la esfera del derecho. Lo que se examina es la validez de la decisión anterior, no necesariamente su adecuación con una norma sustantiva.

El convenio de la discordia

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

En el recuento que sigue coinciden varios significados del verbo explicar. Por un lado, mi participación en la toma de esa decisión conduce a que el análisis sea, en gran parte, una explicación en el sentido de rendir cuentas.³⁵⁷ Pero, ello no impide que, al mismo tiempo, el asunto pueda ser visto desde fuera, y que por lo tanto sea posible tratar de comprender

³⁵⁶ Una excepción importante a este respecto es el procedimiento de consulta pública para los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental. Véase el Capítulo 4.

³⁵⁷ Una de las acepciones del verbo explicar es la de "exponer [alguna] causas o motivos que justifican su actitud o comportamiento" Seco, et. al (1999).

el asunto desde una perspectiva sociológica³⁵⁸. Ambos tipos de explicación se entremezclan de un modo en que a veces es difícil reconocer la diferencia. Pero hacer explícita la distinción supone una actitud metodológica indispensable, al menos, para no vender gato por liebre. Así, en el primer sentido, puedo decir que el convenio respondía a la necesidad de asumir las atribuciones constitucionales de las autoridades ambientales, con plena conciencia de que los poderes locales no estarían de acuerdo. Esto implica una interpretación constitucional más bien convencional: ante la imposibilidad de actuar en forma condensada: que cada orden de gobierno se haga cargo de su esfera de competencia. Así, suscribí el convenio con la misma conciencia del juez que sabe que su sentencia va a ser rechazada por una parte del público, asunto bastante antiguo, por cierto. En forma complementaria, puedo decir que la decisión estaba fuertemente condicionada por la disposición pragmática que dominaba en Profepa, y que se veía confirmada por todos los testimonios científicos que considerábamos confiables y a los que ya me he referido.³⁵⁹

Además, la suscripción del convenio implicaba resolver dos grandes dilemas. Primero, el dilema entre una estrategia punitiva y otra correctiva y, segundo, el hacerse eco o no de la postura de las autoridades locales. Por lo que se refiere al primero, para muchos era inaudito que la Profepa hubiese suscrito ese convenio que "premiaba" a Metalclad en vez de castigarla. Pero para nosotros no había porqué imponerle sanción alguna, porque no fue ella quien contaminó el sitio. Una cosa era que tuviese la responsabilidad legal de realizar la limpieza (en tanto que propietaria del predio) y otra es que hubiese hecho algo que ameritase una sanción. Es verdad que Metalclad estaba corriendo un gran riesgo cuando compró ese sitio y que sólo logró conseguir más enemigos, pero de ahí a suponer que había violado la ley ambiental es un paso que sólo se puede entender a partir de una animadversión que difícilmente se puede defender en el terreno del derecho. Sabemos, sin embargo, que esa animadversión se puede difundir en el campo ambiental sin estar completamente a la vista. Las docenas de páginas de Internet en las que, aún hoy, bienintencionadas ONGs condenan al gobierno mexicano en el espacio global por no sancionar a Metalclad, sólo pueden hacerlo omitiendo (muchas veces sin darse cuenta) que los autores del tiradero fueron unos señores muy decentes de San Luis que difícilmente pueden asociarse al centralismo o a la globalización. Pero la información que Profepa tenía a la vista la condujo, como en muchos otros casos, a adoptar una estrategia correctiva y no punitiva,³⁶⁰ aunque, como hemos visto, sin éxito alguno.

El segundo dilema, es decir el que planteaba la oposición local, se vivía al mismo tiempo en otro de los casos más importantes de la década: el del Club de Golf de Tepoztlán, donde también había una fuerte oposición dentro de la comunidad. Aunque en Tepoztlán la configuración político-jurídica era muy distinta, en ambos casos los funcionarios ambientales federales enfrentábamos el mismo dilema ¿Es correcto que el Gobierno Federal autorice algo a lo que las autoridades locales (junto con una porción indeterminada

³⁵⁸ Es en este sentido que una mirada sociológica es el mejor antídoto contra el narcisismo que predomina entre los actores del campo ambiental (funcionarios, miembros de ongs, periodistas especializados y otros entregados a la causa). No hacemos más que seguir a uno de los representantes más notables de la sociología contemporánea (Bourdieu, 1997, 12).

³⁵⁹ Un indicio definitivo era el hecho de que el Instituto de Geología de la UNAM, cuya opinión se había solicitado a requerimiento de Greenpeace, había expresado una opinión favorable al nuevo confinamiento.

³⁶⁰ Véase el capítulo 4.

pero ciertamente importante de la población local) se oponen de manera categórica? Al fantasma de la falta de legitimidad de la decisión se sumaba así el de su falta de legalidad. Por cierto, esta cuestión sí se incorporó a los debates que al mismo tiempo teníamos en torno a la reforma de la LGEEPA, como se vio en el capítulo 4. Lo que estaba de por medio era nada menos si el Gobierno Federal podía o debía hacerse cargo de los procesos políticos en el ámbito local. La respuesta a la que llegamos fue siempre negativa, tanto en los dos casos mencionados como en la reforma legislativa³⁶¹. La idea que predominó es que la administración pública federal no tiene porqué asumir la representación política de las comunidades locales, ya que ese es justamente el papel de las autoridades locales. En la medida en que estas últimas tienen la capacidad política y jurídica para rechazar cualquier obra en sus territorios, no tiene justificación alguna el que la Federación sea quien lo haga a nombre de la comunidad local. Y si las autoridades locales no tienen dicha capacidad, como era el caso, ¿cómo podría la burocracia ambiental federal suplir esa falta? Sólo una fuerte dosis de narcisismo, que por cierto no escasea en la cultura política mexicana, se puede justificar que los funcionarios de un orden de gobierno asuman las responsabilidades que les corresponden a los de otro orden de gobierno.

En muchos otros casos la Profepa enfrentó dilemas similares, pero en ninguno como este se planteó con tanta claridad el esquema de los tres círculos³⁶² que señalé en el capítulo quinto. De hecho, ese esquema nació precisamente al calor del caso Metalclad y se convirtió en una especie de doctrina oficial en el Informe Trienal 1995-1997 (Profepa, 1998). A ocho años de distancia podemos preguntarnos qué significa esa preocupación por obtener el apoyo de todos los actores afectados en una decisión ambiental, cuando está en la naturaleza de la función pública que algunas decisiones puedan ser desaprobadas por al menos algún grupo. Después de todo, en países que se solemos ver como modelos de estado de derecho, el asunto es mucho menos trágico y a veces hasta se puede ver por televisión. Por ejemplo, en marzo de 2001 los noticieros de la TV global transmitieron durante varios días imágenes provenientes de Alemania en las que docenas de ecologistas se habían encadenado a las vías de ferrocarril por donde tendría que pasar una carga de residuos nucleares hacia un confinamiento. Llamaba la atención la paciencia y la seguridad con la que eran delicadamente desencadenados por la policía alemana para hacer posible el paso del convoy. Era obvio que los militantes no tenían esperanza alguna de detener el transporte de los residuos. Seguramente, su propósito no era más que el de aparecer en la TV y de esa manera llamar la atención del mundo sobre lo que ellos consideraban una atrocidad. Pero desde el punto de vista de la ley, nadie dudaba que la decisión de confinar los residuos era correcta y quien la defendía era nada menos que el Ministro Alemán del Medio Ambiente, salido de las filas del partido verde – y que sin duda tendría también la sensación de ser el niño maltratado del ecologismo. Lo interesante del asunto es que el comentario periodístico de la Deutsche Welle resaltaba no una crisis de legitimidad de la gestión ambiental sino, simplemente, que el cargamento había llegado

³⁶¹ En la reforma a la LGEEPA se estableció, como resultado de esta reflexión, la obligación del Gobierno Federal de mantener informadas a las autoridades locales sobre los casos bajo su consideración (para que estas pudiesen expresar sus puntos de vista) así como la norma de acuerdo con la cual las autorizaciones que expida la Federación no obligan “en forma alguna a las autoridades locales por expedir las autorizaciones que les correspondan en el ámbito de sus respectivas competencias” (artículo 33).

³⁶² Me refiero a la imposibilidad de lograr, en todos los casos, eficacia ambiental, legitimidad y apego a la ley.

con varios días de retraso y que el operativo policiaco había resultado demasiado costoso para los contribuyentes.

En otras palabras, lo que en cualquier estado desarrollado puede parecer normal, entre nosotros despierta sospechas de todo tipo. Y esto nos lleva al escabroso tema del uso de la fuerza como recurso para hacer valer la ley. Aparentemente, el caso Metalclad mostraría la dificultad del estado mexicano contemporáneo para utilizar la fuerza sobre los sectores populares. Pero la gestión ambiental registra un caso que vale la pena evocar porque ocurrió con los mismos actores, en el mismo estado de San Luis Potosí. En 1997, las autoridades ambientales del gobierno de Sánchez Unzueta, solicitaron a la Profepa la realización de un operativo para erradicar la venta de flora y fauna silvestre que tenía lugar en el célebre sitio conocido como Charco Cercado - no muy lejos de Guadalcázar, por cierto. No fue el Gobierno Federal quien tomó la iniciativa de usar la fuerza pública para hacer valer la ley ambiental y, de hecho, contó con el apoyo de docenas de patrullas del Gobierno del Estado para retirar los puestos en los que se realizaba a plena luz el comercio ilegal de vida silvestre. A pesar de la reacción violenta de los comerciantes (el Subprocurador Víctor Ramírez se llevó una pedrada en la frente) el operativo se llevó a cabo. En el caso Metalclad no hubo el menor intento de las autoridades ambientales federales para abrir por la fuerza el confinamiento, pero la pregunta que surge es obvia ¿porqué resultaba legítimo el uso de la fuerza en el caso de Charco Cercado y no en el de Metalclad?³⁶³ ¿Será que la indignación por el tráfico ilegal de vida silvestre es más fuerte que la percepción respecto de los residuos peligrosos? ¿O que los hidalgos de Guadalcázar pesan más sobre las conciencias de la capital del estado que los de los simples ejidatarios de Charco Cercado? Más bien, por lo que ha quedado dicho, en el caso Metalclad lo que estaba de por medio era algo más que un problema ambiental que pudiese resolverse con la ley en la mano: estamos hablando de la dignidad local - magnificada en este caso por el hecho de verse enfrentada a una empresa norteamericana. Usar la fuerza del estado en contra de esa movilización parece mucho más difícil de justificar que hacerlo en contra de otros que simplemente están haciendo algo prohibido para ganarse la vida. No estoy aquí tratando de denunciar el incumplimiento al principio de igualdad ante la ley, sino simplemente de hacer evidente que el uso de la fuerza para hacer valer la ley no tiene siempre el mismo significado, aún entre los mismos actores.

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

³⁶³ El 7 de agosto de 1997, las ocho columnas de la primera plana de *Excélsior* decían "Abrase en quince Días!; Bien, "Pero me Manda al Ejército". Según el autor de la nota, esto último le habría contestado Horacio Sánchez Unzueta a la Secretaria Carabias sobre la posibilidad de abrir el confinamiento. Evidentemente, lo que estaba tratando de decir era que sólo con un uso desproporcionado de la fuerza pública (¡nada menos que el ejército!) sería posible abrir el confinamiento. Esa forma de referirse al uso de la fuerza era evidentemente una forma de descartarla. Me consta que la historia tal como la contó el *Excélsior* es enteramente falsa, pero es notable que nunca haya sido desmentida por Sánchez Unzueta.

Finalmente, también es posible ver la suscripción del convenio desde fuera. Es decir, la explicación anterior (que en nuestro caso tienen sentido como rendición de cuentas) equivale a lo que los propios actores puedan (o podamos) argumentar para defender una posición. Pero también es posible ver a unos funcionarios públicos que suscriben un convenio porque había que hacer algo. Eso significa comprender la situación objetiva en la que se encuentra un actor. Si era obvio que se desataría un conflicto, ¿porqué no consideraron la posibilidad de no hacer nada? O, como se dice en los medios burocráticos "nadar de muertito". Pero esa opción no existía: no sólo obviamente Metalclad, sino un conjunto de actores sociales, incluyendo a los funcionarios de la Secofi, a los medios de comunicación y a la propia embajada norteamericana³⁶⁴, demandaban una respuesta. ¿Cuándo se abre el nuevo confinamiento si es verdad que no hay impedimentos técnicos para ello? La necesidad de hacer algo tenía un carácter ineludible, esto es, suponía una situación objetiva. El que, además, la justificación tuviese que darse en términos de política ambiental muestra la consolidación del campo ambiental mexicano. Pero además, la disponibilidad de reaccionar a esos requerimientos mediante el uso de instrumentos que se han venido utilizando en la práctica durante más de cinco años, es una muestra de la juridificación de dicho campo. La suscripción del convenio supone una estrategia jurídica que, independientemente de la forma en sea justificada por los actores, puede ser vista como respuesta a la situación en la que ellos están metidos. Esa respuesta puede o no estar motivada por un imperativo ético; pero siempre puede ser vista como una manera de "salir del apuro". Diseñar una salida jurídicamente defendible es la estrategia racional que permite al funcionario apelar a una justificación externa. Como se verá a continuación, el grado de elaboración jurídica de la respuesta de los funcionarios estatales y municipales fue mucho menor (mucho más difícil de defender) que el convenio de concertación.

La negativa municipal, todavía Fuenteovejuna

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

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

Cualquiera que tenga un mínimo de sensibilidad democrática tiene que sentirse interpelado por la fuerza del argumento. Y se comprende porqué el asunto representaba un

³⁶⁴ Obviamente, la intervención de la embajada carece de toda legitimidad. Pero sólo la muy hidalga tradición del disimulo mexicano nos hace creer que no está ahí.

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

Para explicar el asunto aparece la tentación de afirmar que la debilidad del municipio es inversamente proporcional a la fuerza del Gobierno del Estado. O, para decirlo más directamente, que esa debilidad se explica por la resistencia del Gobierno de San Luis Potosí a transferir a los Municipios las atribuciones que desde 1983 les otorga la Constitución. ¿Cómo podían haber desarrollado sus capacidades los Municipios si las atribuciones seguían en manos del Estado? Sin embargo, y muy a pesar de que esa resistencia efectivamente existió en S.L.P. al igual que en muchos otros estados, ella no es suficiente para explicar la debilidad municipal. Una vez más, no se trata aquí de emprender el análisis (propio de la sociología política) que explique bajo qué condiciones sociales surge el poder municipal como una forma de poder público y por qué esas condiciones no existen en Guadalcázar.³⁶⁵ Lo que aquí me interesa destacar es la casi insuficiente elaboración jurídica de los poderes del Municipio. El asunto es crucial porque Guadalcázar no es una excepción. Casi todos los municipios del país en los que pueden surgir conflictos como ese cuentan con un marco jurídico y una experiencia de gobierno que sólo sirve para gestionar problemas de poca monta.

La negativa del Municipio de Guadalcázar no tuvo la suficiente fuerza jurídica porque implicaba el intento de ejercer una capacidad que no se había desarrollado. ¿Cómo podía hacerlo exitosamente frente a una empresa multinacional si era la primera vez en la historia que procesaba una licencia de construcción? Ya he dicho que el ejercicio maduro de esa capacidad supone la existencia de una gran cantidad de condiciones institucionales (planes de usos del suelo previamente aprobados, consultas públicas, oportunidad a los solicitantes para ser escuchados, etc.). En los países - o regiones- donde existen esas condiciones, la voluntad popular (o, si se quiere, el síndrome NIMBY) se ha podido imponer y se puede defender en el terreno del derecho. Si docenas (quizá cientos) de colectividades locales en el mundo desarrollado han podido, *por medios jurídicos*, impedir la instalación de instalaciones para tratar residuos peligrosos, la única razón para que los municipios

³⁶⁵ Desde Tocqueville este es un tema clásico de la sociología política. Para un recuento reciente véase Mann, 1993.

mexicanos no puedan hacer lo mismo es su debilidad jurídico-política o, para decirlo de manera menos trágica, su incipiente desarrollo institucional.

En otras palabras, no existe un impedimento lógico, sino más bien histórico, para que la voluntad popular pueda *traducirse en un orden* de cosas que tenga el carácter de un orden jurídico. Ya he señalado en el capítulo segundo que el derecho moderno está marcado por la tensión entre la razón (elaboración con referentes científicos de un proyecto social cualquiera) y la voluntad (en este caso la voluntad popular) (Kahn, 1999). Aunque a veces resulte problemático, no tiene nada de raro que la voluntad popular sea una fuente de legitimación de las normas jurídicas. Ciertamente, el historicismo mexicano tiene bastante de eso. Pero el caso Metalclad nos ha recordado que, para que se produzca esa legitimidad, esa voluntad tiene que expresarse a través del lenguaje y de los procedimientos del derecho. Cuando aparece en forma cruda (pre-jurídica) puede tener un efecto legitimador a corto plazo en el terreno de la política, pero ese efecto se esfuma cuando se trata de defender un acto de autoridad frente a un tribunal.

El amparo y las calendas griegas

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

Es interesante hacer notar el modo en que el conflicto transformó con el juicio de amparo. Lo que era un enfrentamiento entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, se convirtió en un conflicto entre este último y el Municipio. No importa que alguien pueda decir que, en realidad, era el Gobierno del Estado quien, a través del municipio, seguía su conflicto con la Federación; el caso es que el formato jurídico del juicio de amparo cambió la forma del conflicto, al someterlo a la lógica de un juicio que está diseñado para defender a las personas en contra de la arbitrariedad de quienes gobiernan. Un formato en el que los juzgadores nunca tuvieron que considerar el fondo del asunto, pero que alteraron su curso de manera importante.

En este contexto, la primera pregunta que surge es: ¿porqué 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 S.L.P. condiciones para reconocer al municipio como una autoridad con peso decisorio en este caso. O, por lo menos, era demasiado tarde para hacerlo. Como el Municipio no había llevado a cabo auténticos actos de autoridad de los que ahora tuviese que defenderse, no le quedaba más remedio que impugnar los actos de otras autoridades.

Es difícil saber qué significaba el conflicto en torno a La Pedrera para los diferentes jueces y magistrados que se fueron turnando el caso durante más de cuatro años, porque no hay en los expedientes referencia alguna sobre la conveniencia - o no - de establecer un confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera, o sobre la valdez de la oposición (de los habitantes y/o de la autoridad municipal) al proyecto. Es más, entre todos mis papeles no puedo encontrar siquiera el nombre de alguno de los jueces y en los cientos de recortes periodísticos, aunque puedo constatar que los medios de comunicación se abstuvieron de comentar el desarrollo de los juicios.³⁶⁶ En ese sentido, el Poder Judicial se convierte en un actor, o mejor dicho en todo un campo social, invisible en el debate público en torno al caso. Quizá en un futuro no muy lejano sabremos cómo podrían razonar los jueces mexicanos este tipo de conflictos, a medida en que los conflictos sean puestos en sus manos. Hoy sólo podemos constatar la penosa actuación del Poder Judicial en lo que quizá fue el conflicto más importante de la gestión ambiental en los años noventa.

Protegeré las cactáceas / aunque me espine la mano

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

Antes de considerar las implicaciones del decreto, conviene llamar la atención sobre el nombre, aparentemente extravagante, que se dio a la nueva área natural protegida. En lugar de adoptar alguna denominación de carácter biológico o geográfico, como es costumbre en esos decretos que suelen estar inspirados por la ciencia o, mejor aún, siguyendo la toponimia prehispánica, la nueva área natural protegida fue bautizada con el nombre de *Real de Guadalcázar*, en el que resuenan no sólo los minerales preciosos, sino

³⁶⁶ Debo a Eduardo Clavé la llamada de atención sobre el hecho de que muy pocos ciudadanos pueden dar el nombre de un juez, como indicador de la invisibilidad del Poder Judicial en el espacio público mexicano.

sobre todo su asociación histórica con la corona española, con mucho más fuerza que el nombre científico de cualquier cactácea. Aunque esa denominación no produce efectos en el terreno del derecho, ayuda a entender los símbolos que conforman la identidad local que estaba en juego y a la que el Gobierno Estatal tenía que responder.

En todo caso, fue ese decreto lo que inclinó la balanza del juicio arbitral en contra de México, ya que no sólo se expidió en forma intempestiva, sin mediar consulta pública alguna³⁶⁷, sino que después de su aparición se filtraron a los medios de comunicación versiones de que, según altos funcionarios del Gobierno del Estado, con ese decreto se cancelaba toda posibilidad de que llegase a operar el confinamiento de La Pedrera. Ante los ojos tanto del Tribunal Arbitral como de la Suprema Corte de Columbia Británica, la atribución de crear áreas naturales protegidas no se había utilizado de una manera auténtica sino de un modo oportunista y, sobre todo, tenía un carácter expropiatorio. El Gobierno de Sánchez Unzueta nunca pudo explicar que el decreto no surgía del conflicto en torno al confinamiento, cuando ese era su único acto jurídico respecto del predio y había prometido desde su campaña política que no permitiría su apertura si el pueblo no lo quería. En la comunicación política, a través del decreto el Gobierno se hacía cargo de la voluntad popular; pero en la esfera del derecho eso no resultaba muy convincente. En el mundo fragmentado del derecho los derechos de los humanos y los de las cactáceas aún se gestionan a través de ventanillas distintas.

La pregunta evidente es ¿porqué el Gobierno del Estado no revocó la licencia estatal de uso del suelo del confinamiento (si es que realmente existían elementos para ello) en lugar de caer en la inverosímil estrategia de crear una ANP³⁶⁸? La respuesta es muy simple: en los marcos de referencia de los gobiernos estatales en México la ley ha tenido un lugar marginal respecto de las prioridades políticas. Un año antes del decreto, el Gobierno del Estado aseguraba que existían "infracciones suficientes para revocar dicha licencia [la de uso del suelo]" pero que "a pesar de ello..... el Gobierno del Estado ha puesto de manifiesto su voluntad para encontrar una solución a esta controversia, antes de proceder a la revocación, dentro del marco de la ley" (SLP, 1996, 4, cursivas mías).

Nunca se supo con certeza qué había hecho el Gobierno del Estado para "encontrar una solución", pero es sumamente elocuente la distinción que hacía entre eso y la aplicación de la ley. Pareciera que actuar dentro del marco de la ley es algo que se reserva para cuando no se ha encontrado otra manera de solucionar las cosas. Para decirlo en jerga sociológica, buscar el cumplimiento de la ley de manera permanente (y no sólo cuando "se ofrece") es algo que no forma parte del *habitus* de los actores en cuestión, lo cual no tiene nada de raro, ya que en la vieja política mexicana, la ley es un recurso más de la política. El caso es que nunca se revocó la licencia de uso del suelo y no tiene mucho sentido

³⁶⁷ Desde las reformas a la LGEEPA de 1996, la participación social es un elemento fundamental en la creación de las áreas naturales protegidas. El que no se haya dado espacio para esa participación se debe simplemente a que lo que estaba en juego era algo más, es decir, el confinamiento.

³⁶⁸ 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 en declarar una ANP, cientos de miles de ganaderos y campesinos - quizá millones - tendrían que dejar de trabajar sus tierras en las ANPs del resto del país.

especular si eso se debió a la incompetencia de los abogados o a que no pudieron encontrar un fundamento sólido para ello. Cualquiera de las dos hipótesis apunta hacia lo mismo: el escaso desarrollo del orden jurídico de S.L.P. o, si se quiere, a la débil e incipiente jurisdicción de la cuestión ambiental en el nivel de los estados de la República.

Había sólo dos caminos para que la oposición al confinamiento hubiese podido tener una expresión coherente y sólida en el terreno del derecho. Hacerlo a través de las atribuciones del Municipio o de las del Gobierno del Estado. En cuanto a la primera opción, 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.³⁶⁹ 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.

La otra opción, o sea la revocación de la licencia estatal de uso del suelo, parecía más clara, si es que los agravios de Metalclad caían en alguno de los supuestos legales que la justificaran. Suponiendo que esos agravios realmente existieron,³⁷⁰ aquí se presentan, a su vez, dos posibilidades. O las autoridades estatales no los registraron correctamente o, peor aún, la ley de S.L.P. no los reconoce como una justificación legítima para revocar una licencia. Una vez más, las dos opciones señalan un subdesarrollo institucional.

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

³⁶⁹ 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.

³⁷⁰ Porque una vez que vemos a alguien como al J.R. de la serie *Dallas*, se hace obvio que él no hace más que felonías.

El Tribunal Arbitral, una nueva geografía para el derecho mexicano

Vayamos ahora al tribunal que se creó para resolver la controversia entre Metalclad y México por la imposibilidad de operar el confinamiento de La Pedrera. Por lo que hasta aquí he dicho, es evidente que encuentro comprensibles algunas de sus apreciaciones, sobre todo en lo que se refiere al caos que presenta la regulación de los usos del suelo en México.³⁷¹ Pero eso no significa ignorar una serie de sesgos que hacen de la decisión del caso Metalclad una fuente de preocupación auténtica para quienes pensamos que la protección del ambiente tiene que estar por encima de la protección de las inversiones. Para ver con claridad dichos sesgos es preciso distinguir los diferentes argumentos que se movilizaron en la decisión.

Efectivamente, son tres los elementos que vale la pena destacar en los argumentos del tribunal. Primero está la idea de que los gobiernos deben proporcionar orientación jurídica a los inversionistas despiadados³⁷², que al menos para la nueva mentalidad jurídica prevaleciente en México constituye una excentricidad, porque ignora que todo consejo jurídico significa una toma de posición respecto de un problema determinado y que los órganos del poder público, por definición, deben mantener una postura neutral. Metalclad hace creer al Tribunal que estaba desorientado respecto a la necesidad de contar con una licencia municipal y éste inventa que los estados tienen la obligación de guiar a los inversionistas por el camino correcto. La ineptitud de estos últimos se vuelve así un problema de estado y se crea una nueva forma de proteccionismo, ya no para las empresas nacionales sino para las extranjeras.³⁷³

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

Tercero, el hecho de haber restado toda importancia a las atribuciones que la Constitución otorga a los municipios en materia de usos del suelo resulta sumamente revelador. He sido el primero en señalar que el caos legislativo que prevalece en estados como S.L.P. propicia todo tipo de confusiones. Lo que quiero señalar aquí es la facilidad con la que el Tribunal desestimó la cuestión. Mientras por un lado hace suyos los argumentos de Metalclad en el sentido de que no se requería la intervención del Municipio,

³⁷¹ He señalado ese problema desde mucho antes del TLCAN (Azuela, 1987).

³⁷² En el Laudo del Tribunal se afirma que "una vez que es del conocimiento de las autoridades del gobierno central [de uno de los estados suscriptores del TLCAN]... de que pudiera haber lugar para un malentendido o confusión a este respecto, es su deber asegurarse que la posición correcta se determine y exprese rápida y claramente para que los inversionistas puedan proceder con toda la apropiada prontitud y con la seguridad de que están actuando conforme a las leyes pertinentes" Metalclad vs Estados Unidos Mexicanos, numeral 76.

³⁷³ Esta postura recuerda a una figura jurídica típica del proteccionismo populista del periodo post-revolucionario: la obligación de "Suplir la deficiencia de la queja", que trataba de beneficiar a obreros y campesinos en la era posrevolucionaria y que se suponían superadas en la época de las políticas neoliberales. Esta vez, serían nada menos que los inversionistas extranjeros a quienes los gobernantes mexicanos deberían proporcionar asesoría jurídica.

cuando se trata de considerar los argumentos de México simplemente dice: "Sin embargo, los peritos de México en derecho constitucional expresaron una opinión diferente". Hasta ahí llegó la discusión. En ninguna parte del laudo se explica porqué esa "opinión diferente" no era aceptable. Por cierto, nadie parece haberse dado cuenta que en 1996 la Suprema Corte de Justicia de México acababa de publicar una tesis jurisprudencial que suponía una interpretación restrictiva de las atribuciones municipales.³⁷⁴

Sobre esos tres elementos se fundó la decisión final, lo que muestra el sesgo del tribunal a favor de los inversionistas. Además, resulta notable que el tribunal haya pasado por alto el riesgo que llevaba implícito hacer una inversión de ese tipo en un lugar en el que el malestar social se había expresado con claridad desde antes de que Metalclad adquiriera el capital de Cotierin. Pareciera que, según el Tribunal, el costo de esos riesgos debe recaer sobre la nación huésped y no sobre el inversionista que ha decidido correrlos.³⁷⁵

Antes de recapitular sobre el significado del litigio ante el Tribunal Arbitral, es muy importante analizar el giro que dio cuando, una vez conocido el laudo, México lo impugnó ante la Suprema Corte de Columbia Británica. Giro no de 180, sino de 360 grados, porque México caía de todas maneras en el lugar del perdedor, aunque por razones diferentes. A pesar del resultado, el razonamiento del juez tiene una enorme importancia. Desde México, esa sentencia puede parecer tan "extranjera" como la del Tribunal Arbitral. Pero el hecho es que el juez canadiense estaba tratando de acotar, desde la lógica del estado nacional, el alcance de las decisiones de un tribunal supranacional. Es por eso que llegaba a la conclusión de que dicho Tribunal Arbitral había excedido el alcance del TLC al hacer juicios sobre la licencia municipal. Es decir, que no tenía porqué juzgar el modo en que se ejercen las atribuciones locales en alguno de los países miembros del tratado. Por desgracia, lo que no podía ignorar era el carácter expropiatorio del decreto del Área Natural Protegida Real de Guadalcázar, y por lo tanto estaba de acuerdo en que México debía hacerse cargo de la indemnización³⁷⁶.

Ahora bien ¿qué significa el resultado del litigio internacional del caso Metalclad en el campo ambiental mexicano? Una vez más, y dejando de lado muchos de los visos del caso³⁷⁷, lo que encontraremos son dos disposiciones opuestas. Para unos, lo que muestra es el costo que tiene para "el progreso" la movilización social "irracional". Para otros, el caso es una muestra de que las instituciones del libre comercio terminarán pasando por

³⁷⁴ El título de la tesis es elocuente: "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". Pleno, amparo en revisión, Octubre de 1996, CXIX/96. El problema en San Luis Potosí es que esas bases no existían.

³⁷⁵ El tratamiento de residuos peligrosos no puede ser visto como un negocio de viudas, de modo que quienes lo emprenden debieran requerir algún tipo de asistencia especial por parte del gobierno. Si los riesgos que conlleva son asumidos por las empresas en Estados Unidos y Canadá, ¿porqué no deben serlo también en México?

³⁷⁶ Numerales 67, 72 y 134 de la sentencia (*The United Mexican States v. Metalclad Corporation*. Supreme Court of British Columbia).

³⁷⁷ Entre las cuestiones que no abordaremos y que se han hecho evidentes en el caso Metalclad vale la pena señalar dos: La enorme desigualdad que se genera entre los inversionistas extranjeros y los mexicanos (que no tienen acceso a los mecanismos de protección del TLCAN), y paradoja que representa el hecho de que, en los tiempos de la descentralización, "México" tiene que asumir la responsabilidad por lo que hagan los cada vez más autónomos estados y municipios.

encima de la protección ambiental.³⁷⁸ Sobre la primera posición no hay mucho que decir; lo cierto es que en realidad han sido muy pocos los proyectos que, en la última década, se han dejado de llevar a cabo por movilizaciones ambientales y que ninguno de ellos tenía un carácter verdaderamente estratégico para la economía nacional. La segunda posición, aunque pueda expresar un prejuicio tan fuerte como el anterior, señala un asunto más interesante. Veamos.

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

...en la mayoría de los reportes sobre el caso de Metalclad vs México el 'problema' era que la legislación del estado llevó a Metalclad a perder el valor de su inversión.

El debate tiene lugar en términos de la validez de la legislación para proteger el ambiente y la salud.

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

LA PENOSA RECONSTRUCCIÓN DE LA MEDIACIÓN SIMBÓLICA

Quien haya leído este capítulo desde el principio, ha tenido que enfrentarse a una sucesión de afirmaciones de naturaleza muy diversa. En contra de la tradición disciplinaria,

³⁷⁸ Quien quiera documentar ambos bandos podrá consultar los reportajes de los periódicos Reforma y La Jornada, respectivamente.

que aconseja no revolver los diferentes “enfoques” o “puntos de vista” desde los cuales se pueden estudiar los fenómenos jurídicos, he estado saltando de un enfoque a otro. En particular, he pasado del punto de vista interno - el que asume quien hace valer una norma para defender una postura determinada- a un punto de vista externo - el que observa lo que hacen valer los demás, independientemente de sus propias opiniones. Creo que eso es inevitable y no sólo por mi condición de participante en la historia que acabo de contar³⁷⁹. En realidad, es imposible registrar toda la riqueza de un conflicto como este si se respetan los límites disciplinarios establecidos. Desde luego, uno podría escribir por separado tantos textos como “puntos de vista” quiera exponer y etiquetarlos como pertenecientes a sus respectivas disciplinas, pero entonces la tarea de leerlos todos se volvería aún más improbable. Como expliqué en el capítulo segundo, este zigzag es uno de los rasgos dominantes de los análisis contemporáneos sobre el derecho y la política ambiental³⁸⁰.

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 tenemos la excusa para declarar que los conflictos ambientales son tan complejos que rebasan la capacidad del derecho moderno para hacerse cargo de ellos, o bien que en el caso Metalclad pasaron tantas “cosas raras” que no puede tomarse como representativo de nada. Pero también podemos dejar de lado esas excusas y emprender un análisis que, sin negar la complejidad del conflicto, nos permita hacerlo comprensible. Sólo se requiere un poco de paciencia.

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

³⁷⁹ Ese es un problema conocido en la sociología del derecho (Arnaud, 1998)

³⁸⁰ En particular, me refiero a que, al contrario de las primeras aproximaciones sociológicas a la cuestión ambiental que estaban hechos con cierta “distancia” respecto de su objeto (Berger et al, 1974; Bell, 1976), la bibliografía más reciente está escrita por académicos que se sitúan por completo dentro del campo ambiental.

Segundo, cuando se produce una respuesta social a los problemas ambientales como tales, ella no se da a través de la participación de nada que se parezca a la sociedad en su conjunto, sino a través de actores que actúan un *campo ambiental*, en el que un número limitado de individuos y organizaciones concurren no sólo desde sus respectivas disposiciones sobre el problema, sino también desde las posiciones de poder (económico, político, simbólico) que ocupan o que disputan. La operación de ese campo es, sobre todo en casos como este, sumamente compleja, entre otras cosas porque exhibe una fuerte diferenciación geográfica. Es decir, lo que está en juego varía de un plano socio - territorial a otro.

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

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

Ahora trataré de explicar cómo, siguiendo esas cuatro pistas, podemos extraer las lecciones más importantes del caso Metalclad. Comencemos por consignar los dos niveles de la mediación simbólica que se activaron en el conflicto por el confinamiento de La Pedrera. Con toda evidencia, ahí se expresó la tensión entre dos maneras de aproximarse al problema: la que ve un mundo libre de confinamientos (a la cual denomino visionaria porque trata de ser congruente a toda costa con esa visión) y la (pragmática) que los acepta como la menos mala de las soluciones disponibles. Visto así, es cierto que los argumentos que se esgrimían desde la disposición visionaria eran tan débiles, que su portador (Greenpeace) tuvo que torcer los datos para mantenerse con un mínimo de coherencia en el debate. Pero la verdad es que Greenpeace no está siempre torciendo los datos,³⁸¹ lo que ocurrió aquí fue que no expresó de manera abierta su posición de principio en contra de los confinamientos. En el ideal habermasiano de la comunicación racional, la opinión de que ese tipo de instalaciones no debería existir podría (no dudo en decir:

³⁸¹ Sólo desde los mitos de la tecnocracia las ONGs son mentirosas por definición.

debería) formar parte del debate. Para explicar esto voy a recurrir a un símil que considero plausible, que es el del abolicionismo en materia criminológica.

Si dejamos por un momento el tema ambiental y nos asomamos al debate en torno a la pena de prisión, veremos que la abrumadora mayoría de quienes se dedican a reflexionar en serio sobre el asunto piensan que la cárcel es un mal necesario - igual que quienes pensamos que no hay más remedio que aceptar los confinamientos de residuos peligrosos. Pero además están los abolicionistas, es decir, quienes sostienen que las instituciones carcelarias no tienen justificación alguna y que se atreven a disentir abiertamente con dicha mayoría. Lo cierto es que el debate criminológico es suficientemente maduro para permitir que por él circulen con la misma legitimidad ambas posiciones³⁸². En el caso de los confinamientos, es la conformación aún inculente del campo ambiental, y no algún impedimento lógico, lo que dificulta que una posición abolicionista sea vista como parte del debate y no como una locura fundamentalista. Claro está, para que ello fuese posible se requieren condiciones que hoy no existen: ella tendría que salir del closet (para esgrimir abiertamente sus argumentos) y sus adversarios tendrían que cambiar el tono - es decir, abandonar la descalificación por principio de todo lo que venga de las ONGs. En todo caso, el asunto de Metalclad nos permite constatar, aunque sea de paso, lo que expuse en términos generales en el capítulo primero, es decir, que en esos debates no está involucrado el conjunto de la sociedad, sino que ellos sólo son comprensibles en el contexto de un campo social cuyas características no están definidas de una vez y para siempre. El debate que se dio en torno al confinamiento de La Pedrera fue apenas uno de los primeros episodios en los que diferentes maneras de definir el problema ambiental se encontraban frente a frente en torno a un proyecto específico. Si bien nada impide que en el futuro se reconozca y se tenga que enfrentar una oposición rotunda a todo tipo de confinamiento, el hecho es que, por ahora, la discusión está organizada en torno a lo que disponen las normas jurídicas: que bajo ciertas condiciones los confinamientos deben aceptarse.

En otras palabras, así como podemos constatar cierta inmadurez en un campo ambiental en el que no se puede expresar una de las opiniones realmente existentes, ese mismo hecho (el que Greenpeace haya optado por jugar dentro de la lógica de las normas ambientales) es un indicio del papel que han jugado dichas normas en la conformación del campo ambiental en México. Basta con recordar quiénes ocupaban el campo jurídico en este país hasta bien entrados los años ochenta³⁸³, para reconocer que la irrupción de organizaciones como Greenpeace constituye un cambio que es preciso registrar. Si, a partir de los años noventa, las normas jurídicas tienen sentido para nuevos actores sociales, hasta el punto en que ellas organizan su participación en un conflicto (y eso ocurre hoy en forma generalizada), estamos ante una nueva forma de utilización del derecho y no precisamente ante alguna crisis-del-derecho-moderno-tal-como-lo-conocemos que algunos proclaman. No sólo ha surgido, y muy rápidamente, un campo ambiental, sino que el derecho ha sido quizá el elemento más importante de su conformación.

Volviendo a lo que estaba en juego en nuestro caso, además de las dos maneras de ver los confinamientos, se nos confirma que en los conflictos ambientales suele ponerse en juego "algo más", lo que puede verse con mayor claridad cuando se reconocen los diversos

³⁸² Véase, por ejemplo, la colección de ensayos compilada por Duff y Garland (1995)

³⁸³ Para decirlo brevemente, era un campo dominado por una sola cultura jurídico-política.

planos geográficos del conflicto. En el plano local, encontramos en Guadalcázar lo mismo que la sociología europea consignó, desde los años setenta, en conflictos similares. Según Beck,

En su estudio del movimiento antinuclear en Francia, Alain Touraine y sus coautores reportan que el riesgo nuclear por sí mismo difícilmente puede convertirse en un asunto político, en virtud de su imperceptibilidad y su carácter global. Al contrario, la oposición se desata usualmente por problemas de propiedad de la tierra y por la colisión de una comunidad local con un mundo industrial controlado desde fuera. Los patrones de la protesta son intercambiables con, digamos, la resistencia a una presa hidroeléctrica (Beck, 1995, 49. Traducción mía).

La similitud con el conflicto de Guadalcázar puede parecer notable, pero vista más de cerca se vuelve trivial. Al final de cuentas, ¿no es perfectamente obvio que los miembros de cualquier colectividad local se sientan amenazados por un cambio en su territorio que no entienden (y que no se sienten obligados a entender) no importa si es una presa, una central termoeléctrica o un trenecito turístico, sobre todo cuando unos desinteresados muchachos en jeans vienen, acompañados de profesores universitarios, a decirle a la gente que sus vidas y las de sus hijos están en peligro? Pero el problema no está en reconocer esta obviedad, sino en hacerse cargo de sus consecuencias: una es que con esa constatación se debilitan nuestras esperanzas sobre las "estrategias de comunicación de riesgos"³⁸⁴. Otra es que se hace evidente que hablar de los movimientos locales de protesta como portadores de una vanguardia ambiental es un engaño. Los pleitos locales que suelen estar asociados a los conflictos ambientales pueden parecer irrelevantes por su carácter contingente. Pero lo cierto es que en todo proceso social hay elementos contingentes³⁸⁵ y nunca vamos a encontrar el conflicto ambiental en su estado puro. De hecho, es posible reconocer una cierta condición genérica de la dimensión local en conflictos como este. En esa dimensión, los actores tienen que cargar con la fuerza de las connotaciones del problema en términos de justicia ambiental ("traen su basura a nuestro municipio porque somos pobres") y por eso mismo no pueden hacerse cargo del debate general (¿qué hacer respecto de los confinamientos?) el cual sólo se puede dar a otro nivel.

En las secciones anteriores he mostrado cómo los términos del debate iban cambiando conforme se pasaba al plano regional, al nacional y al internacional. En este último también entraron en juego elementos adicionales, aunque muy distintos de los que preocupaban a los actores locales. Si uno lee con atención lo que aparece en seminarios internacionales, páginas de Internet y publicaciones de amplia distribución, los participantes dan por resuelto el aspecto ambiental del pleito. En un extremo, los defensores del libre comercio dan por sentado que lo ambiental era algo completamente fabricado; en el otro, para los globalfóbicos, es obvio que las regulaciones ambientales (o sea nada menos que el decreto de las cactáceas) eran perfectamente justificadas. Claramente, en el debate internacional es raro encontrar quien discuta (o sea quien tome en serio) alguna de esas dos suposiciones. El debate estrictamente ambiental (sobre qué

³⁸⁴ Los expertos en riesgos que aconsejan esas estrategias, suelen pasan por alto obviedades como esa y, cuando se les presentan, creen resolver el problema atribuyéndolo a la mala fe o a la mala suerte.

³⁸⁵ Para un recuento reciente sobre la importancia de lo contingente en la sociología contemporánea, véase Joas, 2002.

hacer) no está ahí y, como veremos más adelante, el espacio que hay para esa discusión es, a final de cuentas, sumamente estrecho.

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

Veamos ahora a las diversas implicaciones que trajo consigo la juridificación del conflicto. Como pudimos apreciar, el asunto se convirtió, en la comunicación pública, en un conflicto de carácter jurídico. Independientemente de si los actores estaban actuando o no formalmente dentro de un procedimiento jurídico, el lenguaje en el que expresaron sus juicios y sus expectativas fue siempre el lenguaje del derecho. El centro de los argumentos era siempre si el proyecto cumplía o no con las normas, si la autoridad había aplicado la ley adecuadamente o si tal o cual órgano era legalmente competente para hacer lo que estaba haciendo, etcétera. Lo cual no es para nada evidente, ya que veinte años antes el mismo problema se hubiera procesado en otros términos. Si la respuesta social a un problema ambiental está siempre mediada simbólicamente, en nuestro conflicto el derecho no era un foro paralelo, era el medio simbólico en el que este se desarrollaba. Decir que el asunto se había convertido en un conflicto jurídico me lleva a hacer explícito en que consistió esa "conversión".

Lo primero que encontramos es que también la juridificación del conflicto presenta una geografía variable. En el plano internacional el conflicto está altamente juridificado, o sea que sólo se ventila en el campo del derecho. En el otro extremo, en el plano local, los actores apenas alcanzan a formular sus expectativas en un lenguaje jurídico y ocurren muchas cosas importantes fuera del mundo del derecho. Sabemos que el Municipio de Guadalcázar no había tenido que expedir nunca una licencia de construcción,³⁸⁶ y que el Gobierno del Estado nunca se había enfrentado a la necesidad de revocar una licencia de uso del suelo. El nivel de juridicidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados era y sigue siendo mucho más bajo que el de las relaciones entre Estados y, desde el TLCAN, entre empresas y estados. Los rigores jurídicos del nuevo contexto internacional resultaron muy costosos para México. Por lo que hace al nivel intermedio, o sea el nacional, puede decirse que estaba mucho más juridificado que el local, y no por alguna virtud que distinga a los funcionarios federales de los locales. Como se narra en el capítulo cuarto, es la historia de la Profepa, que es parte de la historia del TLCAN, lo que creó las condiciones para que el nivel de juridicidad de sus actos le hayan permitido, al menos, salir airoso de litigios como el amparo promovido por el Municipio. El problema de esos triunfos no es su legalidad sino, como sabemos, su legitimidad.

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

³⁸⁶ No hay que olvidar que se trata de un municipio rural cuya localidad más importante apenas rebasa los mil habitantes.

diez³⁸⁷ de los procedimientos jurídicos que tuvieron lugar, el paciente lector estará en condiciones de reconocer que la experiencia jurídica tiene muchos y muy impredecibles senderos, que los manuales y los códigos suelen considerar asunto secundario. Para ofrecer un resumen ordenado del tema, distinguiré entre dos tipos de efectos del proceso de juridificación: los que operan sobre la configuración del sistema de actores; y los que constituyen una selección de los temas que son reconocidos como la materia del conflicto.

Efectivamente, una mirada paciente de los procedimientos a través de los que se ventiló el conflicto de La Pedrera nos ha permitido ver el modo en que cambian los protagonistas de un procedimiento a otro, e incluso cómo, quienes eran aliados en uno, aparecen como enemigos en el otro. La distorsión más notable que se produjo, y que ocurrió precisamente a través de medios jurídicos, fue la desaparición de Guillermo y Salvador Aldrett, nada menos que los autores de la granujada, de la escena jurídica. No sólo se dejó de hablar de ellos,³⁸⁸ sino que Metalclad pasó rápidamente a ocupar su lugar como el responsable y por tanto como el que 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 instromisión-desde-fuera es mucho más verosímil si en lugar de un actor local se pone a un extranjero, no importa si el autor haya sido aquél. Como dice el muy posmoderno profesor afroamericano de la película *Storytelling* (Todd Solondz, 2003), que abusa sexualmente de las alumnas pero en el salón de clase es capaz de imponer el olvido, “una vez que se escribe una historia lo que importa es el texto, no lo que pudo haber ocurrido”.

No estoy diciendo que Metalclad no tuviese la obligación legal de restaurar³⁸⁹. 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 nadie se haya atrevido a decir “no fue fulano, fue zutano”, me parece un claro indicio de la fuerza que adquirió la atribución de culpabilidad que se construyó en la esfera local y regional, y que seleccionó a alguien *de fuera* como quien viene a traernos su suciedad; 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 esta investigación es la idea de que la crisis ambiental no tiene una expresión social si no es a través de una mediación simbólica, en este caso podemos ver con claridad que las categorías del derecho son esa mediación. Son el lenguaje a través del cual se procesan los agravios que se experimentan. Estamos ante la expresión más clara de la *necesidad forense* que lleva a los actores a colocar las calamidades en un ámbito específico (el del derecho) en el cual recreamos nuestras experiencias de acuerdo con nuestras respectivas disposiciones. Insisto en el asunto porque el sentido común que prevalece, incluso en los medios

³⁸⁷Y 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.

³⁸⁸ Ni a la Profepa ni a Greenpeace ni, mucho menos, a las autoridades municipales, se les ocurrió emprender acción alguna en contra de ellos.

³⁸⁹ Esa obligación es inherente a su condición de propietario de un predio contaminado.

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 este se comenzó a construir, a pesar de que se oponían rotundamente a él. No sólo esa omisión, sino toda su actuación a lo largo del conflicto, pone en duda si realmente se trata de una organización que responde a la definición política mínima de lo que es una *autoridad local*. En el campo del derecho imperó (desde el discurso constitucional hasta el de la defensa de México ante el Tribunal Arbitral) la noción de que es un órgano de gobierno. Pero basta verlo desde la sociología política para reconocer que en Guadalcázar falta uno de los presupuestos fundamentales de la condición moderna – el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Con el mismo desenfado que se suele 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 este.

El texto de la Constitución puede definir las atribuciones de las autoridades municipales, pero como Ortega y Gasset hizo notar hace más de ochenta años, no puede generar ni las prácticas materiales ni la cultura política local que les dan cuerpo.³⁹⁰ He insistido una y otra vez en este asunto, primero, porque fue una de las distorsiones jurídicas más notables del conflicto pero, además, porque se trata de una debilidad generalizada en casi todo el territorio nacional. Así como la comunidad de Guadalcázar fue tomada por sorpresa por un problema que no era capaz de procesar a través de un ejercicio de autoridad claro y consistente, muchos otros municipios del país se ven enfrentados a experiencias similares. Mientras esas comunidades no tenían que lidiar más que con forasteros ocasionales, el orden tradicional era más que suficiente. Hoy las transformaciones territoriales tienen un carácter sistémico y si no surgen instituciones proplamente estatales para lidiar con ellas, las cosas se seguirán resolviendo en otra parte.

El segundo tipo de efectos de la juridificación del conflicto se refiere a la selección de los temas sobre los que versan los procedimientos. Aquí lo más notable es que, casi en todos ellos, la materia del procedimiento no tiene nada que ver con la pregunta de qué hacer con el proyecto de un confinamiento. Lo que se discute en esos procedimientos, mientras los abogados se ganan la vida alargándolos, es casi siempre otra cosa. En ellos casi nunca se ponen en juego las normas sustantivas, sino las *normas que confieren poder*, es decir, las que delimitan las esferas de competencia de los órganos del estado³⁹¹. Sólo dos de esos procedimientos podían reconocer lo sustantivo: uno era el procedimiento de verificación administrativa que inició la Sedue en 1990, que dio lugar a la clausura y que concluyó después de muchos contratiempos con la suscripción del convenio de concertación. Como

³⁹⁰ En *La redención de las provincias*, el filósofo español 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).

³⁹¹ 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.

vimos, ni el formato del procedimiento ni su resultado podían acomodar una discusión suficientemente amplia del problema como para que el resultado pudiese tener la más mínima legitimidad. El otro procedimiento era la consulta técnica, que no sólo fracasó, sino que además ni siquiera estaba prevista en la ley. Los interesados en el derecho ambiental deberían reconocer que los procedimientos 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 tolerancia³⁹² que no están predeterminados en la ley y que se tienen que definir al calor del conflicto. Una ojeada al caso Metalclad debería ser suficiente para abandonar la expectativa normativista según la cual todo lo que se necesita es voluntad para lograr los propósitos de las normas destinadas a proteger el ambiente.

El segundo dilema tenía que ver con la estrategia de aplicación de la ley que debía seguirse. En términos del capítulo quinto, se trataba de elegir entre una estrategia punitiva y otra correctiva. Las razones que nos llevaron a adoptar la segunda están claras: la limpieza del sitio (o sea la corrección de la irregularidad) tenía prioridad sobre la imposición de castigos, por no mencionar las ventajas que implicaba contar con un nuevo confinamiento. Además, no parecía muy lógico imponer una sanción a los nuevos dueños del cuando la falta la habían cometido los anteriores³⁹³. En todo caso, lo que es interesante destacar es que, en el dilema de cómo aplicar la ley, la postura punitiva correspondía a la disposición visionaria. En la visión de un planeta sin confinamientos hay que castigar a quien se proponga establecer uno, aunque sea por el sólo hecho de intentarlo.

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

Con todo lo anterior se puede constatar que el orden jurídico impone condicionamientos importantes al desahogo de los conflictos ambientales. Pero nos quedaríamos con una

³⁹² 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.

³⁹³ Una cosa es afirmar que Metalclad era responsable de la limpieza y otra que sancionarla fuese la única manera de hacer efectiva esa responsabilidad.

Imagen Incompleta si sólo viéramos al proceso de Juridificación como la imposición de límites externos que restringen el margen de los actores. Lo cierto es que el derecho también les ofrece oportunidades para hacer valer legítimamente sus Intereses y crea espacios para que la autoridad asuma los dilemas propios de la gestión ambiental. Hemos visto cómo cada actor ha utilizado una parte del *repertorio* a su alcance (algún trocito del texto de alguna ley, de un reglamento o de la misma Constitución) para tratar de avanzar sus Intereses, sus creencias o al menos (como en el caso de los funcionarios) para salir aliroso del apuro. En este sentido, quizá la contribución más importante que pueda hacer la sociología del derecho para la comprensión de los conflictos ambientales sea la de establecer la relación entre el uso que hacen los actores del repertorio que les ofrece el orden jurídico y las disposiciones (los *habitus*) de dichos actores en el contexto del campo social en el que sus acciones adquieren un sentido reconocible.

CONCLUSIONES

En lo que sigue presento una serie de reflexiones que tratan de dar un sentido general a los argumentos que he expuesto a lo largo del trabajo. Dado que mi intención ha sido ofrecer un análisis del derecho ambiental desde la perspectiva de la sociología del derecho, comienzo por una reflexión sobre lo que significa la adopción de ese enfoque.

En la visión que aún prevalece en los medios jurídicos mexicanos, donde la sociología del derecho es una ciencia "auxiliar" del derecho, la función de un estudio desde esa perspectiva se agotaría en el problema de la eficacia de la ley. Esto es así porque todavía se suele representar el problema mediante un esquema binario que contrasta a la ley, por una parte, con "la realidad", por la otra. He argumentado que esa simplificación es válida cuando uno se coloca dentro del orden jurídico - cuando de lo que se trata es de mostrar el incumplimiento de una norma. Pero es enteramente insuficiente para mostrar el fenómeno jurídico en toda su riqueza y, sobre todo, nos impide reconocer que el derecho es parte de la realidad. La herramienta principal que tenemos a la mano para ello es el concepto de juridificación, que registra el proceso social mediante el cual una serie de expectativas normativas (como las que ha suscitado la cuestión ambiental) se convierten en enunciados jurídicos y son incorporados al universo simbólico en el que tiene sentido la práctica social. Se trata de ver el fenómeno jurídico como un proceso social, más que como un criterio para juzgar la realidad.

Veamos entonces cuáles son los elementos más sobresalientes de la juridificación de la cuestión ambiental en México, proceso que se intensifica desde fines de los años ochentas. Me interesa distinguir cinco aspectos de dicho proceso: la formación de un campo ambiental, como condición previa a la juridificación del tema; la producción legislativa como confluencia del campo ambiental y el campo del derecho; los resultados de esa producción, en tanto que conjunto de enunciados jurídicos que muestran las huellas de dicha confluencia y ponen a disposición de los actores un repertorio de dispositivos normativos para legitimar sus demandas; los diferentes contextos sociales donde tiene lugar el cumplimiento (o no) de las normas ambientales; las condiciones sociales más generales sin las cuales no pueden hacerse efectivas las normas ambientales, así como el modo en que el repertorio discursivo del derecho es efectivamente utilizado en la práctica social. Al registrar los rasgos dominantes de cada uno de esos aspectos podemos conocer mejor el "ciclo vital" de las normas jurídicas y, sobre todo, observar el *destino concreto* de sus significados (para recuperar la frase de Martín Díaz y Díaz que evoqué en la introducción), que no es otra cosa que el sentido que los actores les atribuyen, en diferentes contextos, desde sus respectivas posiciones y disposiciones.

EL CAMPO AMBIENTAL Y LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

Una de las imágenes más recurrentes en la sociología jurídica contemporánea es la que nos presenta al derecho como un mecanismo que reduce la complejidad de la sociedad. A lo largo de este trabajo he insistido en el contraste entre la simplificación propia del discurso jurídico y la complejidad del modo en que aparecen los problemas ambientales en

la experiencia social. Pero esto no significa que, en el proceso de jurdificación, toda esa experiencia pueda entrar al mundo del derecho como si este fuera un inmenso caldero donde se produce algún tipo de síntesis prodigiosa. Más bien, lo que encontramos es que existen mecanismos sociales de selección, que son *anteriores* al proceso de jurdificación. Por eso he comenzado en el primer capítulo por explicar que, en las sociedades complejas, el conjunto de imágenes mediante las cuales nos representamos nuestra relación con el mundo natural es tan vasto y variado, que no puede ser traducido directamente al lenguaje del derecho. Ha bastado con asomarse un poco al modo en que la naturaleza aparece en diferentes manifestaciones culturales de los últimos siglos, para constatar que se trata de un universo tan rico y lleno de paradojas, que tiene que ser objeto de una simplificación antes de ser procesado en el mundo del derecho. Sólo cuando se ha construido un cierto sentido común sobre los problemas ambientales (eso que solemos llamar pomposamente una "cultura ambiental") es posible elaborar respuestas jurídicas.

Ese sentido común no surge de la nada, sino que es resultado de la operación de un campo social: el campo ambiental. Así, el punto de partida de esta investigación ha sido el afirmar que en México, como en casi todo el mundo, se ha conformado un nuevo campo social, cuya fuerza proviene de la actividad (o si se quiere, del "activismo") de quienes se interesan en la cuestión ambiental y de la disposición que otros muestran para escucharlos. Es ahí donde tiene lugar lo que los antropólogos llaman la *selección social* de los riesgos ambientales, es decir, el proceso a través del cual un conjunto reconocible de temas aparece en el espacio público como aquello que constituye el problema ambiental. Aquí el análisis social se aparta del sentido común, ya que no solamente rechaza la noción de que "la sociedad toma conciencia", como si ella fuese un individuo capaz de semejante cosa, sino que además nos sirve para recordar que la definición social del problema ambiental no es (más que muy marginalmente) resultado de la aplicación de las reglas del método científico. Esa definición es resultado de una mediación simbólica, ya que en su construcción están presentes los códigos culturales predominantes, los cuales de ninguna manera tienen un carácter universal. Así por ejemplo, en las sociedades donde hay xenofobia, esta última será un rasgo de la cultura ambiental porque es un rasgo de la cultura a secas.

Siguiendo a Bourdieu, he caracterizado el campo ambiental como el espacio social donde se enfrentan diferentes posiciones y disposiciones (*habitus*) respecto de algo que los participantes reconocen como la cuestión ambiental. En la dinámica del campo se forman y se transforman acuerdos y desacuerdos. Por un lado, se libra una lucha por imponer una definición del problema ambiental (por que existen diferentes percepciones sobre dicho problema, que rivalizan entre sí); por el otro, aparecen ciertos conceptos que en principio todos reconocen como válidos. En los últimos años, la idea del *desarrollo sustentable* ha sido el concepto unificador de un campo que, al mismo tiempo, vive una pugna constante entre diferentes maneras de entender los problemas ambientales. De las muchas tensiones que se presentan en dicho campo, he propuesto la oposición entre *visionarios* y *pragmáticos* como la más relevante. He insistido, además, que con esa clasificación no trato de identificar diferentes teorías sobre los problemas ambientales, sino más bien de distinguir las *disposiciones* más recurrentes de los actores sociales mismos. Es decir, no se trata de ponderar los méritos cognitivos de diferentes corrientes de pensamiento, tarea de la cual ya se han ocupado muchos, sino de reconocer diferentes prácticas sociales, e incluso modos de vida, que corresponden a diferentes formas de ver el mundo y que se

traducen en diferentes expectativas normativas sobre lo que hay que hacer, y por tanto sobre las orientaciones que deben seguir las leyes ambientales.

Antes de abordar el modo en que la cuestión ambiental es procesada en el campo del derecho, quiero señalar dos cuestiones sobre el campo ambiental en México; una respecto a su dimensión espacial y la otra respecto a su dimensión temporal. Al decir que en México se ha formado un campo ambiental corremos el riesgo de creer que ello ocurre en todo México y sólo en México. Pero el hecho de que sean ciudadanos mexicanos quienes dirijan las organizaciones ambientalistas que funcionan en México no significa que ese funcionamiento sea producto de una dinámica social estrictamente autóctona. Lo que llamo el campo ambiental "mexicano" no tiene la misma fuerza en todo el territorio nacional ni se circunscribe al mismo. Además de la dinámica global en la que esas organizaciones están insertas, no se puede negar la gran influencia que ejerce lo que ocurre en los E.U.A. sobre la agenda ambiental mexicana. Y aclaro que se trata simplemente de registrar el fenómeno y no, como se dice en la jerga burocrática mexicana, de "envolverse en la bandera" del nacionalismo rampón que ve en ese fenómeno un menoscabo de la soberanía nacional. Lo cierto es que la dinámica del campo ambiental mexicano es, en cierta medida, parte de una dinámica norteamericana.

Una segunda reflexión en torno al campo ambiental mexicano tiene que ver con su permanencia. Sin duda ha habido condiciones específicas de la experiencia mexicana que han marcado a la cuestión ambiental entre nosotros y ello significa también que la fuerza del campo ha variado de acuerdo con tales condiciones. Eso incluye desde eventos como la explosión de San Juanico en 1984, el terremoto de 1985 y la explosión de Guadalajara en 1992. Hay que tener presente el carácter contingente de esas condiciones porque el campo ambiental no crece de manera gradual y ordenada como algún tipo de formación orgánica. Más bien es un espacio social que puede atraer una participación muy intensa en un momento, para después entrar en una fase más o menos prolongada de inactividad. Si, para observar el crecimiento del campo, tomamos como criterio el surgimiento de nuevas organizaciones sociales, lo que encontramos es un cierto estancamiento a lo largo de los años noventa. En esa década sólo se creó una nueva organización de alcance nacional y no se trata de una típica ONG ambientalista, sino más bien de una dedicada a dar servicios profesionales a las demás organizaciones - me refiero al Centro Mexicano de Derecho Ambiental.³⁹⁴ Que haya sido ese el único actor relevante que apareció en el campo en esos años, es por cierto un indicador más de la importancia de la juridificación de la cuestión ambiental en México.

Por lo anterior, no es extraño que la primera conclusión del presente trabajo, y también la más obvia, consista en afirmar que el derecho ha dado estabilidad al campo ambiental. Más precisamente, la juridificación de la cuestión ambiental ha traído consigo la *estabilización de las expectativas ambientales en el sentido de las normas jurídicas*. Cuando se discute, en términos generales, qué hacer respecto de los problemas ambientales y existen normas jurídicas de carácter sustantivo a la mano, la respuesta prevaleciente es: "que se cumplan esas normas". Con ello se traslada al debate ambiental

³⁹⁴ Si bien la movilización social puede haber alcanzado dimensiones importantes en torno a asuntos concretos (Tepoztlán, Guadalcázar, Torreón, Hermosillo - caso Cytrar-, etcétera) ninguno de esos movimientos fueron más allá de sus demandas locales y, una vez superadas las fases críticas del conflicto, tampoco han dado lugar a la creación de organizaciones permanentes. GEMA, el Grupo Ecologista del Mayab, parece ser la única excepción a esta tendencia.

la ambivalencia que es un rasgo fundamental de las normas jurídicas y que suele pasar desapercibida. Dicha ambivalencia radica en que, al apoyar las normas que imponen límites a las alteraciones humanas del ambiente, al mismo tiempo se aprueba todo lo que se hace dentro de esos límites. Siempre que restringimos el deterioro a través de la ley, legalizamos el deterioro que tiene lugar dentro de los parámetros legales. Y es cuando tenemos que enfrentar ese deterioro en casos concretos que sobreviene el malestar en el derecho ambiental.

Ahora bien, el que la jurifdicación traiga consigo estabilidad al campo no significa que el derecho actúe como especie de causa eficiente que "mueva" a los actores; el campo ambiental sólo puede operar cuando el *Interés* de algunos (en particular de quienes conforman el *núcleo duro* del campo) es suficientemente fuerte para mantenerlos movillizados. En México, no sólo ha habido síntomas de estancamiento en esa movilización - los cuales parecen agravarse por la cantidad de militantes que pasan a las filas de la administración pública, con los constantes cambios de personal y el desgaste de las figuras públicas que tienen que ser reemplazadas para mantener vivas las esperanzas.³⁹⁵ También está el hecho de que las organizaciones ambientalistas no han rebasado los límites de los sectores medios a los cuales hasta ahora han estado confinadas. El que, en 1999, ninguna organización de alcance nacional se haya movillado por la contaminación de plomo en Torreón (el desastre ambiental más grave de la década, que afectó fundamentalmente a un barrio pobre) y que, en 2002, en el debate sobre el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, prácticamente todas las organizaciones se hayan movillado por las aves migratorias, sin pensar en los cientos de miles de personas afectadas por el ruido del actual aeropuerto³⁹⁶ (que también afecta casi exclusivamente a barrios populares), son dos ejemplos elocuentes de los límites del campo ambiental mexicano respecto de los intereses de sectores sociales más amplios. En este mismo sentido, es muy sintomático que en México la expresión *justicia ambiental* no se usa, como en el debate internacional, para señalar los problemas de justicia social asociados al medio ambiente.³⁹⁷

CONDICIONES Y RESULTADOS DEL PROCESO LEGISLATIVO

Veamos ahora lo que ocurre cuando se produce la intersección entre el campo ambiental y el campo del derecho. Dirigir nuestra mirada hacia esa "intersección" no es un simple formalismo sociológico, es una condición metodológica necesaria para registrar el modo en que las expectativas normativas que se generan fuera del mundo del derecho, se

³⁹⁵ No me refiero a alguna manobra para engañar al pueblo con caras nuevas, sino a la creencia (perfectamente bien intencionada) de los recién llegados a la administración pública, de que ellos son los primeros en intentar un cambio en serio. Como se ha visto en los últimos años, esta creencia dificulta la consolidación de un cuerpo burocrático profesional.

³⁹⁶ La única excepción fue el IMERMAR, que organizó reuniones para hacer público el problema de salud pública que representa el actual aeropuerto.

³⁹⁷ En la agenda ambiental internacional, cuando se habla de justicia ambiental se alude al hecho de que los pobres están más expuestos que otros sectores sociales a ciertos riesgos ambientales (Harvey, 1996). Pero incluso si no se acepta esa definición de justicia ambiental, es incorrecto equiparar la aplicación de la ley en la esfera administrativa con la procuración o con la administración de justicia (como se hace en Profepa, 2002). Las funciones de Profepa son típicas del Poder Ejecutivo y no se sabe de doctrina constitucional alguna que deposite en dicho poder la administración de justicia.

transforman cuando son llevadas a él. Evidentemente, ese "mundo" es muy heterogéneo porque está conformado por diferentes ámbitos: mientras la producción de las normas en el ámbito legislativo está marcada por la participación de políticos profesionales, la aplicación de dichas normas está dominada por una combinación variable de operadores del derecho y expertos de diversas disciplinas científicas, con una influencia también variable de las condiciones políticas predominantes.

Comenzaré por señalar algunos de los rasgos más sobresalientes de los procesos legislativos en tanto que momentos de intersección entre los dos campos. Por un lado, las tensiones propias del campo ambiental se expresan en los debates legislativos y así visionarios y pragmáticos tratan de imponer sus respectivas definiciones de lo que se debe hacer para enfrentar la crisis ambiental. En ese sentido, el derecho es uno más de los terrenos donde se escenifica el debate ambiental; pero ese debate está ya marcado por las características del terreno donde tiene lugar y es así como el campo del derecho transforma, casi por definición, cualquier debate ambiental que ahí tenga lugar.

Es evidente que, como toda ley, la legislación ambiental está marcada por las condiciones políticas en las que ha sido aprobada. El discurso jurídico (tanto el de la ley como el de los manuales) suele disimular el hecho de que las normas surgen de uno de los sitios privilegiados de la confrontación política: el parlamento. Pero la sola enunciación de esto no pasa de ser una banalidad sociológica; para observar el impacto específico de las condiciones políticas en el resultado del proceso legislativo hay que acercarse un poco más. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988, que sin duda ha sido la pieza legislativa más importante en el proceso de juridificación de la cuestión ambiental en México, podemos identificar dos rasgos que se derivan de las condiciones políticas en las que se produjo. Por una parte, la participación de actores ajenos al gobierno y a los partidos (un fenómeno nuevo en la práctica legislativa mexicana), dejó su huella en la gran cantidad de enunciados declarativos (definiciones y principios) que constituyen una especie de doctrina jurídica que profesan ya no sólo los juristas. La emergencia de un nuevo tipo de actor, el "no gubernamental", es sin duda una novedad interesante en la cultura jurídica mexicana (López-Ayllón y Flix-Fierro, 2000, Escalante, 2004)³⁹⁸.

Por otro lado, gracias a la influencia que las dependencias del Poder Ejecutivo todavía ejercían en los procesos legislativos, lograron filtrarse (en la regulación de los procedimientos a través de los cuales se despliega la práctica jurídica ambiental) los usos y costumbres característicos del derecho público mexicano, que se formaron a lo largo del siglo veinte en el contexto de un régimen predominantemente autoritario, comparado con los modelos de los países centrales. En lo que parecía ser una legislación innovadora, porque adoptaba las doctrinas más avanzadas "a nivel Internacional", reaparecían los rasgos jurídicos del ogro filantrópico –amplia discrecionalidad administrativa y capacidad de imponer graves sanciones (en particular clausuras) sin intervención del Poder Judicial.

Por cierto, en 1988 no se produjo una confrontación entre visionarios y pragmáticos, sino una especie de división del trabajo. Los visionarios ignoraron por completo el mundo de los procedimientos y se dejaron llevar por la fascinación que produce la retórica de las definiciones y los principios, siguiendo la conseja según la cual un cambio de concepción

³⁹⁸ Hablar de una *doctrina* jurídico-ambiental profesada por civiles es particularmente acertado en este caso, habida cuenta del encantamiento con el que se acercan al texto de la ley los recién llegados al campo ambiental.

del problema ambiental es un requisito ineludible para hacerse cargo de los problemas ambientales. Por su parte, los pragmáticos de la burocracia no supieron más que reeditar en la nueva ley los procedimientos típicos de la administración pública mexicana³⁹⁹. Así, la LEGEPA de entonces resultó ser una profusa colección de enunciados sin contenido normativo o con contenidos sumamente abiertos, combinados con una gran variedad de procedimientos viejos y nuevos ("Instrumentos" de la política ambiental) que, en conjunto, incrementaron el poder jurídico de la Administración Pública Federal y le permitieron desarrollar una ambiciosa gestión ambiental a lo largo de la siguiente década.

No hay duda que la LGEEPA abrió nuevos espacios jurídicos para la protección del ambiente. Es importante reconocer que el desarrollo normativo que se produjo en México en menos de un lustro, en otros países ha tardado décadas. Pero lo que he querido mostrar en este trabajo, como parte de una búsqueda por identificar los efectos sociales de la legislación ambiental, es el contraste entre las expectativas que ella ha despertado entre los actores sociales relevantes y el verdadero alcance de dichos espacios. En la última década, y en gran parte debido a que casi todos los actores emergentes carecían de una experiencia jurídica previa (y esto incluye tanto a los miembros de las ONGs como a los recién ingresados a las filas de la burocracia ambiental) la cultura jurídica que ha dominado en el campo ha correspondido a una visión ingenua y simplista de lo que se puede esperar del orden jurídico. Ingenua, porque supone que todo es cosa de definir ciertos parámetros, identificar a quienes no los respetan y someterlos con la fuerza del estado. Simplista, porque ve al derecho como un universo dividido en dos mundos distintos: el de las normas jurídicas, que nos indicarían qué hacer, y el de la aplicación de esas normas, que consistiría en una práctica para la que sólo se requiere voluntad política. Esos son los rasgos que caracterizan las expectativas sociales predominantes respecto del derecho ambiental, que corresponden a una cultura jurídica heredada del siglo diecinueve, que desde las primeras décadas del veinte mostró sus límites en los países centrales de occidente.⁴⁰⁰

Como quedó descrito en el capítulo segundo, entre los grandes temas de las cada vez más complejas sociedades modernas, está el de la *indeterminación del derecho*, así como uno de sus corolarios, la *procedimentalización*. Desde hace casi ocho décadas, el pensamiento jurídico occidental ha tenido que enfrentarse a la imposibilidad de incorporar todas las normas en un sistema coherente de leyes. La materialización del derecho, ese torrente incesante de normas a través de las cuales es preciso responder a los problemas de diferentes esferas y niveles de la vida social, ha rebasado la capacidad de las leyes para alojar todos los contenidos del derecho. La única respuesta civilizada que se ha encontrado ante ese fenómeno ha sido la procedimentalización del derecho, es decir, un giro en el que el énfasis está en los procedimientos a través de los cuales se definen los contenidos, más que en los contenidos mismos.

Y eso es justamente lo que ha pasado con la normativa ambiental en México. La LGEEPA ha servido más como plataforma de una serie de programas normativos, que

³⁹⁹ Esto no quiere decir que el pragmatismo propio de la burocracia mexicana sea el único posible, sino sólo que fue ese el que quedó plasmado en los procedimientos que estableció la LGEEPA de 1988.

⁴⁰⁰ Como sabemos, en México la experiencia jurídica ha estado constreñida por la notablemente duradera condición posrevolucionaria, que impidió hacer patentes los problemas fundamentales del derecho en las sociedades complejas, por el simple hecho de que los grandes dilemas no se procesaban en el Poder Judicial sino en el Ejecutivo.

como un conjunto de normas sustantivas que puedan aplicarse de manera directa. Si ella ha marcado el rumbo de la gestión ambiental, ello ha ocurrido más por el modo en que regula los procedimientos para producir normas en diversos ámbitos, que por la fuerza o el valor de los conceptos y los principios sustantivos que su texto incorpora. Dos rasgos marcan el proceso de producción de la normativa ambiental: la fragmentación y la incertidumbre.

La fragmentación deriva de la existencia de programas normativos previstos por la LGEEPA, que necesariamente tienen estilos regulatorios diferentes. En el capítulo tercero he identificado tres ámbitos:

Primero, la "protección al ambiente", conformada por una serie de reglamentos y *normas oficiales*, así como a una infinidad de normas individualizadas en licencias de funcionamiento, permisos de descargas, etcétera, que imponen restricciones aplicables a diversas actividades económicas o a la contaminación de los diferentes "medios" (el agua, el aire, el suelo). El problema fundamental en este ámbito es el de la incertidumbre científica y la tensión dominante es la que se produce entre legos y expertos;

Segundo, la regulación del "aprovechamiento de los recursos naturales", que está fuertemente vinculada al régimen de propiedad de cada uno de esos recursos (la tierra, el agua, el bosque, la flora y fauna silvestres, la minería....) y que está marcada por tensión que se deriva de la indefinición de los derechos de propiedad y acceso a los recursos; y

Tercero, la regulación directa de las modificaciones al paisaje, a través de la evaluación del impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio, que son formas de regulación cuya lógica está dada por la conformación propia de cada lugar, más que por parámetros de carácter universal. La tensión predominante en este ámbito es la que surge de la debilidad del poder político local (el Municipio) para procesar como un tercero los conflictos sociales en torno al uso del suelo.

Así, la LGEEPA no hace más que regular los procedimientos para producir las reglas aplicables a cada uno de esos ámbitos. Una vez que se reconocen las condiciones sociales específicas a cada uno de ellos, se tiene que aceptar la dificultad para desplegar un mismo tipo de regulación ambiental aplicable a todos ellos, es decir, el régimen "Integral" con el que a veces soñamos.

Por su parte, la incertidumbre, rasgo ineludible del derecho ambiental en cualquier sociedad compleja, se manifiesta en la imposibilidad de predecir el contenido de las normas que van surgiendo conforme se despliega la gestión ambiental. Lejos de conformar un conjunto sistemático y estable, el derecho ambiental consiste en una producción constante de normas que no pueden responder a un gran diseño. Las contingencias a las que está sujeta la gestión ambiental son demasiadas para hacer eso posible. Incluso cuando de lo que se trata es de *hacer cumplir* la ley en el caso de que alguien haya sido señalado como un infractor, con frecuencia se requiere dictar normas sustantivas que no estaban en el *corpus* existente, como se verá más adelante.

Lo crucial termina siendo no la parte sustantiva de la LGEEPA, sino su parte procedimental, porque es ella la que puede facilitar, o inhibir, que se arribe a una solución correcta en cada caso. Muy a pesar de la mentalidad visionaria, no importa que el texto de la ley exprese una nueva concepción del mundo, porque tal concepción rara vez tendrá algún significado concreto en la vida jurídica. La paradoja radica en que el apego que los actores llegan a desarrollar en torno a esos enunciados jurídicos pragmáticamente vacíos da prestigio y por lo tanto legitimidad, a la legislación ambiental.

Siete años después de la expedición de la primera LGEEPA, su primera reforma importante confirmó algunas de las tendencias arriba señaladas aunque también trajo consigo novedades importantes. Esta vez sí se generó una confrontación entre disposiciones pragmáticas y visionarias. Quienes elaboramos el primer proyecto, partimos de un programa típicamente pragmático, que incluía la idea de eliminar lo que considerábamos repeticiones innecesarias de los principios de la política ambiental y una retórica hueca que nos parecía ridículamente profética. Eso resultó ofensivo para el núcleo duro del ambientalismo, que percibió la iniciativa como un intento de "desmantelar" la legislación ambiental. Al final, aceptamos la retórica inflamada de la LGEEPA (que se inflamó todavía más gracias a la participación social) con tal de avanzar en lo que considerábamos importante, a través de una negociación que se prolongó por más de un año.

Uno de los aspectos más interesantes de la reforma fue el hecho de que los diputados y senadores esperaron pasivamente (alguno incluso llegó a solicitar formalmente) que los funcionarios del Gobierno Federal obtuviéramos el consenso de los actores del campo ambiental, para entonces aprobarla por unanimidad. Se hizo evidente que la iniciativa real detrás de la legislación ambiental no está en el campo de los partidos políticos, sino en el campo ambiental, ese espacio social donde una combinación de actores nuevos y viejos se une y se desune por la definición del problema ambiental.

Es verdad que la reforma abrió nuevos espacios jurídicos para la gestión ambiental. Pero también es cierto que en ella se hicieron presentes un par de "ismos", cuyas consecuencias son ciertamente problemáticas. Por un lado, el *antlurbanismo* que predomina en el campo ambiental se expresó en un régimen del ordenamiento ecológico del territorio que sólo se aplica *fuera de los centros de población*. Se trata de un régimen que no se quiere mezclar con el de la ordenación urbana por que le resulta imposible reconocer el carácter predominantemente urbano de la sociedad contemporánea, seguramente porque quiere concentrarse en lo que "todavía queda". La selección social de los problemas ambientales se manifiesta aquí con toda nitidez: así como pone en primer plano algunos asuntos, hace invisibles otros.

Por otro lado, el *municipalismo* que predomina en el centro del sistema político, que en el fondo no es más que una revuelta contra el poder real de los gobernadores de los estados, se expresó en la LGEEPA a través del otorgamiento a los Ayuntamientos de atribuciones para regular los usos del suelo en todo el territorio rural, yendo más allá de las atribuciones que la Constitución les otorga (artículo 115) y reduciendo así la capacidad de los poderes legislativos de los estados para conformar el régimen de ordenamiento territorial. Pero más allá de los problemas estrictamente constitucionales del régimen del ordenamiento ecológico del territorio, lo que quiero señalar es que con ese aspecto de la reforma de la LGEEPA se inició la riesgosa empresa de colocar el poder jurídico ahí donde el poder político es extraordinariamente débil, como si la ley fuese la única fuente del poder.

En el lado positivo del balance, los aspectos más relevantes de la reforma de 1996 tienen que ver con la ampliación de los espacios de participación social. Consultas públicas para muchos de los procedimientos, derecho a la información y, sobre todo, la posibilidad de hacer valer ante el Poder Judicial los intereses difusos en materia ambiental - el famoso artículo 180. Este que se convirtió en el aspecto más conflictivo de la negociación, y que fue visto como el triunfo más importante de las ONGs, tiene sin embargo un lado

incómodo: siete años después, no se ha ventilado un solo conflicto a partir de esa figura jurídica. Sobre esto volveré más adelante.

En suma, puede decirse que mientras la LGEEPA de 1988 fortaleció las capacidades jurídicas del estado, la reforma de 1996 fortaleció los espacios jurídicos de los ciudadanos. Y ello ocurrió a través de la modificación de las normas procedimentales, no de las sustantivas. Para estas últimas no había más espacio en el texto de la ley, ya que hacía tiempo que los nuevos contenidos materiales se definían en esferas distintas a la del Poder Legislativo.

Como expliqué en el capítulo cuarto, las expectativas vislónicas se dejaron sentir en la reforma de 1996, pero al final las demandas más intensas tenían que ver con los procedimientos - es decir, con la demanda de espacios de participación social. Es verdad que se privilegiaron los procedimientos en los que el personaje central es el abogado, porque el modelo de beligerancia judicial estadounidense es demasiado atractivo para pasar desapercibido (¿quién no quiere ser el John Travolta de *A Civil Action* o la Julia Roberts de *Erin Brockovich*?) lo cierto es que la ampliación de los espacios jurídicos para la participación es la más importante que se ha dado en la historia de la legislación ambiental y eso en gran parte fue resultado de la movilización de las ONGs.

Ahora bien, si además de presentar las principales conclusiones del trabajo, debo señalar sus limitaciones, este es el lugar para hacer notar que la LGEEPA y la amplia normatividad que de ella se deriva no fue la única vertiente del proceso de juridificación de la cuestión ambiental en México. En forma paralela, la negociación y puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha traído consigo innovaciones importantes. Aunque los efectos de dichas innovaciones se han sentido más en el terreno de las representaciones y las expectativas del campo ambiental que en el de la práctica jurídica, es muy interesante observar el modo en que gravitaron sobre el debate ambiental a lo largo de los años noventa. Sobre todo, es preciso reconocer que ellas han operado en dos sentidos contradictorios: por un lado, como vimos en el caso Metalclad, el mecanismo de protección de Inversiones ha fortalecido a los inversionistas privados frente a las autoridades mexicanas⁴⁰¹; por el otro, con el Acuerdo Paralelo al TLC en materia ambiental se abrieron espacios, más allá del ámbito nacional, para la discusión pública sobre la inaplicación de las leyes ambientales en la región y, sobre todo, se crearon condiciones políticas que favorecieron, entre otras cosas, el agresivo programa de aplicación de la ley que emprendió la Profepa desde su creación en 1992⁴⁰², junto con la novedosa figura de las auditorías ambientales⁴⁰³. En todo caso, si algo falta en la historia que he presentado sobre la juridificación de la cuestión ambiental en México durante la década pasada, es esa serie de innovaciones jurídicas que acompañaron a nuestra integración económica a América del Norte⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ Esto no significa aceptar hipótesis de que el caso prueba la debilidad del derecho ambiental frente a los derechos de los inversionistas. Como creo haber mostrado en el capítulo sexto, ahí se hizo un uso enteramente inadecuado de las atribuciones ambientales - se creó un área natural protegida en vez de enfrentar directamente a la empresa responsable de violaciones al régimen local.

⁴⁰² A partir de ese año, la Profepa realizaba, de manera rutinaria, más de 250 clausuras al año en instalaciones que no cumplían con las normas ambientales, algo que hubiese sido altamente improbable si, como parte de la negociación del TLC, la Administración Clinton no hubiese insistido en la necesidad de hacer efectiva la ley ambiental en México.

⁴⁰³ Esa figura no nació con la LGEEPA, sino precisamente con el Acuerdo Ambiental, paralelo al TLCAN.

⁴⁰⁴ Hemos presentado un breve esbozo de esta problemática en Azuela y Warman, 2002.

CUMPLIR LA LEY

Para ir más allá de la constatación obvia de que unas normas se cumplen más que otras, mi punto de partida ha sido mostrar que cumplir (o no) con las normas ambientales, es algo que tiene lugar en contextos sociales sumamente variados, y que la identificación de dichos contextos es el primer paso para comprender los problemas enfrenta quien se propone cumplir con la ley. Así, he distinguido tres contextos: el de las empresas (públicas y privadas), el de la gestión urbana y el de la comunidad rural. La información disponible muestra que es en el contexto de las primeras donde los niveles de cumplimiento de las normas ambientales han aumentado de manera más significativa. Me apresuro a aclarar que, al decir que son ellas quienes han podido adaptarse más rápidamente a las exigencias de la normatividad, no estoy afirmando que todas lo hacen en el mismo grado ni, mucho menos, que las transformaciones que han introducido en los procesos industriales sean suficientes para revertir el deterioro que producen – ello equivaldría de entrada suponer que las normas ambientales abordan adecuadamente todos los problemas. Pero esta advertencia no debería ser un obstáculo para reconocer que, sobre todo en la economía globalizada, el comportamiento ambiental de las empresas ha cambiado de un modo que parecía difícil de imaginar hace apenas un par de décadas.

Cuando consideramos el cumplimiento de la ley en un contexto diferente, el de la gestión urbana, aparecen problemas muy distintos. Mencionaré sólo dos de ellos: el de la contaminación del agua por las descargas domésticas y el de la creación de riesgos ambientales mediante urbanización de terrenos con determinadas ubicaciones – laderas y lechos de ríos, por ejemplo. Por lo que hace a la contaminación del agua, las soluciones tecnológicas para tratar las aguas residuales están a la mano,⁴⁰⁵ el problema radica en la debilidad de la economía urbana para generar los excedentes necesarios para financiar la construcción y la operación de la infraestructura correspondiente, así como en la debilidad política de las autoridades locales para recabar los impuestos correspondientes.⁴⁰⁶

Por otro lado, la urbanización de tierras en las que existen posibilidades de inundaciones y deslaves, constituye la fuente de riesgo ambiental más generalizada, lo cual sólo atrae la atención pública cuando se producen los desastres pero que rara vez forma parte de la agenda ambiental cuando los riesgos se generan⁴⁰⁷. La propiedad privada de la tierra (incluyendo la de los núcleos agrarios) es mucho más fuerte que el municipio, que es la institución desde la cual habría que imponerle límites – al menos es lo que proclama la Constitución. La formación de los llamados asentamientos humanos irregulares sigue siendo una de las modalidades predominantes de la expansión de los centros poblados, tanto en las ciudades como en el mundo rural. Desde luego, hay muchos otros problemas ambientales asociados a la gestión urbana – como el de la basura. He mencionado los dos más relevantes por que son los que crecen más rápidamente. No es exagerado decir que, debido precisamente a que el proceso de urbanización continúa, los problemas

⁴⁰⁵ Aunque no se puede descartar un cambio tecnológico que ofrezca soluciones más económicas, asunto que por cierto suele ser ignorado en el campo ambiental, donde como se ha visto, predomina una cultura antitecnológica.

⁴⁰⁶ Como señalamos en el capítulo quinto, en 2002 el Presidente Fox tuvo que condonar todas las deudas que habían acumulado los municipios con el Gobierno Federal por no tratar sus aguas residuales.

⁴⁰⁷ En el campo ambiental sólo se protesta por la urbanización cuando esta destruye áreas forestales, no cuando pone en riesgo a las personas.

ambientales asociados a la gestión urbana se agravan más que los asociados a la industria – cuyas tasas de crecimiento son por desgracia mucho menores. Por eso resulta aún más notable la negación que se produce en el campo ambiental respecto de la agenda urbana.

Finalmente, el cumplimiento (o no) de las normas de la “agenda verde” se da en el contexto de la comunidad rural. Aquí es difícil evaluar la situación porque no existe información confiable sobre la evolución de la cuestión en los últimos años, aunque se sabe que las tasas de deforestación siguen siendo muy altas. Lo que sí puede decirse es que muchos de los procesos que producen la deforestación (la ampliación de la frontera agropecuaria, el uso de leña como combustible doméstico y el pastoreo intensivo) están altamente institucionalizados y su modificación no puede imponerse con una simple regulación estatal de esos procesos, sino que implica cambios en el modo en que operan las sociedades campesinas.

Ahora bien, constatar que existen diferentes niveles de cumplimiento de la ley en diferentes contextos es sólo una parte del análisis sociológico del derecho. Más importante aún es identificar el modo en que la cuestión

ALGUNAS CONDICIONES NO JURÍDICAS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Lo anterior nos conduce a reconocer que existen condiciones no - jurídicas que son necesarias para que el orden jurídico pueda ejercer una mínima influencia en la organización de las expectativas de los actores relevantes. La sociología del derecho conlleva siempre el riesgo de concentrarse en lo que pasa una vez que las relaciones se han juridificado, y de no apreciar las dimensiones no jurídicas de la experiencia social. Como dice Bourdieu “no es exagerado decir que [el derecho] hace el mundo social, pero a condición de no olvidar que está hecho por él” (Bourdieu, 2002, 198).

En otras palabras, el derecho no puede recrear las relaciones sociales si estas no existen como tales, en primer lugar. Consideremos tres situaciones: las relaciones de propiedad de la tierra, las relaciones políticas en el ámbito local y el funcionamiento de los órganos del estado. Como he insistido en otros trabajos, las relaciones de propiedad no pueden durar si no se convierten en relaciones jurídicas (Azuela, 1989). Pero, como en la célebre cita de Rousseau sobre la propiedad, antes se tiene que dar la aceptación de los “tontos” que dan por bueno el reclamo de quien se dice dueño de un pedazo de tierra – hecho que daría lugar nada menos que al nacimiento de la sociedad civil. Se trata de un asunto a tal punto primordial en las sociedades modernas, que solemos darlo por sentado. El hecho de que la reflexión filosófica haya registrado desde hace siglos ese ‘tipo’ de fenómeno (la formación histórica de la propiedad), no quiere decir que se haya consumado en todo el mundo. En México, tanto en el campo como en la ciudad, sabemos que la propiedad de la tierra no es un asunto que esté resuelto. Son todavía muchas las situaciones en las que no hay suficientes tontos que reconozcan a un individuo (o a una comunidad) como el legítimo propietario de un terreno.

El caso más emblemático de la incertidumbre de la propiedad en México, y de su impacto en la gestión ambiental, es el de la compañía que pretendía construir un Club de Golf a las afueras de Tepoztlán, que se convirtió en uno de los conflictos más importantes de la década en torno a la aplicación de la ley ambiental. Después de un conflicto que dejó sin gobierno municipal a Tepoztlán por más de un año, el Tribunal Superior Agrario resolvió que los terrenos no eran propiedad de la empresa en cuestión, sino que pertenecían a la

Comunidad de Tepoztlán. Más allá de las reivindicaciones (ambientalistas o globalfóbicas) que se hacían valer en otros planos geográficos, en el plano local el asunto era muy simple: el pueblo de Tepoztlán se movilizó en defensa de su propiedad. Y aquí no hay atajo civilizatorio: mientras las relaciones de propiedad no estén consolidadas, no puede haber normas ambientales efectivas y los conflictos por la propiedad aparecerán, una y otra vez, bajo la apariencia de conflictos ambientales, sin realmente serlo. Y eso tiene que ocurrir en el ámbito local, no basta con el documento expedido por alguna autoridad distante, que por poderosa que parezca, no puede estar en todas partes cuando se le necesita.

Una segunda condición social para que las normas ambientales tengan una mínima vigencia real, es la existencia de un poder municipal suficientemente fuerte para desplegar las tareas de gobierno que le asignan, tanto la Constitución General de la República, como la moda de la descentralización. No siempre el poder real de un órgano del estado se incrementa con la sola ampliación de sus atribuciones legales - muchas veces ni siquiera tener más dinero los hace más poderosos⁴⁰⁸. Al analizar el caso Metalclad, he mostrado las distorsiones que se producen cuando la ley otorga a los ayuntamientos poderes de los que carecen de antemano. Cuando, desde la posición del legislador, se reasignan las atribuciones jurídicas como si fueran cuotas intercambiables, se pasa por alto que, en su origen, el derecho público supone la existencia de una organización desde donde algunos ejercen el monopolio de la fuerza. El derecho público sirve para controlar el poder del estado. Pero ahí donde ese poder no existe es difícil crearlo por decreto. El asunto es grave si se considera que, en casi todo el territorio nacional, las autoridades municipales carecen del poder (y probablemente también del interés) para establecer el ordenamiento ecológico del territorio que tan generosamente le ha otorgado la LGEEPA. Desde el punto de vista sociológico se trata simplemente de preguntarse ¿bajo qué condiciones puede surgir esa forma de poder social que es el poder municipal? Por desgracia, la sociología contemporánea nos da apenas indicaciones vagas sobre este punto. Probablemente exista un vínculo profundo entre el tema de la propiedad de la tierra y el del poder local. Seguramente en los clásicos del pensamiento político y jurídico moderno hay algunas fórmulas en las que podamos inspirarnos para explorar el asunto. Lo que no hay es el método para estudiarlos cómodamente en un contexto específico como el de México.

Finalmente, es importante reconocer que no todas las debilidades institucionales de México están en el plano local. En una perspectiva más amplia, es notable el desinterés del Poder Judicial sobre el tema ambiental. Como se ha visto, en los últimos años se abrieron espacios nuevos de participación que mantienen relativamente activo al campo ambiental. Pero uno de los que parecía abrirse, que es el acceso al Poder Judicial, en realidad se mantiene inactivo, por no decir cerrado. Como expliqué en el capítulo cuarto, el triunfo más importante de las ONGs en la reforma del 1996 a la LGEEPA fue el reconocimiento de los intereses difusos. Aunque el avance fue modesto, todos (sobre todo los asesores jurídicos de las organizaciones) vieron la reforma como un avance y fue por eso que el Congreso de la Unión la aprobó por mayoría. Casi siete años después, no hemos visto un solo juez federal dar curso a un procedimiento iniciado con el famoso mecanismo del artículo 180. ¿Qué ocurrió? ¿Fue un error garrafal el que cometimos los que participamos en esa reforma al pensar que con ese mecanismo se abría una puerta importante? ¿Será que son

⁴⁰⁸ Ello puede enriquecer a los funcionarios municipales y al mismo tiempo debilitar al Municipio como institución.

todavía muy pocos los que están dispuestos a movilizarse a través de medios jurídicos? ¿O que los dos o tres abogados que podrían hacer uso del mecanismo carecen de las habilidades necesarias para usarlo exitosamente? ¿O quizá más bien que a los jueces simplemente no les interesa atender los conflictos ambientales y prefieren recurrir a cualquier excusa para no darles curso? Todas estas preguntas están en el aire y no vale la pena arriesgar una respuesta en la medida en que no se dispone de información mínimamente sistematizada.

HACER CUMPLIR LA LEY

Así como hago notar la dificultad para cumplir (y hacer cumplir) la ley en ciertos contextos, creo que en otros contextos sí existen condiciones propicias para ello. Cuando tales condiciones se presentan y podemos ver el funcionamiento de la maquinaria jurídica, podemos ver con mayor claridad del significado social del derecho ambiental, cuando se trata de hacerlo valer frente a quienes no han acatado sus preceptos de carácter sustantivo.

En la cultura jurídica dominante en el campo ambiental mexicano⁴⁰⁹, se espera una continuidad lógica entre la norma y su aplicación. Se supone que esta última consiste simple y sencillamente en convertir en prácticas lo que la norma ordena. La expectativa es más que comprensible; habría que renunciar a la idea moderna del derecho para desecharla. Sin embargo, lo cierto es que la relación entre la ley y su aplicación es bastante más compleja que la de una simple continuidad lógica⁴¹⁰. En la aplicación de la ley no sólo aparecen nuevos problemas jurídicos, no previstos en las normas correspondientes, sino que las expectativas mismas de los actores sociales se organizan de una manera distinta cuando se trata de aplicar la ley (en contra de alguien en particular) que cuando se trata de discutirla en abstracto.

En el capítulo segundo traté de mostrar que el problema de la indeterminación del derecho ha ocupado un lugar central en el pensamiento jurídico contemporáneo (porque es parte fundamental de la experiencia jurídica de occidente) y que el derecho ambiental es una de las áreas en las que se hace evidente la inadecuación de las teorías clásicas - en particular, del formalismo que ignora los problemas derivados de la materialización del derecho. Aquí me limitaré a presentar una síntesis de los rasgos más relevantes de la experiencia jurídica ambiental mexicana, que he analizado en el capítulo quinto, con la intención de señalar que si bien algunos de ellos son propios de las condiciones prevalecientes en México, otros se pueden encontrar también en la experiencia de los países centrales.

Para entender estos problemas, ha sido indispensable recuperar la idea de la *procedimentalización* del derecho, pues con ella entendemos que las normas jurídicas sólo adquieren un sentido concreto (es decir, sólo forman parte de la experiencia práctica) en el contexto de un procedimiento. He insistido en que los procedimientos son fundamentales

⁴⁰⁹ Es decir, en una cultura que hasta ahora comienza a enfrentarse a los dilemas propios del derecho en sociedades altamente complejas, en la medida en que los conflictos más agudos se resuelven en el marco de los arreglos políticos propios del estado post revolucionario.

⁴¹⁰ Varios sociólogos del derecho. Boaventura de Souza Santos entre ellos, han señalado la disolución de la distinción entre la norma y su aplicación, como parte de la experiencia jurídica contemporánea.

en la experiencia jurídica porque a nadie se le aparecen los contenidos normativos del derecho ambiental, si no es como parte de un procedimiento. Por el modo en que están regulados y por la forma en que se desahogan (quién puede participar, qué tipo de cuestiones se pueden hacer valer y en qué orden), ellos afectan profundamente el resultado.

De todos los rasgos que caracterizan a los procedimientos existentes en México para hacer cumplir la ley, quizá el más relevante sea el que los únicos procedimientos que tienen alguna incidencia real (es decir, sobre quienes realizan actividades con efectos ambientales) son los que están en manos de la administración pública federal. No se han producido condiciones sociales para que los poderes locales o el Poder Judicial hayan tenido que desplegar una actividad equivalente a la de la Administración Pública Federal. Si, a lo largo de la década, se presentaron ante los tribunales más de dos mil litigios de carácter ambiental, ellos fueron los promovidos por las empresas afectadas por los actos de aplicación de la ley por parte de la Profepa; las demandas de los ciudadanos ante el Poder Judicial por hacer cumplir las normas ambientales fueron unas cuantas⁴¹¹ y, además, se toparon con la indiferencia de los jueces federales.

Con todo, lo que más me interesa mostrar es que, a pesar de las expectativas de quienes piensan que la aplicación de la ley sólo requiere "voluntad política", lo cierto es que esa actividad enfrenta una serie de *dilemas* que por muchas razones no pueden ser resueltos de antemano – es decir, por medio de las fórmulas generales de una ley. Si el pensamiento jurídico moderno hace tiempo que aceptó que el juez no solamente aplica normas preexistentes, sino que *crea derecho*, no debiese haber problema alguno para reconocer que la autoridad administrativa encargada de aplicar la ley ambiental hace lo mismo. Lo que convencionalmente denominamos la aplicación de la ley, es en realidad una *continuación* del proceso normativo, en la medida en que los casos no se agotan al imponer una sanción sino que también hay que tomar una decisión acerca de *qué hacer* respecto del problema ambiental de que se ha creado. Y eso no es otra cosa que emitir una norma sustantiva, cuyos efectos jurídicos y ambientales son exactamente los mismos que los de una autorización otorgada por la instancia para la cual solemos reservar el calificativo de "normativa". A veces, el dilema consiste en imponer la sanción o privilegiar la solución del problema mediante una norma – preexistente o diseñada para el caso.

Al señalar el carácter dilemático de la aplicación de las normas registramos la situación en la que se encuentra la autoridad. Pero el margen discrecional dentro del que ella actúa también existe para quien la observa desde fuera del procedimiento jurídico y desea expresar su opinión. Y aquí aparece una nueva división en el campo ambiental: ante el mismo caso, unos podrán decir que hubo "rudeza innecesaria" y otros que hubo "complacencia criminal" y ambos podrán encontrar apoyo en el *repertorio* que les ofrece el texto legal, porque en él hay elementos que autorizan tanto un curso de acción punitivo como otro correctivo. Si conocemos bien a las personas, podremos predecir cuándo estarán de acuerdo en un "castigo ejemplar" y cuándo preferirán que "se den facilidades" al infractor para que deje de serlo. Es decir, parecerá obvio el que los observadores preferirán una actitud punitiva sobre una correctiva dependiendo de quién sea el

⁴¹¹ A falta de una fuente oficial, me atrevo a decir que los intentos no llegaron a diez. En todo caso, las denuncias presentadas por los ciudadanos ante la autoridad administrativa (la Profepa) llegaron a rebasar las cinco mil al año.

infractor⁴¹². En todo caso, lo importante es que, *cuando se trata de hacer cumplir la ley*, la tensión entre disposiciones punitivas y disposiciones correctivas suplanta a la tensión entre las visionarias y las pragmáticas, la cual domina el campo ambiental cuando sólo se trata de discutir las normas en abstracto. Esta reconfiguración del debate es la manifestación más elocuente del modo en que la cuestión ambiental se transforma al entrar al mundo del derecho, es decir, cuando se juridifica.

Todo lo anterior nos coloca frente a una situación tan compleja, que parece conducirnos a una pérdida de sentido del derecho. Sin embargo, que el derecho sea indeterminado no significa que sea indeterminable. Para hacernos cargo del problema tenemos que combinar la opinión jurídica con la observación sociológica. Al defender una opinión jurídica, expresamos la convicción de que, en cada caso, es posible encontrar una solución mejor que otras. Pero esa opinión no puede ignorar la observación sociológica, que nos hace reconocer que el derecho ambiental (como manifestación jurídica típica de la sociedad del riesgo) es inherentemente indeterminado y, además, que ante cualquier problema jurídico, se enfrentarán actores con disposiciones diferentes. Comprender dichas disposiciones (y sobre todo reconocer su existencia más allá de nuestras propias opiniones) es fundamental porque ellas constituyen el universo simbólico desde el cual las soluciones jurídicas adquieren (o pierden) sentido, fuera del mundo de los operadores del derecho. El asunto es crucial porque es ahí donde se construye la legitimidad de las normas ambientales y en México eso está resultando particularmente difícil porque han predominado expectativas de certidumbre absoluta respecto al derecho, que corresponden a la primera ilustración y que no pueden ser satisfechas por el derecho ambiental. Pareciera que muchos esperan una especie de Epifanía en la que un buen día la voluntad política hará realidad lo que proclaman las normas jurídicas, donde presumiblemente estarían contenidas todas las respuestas. De todas las cuestiones que quedan abiertas al concluir este trabajo, quizá la más importante sea la relativa a la capacidad de aprendizaje de los actores para adoptar un paradigma procedimental, es decir, una postura que reconozca la imposibilidad de resolver todos los problemas mediante fórmulas generales (es decir, definidas de antemano) y que más bien observa la calidad de los procedimientos, dado que ellos constituyen el contexto en el que podemos llegar (o no) a las mejores decisiones de carácter sustantivo.

⁴¹² En una cultura jurídica con elementos justicleros y xenófobos, la idea de la igualdad ante la ley es particularmente débil.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce y William Hassler. 1981. *Clean Coal/Dirty Air*. New Haven: Yale University Press.
- Aguilar Camín, Héctor (coordinador). México en la perspectiva de la modernización México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta (en prensa).
- Alcalá Moya, Graciela. 1999. *Con el agua hasta los aparejos: pescadores y pesquerías en el Soconusco*. México: CIESAS/ UNICACH/ CIAD
- Altman, Andrew. 1986. « Legal Realism, Critical Legal Studies, and Dworkin » en *Philosophy and Public Affairs* 15 no. 3 (Summer).
- Arnaud, André-Jean. 1981. *Critique de la Raison Juridique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Arnaud, André-Jean. 1998. *Le droit trahi par la sociologie. Une pratique de l'histoire*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme / Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
- Arnold, David. 2000. *La naturaleza como problema histórico. El medio, la cultura y la expansión de Europa*. Traducción de Roberto Elier. México: Fondo de Cultura Económica.
- Atienza, Manuel y Javier Ruiz Manero. 1996. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Madrid: Ariel.
- Austin, John L. 1999 [1962] *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Azuela, Antonio. 1987. « Obedécese Pero no se Cumpla. La Reforma Municipal y el Régimen Local de la Gestión Urbana » en *Alegatos 10* (Revista del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana). Septiembre - Diciembre.
- Azuela, Antonio. 1989. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Azuela, Antonio. 2004. « Illegal Logging and Local Democracy: Between Communitarianism and Legal Fetishism » *Journal of Sustainable Forestry* (en prensa).
- Azuela, Antonio y Javier Warman. 2002. « From 'The Mexican Problem' to a Regional Experience: Environmental Enforcement and Compliance in North America » en *6th International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Proceedings Vol. 2*. San José de Costa Rica: International Network for Environmental Compliance and Enforcement.
- Babcock, Richard. 1966. *The Zoning Game. Municipal Practices and Policies*. Madison: The University of Wisconsin Press.

- Baker, Randal, (1989), "Institutional Innovation, development and environmental management: an 'administrative trap' revisited. Part I", en *Public Administration and Development*, Vol. 9, Indiana University, pp. 29-47.
- Balakrishnan, Gopal. 2002. *The Enemy. An Intellectual Portrait of Carl Schmitt*. Londres: Verso.
- Beck, Ulrich. 1995a. *The Ecological Enlightenment*. New Jersey: Humanity Press.
- Beck, Ulrich. 1995b [1988]. *Ecological Politics in an Age of Risk*. Traducción de A. Weis. Oxford/Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich. 1996. "La teoría de la sociedad del riesgo" en Beirain, Josetxo (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Traducción de Celso Sánchez Capdequí. Barcelona: Anthropos.
- Beck, Ulrich. 1998. "La Política de la Sociedad de riesgo", Traducción de Lucrecia Orenzans, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 39, El Colegio de México, México, D.F., pp. 501-515.
- Beck, Ulrich. 2000. *What is Globalization?*. Traducción P. Camiller. Cambridge: Polity Press.
- Becker, Gary. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach" 76 *Journal of Political Economy*. Véase la traducción española en Roemer, 1999, *Infra*.
- Bejarano, Fernando. 2003. "Investment, Sovereignty, and the Environment: The Metalclad Case and NAFTA's Chapter 11" en Wise, Timothy, Hilda Salazar y Laura Carlsen (coordinadores) *Confronting Globalization. Economic Integration and Popular Resistance in Mexico*. Kumarian Press.
- Bell, Daniel. 1996 [1976] *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Nueva York. Basic Books.
- Benjamin, Antonio Herman. 1999. *The Legal Protection of tropical Forests*, Imprensa Oficial; São Paulo - Brasil.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1967. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Nueva York: Anchor Books.
- Berger, Peter, Brigitte Berger y Hansfried Kellner. 1974. *The Homeless Mind. Modernization and Consciousness*. New York: Vintage Books. (hay traducción española bajo el título de *Un mundo sin hogar. Modernización y conciencia*. Santander: Sal Terrae, 1979).
- Berain, Josetxo (compilador). 1996. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Blanchi, H. 1994. "Abolition; Assensus and Sanctuary" en Duff y Garland (coordinadores) *A Reader on Punishment*. Oxford. Oxford University Press.
- Binder, Guyora. 2002. "Twentieth-Century Legal Metaphors for Self and Society" en Sarat, Austin, Bryant Garth y Robert Kagan (compiladores) *Looking back at the Law's Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Blanco, José Joaquín. 1996. "Prólogo" a las *Elegías romanas* de J. W. Goethe. México: Breve Fondo Editorial.

- Block, Maurice y Jean Block. 1980. "Women and the dialectics of nature in eighteenth-century French thought" en MacCormack, Carol y Marilyn Strathern (compiladoras) *Nature, Culture and Gender*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1990. "Droit es passé-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements" en *ARES 81/82*, III.
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Méditations Pascaliennes*. Paris: Editions du Seuil.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Practical Reason. On the Theory of Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Editions Fayard.
- Bourdieu, Pierre. 2002 [1986] "Elementos para una sociología del campo jurídico" en Varios Autores, *La fuerza del derecho*. Estudio preliminar y traducción de Carlos Morales de Setlén Ravina. Bogotá: Ediciones Unandes/Instituto Pensar/Siglo del Hombre Editores (originalmente publicado en las *Actes de la recherche sociologique* 64)
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant, 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press
- Bowler, Peter. 2000. *Historia Fontana de las ciencias ambientales*. Traducción de Roberto Eiler. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brañes, Raúl. 1994. *Manual de Derecho Ambiental*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Brulle, Robert. 2000. *Agency, Democracy, and Nature. The U.S. Environmental Movement from a Critical Theory Perspective*. Cambridge, Mass./Londres: The MIT Press.
- Burrows, Edwin G. y Mike Wallace. 1999. *Gotham. A History of New York City to 1998*. Oxford University Press, Nueva York: Oxford University Press.
- Burnham, Scott. 1995. *Beethoven Hero*. Princeton: Princeton University Press.
- Carbonell, Miguel, Wlstan Orozco y Rodolfo Vázquez (compiladores). 2002. *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: UNAM / ITAM / Siglo Veintiuno Editores.
- Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring*. Riverside.
- Cassirer, Ernst. 1972. *La Filosofía de la Ilustración*. Traducción de Eugenio Imaz. México: Fondo de Cultura Económica
- CCA. 1998. *Derecho y políticas ambientales en América del Norte*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, Canadá.
- CCA. 1998^a. *Resolución del Consejo # 97-05* (Posición de los países de Norteamérica sobre la ISO 14001 y otros sistemas de administración ambiental. Pittsburgh, EUA12 de Junio): Consejo de Ministros de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte.

- Céspedes. 1999. *Competitividad y protección ambiental: Iniciativa Estratégica del Sector Industrial Mexicano*. México: Consejo Coordinador Empresarial, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, GTZ.
- Colomy, Paul. 2003. "Jeffrey Alexander". En Elliot y Ray (coordinadores) *Key Contemporary Social Theorists*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Conacyt / Semarnap. 1996. *Seminario sobre aplicación y cumplimiento de la Legislación Ambiental*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Cortiñas Peláez, León. 1988. "Primeras reflexiones ante la nueva legislación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente" en Cortiñas Peláez, León (vero curatore) *Desarrollo Urbano y Derecho*. México: Plaza y Valdéz/Departamento del Distrito Federal/UNAM.
- Cotterrell, Roger. 1991. *Introducción a la sociología del derecho*. Trad. Carlos Pérez Ruiz. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cragg, Wesley. 1992. *The Practice of Punishment. Towards a theory of restorative justice*. London y Nueva York: Routledge.
- Daston, Lorraine y Fernando Vidal (compiladores). 2004. *The Moral Authority of Nature*. Chicago: The University of Chicago Press.
- De la Peña, Guillermo. 2002. "Costumbre, ley y procesos judiciales en la antropología clásica; apuntes introductorios" en Esteban Krotz, *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México: Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- 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.
- Díaz Barriga, Fernando 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
- Díaz y Díaz, Martín. 1998. *Derecho y orden. Ensayos para el análisis realista de los fenómenos jurídicos*. México: Fontamara.
- Díez Picazo, Luis. 1993. *Experiencias Jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona: Ariel.
- Dirito Ambiental*, año 4 - Octubre - Diciembre, vol. 16, (1999), Editora Revista dos Tribunais, São Paulo - Brasil.
- Dimento, Joseph. 1999. "Can Social Science Explain Organizational Noncompliance with Environmental Law?" en Hutter, 1999, op. cit.
- Dobson, Andrew. 1997. *Pensamiento político verde. Una nueva ideología para el siglo XXI*. México: Paidós.
- Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse. Syracuse University Press.
- Douglas, Mary. 1994. *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*. Londres: Routledge.

- Douglas, Mary y Aaron Wildavsky. 1982. *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dryzek, John. 1997. *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Duff, Anthony y David Garland (coordinadores). 1994. *A Reader on Punishment*. Oxford. Oxford University Press.
- Duxbury, Nell. 1995. *Patterns of American Jurisprudence*. Oxford: Clarendon Press.
- Dworkin, Ronald. 1987. *Taking Rights Seriously*. Avon: Duckworth.
- Dworkin, Ronald. 1988. *El imperio de la justicia*. Traducción de Claudia Ferrari. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Easterbrook, Gregg. 1995. *A Moment on the Earth*, Penguin Books, Nueva York.
- Echeverría, Bolívar. 1995. *Las Ilusiones de la Modernidad*. México: UNAM / El Equilibrista.
- Eco, Umberto. 1968. *Apocalípticos e Integrados ante la cultura de masas*. Traducción de Andrés Boglar. Barcelona: Editorial Lumen.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. 2001. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*. Traducción de Marlo Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elliot, E. Donald, Bruce Ackerman y John Millian. 1985. Towards a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law. *1 Journal of Law, Economics and Organization* 313.
- Engels, Friedrich. 1845. *The Conditions of the Working Class in England 1844*. (varias ediciones).
- Escalante, Fernando. 1999. *Una idea de las ciencias sociales*. México: Paidós.
- Escalante, Fernando. 2000. *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento*. México: Editorial Paidós.
- Escalante, Fernando. 2004. *Los años amargos. Las ideas políticas en México a fines del siglo veinte*. Mimeo.
- Esobar, Arturo. 2004. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?*. Mimeo.
- Farber, Daniel. 1992. "Politics and Procedure in Environmental Law" en *8 Journal of Law and Economic Organization* 59. Reproducido en Perclval and Alevizatos (Coordinadores). 1997. *Law and the Environment. A multidisciplinary reader*. Filadelfia: Temple University Press.
- Farber, Daniel. 1999. *Eco-pragmatism. Making Sensible Environmental Decisions in an Uncertain World*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fassó, Guido. 2001. *Storia della filosofia del diritto. Il L'età moderna*. Roma. Editori Laterza.

- Felstner, William, Richard Abel y Austin Sarat. 1981. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming" en *15 Law and Society Review*. 631.
- Ferrajoli, Luigi. 1997. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Varios traductores. Madrid: Editorial Trotta.
- Fitzpatrick, Peter. 1992. *The Mythology of Modern Law*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Fix, Héctor y López, Sergio. 1996. "Propuestas de líneas de investigación en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en México" en CONACYT, SEMARNAP, *Seminario sobre aplicación y cumplimiento de la Legislación Ambiental*, pp. 95-96.
- Franklin, Adrian. 2002. *Nature and Social Theory*. Londres: Sage Publications.
- Freud, Sigmund. 1999. *El Malestar en la Cultura y otros ensayos*. Traducción de Rey Ardid. Madrid: Alianza Editorial.
- García López, Tania. 2001. *Quien contamina paga. Principio regulador del derecho ambiental*. México. Editorial Porrúa / Universidad Anáhuac.
- Garret, Theodore. 1998. "Reinventing EPA Enforcement". *Natural Resources and Environment*. Vol. 12, Núm. 13, Invierno.
- Gerardou, Jo y Cherill Wasserman (coordinadores). 1999. Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Chiang Mai, Thailand.
- Gerrard, Michael. 1995. *Whose Backyard, Whose Risk. Fear and Fairness in Toxic and Nuclear Waste Siting*. Cambridge: MIT.
- Gibson, Clark, Margaret McKean y Elinor Ostrom (Coordinadores) 2000. *People and Forests. Communities, Institutions, and Governance*. Londres/Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge. Polity Press.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony. 1996. "Modernidad y autoidentidad" en Belrain, Josetxo (comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Traducción de Celso Sánchez Capdequí. Barcelona: Anthropos.
- Giddens, Anthony. 1998. "Sociedad de riesgo: el Contexto de la política británica", Traducción de Lorenza Orensanz, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 39, El Colegio de México, México, D.F., pp. 517-528.
- Giner, Salvador y David Tábara. 1999. "Cosmic play and ecological rationality" en *International Sociology*. Vol. 14 Núm. 1
- Glugale, Marcelo, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen (Coordinadores). 2001. *México. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington: The World bank.

- Gobierno del Estado de San Luis Potosí. 1996. *Observaciones, comentario y propuestas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Coordinación General de Ecología y Gestión Ambiental.
- González Márquez, José Juan. 1997. *Nuevo Derecho Ambiental Mexicano (Instrumentos de Política)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Greenpeace México et al. 1995. *Dictamen ciudadano a la auditoría ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí*. Mimeo.
- Gutiérrez, Raquel, (1999), *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, México, D.F.
- G-25. 2000. México: *Hacia una Política Ambiental Eficaz para el Desarrollo Sustentable*. México: G-25* Grupo de Reflexión.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen. 1991. "Derecho y Moral (Dos lecciones)" en David Sobrevilla, (compilador y traductor) *El derecho, la política y la ética*. México: UNAM - Siglo Veintiuno Editores.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Between Facts and Norms*. Traducción del alemán de William Rehg. Cambridge: The MIT Press.
- Hahn, Robert. 1996 *Risks, Costs, and Lives Saved*, Oxford University Press, USA.
- Hajer, Maarten A. 1998. "Ecological Modernisation as Cultural Politics" en Lash, et. al. (coordinadores) *Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology*. Londres: Sage Publications.
- Hardin, Garret. 1968. "The Tragedy of the Commons" en *Science*, núm. 162.
- Harvey, David. 1989. *The Condition of Postmodernity*. Basil Blackwell. Oxford.
- Harvey, David. 1996. *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- Hawkins, Keith. 1984. *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Oxford University Press. (Parcialmente reproducido en Hutter, 1999).
- Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Hobsbawm, Eric. 1977. *The Age of Revolution*. London: Abacus.
- Hogenboom, Barbara. 1998. *Mexico and the NAFTA Environmental Debate. The Transnational Politics of International Integration*. Utrecht: International Books.
- Holmes, Stephen. 1995. *Passions and Constraints. On the Theory of Liberal Democracy*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- Horkheimer, Max. 2002 [1947] *Crítica de la razón instrumental*. Traducción de Jacobo Muñoz. Madrid: Editorial Trotta.

- Huber, Peter. 2000. "Wealth is not the enemy of the environment: Big business prevents urban sprawl". En *Vital Speeches of the Day*. New York. 1ro de Abril. *Human Rights, Environmental Law and the Earth Charter*, (1998) Boston Research Center for the 21st Century, Cambridge.
- HUSPH. 2000. *Evaluation of Programa Nacional de Auditoría Ambiental*. Prepared for Mr. Antonio Azuela, Procurador Federal de Protección al Ambiente. Boston, Harvard University School of Public Health (mimeo). Véase www.pojasek-associates.com/Harvard/harvard.html
- Hutter, Bridget. 1999. *A Reader In Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacorzynski, Witold. (en prensa). *Entre los sueños de la razón: filosofía y antropología de las relaciones entre hombre y ambiente*. México: Centro de Estudios e Investigaciones en Antropología Social.
- Joas, Hans. 2002. *Creatividad, acción y valores. Hacia una sociología de la contingencia*. México: UAM - Iztapalapa/Instituto Goethe/Miguel Angel Porrúa.
- Kahn, Paul W. 1999. *The Cultural Study of Law*. The University of Chicago Press. Chicago
- Krotz, Esteban (compilador) 2002. *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México: Antropos - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Kwiatkowska, Teresa, Jorge Issa y Francisco Piñón. 2001. *Mundo antiguo y naturaleza*. México: Sep-Conacyt / Plaza y Valdéz.
- Lange, Bettina. 2002. "From Boundary Drawing to Transitions: The Creation of Normativity under the EU Directive on Integrated Pollution Prevention and Control" en *European Law Journal*. Vol. 8 Núm. 2 (Junio).
- Lange, Bettina. 2002a. "The Emotional Dimension in Legal Regulation" en *Journal of Law and Society*, vol. 29, núm. 1 (marzo)
- Lascombes, Pierre. 1989. "La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement" en *Sociologie du Travail* Núm. 3/1989
- Lascombes, Pierre. 1994. *L'Écopouvoir. Environnements et politiques*. París: La Découverte.
- Lash, Scott, Bronislaw Szerszynski y Brian Wynne (coordinadores). 1998. *Risk, Environment & Modernity*. Towards a New Ecology. Londres: Sage Publications
- Laski, Harold, Ivon Jennings y William Robson (coordinadores). 1935. *A Century of Municipal Progress. The Last Hundred Years*. Londres: George Allen & Unwin Ltd.
- Latin, Howard A. 1991. "Regulatory Failure, Administrative Incentives, and the New Clean Air Act" *21 Environmental Law*. 1647. Reproducido en Percival, Robert, V. y Dorothy Alevizatos. (Coordinadores). 1997. *Law and the Environment. A multidisciplinary reader*. Filadelfia: Temple University Press.
- Latour, Bruno. 1988. *The Pasteurization of France*. Massachusetts y Londres: Harvard University Press.
- Latour, Bruno. 2001. *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Traducción de Tomás Fernández Aúz. Barcelona : Gedisa.

- Latour, Bruno. 2002. *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. París: La Découverte (Armillaire).
- Leff, Enrique (coordinador). 2000. *La complejidad ambiental*. México: Siglo Veintiuno Editores/UNAM/PNUMA.
- 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.
- Lomborg, Bjorn. 2001. *The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Ayllón, Sergio. 1997. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*. México, UNAM:
- López Ayllón, Sergio y Flix-Fierro, Héctor. 2000. "Tan cerca, tan lejos. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, pp. 155-267.
- Luhmann, Niklas. 1989 [1986] *Ecological Communication*. Cambridge-Oxford: Polity Press
- Luhman, Niklas. 1989a. "Le droit comme Système social" en *Droit et Société*, N° 11-12.
- Luhmann, Niklas. 1996. « El futuro como riesgo », en Beltrán, Josetxo *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Traducción de Celso Sánchez Capdequí. Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, Niklas. 2001 [1969] *La légitimation par la procédure*. Traducción de Lukas K. Sosoe y Stephan Bouchard. Montreal: Université Laval/Corf.
- Luhmann, Niklas. 2002 [1993] *El derecho de la sociedad*. Traducción de Javier Torres Nafarrete. México: Universidad Iberoamericana
- LVI Legislatura. 1996. *Adiciones y Derogaciones a Diversas Disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- MacCormack, Carol y Marilyn Strathern (coordinadoras) 1980. *Nature, Culture and Gender*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Macnaghten, Phil y John Urry. 1998. *Contested Natures*. Londres: Sage Publications.
- Maguire, John. 1998. "The Tears Inside the Stone: Reflections on the Ecology of Fear" en Lash, Scott, Bronislaw Szerszynski y Brian Wynne (coordinadores) *Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology*. Londres: Sage Publications.
- Mason, Milo y Paul Smith. 1994. "Toward Fully Understood Compliance: Knowing Enforcement Mechanisms" en *Natural Resources & Environment*. Vol. 9 Núm. 4. Primavera.
- Martínez Sahuquillo, Irene. 2001. *La revuelta contra la civilización. D.H. Lawrence y el romanticismo antimoderno*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo Veintiuno Editores.

- Melé, Patrice. 2002. "Introducción. Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana" en Bassols, Marlo y Melé, Patrice (coordinadores) *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa / Miguel Angel Porrúa.
- Miller, Don. 2003. "Pierre Bourdieu" en Elliot, Anthony y Larry Ray (compiladores) *Key Contemporary Social Theorists*. Oxford: Blackwell
- Milton, Kay. 1991. "Interpreting Environmental Policy: A Social Scientific Approach" en *Journal of Law and Society*, 18 (1).
- Monsiváis, Carlos. 2002. "El vigor de la agonía. La ciudad de México en los albores del siglo XXI" en *Letras Libres*. Año IV Número 44, Agosto.
- Morales de Setién Ravina, Carlos. 2002. "La racionalidad jurídica en crisis: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner" en Varios Autores, *La fuerza del derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes/Instituto Pensar/ Siglo del Hombre Editores.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Polyarchies and the (Un) Rule of Law In Latin America: A Partial Conclusion" en Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps). *The (Un)Rule Of Law & the Unprivileged In Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Oakeshot, Michael. 1991. *Rationalism in politics and other essays*. Indianapolis, Liberty Fund.
- Ojeda, Olga. 1993. *Ideología política del movimiento ecologista*. Tesis de Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.
- Olmsted, Frederick Law. 1870. "Public Parks and the Enlargement of Towns" *American Social Science Association*.
- Ortega y Gasset, José. 1967 [1931] *La redención de las provincias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ost, Francois. 1992. "L'auto-organisation écologique des entreprises: un jeu sans conflits et sans règles?" en *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*. Núm. 28.
- Ost, Francois. 2003. *La nature hors la loi. L'écologie a l'épreuve du droit*. París: La Découverte.
- Ostrom, Elinor. 2000 [1990]. *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Traducción de Corina Yturbe y Adriana Sandoval. México: Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pahlen, Kurt 1960. *MI ángel, mi todo, mi yo. Vida íntima de grandes músicos a través de 300 cartas de amor*. Buenos Aires: Librería Hachette.
- Paré, Luisa y Elena Lazos. 2003. *Escuela rural y organización comunitaria: instituciones locales para el desarrollo comunitario y el manejo ambiental*. Mimeo. (en prensa en el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM)
- Percival, Robert, V. y Dorothy Alevizatos. (Coordinadores). 1997. *Law and the Environment. A multidisciplinary reader*. Filadelfia: Temple University Press.

- President of the United States of America. 1997. *Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement*. Washington.
- Profepa (1998) *Informe Trianual 1995-1996*. México: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (se pueden obtener copias de este y los siguientes reportes en lacueva@servidor.unam.mx).
- Profepa (1998a) *Industria Limpia 1997 - 1998*. México: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa (2000) *Informe 1995-2000*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa (2000a) *Acciones correctivas y mejoras ambientales. La Profepa y la Industria de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa (2000b) *El Litigio Ambiental en México y la Profepa. Reporte de Desempeño Jurisdiccional 1994 - 1999*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa (2000c) *La Auditoría Ambiental en México*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa (2000d) *Discrepancia, consenso social y unanimidad legislativa. Crónica de la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1995-1996*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa. 2000e. *ICNAs 1999. Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental en México*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa. 2000f. *De La Pedrera a Metalclad. El conflicto en torno al confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa. 2000g. *MetMex Peñoles y el Plomo en Torreón. Acciones de la Profepa de 1999 a 2000*. México: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Profepa (2002) *Programa de Procuración de Justicia Ambiental*. México. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Purcell, Edward A. 1969. "American Jurisprudence between the Wars: Legal Realism and the Crisis of Democratic Theory" en *American Historical Review*, 75
- Rehg, William. 1998. "Translator's Introduction" en Habermas, Jurgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Renner, Karl. 1949. *The Institutions of Private Law and their Social Functions*. Traducción del alemán de Agnes Schwarzschild. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Revue du MAUSS (Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales) 17. 2001. *Chassez le naturel... Ecologisme, naturalisme et constructivisme*. Paris: La Decouverte.

- Rockefeller, Steven y John C. Elder. 1992. *Spirit and Nature. Why the Environment Is a Religious Issue*. Boston: Beacon Press.
- Rodotá, Stefano. 1999. *Repertorio di fine secolo*. Roma - Bari: Editori Laterza.
- 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 1, núm., 1. UAM-Azcapotzalco, México, Septiembre - Diciembre.
- Roemer, Andrés (compilador) 2000. *Derecho y economía: Una revisión de la literatura*. México: Fondo de Cultura Económica/ITAM/Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas.
- Rolland, Romain. 1958 [1937] *Beethoven. Las Grandes Epocas Creadoras. III El Canto de la Resurrección*. Traducción de Amparo Alvajar. Buenos Aires: Librería Hachette.
- Rolland, Romain. 1967 [1937] *Beethoven. Las Grandes Epocas Creadoras. II Goethe y Beethoven*. Traducción de Amparo Alvajar. Buenos Aires: Librería Hachette.
- Rorty, Richard. 1999. *Forjar nuestro país. El pensamiento de izquierdas en los Estados Unidos en el siglo XX*. Traducción de Ramón José Castillo. Barcelona: Paidós.
- Roszak, Theodore. 1969. *The Making of a Counter Culture*. Garden City, N.Y: Doubleday.
- Santos, Boaventura de Souza (1996) *Towards a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Routledge. Nueva York - Londres.
- Sarat, Austin, Bryant Garth y Robert Kagan (compiladores) *Looking back at the Law's Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scott, James. 1998. *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven y Nueva York: Yale University Press.
- Schama, Simon. 1995. *Landscape and Memory*. Nueva York. Vintage Books.
- Scheuerman, William E. 1999. *Carl Schmitt. The End of Law*. Londres: Rowman & Littlefield Publishers.
- Scholz, John, (1984), "Voluntary Compliance and Regulatory Enforcement", *Department of Political Science State University of New York, N.Y.* pp. 387-404.
- Seco, Manuel, Andrés Olimpia y Gabino Ramos. 1999. *Diccionario del español actual*. Madrid: Aguilar.
- Segawa, Hugo. 1996. *Ao amor do público. Jardins do Brasil*. Sao Paulo: Studio Nobel.
- Semarnap. 1995. *Programa Nacional de Medio Ambiente 1995-2000*. México: Poder Ejecutivo Federal / Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Semarnap. 2000. *La Gestión Ambiental en México*. México: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Sennett, Richard. 1997. *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Traducción de César Vidal. Madrid: Alianza Editorial.

- SLP. 1996. *Confinamiento de residuos industriales "La Pedrera", Guadalcázar, S.L.P.* Mimeo, Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- Stevenson, Heather. 1999. "Environmental Impact Assessment Laws In the Nineties: Can the United States and Mexico Learn from Each Other?" en *University of Richmond Law Review*. Vol. 32 Number 4.
- Sunstein, Cass (Compilador). 2000. *Behavioral Law and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, George. 1992 [1971] *En el castillo de Barba Azul. Aproximación a un nuevo concepto de cultura*. Traducción de Alberto L. Budo. Barcelona: Gedisa.
- Stewart, Richard B. 1977. "Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy" en *The Yale Law Journal*. Vol 86
- Tarlock, A. Dan. 1997. "The Nonequilibrium Paradigm in Ecology and the Partial Unraveling of Environmental Law" en Percival y Alevizatos (Coordinadores). *Law and the Environment. A multidisciplinary reader*. Filadelfia: Temple University Press.
- Teubner, Gunther. 2002 [1983]. "Elementos materiales y reflexivos en el derecho moderno en Varlos Autores. *La fuerza del derecho*. Estudio preliminar y traducción de Carlos Morales de Setién Ravina. Bogotá: Ediciones Unlandes/Instituto Pensar/Siglo del Hombre Editores (Originalmente publicado en *Law and Society Review*. Vol. 17, núm 2.)
- Teubner, Gunther. 1992. "Regulatory Law: Chronicle of a Death Foretold" en *Social & Legal Studies*, Vol. 1, N°. 4, pp. 451-475.
- Thomas, Keith. 1983. *Man and the Natural World. Changing Attitudes in England. 1500-1800*. Londres: Allen Lane.
- Thompson, John B. 2001. "Preface" en Bourdieu, Pierre. *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Editions Fayard.
- Thompson, Michael. 1982. "The Problem of the Centre: An Autonomous Cosmology" en Mary Douglas, coordinadora, *Essays in the Sociology of Perception*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
- Touraine, Alain. 2000. *Crítica de la Modernidad*. Traducción de Alberto Lulz Bixio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tudela, Fernando. 1988. "Los hijos tontos de la planeación: los grandes planes en el trópico húmedo mexicano" en Gustavo Garza (coord.) *Una década de planeación urbano - regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México.
- 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.
- Updike, John. 2002. "O Beautiful for Spacious Skies" en *The New York Review of Books*. Vol. XLIX, Núm. 13, Agosto 15.

- Van Loon, Joost. 2003. "Ulrich Beck" en Elliot, Anthony y Larry Ray (coords) *Key Contemporary Social Theorists*. Oxford: Blackwell.
- Varela, Roberto. 2002. "Naturaleza/cultura, poder/política, autoridad/legalidad/legitimidad" en Krotz, Esteban (coordinador) *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México: Antropos - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Varios Autores. 2002. *La fuerza del derecho*. Estudio preliminar y traducción de Carlos Morales de Setién Ravina. Bogotá: Ediciones Unilandes/Instituto Pensar/Siglo del Hombre Editores.
- Vernengo, Roberto. 1980. *Sistemas normativos de distinto nivel de prestigio: pautas reguladoras del trabajo en América Latina*. México: DCSH (Reporte de Investigación Número 42) Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.
- Wacquant, Loic. 1992. "The Structure and Logic of Bourdieu's Sociology" en Bourdieu y Wacquant, 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Weiss, Allen. 1998. *Unnatural Horizons. Paradox and Contradiction in Landscape Architecture*. Princeton: Princeton Architectural Press.
- Williams, Raymond. 2001 [1973] *El Campo y la Ciudad*. Traducción de Alicia Bixio México - Buenos Aires - Barcelona: Paidós.
- Yeager, Peter. C. 1991. *The Limits of Law: the Public Regulation of Private Pollution*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2002. *El derecho dúctil. Ley, derechos, Justicia*. Traducción de Marina Gazcón. Madrid: Editorial Trotta.

Fuentes Jurídicas

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. En vigor desde 1988, con reformas y adiciones de 1996 y 2001.
- CNDH. 1992. *Recomendación No. 21/92 (Asunto: Caso del predio denominado La Pedrera, ubicado en el Municipio de Guadalcázar, S.L.P.)* México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Metalclad vs Estados Unidos Mexicanos. Laudo del Tribunal Arbitral constituido con base en el Capítulo Once del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 30 de Agosto de 2000.
- The United Mexican States v. Metalclad Corporation. Supreme Court of British Columbia ("Reasons for Judgment of the Honourable Mr Justice Tysoe).