



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

INTERNACIONALIZACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO LOCAL
EN MÉXICO: ESTUDIO DE CASO DE METALCLAD CORPORATION

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE

**DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

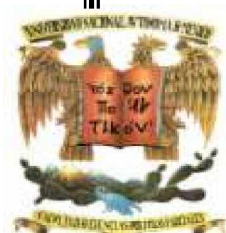
MARÍA CECILIA COSTERO GARBARINO

COMITÉ TUTORAL

TUTOR PRINCIPAL: VÍCTOR MANUEL GODÍNEZ ZÚÑIGA

MIEMBROS: DR. JAVIER DELGADILLO MACÍAS

DRA. ANA TERESA GUTÉRREZ EL CID



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, 2008



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.

COMITÉ TUTORAL
(por orden alfabético)

Dr. Manuel Becerra Ramírez
Dr. Héctor Cuadra Moreno
Dr. Javier Delgadillo Macías
Dr. José Gasca Zamora
Dr. Víctor Manuel Godínez Zúñiga
Dra. Ana Teresa Gutiérrez del Cid
Dra. Teresina Gutiérrez-Haces

*A Mariana y Luis Ernesto
por su paciencia y cariño*

.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1.	
EL NEOINSTITUCIONALISMO APLICADO AL ESTUDIO DE LAS DINÁMICAS LOCALES EN MÉXICO	11
1.1. Del viejo al nuevo institucionalismo.....	13
1.2. Una aproximación al neoinstitucionalismo histórico y sociológico.....	23
1.3. El neoinstitucionalismo de la elección racional aplicado al estudio del confinamiento de La Pedrera.....	37
CAPÍTULO 2.	
INTERESES PRIVADOS Y DERECHOS PÚBLICOS: POBLACIÓN Y SALUD	47
2.1. La lógica de la acción colectiva frente a los bienes públicos	47
2.2. Los bienes públicos y los intereses privados.....	56
2.3. La recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	67
2.4. Intereses empresariales y acción institucional.....	79
CAPÍTULO 3.	
DE COTERIN A METALCLAD CORPORATION	87
3.1. La estrategia económica y política de Metalclad Corporation en México.....	89
3.2. De la Auditoría Ambiental al Convenio de Concertación de Acciones	95
3.3. Presión ciudadana contra la reapertura del confinamiento de Guadalcázar	102
3.4. Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental	109
3.5. Continúa la consulta interinstitucional promovida por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (profepa) y el Instituto Nacional de Ecología (INE).....	114

CAPÍTULO 4.

METALCLAD Y GUADALCÁZAR A TRAVÉS DE DIVERSAS INTERPRETACIONES DE ESTUDIO 125

4.1. Las características de la internacionalización económica y la presión sobre los Estados-nación.....	125
4.1.1. Descentralización y normatividad ambiental.....	136
4.1.2. Las relaciones internacionales de las regiones	142
4.1.3. El medio ambiente y la movilización social.....	149
4.1.4. La política ambiental en México en torno al manejo de los residuos industriales.....	154
4.2. Los compromisos dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ..	163

CAPÍTULO 5.

LA DECISIÓN DE LOS ACTORES REGIONALES: EL MUNICIPIO DE GUADALCÁZAR Y EL

Gobierno del Estado de San Luis Potosí.....175

5.1. Conflicto binacional México-Estados Unidos en el marco del TLCAN.....	178
5.2. En vías de la remediación del sitio	185
5.3. La opinión de los principales actores entre Metalclad y Guadalcázar.....	190
5.4. Nuevos planteamientos desde la óptica del desarrollo local.....	205

CONCLUSIONES..... 213

ANEXO 1. CRONOLOGÍA DE ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES..... 221

ANEXO 2. FOTOGRAFÍAS..... 231

ANEXO 3. RELACIÓN DE ALGUNOS CASOS DE CONTROVERSA POR EL CAPÍTULO XI (1994-2003) 245

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADA..... 247

INTRODUCCIÓN

En este trabajo de investigación doctoral, se parte de una reflexión sobre la relación entre lo global y lo local, haciendo referencia a la vinculación del proceso de internacionalización económica con los compromisos que adquiere México, tomando como un ejemplo el estudio de caso de un confinamiento de residuos industriales peligrosos en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí. Este caso se relaciona con el rápido crecimiento industrial en México, con los impactos territoriales de los cambios en materia de política interna en este país, como consecuencia de las tendencias globalizadoras sobre los estados, pero también con el inicio de un nuevo federalismo en el que las localidades y las regiones del país han tratado de responder a los retos y problemáticas que plantea el nuevo escenario internacional.

Si bien los efectos de la internacionalización pueden verse en la proporción en que determinada economía está expuesta a las presiones internacionales o en la afectación respecto al grado de autonomía de las políticas gubernamentales de los estados, la globalización tiene muchos aspectos que convergen con múltiples actores dentro de la escena internacional y la nacional, por lo que dependerá de las unidades de análisis, así como de las variables estudiadas, lo que se pretenda destacar.

Tanto el proceso de internacionalización como el de apertura económica del país hacia el exterior obligan a pensar en la implantación de nuevas políticas públicas que favorezcan el desarrollo local; de lo contrario, la implantación de estas reformas, sin el avance simultáneo de nuevas formas de regulación, apunta a una inserción desestructurada del país en el nuevo escenario de la economía mundial.

Un importante punto de discusión al respecto consiste en determinar en qué condiciones las regiones o localidades en México pueden afrontar la competencia que impone lo global y de qué forma pueden o no integrar y estructurar desde la sociedad local nuevos pactos de gobierno y desarrollo.

El proyecto de investigación doctoral que aquí se presenta se circunscribe en un lapso de diez años, desde fines de la década de los ochenta hasta fines de la década de los noventa. Aunque en la actualidad todavía se discute cuáles serán los medios, el presupuesto y las alternativas de la remediación del sitio donde se localizó este confinamiento, en este periodo se suscitaron aceleradas transformaciones internacionales e internas por las que ha transitado México y que siguen siendo una constante en su relación con el exterior. Frente a ello, podemos englobar los siguientes puntos: 1) cambios en las tendencias globalizadoras, que permean las relaciones del país con el exterior con implicaciones sobre los estados; 2) una inserción de México apoyada en un afán modernizador por lograr mayores ventajas competitivas a través de sectores de exportación y mediante la aplicación de estrategias político-económicas con países vecinos, principalmente con Estados Unidos, y 3) la ejemplificación de intereses extranjeros en México como el de la empresa estadounidense Metalclad Corporation, en un contexto político que transitó del excesivo centralismo y proteccionismo interno hacia la desregulación estatal, en el que se fueron modificando los marcos normativos y sus instituciones.

Todo esto significó que, frente a las modificaciones del país por abrirse principalmente a los flujos de inversión extranjera, se acentuaran desequilibrios regionales, se reformularan las políticas públicas y las nuevas relaciones institucionales, sobre todo, a causa de que los márgenes de competencia del gobierno central se habían erosionado, tensando las competencias entre los tres niveles de gobierno.

En este trabajo se reúnen las diversas ópticas de estudio analizadas, pero también todo lo que se ha escrito sobre este caso de inversión de Metalclad Corporation en el sitio de La Pedrera, en Guadalcázar, San Luis Potosí, durante diez años de trabajo dentro de El Colegio de San Luis. Todos estos trabajos, escritos, informes y documentos nos dejan ver cómo se territorializan en una entidad federativa los intereses transnacionales; las decisiones del gobierno federal, los cambios en la postura del gobierno estatal y las manifestaciones sociales que le dieron al municipio de Guadalcázar una postura particular frente a los otros niveles de gobierno en México.

Entre los principales objetivos que se plantea este proyecto de investigación están los siguientes:

En el plano internacional, demostrar en qué sentido impacta o afecta el proceso de internacionalización económica las dinámicas del desarrollo local en México y analizar cuán representativo de ello es el caso que estudiamos.

En el plano nacional, caracterizar de forma general el proceso de reforma del Estado mexicano y sus efectos en la dinámica territorial a escala local tomando el caso de Metalclad Co. como un ejemplo del tipo de conflictos que se desarrollan en el nuevo escenario del país desde fines de la década de los ochenta, así como los cambios que ocurren en el proceso de toma de decisiones políticas.

En el plano local, determinar de qué forma se produjo y se promovió la movilización social y la acción estratégica de los actores involucrados a través de la distinción de intereses que los llevaron a abogar por preservar un bien común.

La hipótesis central de este estudio tiene que ver con el planteamiento de que los procesos globales y los nacionales están íntimamente vinculados y se expresan, como en este estudio de caso, a través de un proceso de inversión extranjera que llegó a una entidad federativa como San Luis Potosí. Esta entidad, vivió en la década de los noventa, las transformaciones de las instituciones y su normatividad en México, dando lugar a una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en el país y a una postura de debilidad frente al exterior.

Estos factores incidieron para que la movilización social, opuesta al proyecto de inversión del confinamiento de residuos peligrosos en el municipio de Guadalcázar, se manifestara en un contexto de erosión de Estado mexicano y por la percepción de la afectación de bienes sociales comunes.

El marco teórico de la investigación se basa en los principales temas de debate de la escuela neoinstitucionalista aplicados al estudio de las dinámicas locales en México. Para ello trataremos, desde el primer capítulo, las relaciones del institucionalismo con otras escuelas de pensamiento, que influyeron en la conformación teórica de sus principales postulados interpretativos, históricos y sociológicos, y que se aplican a los antecedentes del sitio de La Pedrera, lugar

donde se ubicó lo que parecía un rentable negocio de confinación de residuos industriales de actividades productivas. Para concluir esta primera parte, se abordará la explicación del neoinstitucionalismo de la elección racional donde se destacan los intereses e incentivos de determinados actores.

En el segundo capítulo se vinculará la óptica del estudio institucional con la defensa de los derechos públicos a través de la acción colectiva, respecto tanto a la gestión de reapertura que se quiso hacer de la entonces “estación de transferencia” hasta el establecimiento de un confinamiento de residuos exclusivos de la entidad potosina, así como los primeros pasos y organizaciones civiles de la localidad que llevaron este asunto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La transformación de los eventos políticos nacionales y el proceso de internacionalización económica evidencian la necesidad de construir nuevos mecanismos institucionales o de reformar los existentes en el sentido de que las condiciones materiales particulares y las fuerzas sociales al interior de los Estados están demandando una mayor participación en decisiones que les afectan o las involucran.

Sería también a través de las instancias que participan en este caso como se llevarían a cabo las negociaciones con la sociedad civil. Para ello, la postura del gobierno estatal y del municipal nos lleva a poner atención en las manifestaciones sociales y en cómo éstas pueden ser explicadas a través de la necesidad de salvaguardar o preservar un bien colectivo, entendido como el medio ambiente de su localidad y las actividades que en ésta se realizan.

El capítulo tres analiza los intereses de empresarios potosinos que conformaron la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (COTERIN), que vendió sus acciones a la empresa estadounidense Metalclad Corporation, a mediados de la década de los noventa. Será fundamental analizar el comportamiento de diversas instancias de decisión tanto en el ámbito federal como en el estatal, así como instituciones que brindaron asesoría en sus áreas de competencia a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y al Instituto Nacional de Ecología (INE) respecto a la posible operación del confinamiento de Guadalcázar.

El cuarto capítulo hace un recuento de una serie de estudios nacionales y extranjeros que han interpretado el proyecto de inversión de Metalclad Corporation en San Luis Potosí, con el fin de destacar sus ópticas de estudio; el análisis de diversos actores, así como la explicación del funcionamiento institucional, con el propósito de resaltar desde las presiones sobre los Estados-nación que ejercen los procesos de internacionalización económica; en qué consiste el proceso de descentralización en México, y cómo el juego de dos niveles de Robert Putnam puede servir para interpretar lo acontecido en el sitio de La Pedrera.

En la compilación y análisis de todos estos trabajos, destacamos otra parte que hace referencia a los cambios institucionales en México en materia de medio ambiente y al establecimiento de una nueva normatividad ambiental que no existía al momento en que surgieron los conflictos en Guadalcázar. Desde el punto de vista de los internacionalistas, se ha concebido este estudio de caso como un ejemplo también de las relaciones internacionales promovidas y enfrentadas desde las regiones, y de qué forma se rompe asimismo la tradicional forma de actuar y decidir desde el gobierno central sin tomar en cuenta lo que acontece en los ámbitos estatal y local.

Si en la agenda internacional han cobrado importancia los asuntos relacionados con el medio ambiente, también los conflictos de Guadalcázar con Metalclad Co. han dado una pauta para hacer una interpretación en torno al medio ambiente y el porqué de la movilización social en un contexto de una política ambiental e institucional en México, en cuanto al asunto del manejo de los residuos industriales, que comenzó a cambiar a raíz de este asunto de La Pedrera.

Para quienes los compromisos internacionales encierran nuevos retos al interior de los Estados-nación, la posibilidad de enmarcar este estudio de caso dentro de los compromisos contraídos a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha vertido también interesantes pautas de análisis en el que la proyección de las entidades federativas en México promueve nuevos acercamientos teóricos y conceptuales.

La violación de la soberanía estatal, desde el punto de vista del municipio de Guadalcázar, se confronta con el incumplimiento por parte de México de los compromisos establecidos en el capítulo XI del TLCAN, haciendo de este caso de Guadalcázar y Metalclad un estudio emblemático sobre la preponderancia de los acuerdos internacionales sobre la legislación vigente al interior de los estados.

El quinto y último capítulo retoma el desenlace de los acontecimientos que se sucedieron cuando Metalclad Corporation interpuso una demanda binacional en el marco de este tratado trilateral de comercio e inversión en América del Norte, los aprendizajes y desaciertos sobre este proyecto de inversión, así como lo que han sido los primeros pasos hacia la remediación actual del sitio, abandonado en el centro del estado potosino, desde hace casi quince años.

Al tiempo en que se plantea en el derecho constitucional mexicano la jurisdicción del uso de suelo otorgada tanto a las entidades federativas como a sus municipios, como una herramienta de soberanía y autonomía, en la práctica se aplicó la afirmación de que las autorizaciones federales son suficientes pese a la actividad creciente de las regiones y de sus localidades.

Así, a través del trabajo de investigación doctoral podremos ahondar en:

— Cómo estos factores globales están incidiendo en la acción colectiva institucional al interior del Estado mexicano.

— Cómo se vinculan estos factores globales por medio de las alianzas estratégicas entre el nivel subnacional y el internacional.

— Cómo se transforman los bienes públicos en bienes privados dentro de esta economía global y las tensiones que de ello se derivan entre lo local y lo global.

— En qué medida las capacidades del Estado se ven también erosionadas por las actividades locales, ya sea que estén conectadas o no lo estén con intereses o mercados transnacionales.

— Analizar prospectivamente si la acción colectiva tomará tantas formas que imposibilitará al Estado consolidar metas colectivas perdiendo autonomía como actor unitario dentro del sistema internacional.

Dentro de este debate nos proponemos: 1) establecer un marco conceptual en términos de la economía política y el desarrollo regional y neoinstitucional; 2) caracterizar, a través de este estudio de caso, las expresiones territoriales y la definición de políticas públicas en México; 3) sugerir alternativas de participación más efectiva de las entidades federativas al interior del estado del cual forman parte.

El proceso de autorizaciones, la participación ciudadana, así como el proceso de consultas interinstitucional, entre otros temas que abordará este estudio, nos llevan a afirmar que el campo de estudio de las relaciones internacionales en México no sólo se basa en la multidisciplinariedad, sino también en la vinculación de las dinámicas internacionales con los acontecimientos locales, en un esfuerzo por deslindar los intereses y actitudes de diversos actores más allá del ámbito de los Estados-nación, e incluso en la posibilidad de vincular las estrategias de internacionalización hacia afuera con las demandas locales al interior del territorio mexicano.

Esta investigación trata de ser un aporte a los estudios empíricos que nos permiten conocer más sobre la forma en que estos actores sociales establecen relaciones, cómo participan en los procesos de la globalización, qué rasgos y diferencias existen entre el tipo de relaciones que establecen y cómo son percibidos por los actores tradicionales de las relaciones internacionales, entre otras interrogantes particulares de mi disciplina.

Una variable que ha quedado expuesta a lo largo del trabajo es que las nuevas dinámicas entre lo estatal y lo internacional han incidido para que en el caso de México se redefinan marcos normativos, administrativos y políticos que puedan implementar los actores públicos al interior de los estados, en un esquema de comercio de productos y servicios muy selectivo que sin duda les resta autonomía en los procesos de toma de decisiones en materia de su propia política nacional.¹ Esto significa que la legitimidad del Estado pasa por los resultados que obtiene y por su capacidad de ser eficiente dentro de un esquema de costo-beneficio. Es por ello que hace falta una mayor coordinación intergubernamental y un nuevo

¹ El concepto *accountability*, en inglés, ha sido impulsado para entender el déficit democrático, la falta de transparencia en los gobiernos nacionales y en las instituciones internacionales (Nye, 2001:4-6).

planteamiento de alternativas que surgirán de los gobiernos, pero también de la sociedad civil, como prevaleció desde un inicio en la movilización social en este municipio potosino de Guadalcázar frente al confinamiento de residuos industriales.²

La reconstitución de las autoridades políticas desde los niveles local, nacional y global es fundamental, y ésta será posible a través del apoyo público, con una orientación social y un impulso decisivo de los ciudadanos con un Estado que regule y legitime, de acuerdo con Robert Cox (2002:94-95), las nuevas prácticas.

Este trabajo es la culminación de un proceso de investigación que inició en El Colegio de San Luis, con el apoyo de su presidente fundador Tomás Calvillo y la secretaria general Lydia Torre. También por los primeros avances de estudio dentro del Sistema de Investigación Miguel Hidalgo (un fideicomiso descentralizado de investigación del CONACYT), que englobó a los estados del centro del país desde 1998. Años más tarde, mi ingreso como estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales (orientación en Relaciones Internacionales), en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (FCPYS/UNAM), apoyó este primer avance terminal del estudio que se presenta.

Entre las fuentes primarias para la elaboración de esta investigación contamos con una serie de informes, estudios específicos y cartas que fueron enviadas a lo largo de diez años entre los actores involucrados en este conflicto local. Sin embargo, ahora exponemos un recuento de las principales obras escritas por académicos en las que se pueden detectar diversas ópticas de estudio que van desde las repercusiones locales del conflicto hasta la posición de algunos actores, civiles y públicos, en la determinación de las agendas que incidieron en la postura de una localidad y del gobierno de México hacia el exterior.

El seguimiento bibliográfico, hemerográfico y electrónico desde fines de la década de los noventa, permitió conformar un pequeño acervo de materiales que se pondrá a disposición de todo el público interesado en profundizar en este tema de tesis, a partir de la conformación de una base de datos que estará disponible a mediados de 2008 en la Biblioteca Rafael Montejano y Agüiñaga de El Colegio de San Luis.

² Sobre la gestión pública consúltese el *International Public Management Journal* que está publicando sobre el tema de la nueva gerencia pública.

El Comité Tutorial integrado por reconocidos académicos de la UNAM y de la UAM-X guió críticamente el proceso de investigación. Los tutores y amigos, Víctor Godínez Zúñiga (FCPYS/SIREM), Javier Delgadillo (IIE/UNAM) y Ana Teresa Gutiérrez del Cid (UAM-X) se responsabilizaron con este trabajo desde su inicio. Gracias a ellos fue posible determinar el marco institucional, las tendencias globalizadoras, las reformas económicas y el proceso de descentralización, junto al problema del desarrollo local en México. Más adelante, Manuel Becerra (IIJ/UNAM), a quien leí en mis cursos doctorales, nos enseñó la vinculación entre el derecho y la ciencia política. José Gasca (IIE/UNAM) me invitó a transitar de las lecturas de Mancur Olson a los puntos de vista de Elinor Ostrom para completar, desde una visión neoinstitucional, el tema de los recursos de uso común. La profesora Teresina Gutiérrez Haces hizo una certera crítica al trabajo impreso destacando pautas metodológicas, teóricas y estudios sobre el TLCAN muy necesarios para esta investigación. Mientras que Héctor Cuadra, desde sus dos magníficas cátedras sobre Teoría Internacional, se comprometió con los avances y el manuscrito final de esta investigación.

Reconozco también los valiosos cursos, junto a compañeros de posgrado, que fueron delimitando este trabajo, desde el de Política Exterior de México, con Consuelo Dávila, hasta el de Estado y Globalización, con Marcos Kaplan.

Las reuniones quincenales a las que pude asistir algunos viernes, conformaron un contexto de terapia, debate, crítica y búsqueda constante con compañeras de hace muchos años. Allí estuvieron, entre otras, Luz Elena Rivera y Elizabeth García Leos, representantes de diversos sectores laborales y de mujeres, como otras, entregadas a sus compromisos con San Luis.

Los actores fundamentales que están expuestos en este trabajo dieron valiosos puntos de vista sobre su gestión, su entorno y sus decisiones. Su tiempo y entrevistas fueron fundamentales porque sólo una parte está dicha en los libros, hasta el momento no hay ninguno sobre este tema, y con su disposición nos permiten evitar interpretaciones subjetivas.

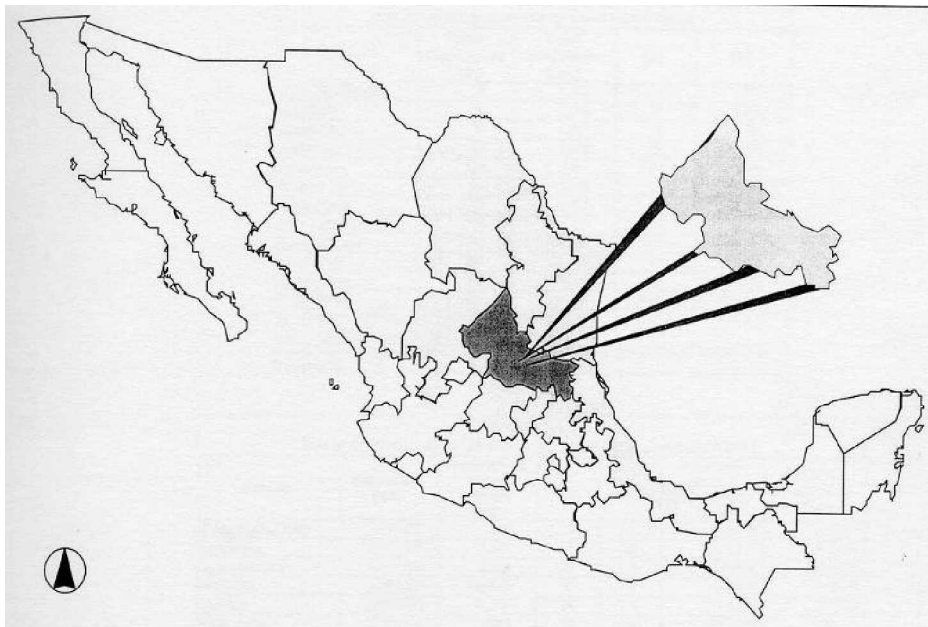
Asimismo, tanto Adriana del Río, del Departamento de Divulgación y Publicaciones de El Colegio de San Luis, como Virginia Cruz desde la biblioteca de esta institución, apoyaron respectiva y desinteresadamente, la edición y la actualización impresa y electrónica de este estudio.

A Adela Garbarino, Cesáreo Costero y Luis Mesa una mención especial porque han sido fundamentales por su apoyo e interés constante. A Paula y Stella por su ejemplo. Por último, un agradecimiento a los jóvenes que me permiten seguir aprendiendo en las aulas.

CAPÍTULO 1.

EL NEOINSTITUCIONALISMO APLICADO AL ESTUDIO DE LAS DINÁMICAS LOCALES EN MÉXICO

Este estudio de caso se centrará en el predio llamado La Pedrera, en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, donde comenzaron a almacenarse residuos peligrosos provenientes de la industria. La historia de este sitio tuvo como antecedente la operación, por los empresarios potosinos Aldrett León, de un basurero tóxico en el municipio de Mexquitic de Carmona, que funcionó desde 1982 hasta 1989. A fines de ese año, la delegación estatal de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) clausuró este sitio de desechos peligrosos, propiedad de la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (COTERIN),³ debido a las protestas de los habitantes del municipio. Desde 1982 este confinamiento había recibido 464 toneladas de residuos peligrosos, y en 1990 sumaban 32 416 toneladas (Díaz-Barriga, 1996:286).



Mapa 1. Territorio mexicano y localización del estado de San Luis Potosí

³ Inscrita en la Sección de Comercio del Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de San Luis Potosí bajo el folio 3,225 de fecha 19 de enero de 1990 y con el R.F.C. CTR-890912-BW6.

Nuestro caso concreto de estudio versa sobre el establecimiento de un confinamiento de residuos industriales peligrosos, primero operado por empresarios locales en el estado de San Luis Potosí y después por una empresa estadounidense, Metalclad Corporation, que llegó a México a mediados de la década de los ochenta viendo el interés de explotar vertientes de negocios que parecían necesarios y rentables en el país.

Al conflicto en Guadalcázar se lo ha tratado de explicar a través de la vinculación entre las fuerzas globales y las locales, a través de los intereses de determinados gobiernos en turno en la entidad potosina; como consecuencia de los cambios en materia de política económica en México, por presiones del proceso mismo de internacionalización económica mundial y/o como consecuencia de las implicaciones de algunos proyectos de inversión en México a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otras ópticas de estudio, que se expondrán en capítulos posteriores de esta investigación.

No obstante, encontramos en la ciencia política y su visión sobre el estudio de las instituciones una interesante interpretación teórica útil para explicar lo sucedido en el estudio de caso de Metalclad Corporation en el municipio mexicano (potosino) de Guadalcázar desde otra vertiente de estudio como no se ha hecho hasta el momento.

Se trata de retomar la explicación de elementos del neoinstitucionalismo para analizar las instituciones y la influencia que éstas ejercen sobre los individuos y viceversa. Este nuevo acercamiento profundiza en el origen de las instituciones, su permanencia, su posibilidad de cambio y su actividad observada.⁴

⁴ Se han incrementado las investigaciones académicas en torno a las instituciones políticas tanto en el tema legal como en el proceso de toma de decisiones (Ashford, Scharpf, 1977); en materia de atención a los gobiernos locales (Kjellberg, 1975); en torno a las elites políticas (Robins, 1976); en los estudios sobre el origen del estado (Wright, 1977); en torno al colapso de regímenes democráticos (Potter, 1979); respecto a las discusiones sobre el corporativismo (Berger, 1981); por el redescubrimiento de la política económica marxista (Jessop, 1979); en referencia al estudio organizacional de la política pública (Hanf y Scharpf, 1978), los estudios históricos sobre las instituciones, etc. (en March y Olsen, 1984:734).

1.1. Del viejo al nuevo institucionalismo

Dentro del concepto de las instituciones, las visiones teóricas se han centrado en demostrar que la política no sólo es una parte integral de la sociedad, sino que ha influido en la teoría internacional al tratar de explicar no únicamente el fenómeno político, sino también el comportamiento individual como una serie de intereses calculados.

La teoría política ha visto que las instituciones determinan, ordenan o modifican los intereses individuales. No obstante, las recientes investigaciones asumen que el fenómeno político es mejor conocido atendiendo las consecuencias del comportamiento individual o de grupos. Lo cierto es que el sistema político está compuesto por una serie de actores, y sus comportamientos, sean éstos calculados, conscientes o inconscientes, dependen de sus preferencias y expectativas, de su posición social y económica tanto al interior de los Estados-nación como a través de las fronteras transnacionales en que se mueven.

Es así como nos encontramos frente a dos visiones políticas: 1) la que afirma que las reglas, normas, expectativas y tradiciones limitan el accionar de los individuos, y 2) la moderna ciencia política, que afirma que los eventos políticos son resultado de la consecuencia de las decisiones calculadas por los individuos o los Estados.

Thorstein Veblen (1899-1919) fue el primer científico social que intentó desarrollar una teoría económica e institucional de la evolución en referencia a líneas de estudio esencialmente darwinianas. Otros autores como John Commons y Wesley Mitchell dominaron los departamentos de la economía norteamericana justo después de la Primera Guerra Mundial. Esta corriente institucionalista persistió un tiempo después de concluida la Segunda Guerra Mundial, y fueron conocidos junto a otros especialistas como Simon Kuznets o Gunnar Myrdal como los iniciadores de esta escuela o “antiguos” institucionalistas (véase Hodgson, 2001).

Existe una cercana afinidad institucionalista con la teoría conductista de la firma (Richard Cyert y James March, 1964. Véase Hodgson, 2001), con la teoría de la información concentrada y de las redes de mercados financieros (Wayne Baker, 1984. Véase Hodgson, 2001), pero su punto de partida fueron investigaciones en

torno a cómo se forman los precios en contextos institucionales específicos y cómo se imitan y se adaptan hábitos de consumo sobre la base de hábitos arraigados. Conciernen a esta escuela de pensamiento el abordar, desde la óptica de las instituciones, los hábitos, las reglas, pero sobre todo explicar también las limitaciones institucionales (véase Hodgson, 2001:29).

El viejo institucionalismo parte de centrar su atención en los hábitos individuales que refuerzan las instituciones, así como a su vez son reforzados por ellas. Los hábitos y rutinas pueden adaptarse, transformarse, ser retenidos, imitados o desechados, conforme los agentes intentan mejorar sus propósitos. El hábito es definido como una facilidad para llevar a cabo un patrón de comportamiento previamente adaptado, realizable por sí mismo y sin deliberación previa, matiz que va a diferenciar al institucionalismo actual que hace más bien referencia a entes o agentes meramente racionales. Desde esta óptica de estudio, se trata de una forma de comportamiento previamente adoptado, no reflexivo y autosustentable, que surge a lo largo de situaciones repetitivas y es el fundamento de la acción humana y de las creencias.⁵ El hábito, entonces, es el fundamento del comportamiento aprendido y es algo previo al razonamiento selectivo, a la comunicación o a la elección o acción particular de los individuos.

Esta visión del institucionalismo se circunscribe en una línea de investigación que parte de las categorías o instrumentos de la economía neoclásica y dentro de un marco de regulación de precios, pero la critica y trasciende porque trata de explicar el comportamiento del Estado a través de la comprensión de la naturaleza de las instituciones y del cambio estructural como consecuencia de la acción humana. Aún más, el institucionalismo parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales y del modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones existentes.

⁵ Los hábitos son observados como el resultado de una elección previa o como un mecanismo consciente para evadir una deliberación sin fin. Es un comportamiento rutinario que se convierte en costumbre. Antes de que un individuo pueda elegir, requerimos de un marco conceptual para organizar el mundo. No podemos comprender el mundo sin conceptos y sin la previa institucionalización de los individuos, la elipse acción-información no puede completarse, proceso que implica una continua regresión infinita (Hodgson, 2001:24).

Desde este punto de vista, el neoinstitucionalismo vuelve a situar al Estado como el núcleo de la política mundial, como un conjunto de actores racionales y unitarios, a pesar de que reconoce la existencia de otros actores subordinados a éste y rechaza la tesis realista de que el interés principal de los Estados sea la consecución y la búsqueda únicamente del poder. Su análisis es mucho más rico en el sentido que da cabida al actuar de los agentes no estatales, o sea, a organizaciones intergubernamentales e internacionales, e introduce el papel de la cultura como elemento importante en la formación de identidades individuales o sociales, producto de la interdependencia entre los individuos y los grupos.⁶

El neoinstitucionalismo encierra un nuevo interés por las instituciones que esta vez se convierten también en actores en los Estados, como portadoras de decisiones que delimitan el accionar individual de las personas.

Desde esta visión teórica se analiza cómo se expresan las preferencias y los significados políticos de los actores, que no son manifestaciones estables ni se presentan de manera exógena, sino que son moldeados por la experiencia política y por las propias instituciones. Éstas, a su vez, afectan la distribución de los recursos, el poder político de determinados actores y el accionar incluso de otras instituciones.

Esta vinculación entre las instituciones y los individuos identifica el complejo entramado de los Estados modernos, en el que lo que se genera o se comunica también forma parte de los canales institucionales.

En la visión neoinstitucionalista, los actores políticos actúan de acuerdo con determinadas situaciones y según su propia apropiación de reglas y normas institucionalizadas. Los intentos previos a la acción están delimitados por la búsqueda de sus resultados; es por ello que la acción implica tomar una opción que se basa a su vez en las expectativas o consecuencias esperadas. Es a través de este accionar como los individuos se desenvuelven haciendo política para ellos mismos y para su comunidad, respondiendo a lo que consideran como bienes públicos o fines determinados de su acción.

⁶ Como lo plantea C. Jiménez González (2004:137).

La observación empírica, una vez que se ha tomado una decisión, ejemplifica las marcadas diferencias entre cómo un individuo calcula con su experiencia las consecuencias de sus acciones y la forma en que se toman decisiones en un marco institucionalmente establecido.

Como uno de los principales retos de la visión neoinstitucionalista se tiene que ver la necesidad de incorporar y desarrollar investigaciones empíricas que ahonden en los resultados encontrados en torno a las metas de los individuos. Por ello, en este trabajo de investigación se hará un planteamiento de por qué surgen los conflictos y cómo pueden manejarse cuando se comprueban como fenómenos que debilitan el acontecer institucional.⁷

Las principales ideas teóricas que merecen tomarse en cuenta en esta escuela de pensamiento tienen que ver con la atención que demuestran las instituciones como garantes del orden, por la conexión con las acciones individuales dentro de los procesos históricos; tienen que ver con parámetros culturales y la manera como impactan en las normas sociales del comportamiento humano. Es como si los símbolos y los rituales cobraran vida política por las afectaciones que las instituciones ocasionan en los grupos sociales.

Las instituciones, entonces, son un ente político que podemos analizar, de acuerdo con nuestras investigaciones, tomando en cuenta que están inmersas en un continuo proceso de cambio en que éstas modifican sus estrategias, sus competencias, sus aspiraciones y por ende su propio aprendizaje.

Una institución puede ser considerada como un determinado Estado o como organizaciones al interior de éste. Existen autores dentro de la teoría internacional que han abogado por la importancia de las instituciones (o regímenes) internacionales en un nivel más general o macro, al tiempo que podemos encontrar estudios empíricos más relacionados con el acontecer institucional específico o individual en un nivel estatal o aun local. Estaríamos hablando de instituciones que hacen referencia a un modelo general o a una categorización de actividades como un arreglo particular construido por el hombre que es organizado formal o informalmente.

⁷ Esta es una opinión que comparten y han expresado diversos autores, entre ellos March y Olsen (1984:743).

Sus concepciones, por ello, han sido muy variadas. Para Walton Hamilton (1932), la institución es una “forma de pensamiento o acción permanente o prevalecte, la cual estaba empotrada (*embedded*) en los hábitos de un grupo o costumbres de la gente”, mientras que para T. Veblen (1919) son “hábitos establecidos de pensamiento comunes a la generalidad de los hombres”. Para otros autores como Schotter, las instituciones son regularidades generales de comportamiento social, “las reglas del juego en sociedad” o, según North (1990), “las restricciones desarrolladas por humanos que dan forma a la interacción humana” (Hamilton, Veblen, Schotter, North, en Hodgson, 2001:38).

No obstante, no dejan de ser aproximaciones generales que pueden englobar diversos conceptos como organizaciones, empresas corporativas, bancos, iglesias, estados, universidades, pero también se trata de conceptos que engloban entidades sociales sistemáticamente integradas como el dinero, el lenguaje, el mercado o el derecho.

Aunque este término se utiliza con frecuencia en la ciencia política, algunos autores afirman que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, por la utilización que le dan al concepto *institución* (Immergut, 1996:2). Lo común en los usos de este término es la alusión a cierta clase de establecimiento de relativa permanencia y de tipo distintivamente social.

Se considera a las instituciones como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y los grupos sociales, por lo que éstas son importantes dentro de los procesos de toma de decisiones y factor previo para la acción de los Estados.

A través de las instituciones, se acepta un ambiente de coordinación o conflicto, dependiendo de las decisiones individuales o colectivas de los negociadores. En el momento que se produce la cooperación, las partes modifican su comportamiento de acuerdo con los cambios de actitud que observen en los demás, reafirmando la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva (Immergut, 1996:138). Desde esta visión, toman en cuenta la relativa influencia de los intereses estatales internos en la política de los propios organismos internacionales, ejerciendo una influencia recíproca.

Ambas perspectivas implican, de acuerdo con Robert Keohane (1989), que las instituciones son “persistentes y vinculados conjuntos de reglas (formales o informales) que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas”.⁸ Desde el punto de vista de este autor, se hace la diferencia entre las instituciones generales y las específicas cuando las segundas tienen historias de vida únicas que dependen de las decisiones de los individuos particulares.

Otros autores hablan de la existencia de instituciones formales, como las reglas escritas en las leyes y reglamentos, expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación de tipo económico, social o político. También existen las instituciones informales, que son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y que quedan registradas en usos y costumbres (como parte de la tradición latina del derecho consuetudinario) y son el resultado de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y las tradiciones de la sociedad (Ayala, 2004:66-67).

En esta investigación podemos hablar de que existen diversas instituciones generales y distintivas cuyo margen de acción estuvo determinado por el papel de reconocimiento sociopolítico diferenciado a través de sus tres unidades de análisis: en lo internacional, en lo nacional y en lo local.

Las instituciones generales internacionales dentro del estudio de caso de esta investigación pueden ejemplificarse mediante:

a) La empresa estadounidense Metalclad Corporation, interesada en el negocio de un confinamiento de residuos industriales peligrosos establecido en La Pedrera, municipio de Guadalcázar, en San Luis Potosí.

b) Greenpeace internacional, que asesoró a Greenpeace México en contra de este proyecto de inversión.

Las instituciones generales nacionales se manifestaron en los acontecimientos de este estudio de caso a través de:

⁸ Al respecto, Keohane (1989:224-225) menciona a autores como Hedley Bull, quien habla de las instituciones internacionales haciendo mención a la ley internacional, al mecanismo diplomático, al sistema gerencial de las grandes potencias y en la guerra; mientras que otros autores, como John Ruggie, también referido por Keohane, discuten sobre el marco institucional de la soberanía.

a) Las Secretarías de Estado: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y las delegaciones federales del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), con posturas muy ambivalentes e incluso contradictorias a lo largo de este conflicto.

b) Greenpeace México, que asesoró a los pobladores aledaños al confinamiento en los movimientos de la sociedad civil.

c) Diversos gobiernos estatales en el estado de San Luis Potosí con posturas distintas, tanto a favor como en contra de este proyecto de inversión.

d) Delegaciones estatales de la SEMARNAT encargadas de vigilar o controlar el sitio en cuestión.

e) Universidades nacionales, a través de una serie de facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a la cual se le solicitaron diversos puntos de vista sobre el proyecto, así como a la Universidad de Ciencias de la Tierra en Guerrero.

f) Facultades de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), que también emitieron sus puntos de vista al respecto.

g) El Ayuntamiento de Guadalcázar, en el municipio del mismo nombre, en el estado de San Luis Potosí, el cual se manifestó abiertamente en contra del establecimiento de este confinamiento en su zona.

Las instituciones específicas, según Douglas North (1987, citado en Keohane, 1989), se definen de acuerdo con sus reglas, y es por ello que las entiende como “reglas, cumplimientos característicos de las reglas y normas de comportamiento que estructuran la interacción humana reiterada” (1989:226). Siguiendo esta línea de pensamiento, autores como March y Olsen (1984:741) afirman que las instituciones pueden verse como “decisiones congeladas” o como “la historia codificada en reglas”. A pesar de ello, Keohane (1989) afirma que estas reglas pueden ser más bien formales o informales —no tanto codificadas—, ya que sabemos de la existencia de fuertes instituciones que descansan principalmente en reglas no escritas.

Del mismo modo, podemos hablar de que entre los actores locales destacaron, en este estudio de caso, instituciones u organizaciones específicas como: a) COTERIN, empresa con intereses nacionales/estatales en México, que manejó desde el inicio la llamada “estación de transferencia” de residuos industriales peligrosos, y b) Pro San Luis Ecológico, frente ciudadano potosino de defensa medioambiental.

Sin embargo, el hecho de que las instituciones puedan dictar pautas de comportamiento y mediar en las expectativas de las personas no descarta que, a su vez, las instituciones y más aún las perspectivas de cambio institucional puedan estar restringidas por las prácticas que sus miembros dan por sentadas.

Esto nos da un panorama más amplio al definir a las instituciones no sólo como un conjunto de reglas, sino además por las prácticas que operan, por los líderes particulares y por los choques exógenos que enfrentan, que es lo que las va definiendo.

Con esto podemos entender mejor por qué el neoinstitucionalismo reaccionó ante la postura behaviorista que afirmaba que el fenómeno político dependía del comportamiento observado y observable de los hombres. En contraposición, planteó que el comportamiento no podía ser el punto de partida del análisis político debido a que este comportamiento ocurría dentro del marco de las instituciones, que era el lugar desde donde debía de ser explicado.⁹

Para autores como Ole Weaver,¹⁰ el neoinstitucionalismo trasciende el neorealismo porque toma en cuenta las posibilidades de coordinación al interior del propio Estado, ya sea a través de las partes o de los elementos constitutivos del mismo, como es el caso de las instituciones. Por lo tanto, el institucionalismo parte

⁹ El neoinstitucionalismo reaccionó ante el estudio del “comportamiento político” de la década de los años cincuenta y sesenta. De acuerdo con Ellen Immergut, se resumieron los principales debates al respecto en *American Political Science Review*, a través de trabajos pioneros como los de David Truman y Robert Dahl. Fue entonces cuando Truman puntualizó, en su artículo “The Implications of Political Behavior Research”, que el comportamiento político (behaviorismo) era un fenómeno del gobierno y de lo observado en el comportamiento de los hombres. Sobre el behaviorismo, consúltese este artículo de David Truman, publicado en *Social Science Research Council* (1951:37-9, citado en Immergut, 1996:6).

¹⁰ Basa su afirmación en los trabajos de Robert Keohane, quien ha dado mayor luz al estudio de las instituciones a través de la acción estatal, caracterizando esta visión como neo-neosíntesis, donde tanto el neorealismo como el neoliberalismo se encuentran representados. Mayor información puede encontrarse en la parte sobre el neoinstitucionalismo en Neumann y Waever, 1997.

del estudio del comportamiento y la elección individual y del modo en que ambos procesos son moldeados por las instituciones existentes; esto significa que las partes modifican su comportamiento de acuerdo con los cambios de actitud que observen en los demás.

Aunque las bases filosóficas del neoinstitucionalismo las iremos desarrollando a lo largo de esta parte del trabajo, podemos sintéticamente puntualizar que esta corriente nos remite al análisis de otras escuelas de pensamiento como es la teoría constructivista contemporánea. Esta teoría, tomando como base a autores como Nicholas Onuf, pero sobre todo a Alexander Wendt,¹¹ partiendo del interés por el actor estatal como central, explica su actuación en un impredecible mundo de interacciones sociales donde la anarquía (conflicto) o la cooperación dependen de lo que los Estados quieran hacer de estas relaciones. Esta construcción social no se explica sino a través de las interacciones sociales, en que se le imprime al mundo y, por ende, a la política internacional una intersubjetividad que cuestiona la anarquía del sistema, convirtiéndose este acercamiento de estudio en un puente entre el neorrealismo y el neoliberalismo actual.

Como lo señala este último autor, la teoría racionalista tuvo una “utilidad probada para generar reflexiones sobre la emergencia y la reproducción de las instituciones sociales como consecuencias no queridas de interacciones estratégicas” (en Keohane, 1989:233). Con este punto de partida y pese a que se distinguió del pensamiento posmodernista, el constructivismo mantuvo un punto de relación con esta visión: el de la importancia de las prácticas sociales y la posibilidad de que el sujeto construya su propia realidad.

La política internacional, según Wendt, se explica tomando a los Estados como centros del proceso de decisiones. El Estado como actor principal adquiere identidades o roles específicos en su relación con otros Estados. Así circulamos por un medio en el que, desde las identidades, nos movemos por los intereses hasta la creación de las instituciones.¹²

¹¹ En su libro *Social Theory of International Politics*, donde especifica y esclarece su posición teórica (en Weber, 2001:26).

¹² Las instituciones son concebidas, entonces, como estructuras relativamente estables, como identidades cognitivas con intereses, que no existen de forma independiente, sino como resultado de un proceso social de construcción (en Weber, 2001:64).

Frente a estas disyuntivas, dos problemas enfrenta la tendencia neoinstitucionalista de nuestros días: 1) si las preferencias de los actores están permeadas por la forma de las instituciones, entonces ¿cómo pueden hacer éstos para incidir en cambios dentro de estas condiciones?, y 2) cuestionar si el posible impacto de las instituciones en el comportamiento de las personas se debe a efectos particulares de las mismas o se trata del impacto que éstas tienen debido a los valores y creencias que se les atribuyen.

Para entender mejor esta aproximación teórica y de acuerdo con la perspectiva de análisis de diversos estudios, algunos autores emplean una distinción en torno al fenómeno institucional, según distintas escuelas de pensamiento. Lo cierto es que, con independencia de la tendencia, el análisis institucional versa sobre cómo se construyen las relaciones entre las instituciones y el comportamiento humano y cómo podemos explicar el proceso a través del cual éstas se originan.¹³ Desde esta escuela de pensamiento, las instituciones se definen como procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones dentro de la estructura organizacional de la política o de determinada política económica estructurada.

Como podemos observar, los rasgos principales del institucionalismo con una visión más histórica son los siguientes: 1) vincula a las instituciones con organizaciones y trata de conceptualizar en términos generales las relaciones entre éstas y el comportamiento individual de las personas; 2) de la misma forma, enfatiza las asimetrías del poder asociadas tanto con la operación como con el desarrollo institucional; 3) analiza el desarrollo institucional haciendo hincapié en pautas de dependencia y sus consecuencias, e 4) integra su visión analítica institucional mediante la contribución de otros factores como las ideas, que promueven los beneficios políticos (Hall y Taylor, 1996).

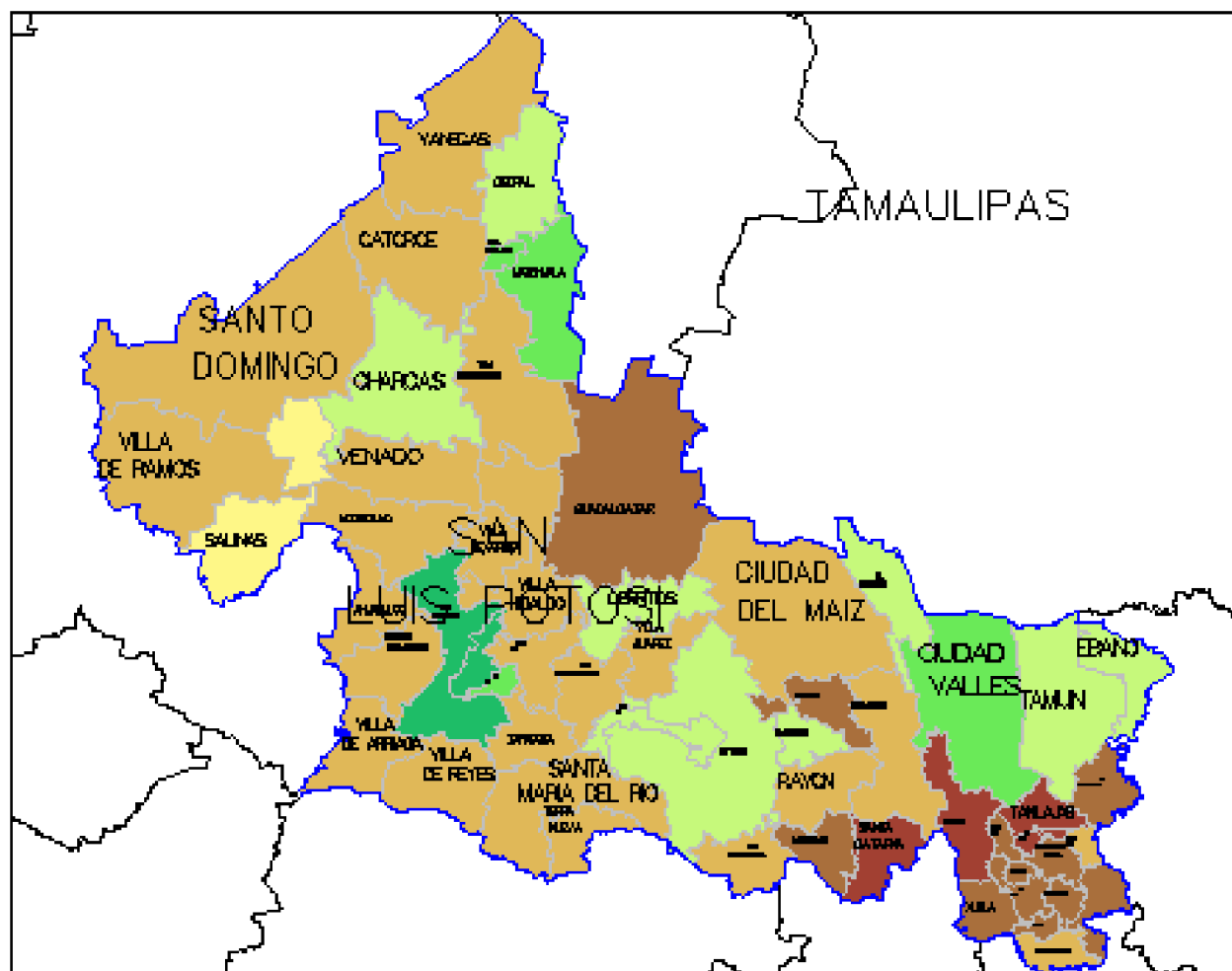
¹³ Según Peter Hall y Rosemary Taylor (1996), se pueden plantear visiones históricas, sociológicas (organizacionales) y dentro del marco de la elección racional.

1.2. Una aproximación al neoinstitucionalismo histórico y sociológico

Si partimos de un análisis histórico, conviene destacar que el sitio de La Pedrera donde se depositaron toneladas de residuos industriales está situado en el municipio de Guadalcázar, palabra proveniente del árabe, que significa “río de la fortaleza”. Debe este nombre al virrey Dn. Diego Fernández de Córdoba, Marqués de Guadalcázar, quien llegó en 1613 junto a los primeros españoles atraídos por la riqueza de las vetas mineras del lugar. Según Feliciano Velázquez, el mineral era trabajado desde tiempos prehispánicos por los nativos que ocuparon la región desde el primer milenio de nuestra era.

El municipio de Guadalcázar¹⁴ se encuentra en el noroeste del estado de San Luis Potosí, en la zona del altiplano; limita al norte con el estado de Nuevo León, al sur con el municipio de Cerritos, al oeste con los municipios de Villa de Guadalupe y Villa de la Paz y al este con el estado de Tamaulipas y el municipio de Ciudad del Maíz.

¹⁴ Guadalcázar se erigió como partido desde el 19 de julio de 1826, comprendiendo algunas municipalidades como las de Guadalcázar, Armadillo y San Nicolás Tolentino. Pasó a ser departamento de la capital según la Constitución Política del Estado Libre de San Luis Potosí (artículos 7 y 231) y posteriormente se integró y amplió territorialmente a otras municipalidades. Para 1867 el partido de Guadalcázar comprendía los municipios de Guadalcázar, Iturbide y Arista (según la Ley Provisional sobre Elecciones de Ayuntamientos, Comisarios Municipales y Alcaldes Populares, artículo 22). Posteriormente, su jurisdicción territorial se extendió al unirse con los ranchos de San Lázaro y San Pedro el Alto, segregándose Cerritos, hasta que en 1917 Guadalcázar fue declarado municipio libre del estado, y desde el 3 de febrero de 1984, por la Ley Orgánica del Municipio Libre (artículos 12 y 13), formó parte constitutiva del territorio del estado de San Luis Potosí con la extensión y límites que actualmente tiene, que lo hacen uno de los más grandes municipios en el estado.



Orden descendente de estratos de mayor a menor ventaja relativa		
Nivel	% Pob.	Total de Municipios
7	37	2
6	10.15	4
5	13.02	9
4	1.15	1
3	23.51	25
2	11.64	13
1	3.53	4
		58

Mapa 2. Desarrollo del índice de bienestar del estado de San Luis Potosí y sus municipios según el INEGI

Este municipio tenía en los años de inicio de este conflicto, a principio de los noventa, una población de 28 357 habitantes (en una superficie equivalente a 1.69 por ciento del total del estado), distribuidos en 91 localidades, de las cuales sólo cinco tenían más de mil habitantes. En 40 por ciento de estas comunidades vivían menos de cien personas. Existía una densidad de población de seis habitantes por kilómetro cuadrado. De acuerdo con la información censal de 1990, el municipio contaba con una población económicamente activa de 9 699 habitantes, de los cuales 5 479 eran trabajadores del sector primario; 886, del sector secundario; 930, del sector terciario, y 2 404 más vinculados a actividades no especificadas (INEGI, 1995).¹⁵

Del total de habitantes, sólo 15 996 tienen condición de derechohabientes a servicios de salud, atendándose mayoritariamente en un centro del Seguro Social en el municipio y en instalaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en la capital potosina.¹⁶

Del total de la superficie de labor, 70.2 por ciento (22 111.785 hectáreas) tiene el régimen de propiedad ejidal, y su uso es predominantemente agropecuario de riego y temporal para cultivos como el maíz y frijol y, en menor escala, para el de forrajes y hortalizas. Otras actividades importantes en esta región son las relacionadas con la extracción de mármol y el tejido del ixtle.¹⁷ En general, constatamos que se trata de una zona de muy escasos recursos, con muy limitadas posibilidades laborales, mal remuneradas y con dificultades para la producción agrícola por los escasos recursos hídricos.

En cuanto al sector educación, Guadalcázar contaba con la infraestructura para impartir educación preescolar, primaria y secundaria, que se amplió para el año 2000. Sin embargo, en el municipio es común el analfabetismo, que alcanza más de 27 por ciento del total de la población.¹⁸

¹⁵ En la actualidad, la población ha decrecido a 25 359 habitantes, que en su mayoría se dedican a actividades del sector primario; 2 858, a la industria manufacturera; 1 021, a la construcción y al comercio (INEGI, 2003).

¹⁶ Laboraban un total de 15 médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (INEGI, 1995 y 2003).

¹⁷ Materia prima del agave que se utiliza en la industria cepillera industrial, doméstica y comercial para el mantenimiento, pulido, acojinado y limpieza de productos diversos. El precio por kilo representa por día menos de un salario mínimo, las principales empresas compradoras son: Fibras Saltillo S.A., Ixtlera Santa Catarina, S.A. de C.V., CMD Fibertex, entre otras.

¹⁸ La educación primaria se ofrece en localidades a partir de los 100 habitantes, esto es en un total de 55 localidades (25 411 habitantes), mientras que la educación secundaria se mantiene en igual número de localidades (atendiendo a una población total de 25 411). Respecto a la educación media

La red de comunicaciones se encuentra integrada a la carretera troncal federal, pero la mayor parte de la comunicación interna se efectúa por caminos revestidos y rurales. El servicio de correos era suministrado únicamente en la cabecera municipal, mientras que el servicio telefónico se encontraba en la cabecera municipal y fuera de ésta, en sólo 19 localidades. Una línea de autobuses foráneos cubría la ruta cabecera municipal-San Luis Potosí, a diversas horas del día (véase en el anexo gráfico la fotografía 1).

El lugar del confinamiento es un predio de 814 hectáreas, localizado en el camino a los Amoles, a 2.5 kilómetros del cruce con la carretera federal 80 en el tramo El Huizache-Tampico. Al este colinda con el Ejido de Santo Domingo; al sur, con el Rancho el Tullillo, y al oeste, con el Ejido de la Verdolaga.

El confinamiento se ubica en un estrecho valle intermontano que forma parte de la zona geohidrológica Matehuala-Huizache y a una distancia aproximada de un kilómetro al sur del poblado de El Huizache. El sitio está enclavado en la subcuenca del arroyo La Pedrera, corriente intermitente que cruza el valle en sentido longitudinal y descarga en la cuenca endorreica Matehuala-Huizache. Las principales formaciones litoestratigráficas de la zona son: la Formación El Abra, la Formación Cárdenas y los materiales aluviales (véase en el anexo gráfico la fotografía 2).

Desde los primeros meses de 1990, la empresa COTERIN sometió a consideración de la SEDUE federal la geofísica de este sitio propuesto para su revisión y aprobación, con la intención de establecer un confinamiento controlado de residuos peligrosos, para lo que se presentaron estudios y el resultado de la exploración realizada en pozos.¹⁹ Para agosto de 1990, la SEDUE federal autorizó el sitio mencionado a fin de que se realizara el Proyecto Ejecutivo de diseño, construcción y operación de celdas de confinamiento para la operación de un

superior, sólo una institución la ofrecía y no tiene este municipio instituciones que atiendan la educación superior. Para el año 2000 ya existía la educación preparatoria, que atendía a 345 alumnos (INEGI,2003).

¹⁹ En cartas enviadas por el Ing. Salvador Aldrett León, gerente de la empresa COTERIN, al Arq. René Altamirano Pérez, director general de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de la SEDUE, con fecha 2 de enero y 12 de marzo de 1990.

confinamiento controlado de residuos peligrosos.²⁰ Desde entonces, la COTERIN comenzó a realizar obras en el predio particular de La Pedrera y se informó de las Normas Técnicas Ecológicas (NTE) necesarias.

Para el 5 de octubre de 1990, COTERIN informó de los avances del Proyecto Ejecutivo y solicitó autorización para construir, en ese mismo sitio, una “estación de transferencia temporal para residuos industriales”, ante la inminente suspensión de operación de recepción del confinamiento de Mexquitic de Carmona que había operado con anterioridad.

Retomando estas ideas, podemos decir que el beneficio individual fue expresado por los empresarios locales que vieron como rentable el proyecto del confinamiento ya que de hecho se habían dedicado a esta actividad desde comienzo de la década de los ochenta, en este otro municipio cercano a la capital de la entidad potosina.

La SEDUE federal, considerando que se trataba de un sitio que reunía las condiciones para el establecimiento de una estación de este tipo, concedió, el 31 de octubre de ese año, la autorización para que COTERIN la construyera en el mismo predio de La Pedrera, por un periodo de 120 días a partir de esa fecha; la extensión de una nueva vigencia se solicitó más tarde. Se le pidió a la COTERIN que se asegurase de neutralizar los residuos que depositaría en este predio, evitar cualquier fuga o derrama de los residuos, contar con personal capacitado y hacer del conocimiento de esta instancia institucional cualquier avance de la obra en referencia.²¹

El lugar quedó denominado indistintamente como “estación de transferencia” o “confinamiento” por las propias instancias gubernamentales involucradas en las autorizaciones, cuando en realidad se trataba de dos realidades diferentes.

COTERIN operó la estación de transferencia durante siete meses, de noviembre de 1990 a mayo de 1991, en que almacenó poco más de 20 mil toneladas de residuos peligrosos, los cuales tuvieron que disponerse en tres celdas de confinamiento. Este sitio era considerado, como se señaló, una “estación de

²⁰ Carta del Arq. René Altamirano Pérez (SEDUE) del 24 de agosto de 1990 al Ing. Salvador Aldrett León (COTERIN).

²¹ En el oficio 411-7180, fechado el 31 de octubre de 1990.

transferencia” y, como su nombre lo indica, los residuos debían permanecer provisionalmente en el sitio mientras esperaban a ser transportados a otro lugar (PROFEPA, 1994:3).

Desde la óptica de la teoría institucional, una institución, como la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de la federación, creada en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), afectó el comportamiento de esta institución dando alguna certeza al accionar presente y futuro de los actores locales involucrados en este proyecto de confinación de residuos industriales, estableciendo mecanismos de concertación mediante acuerdos y/o el conocimiento de posibles sanciones.

Este comportamiento marcó el inicio de un accionar que alteró las expectativas de un actor respecto de las acciones de otros actores. De este modo, entendemos cómo en un determinado marco institucional se dio lugar a visiones del mundo (o del negocio como el de este sitio en el municipio de Guadalcázar) muy concretas.

La apropiación de las reglas institucionalizadas dio paso al interés de un grupo de empresarios por maximizar sus perspectivas comerciales futuras, y hubo indicios de que se respetaron parámetros institucionales, pero que estaban débilmente normados, por lo que su conocimiento y aplicación se dio con mucha laxitud y libertad de acción.

La transmisión de la información de la institución al individuo es imposible mediante un proceso de aculturación simultáneo, en el cual el individuo aprende el significado y el valor de los datos de la experiencia que le comunican. Es por ello que la información no puede ser recibida a no ser que el individuo haya sido en cierto grado aculturado previamente a través de su involucramiento con las instituciones; es decir, para que exista la comunicación se requiere de un individuo institucionalizado, aspecto muy interesante de definir en cada uno de los actores involucrados en este estudio de caso y a lo largo del proceso de autorizaciones para operar este sitio de La Pedrera.

Sabemos que el proceso de información implica el desarrollo de nuevos medios y modos de conocimiento de cálculo y de evaluación, por lo que estamos de acuerdo con el institucionalismo en que se debe dar mayor peso a las instituciones y posteriormente a los individuos racionales, ya que proporciona un marco cognoscitivo para interpretar los datos de la experiencia y proveer de hábitos intelectuales (o rutinas) que transforman la información en conocimiento útil, según fue percibido tanto por los empresarios del proyecto como por quienes reaccionaron por las implicaciones que previeron sobre el mismo.²²

Desde la perspectiva de las instituciones, éstas proporcionan interpretaciones morales y cognitivas, brindan información utilitaria y estratégica y afectan de un modo directo a las identidades, la autoimagen y las preferencias de los actores.

Podemos incluso plantear que subyacen problemas por el supuesto del agente racional. En años recientes, la corriente principal en economía ha tratado el concepto de aprendizaje como un proceso que supone que no se posee toda la información, y la racionalidad queda comprometida; además de que, como ya se planteó, el agente racional depende también de hábitos y reglas, que nos llevan a compartir la afirmación, junto con Hodgson, de que hay que reconstruir al actor racional para verlo dentro y fuera de un escenario más complejo.²³

No estamos de acuerdo con el nuevo institucionalismo cuando presume que es posible un “estado de naturaleza” libre de instituciones o que éstas surgen a partir de individuos dados, porque con antelación debemos suponer la existencia de un número de reglas, normas culturales, sociales y hábitos que predefinen nuestras preferencias como actores racionales.

Podemos, entonces, caracterizar las instituciones como complejos durables que están integrados por costumbres (hábitos) y rutinas, que preservan el conocimiento y que hacen que éstas actúen a través del tiempo como su correa de transmisión. A su vez, imponen forma y coherencia social entre los humanos a través de la continua producción y reproducción del pensamiento y de la acción.

²² De acuerdo con los postulados del institucionalismo que plantea Hodgson (2001:45).

²³ De este modo, la elección “racional” no puede estar predeterminada sólo por reglas o por funciones de preferencia, sino que depende, sobre todo, de hábitos y antecedentes de elección previos (Hodgson, 2001:56).

Aquí cabe hacer notar que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en 1988 y vigente en esos años, se hablaba de la necesidad de enfrentar el reto de la modernización del país y de prever los impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Desde mediados de los ochenta se propuso descentralizar las actividades en materia de protección del ambiente debido a la carencia de facultades de las entidades federativas y de los propios municipios en esta materia. También se hacía hincapié en que la acción ecológica no era cuestión exclusiva de los poderes públicos, sino de la sociedad en su conjunto, lo que no se contaba en el marco institucional vigente (véase en el anexo gráfico la fotografía 3).

Si bien había quedado sujeto a la autorización de los estados y de los municipios el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, los materiales y residuos peligrosos eran desde entonces decisión de las instancias federales. Así, quedó establecido en esta ley que, respecto a la autorización y manejo de los residuos peligrosos en México, la principal instancia responsable en estos momentos era la SEDUE, que posteriormente cambiaría su denominación y áreas de responsabilidad.

Esta Secretaría supervisaba las actividades consideradas como riesgosas, la determinación de los usos del suelo donde se permitiera el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados como peligrosos. Para ello, tomaría en cuenta los siguientes aspectos:

- Las condiciones topográficas del lugar del establecimiento.
- Su proximidad a centros de población.
- Los impactos que tendría un posible evento en la industria, comercio o servicio, según se trate.
- La compatibilidad con otras actividades de la zona.
- La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas.
- La infraestructura para la dotación de los servicios básicos.

Entre 1990 y 1991, los arreglos institucionales entre actores todavía eran posibles, y no se echaron a andar hasta la posterior interrupción de las acciones de la empresa COTERIN, en un contexto normativo poco claro y que restaba poder de decisión a las instancias estatales y locales.

En este tiempo se introdujeron de modo ilegal residuos peligrosos en La Pedrera, y la LGEEPA sólo tenía dos años de haberse publicado; las Normas Oficiales Mexicanas eran ausentes o elementales (algunas NOM en materia de confinamientos no surgieron hasta 1993, como la 055, 056, 057 y 058), y la práctica de la ley era todavía más elemental. No existía práctica ni cultura ambiental en los gobiernos ni empresas estatales y menos en los municipios, y había un gran desprecio de la federación hacia la capacidad de los estados por la costumbre de no tomarlos en cuenta ni en la planeación ni en la toma de decisiones (Medellín, 2002a:1-2).

A partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988) vigente, tanto las entidades federativas como las localidades debían adherirse totalmente a las autorizaciones emitidas por la entonces SEDUE, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y de las Secretarías de Salud, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Gobernación, con el fin de determinar los listados de materiales y residuos peligrosos (LGEEPA, 1988:118). Quedando sólo las actividades concernientes a la inspección y vigilancia bajo el control y la autoridad de las entidades federativas y de sus municipios (LGEEPA, 1988:125).

De igual manera, quedó establecido que era materia legal de la SEDUE, tanto federal como estatal, el control y vigilancia ecológica de los materiales o residuos peligrosos importados o a exportarse, no autorizándose de hecho ni el tránsito ni la importación a terceros países de materiales o residuos peligrosos cuyo único objeto fuera su disposición final o simple depósito, almacenamiento o confinamiento en territorio nacional o en las zonas donde la nación ejercía su soberanía (LGEEPA, 1988:119-120).

Retomando la teoría institucional, hay que apuntar que las instituciones son una parte crucial de los procesos colectivos mediante los cuales los datos de la experiencia son percibidos y comprendidos por los agentes. La misma racionalidad

se encuentra apoyada sobre bases institucionales. Incluso las herramientas cognoscitivas comunes funcionan en conjunto para moldear las metas y las preferencias de los individuos. Por lo tanto, los individuos no pueden tomarse como “dados”, sino que las instituciones promueven y subrayan comportamientos y hábitos particulares y ayudan a transmitirlos a los nuevos miembros del grupo.

Sin embargo, esto no significa que el individuo deba retroceder ante el dominio de las instituciones. Lo que existe es precisamente un énfasis dual. Tanto los individuos como las instituciones son mutuamente constitutivos porque las instituciones moldean y son moldeadas por la acción humana y porque éstas están comprendidas tanto por ideas subjetivas como estructuras objetivas que se enfrentan haciendo que el hábito-institución, como bien dice Hodgson (2001:40), pueda superar el dilema filosófico de las ciencias sociales entre las visiones que promueven el realismo o el subjetivismo. Así, entre sus características más comunes podemos destacar que las instituciones:

- Suponen la interacción de agentes con retroalimentación de información.
- Tienen concepciones comunes y rutinas dadas.
- Sostienen y se sustentan por concepciones y expectativas compartidas.
- Tienen una cualidad relativamente durable, autorreforzada y persistente.
- Incorporan valores y procesos de evaluación normativa en el sentido de que lo que dura es, para bien o para mal, algo moralmente justo.

Es por ello que las preferencias de los ciudadanos no son transmitidas tanto por los líderes políticos, sino más bien por actores colectivos e instituciones que se valen de la propia historia. Pero aún más, son las instituciones las que garantizan el desarrollo histórico por diversos caminos, esto es, de acuerdo con la forma en que se mantienen a través del tiempo estructurando una respuesta determinada frente a los nuevos cambios. Los principales obstáculos del desarrollo institucional, como las crisis económicas o los conflictos militares, son percibidos con atención por la forma en que las instituciones pueden articular nuevas vías, estructuras o discursos de “nación” como respuesta a estos retos.²⁴

²⁴ Desde esta visión, se hace especial énfasis en las capacidades estatales o en las elecciones políticas (Hall y Taylor, 1996:9).

Diversos autores utilizan esta visión neoinstitucionalista histórica, desde Douglas Ashford, cuyo trabajo gira en torno a la importancia del contexto en la explicación de las instituciones, como Terry Moe, quien analiza la forma en que el contexto histórico, las prácticas institucionales y el balance de poder entre los actores sociales y políticos interactúan. El mismo Peter Hall justificó esta postura en sus estudios sobre el balance de poder entre dos instituciones al interior de Inglaterra; mientras, por su parte, Victoria Hattam y Theda Skocpol, utilizando una estrategia histórica comparativa, mostraron las relaciones entre las instituciones y las metas que persiguen los actores políticos (véase Immergut, 1998).²⁵

Otros autores, siguiendo la óptica de estudio de Max Weber, se han referido a cómo las estructuras organizacionales (o la burocracia), desde una óptica más sociológica que histórica, inciden en la teoría política de la dominación, y parten de la redefinición de la cultura como una forma institucional, en que se expresan actitudes, rutinas, símbolos, etc., que determinan el comportamiento humano (véase Hall, 1996).

Para este tipo de enfoque institucional sociológico, los procedimientos formales institucionales no han sido adoptados para lograr una mayor eficiencia (racionalmente), sino que permanecen prácticas culturales específicas para promover identidades desde un punto de partida sociológico.

Los vecinos del poblado de Los Amoles, situado a escasos siete kilómetros del sitio escogido por el Ing. Salvador Aldrett León, gerente y propietario del confinamiento, comenzaron a observar que se almacenaban en el lugar tambos con desechos o basura, a pesar de haber corrido el rumor de que las obras en el lugar se debían a que la empresa COTERIN iba a perforar dos pozos para surtir de agua a las poblaciones cercanas, para regar sembradíos de tomate en el municipio. Sin embargo, se trataba de desechos peligrosos y residuos a granel producidos, según la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), por industrias de la rama metal-mecánica, química, farmacéutica agroquímica y automotriz (véase en el anexo gráfico la fotografía 4).²⁶

²⁵ Esto pretende señalar la “eficiencia de la historia” ya que miran al pasado como una fuente de alternativas para el futuro (en Immergut, 1998:19).

²⁶ Entre los que se encontraban ácido acético, polioles, lodos de fundición, lodos de salmuera, natas de pintura, lodos de sulfato de cal, polímeros de toluendisocianato, sedimentos de lagunas con

Para el neoinstitucionalismo de la teoría de la organización, adquieren mucha importancia los códigos simbólicos dentro del juego institucional, que generan significados, normas y “apropiaciones” como categorías previas a la acción.

Algunos aspectos de este institucionalismo se plantean de la siguiente manera: 1) definen más ampliamente a las instituciones, donde, además de reglas formales y de procedimientos, destacan los sistemas simbólicos, cognitivos, morales, entre otros, que guían la acción humana; 2) tratan de redefinir la cultura en sí misma como instituciones no sólo asociadas a valores o actitudes, sino también como un entramado de rutinas y símbolos que caracterizan el comportamiento.

En esta visión, los individuos que se socializan dentro de un rol institucional particular internalizan las normas asociadas, lo que explica por qué las instituciones afectan el proceder específico de los individuos.²⁷ De esta forma, las instituciones afectan, ya sea si se trata de la existencia de una “dimensión normativa” institucional o de abordar una “dimensión conocida” de impacto institucional.

Como el comportamiento humano es supuestamente racional o propositivo, esta teoría ve a los individuos como satisfactores. Es por ello que el institucionalismo sociológico profundiza al afirmar que las instituciones no únicamente influyen en nuestro comportamiento mediante los cálculos estratégicos, como se diría en la escuela de la elección racional, sino también en nuestras mínimas preferencias y sentido de identidad.

En esta relación entre agente sociales e instituciones permanece un contexto en que se interrelacionan las instituciones con la acción individual de forma constitutiva e interactiva, donde con independencia de la óptica de estudio utilizada, la acción racional queda circunscrita a una acción “socialmente construida”.²⁸

silicato de magnesio, tela fieltro con rebaba y solventes sucios, entre otros (en SEMARNAP, 2000:2-3). La PROFEPA es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, creado el 4 de junio de 1992 con el fin de vigilar y evaluar el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación, restauración, preservación y protección de los recursos del medio ambiente (www.profepa.gob.mx).

²⁷ En este sentido, se piensa en la “dimensión normativa” del impacto institucional, ya que ésta proveen de categorías y modelos indispensables para la acción (en Hall y Taylor, 1996:15).

²⁸ Según Hall y Taylor (1996:15), aquí queda explícita la influencia del constructivismo social en el neoinstitucionalismo en sociología.

Sobre el origen de las instituciones, más que plantear la idea de que éstas responden a la eficiencia material de quienes sirven, los institucionalistas sociológicos plantean que las formas de organización envuelven una legitimidad social por la aceptación de formas y prácticas dentro de un ambiente cultural específico. Lo que confiere legitimidad depende del origen de la autoridad cultural que transmite determinados estándares a sus miembros. Mediante discusiones y debates, los actores comparten mapas cognitivos, prácticas de apropiación institucional, es decir, se trata una vez más del reconocimiento de las instituciones socialmente creadas.²⁹ De esta forma, las decisiones políticas no pueden ser entendidas sólo como agregaciones macro de preferencias individuales, sino también como el resultado de un proceso cognitivo y de procedimientos organizacionales que producen decisiones a pesar de la incertidumbre. Por esto, Oran R. Young es muy explícito cuando afirma que el proceso de formación de las instituciones es en sí mismo un asunto de acción colectiva en distintos niveles de la organización social (en Keohane y Ostrom, 1995:41).

El escenario en que se desarrolló el proyecto de inversión que se estableció en el estado de San Luis Potosí fue el de las reformas estructurales implementadas en el país por los últimos regímenes priístas. México decidía su rumbo vinculando las presiones del sistema internacional sobre sus propias instituciones, y por el interés manifiesto de determinados grupos de presión como el empresarial, que vieron como una buena opción la liberalización de la economía del país (véase en el anexo gráfico la fotografía 6). Por ello, el crecimiento industrial en el país comenzaba a plantear problemáticas que debían enfrentar los marcos institucionales establecidos.

Por su parte, el nuevo institucionalismo en sociología adquiere una perspectiva diferente frente a cómo se originan y cómo cambian las prácticas institucionales. Para esta visión, las organizaciones adoptan prácticas institucionales porque heredan la legitimidad social de sus participantes y porque son “valiosas” en un contexto cultural determinado que las reconoce.³⁰

²⁹ Al respecto, autores como Campbell lo describen como la “lógica social de la apropiación” en contraste con la lógica de la instrumentalización (Hall y Taylor, 1996:16-17).

³⁰ Diversos autores, entre ellos Dobbin, Meyer y Scout, han trabajado en la construcción cultural de concepciones como las de Estado; otros, como John L. Campbell, han profundizado en el papel de

El estudio de caso de Metalclad Corporation, en Guadalcázar, San Luis Potosí, sin duda alguna ejemplifica el escenario en que se manifestaron los cambios y las presiones del sistema internacional sobre las instituciones mexicanas, que optaron por liberalizar la economía del país durante la década de los ochenta y los noventa, dando lugar a cambios en materia de política económica. Autores como Dani Rodrik (1996) afirmaron que desde el inicio de las reformas se presentó un escenario de crisis que fortaleció la idea de aplicar políticas macroeconómicas con una política que redujera la intervención del Estado.³¹ La reformulación, luego de intentos frustrados, determinó el planteamiento de nuevas alternativas de industrialización, de disminución arancelaria y de ampliación de su comercio con el exterior. Fue por ello que la política comercial de México, a partir de 1970, sufrió transformaciones fundamentales que afectaron el nivel y la estructura de protección del país, y con esto se modificaron las relaciones comerciales multilaterales y bilaterales del país.³²

Estas reformas implicaron una redefinición del papel del Estado y, como bien plantea Aldo Flores Quiroga (1998), no pueden explicarse atendiendo sólo un nivel de análisis (sistémico, estatal o social). El proceso de liberalización económica, de la negociación a su institucionalización, llevó diez años (1983-1993), y los principales cambios en el proceso interno mexicano fueron creados por los gobiernos en turno, por grupos o sectores determinados, así como por presiones externas. Ya entrada la década de los noventa, sin duda alguna, los mecanismos de compromiso con el exterior, como la firma de tratados internacionales de comercio, dieron a las reformas comerciales la credibilidad que les faltaba.

Los cambios en materia de política económica en México derivaron de las preferencias de los grupos de interés internos y de las presiones externas que incidieron para que los ejecutantes de la política en el gobierno modificaran su postura.³³

las ideas dentro de la política económica. Sobre la construcción social de la realidad, consúltese a Berger y Luckmann. Paul DiMaggio y Walter W. Powell han estudiado la colectividad racional o la ampliación de los enfoques del neoinstitucionalismo sociológico.

³¹ El autor analiza la confluencia entre la crisis económica y las reformas, motivo por el cual se implementaron cambios con el fin de garantizar la acumulación de capital y la promoción industrial (Rodrik, 1996:11).

³² Entre las principales reformas estructurales implementadas por México que se conocen como las reformas de primera generación, encontramos las siguientes: saneamiento fiscal, liberalización del comercio, liberalización financiera, desregulación, inversión extranjera y derechos de propiedad. Un excelente trabajo al respecto lo encontramos en Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, 2000.

³³ Para mayor información consultar la interesante obra de Aldo Flores Quiroga, 1998.

La implantación de un programa heterodoxo de medidas, aunada a la apertura comercial, bajó el índice de la inflación registrada en México y diversificó los productos comerciales de este país hacia el exterior, pero no se registró un crecimiento interno en sectores primarios de la economía, por lo que este modelo económico de desarrollo quedó dependiente de las corrientes de flujos de capitales internacionales y vulnerable a ellas. Un aspecto importante fue que la relativa estabilización, acompañada por el proceso de apertura del mercado y la liberalización de los sectores económicos, incidió en un significativo incremento de las inversiones y en un ambiente de mayor confianza para el capital internacional.³⁴

La internacionalización significó para México, entre otras cosas, una expansión de sectores exportadores y una mayor sensibilidad no sólo en lo que se refiere a precios, presiones monetarias, cambiarias o fiscales, sino también en la esfera de los acontecimientos de corte político. En términos de Frieden-Rogowsky, un cambio en precios generados por la internacionalización altera el comportamiento de los agentes económicos al interior del Estado, y a su vez este comportamiento impacta sobre las políticas de gobierno.³⁵

1.3. El neoinstitucionalismo de la elección racional aplicado al estudio del confinamiento de La Pedrera

Al respecto, autores como R. Keohane y H. Milner afirman que el impacto de la internacionalización puede verse reflejado en los intereses de grupos, en las instituciones domésticas y en la política gubernamental tanto como en determinadas instituciones de los Estados debido a que:

- Afecta las preferencias de actores locales y la posible influencia de éstos en su propio medio, por lo que la internacionalización define la política estatal. Frente a este argumento, este proceso también afectará las instituciones políticas, que no son más que un reflejo de las preferencias de actores con incidencia y poder para hacer que éstas permanezcan o se modifiquen.

³⁴ Está en debate la idea de si este reordenamiento del gasto público, la liberalización financiera, las privatizaciones, etc., significaron una redefinición también del modelo de desarrollo imperante en México y si este nuevo papel económico del estado mexicano está o no garantizando un mayor crecimiento y distribución equitativa del ingreso.

³⁵ Esto implica concebir que un determinado gobierno puede en un momento dado modificar sus políticas sin haber tenido una presión directa de grupos sociales internos, asunto que no sucede hablando de este otro tipo de presiones internacionales (en Keohane y Milner, 1996:247).

- En los países menos desarrollados se expresan nuevos intereses y coaliciones en los Estados, que son creados como producto de este proceso de internacionalización, por ejemplo, mediante presiones de grupos determinados por liberalizar los mercados de capitales.

Es por ello que la internacionalización de la economía mundial ha tenido profundos efectos en las políticas domésticas, y en la medida que se modifica la economía global se transforman los incentivos de los gobiernos, las firmas y las organizaciones de grupos socioeconómicos en el interior de los países (Keohane y Milner, 1996:22).

En general, la decisión de reducir las barreras comerciales, abrir el mercado de capitales, reducir la intervención del gobierno en la economía, privatizar empresas estatales y reducir las políticas sociales y los índices de bienestar sugieren fuertes presiones de las fuerzas de la internacionalización, aunque no todo es culpa de este proceso. La internacionalización inducirá diferentes negociaciones en los Estados ya que se suscitarán diferentes reacciones frente a las oportunidades y retos que se van creando.

El estudio de caso de Metalclad Corporation en el estado de San Luis Potosí es un ejemplo de los efectos de la vinculación entre la internacionalización y las reformas implementadas en materia de política económica en México y de la forma en que se han presentado los intereses de las instituciones u organizaciones en un Estado como el mexicano. Desde esta visión, lo global no se da a expensas del Estado, sino como una expresión de los intereses que el mismo Estado refrenda, en un escenario que puede proveer de bienes públicos u optar por depredar los intereses privados.

El modelo de elección racional asume como premisa básica que los individuos tienen una conducta racional y maximizadora de beneficios, ya que los agentes incurren en costos de oportunidad cuando toman decisiones porque sus elecciones involucran diversas alternativas, y porque el costo de cualquier decisión es la siguiente mejor alternativa que se sacrificó.³⁶

³⁶ Es así como en la toma de decisiones sociales o políticas, los individuos responden a incentivos, recompensas y castigos que favorecen o no ciertas conductas (Ayala, 2004:106-107).

Los conceptos de la elección racional explican también el surgimiento o caída de los regímenes internacionales, entendidos éstos, según Keohane, como “instituciones con reglas explícitas (donde entran principios, normas y procedimientos) en común acuerdo con los gobiernos respecto a temas específicos de las relaciones internacionales”.³⁷

El trabajo de investigación que aquí se presenta, sin hacer a un lado las visiones neoinstitucionales anteriores, retoma también los postulados del institucionalismo de la elección racional, que se desarrolló de manera relativamente aislada pero de forma paralela con otros enfoques institucionalistas, y puede ser definido como el análisis de las elecciones de actores racionales bajo condiciones de interdependencia.³⁸

En el “nuevo” institucionalismo se dan por supuestos los individuos como una realidad dada —así como sus necesidades y preferencias—, a pesar de que éstos cambian con las circunstancias. Esta concepción fue aplicada a la economía “como una ciencia de la elección”. El nuevo institucionalismo ha sido usado en la teoría del desarrollo del capitalismo de North (1981) y en el análisis de la teoría institucional de Schotter (1981), en el análisis del costo-transacción de la empresa de Williamson (1975), como un intento de explicar el surgimiento de las instituciones (Estado o empresa), haciendo referencia a un modelo racional del comportamiento individual. El individuo, por ejemplo, es concebido tanto como un productor como un producto de sus circunstancias, en una postura un tanto más mediadora ejemplificada por J. Stiglitz (1994) (véase Hodgson, 2001:33-34).

³⁷ Sobresalen, en su estudio, los conceptos de legitimidad y duración en el tiempo. Para mayor información sobre este tema consúltese a autores como S. Krasner, Friedrich Kratochwil, John Gerard Ruggie, E. Haas, R. Keohane, Nye y Young. Al mismo tiempo, este concepto ha sido criticado por autores como Susan Strange por las imprecisiones que ha tenido el concepto. Para mayor información consúltese a Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997.

³⁸ Se enfocan en las implicaciones de la imposibilidad de la flecha o en la Paradoja de Condorcet. Los problemas de las preferencias son resueltos también a través de los modelos de la teoría de juegos. En los trabajos teóricos de William Riker y sus estudiantes se esclarece que, dependiendo de las reglas del juego, los actores optarán por diferentes opciones. La postura de Riker no descansa sólo en un estándar normativo utilitario, analiza tanto las distorsiones como las expresiones y las preferencias agregadas (mezcla de preferencias, estrategias y efectos institucionales). Partió de los estudios académicos sobre el comportamiento de las diversas facciones en el Congreso estadounidense (en Immergut, 1998:12-14).

Se trata de una concepción del individuo como maximizador de utilidades, a pesar de que también se habla de que la primacía no es exclusiva de la elección racional, debido a que un individuo puede o no ser preso de sus preferencias. Lo cierto es que se puntualiza sobre una acción con metas y mayormente producto de una preferencia racionalizada, ya sea que hablemos de las instituciones medioambientales que autorizaron el confinamiento de La Pedrera, de los empresarios locales o de los propios habitantes del municipio de Guadalcázar.

Al tratar de explicar por qué permanecían las crisis económicas en determinados países (y en esto México no era la excepción), a pesar de que los tomadores de decisiones optaban por implementar lo que concebían como sus intereses específicos, pude conocer uno de los últimos libros de Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (1982), en que plantea, dentro de esta teoría, el comportamiento de los grupos sociales con base en los incentivos.

Lo interesante de este autor es que, pese a que sus trabajos se desarrollaron desde una óptica economicista, sintetiza los valores de las tres escuelas neoinstitucionales, explicando cómo y por qué actúan los individuos dentro de los márgenes institucionales establecidos, destacando sus preferencias y acciones estratégicas.

Sabemos que si en un grupo existen intereses en común, la tendencia será grupal en favor de determinados objetivos, y que éstos podrán alcanzarse muchas veces aunque se tengan que sacrificar los beneficios individuales. La paradoja, sin embargo, es que en ausencia de un acuerdo o en determinadas circunstancias, algunos grupos compuestos por individuos racionales no actúan de acuerdo con los intereses del conjunto (Olson, 1982:18).

La cuestión, sin embargo, no es sólo ver qué surgió primero al condicionamiento de los actores, sino además atender los procesos que expliquen el desarrollo tanto de las preferencias como de una acción maximizada en metas.³⁹

³⁹ José Ayala Espino (2004:114-115) puntualiza que existen supuestos de la racionalidad como la existencia de un orden (A es tan bueno como B), de reflexividad (una canasta de consumo es tan buena como ella misma), de transitividad (las preferencias son consistentes), que se acompaña con la conducta psicológica de los individuos, como el egoísmo, que se vincula al proceso de maximización de las elecciones.

Es así como proponen que los actores relevantes poseen ciertas preferencias o gustos que maximizan con buen cálculo. Mediante éstos, tienden a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva, y es a través de los arreglos institucionales como se garantiza un comportamiento de los demás que no sea colectivamente menos óptimo.

Además, en este estudio de caso podemos aclarar que, con independencia del cálculo estratégico que hayan o no implementado los diversos actores, queda claro que el cambio de postura de las instituciones federales y estatales que tuvieron que ver con el cuidado del medio ambiente, frente a la realidad de los hechos, nos lleva a afirmar que los intereses de empresarios potosinos, que fue lo que dio origen a la estación de transferencia y más tarde al confinamiento de residuos peligrosos, fueron planteados como una necesidad, como un negocio que sin duda parecía rentable y viable para responder al rápido crecimiento industrial que se había acelerado en México desde la década de los ochenta y noventa (véase en el anexo gráfico la fotografía 5).

Al respecto, Ellen Immergut prefiere distinguir entre preferencias, como visiones particulares de los individuos, e intereses, como demandas organizadas expresadas públicamente. Se plantea, entonces, que hay que poner más atención en las variaciones culturales y los efectos de las prácticas institucionales para conocer más sobre el proceder institucional. Con todo, no se descarta que las instituciones no sean por completo coherentes con las prácticas culturalmente aceptadas.

Para el institucionalismo de la elección racional, la *intencionalidad* del individuo queda conceptualizada en términos de una teoría racional humana, a pesar de que esta escuela enfatiza que la acción política también envuelve el manejo de la incertidumbre. No obstante, existen dimensiones en la relación entre las instituciones y la acción que no pueden ser del todo moldeadas por las teorías de la elección racional. Estas dimensiones pueden ser mejor analizadas por el institucionalismo sociológico que clarifica de qué forma las instituciones pueden afectar las preferencias y las identidades de los actores; con esto, el impacto institucional refiere a elementos indispensables que son antecedentes para la acción.

Una de las grandes contribuciones de esta corriente de pensamiento ha sido el énfasis en la importancia de la *interacción estratégica* en la determinación de los propósitos políticos. En este sentido, se entiende que un actor cualquiera se conduzca de acuerdo con cálculos estratégicos que serán a su vez medidos de acuerdo con las expectativas de la actuación de los demás.

Destacan, en el institucionalismo de la elección racional, los siguientes aspectos:

1) Los actores tienen determinadas preferencias producto de un cálculo estratégico para maximizar sus beneficios.

2) Ven en la política una serie de dilemas de acciones colectivas.

3) Una de sus grandes contribuciones ha sido el énfasis en el papel de la interacción estratégica en los fines políticos y la posibilidad de manejar el comportamiento de un actor, que esta vez no es limitado por fuerzas históricas, sino por un cálculo estratégico, y que se verá afectado por las expectativas de los demás.

La idea de que los intereses o preferencias expresados en una determinada acción pueden no ser las “verdaderas” preferencias fue postulada desde Jean Jacques Rousseau,⁴⁰ quien, criticando a Hobbes y a Locke, planteó que el comportamiento individual en un contexto social e histórico particular no puede expresar las preferencias naturales de todos los seres humanos. Para este autor, las preferencias son vistas como deseos de propiedad acumulados, y no como postulados universales. Sin embargo, a través de su *contrato social*, encuentra en el hombre una inclinación hacia una forma de asociación que defiende y protege no sólo a las personas, sino también los bienes de la asociación, concebidos éstos como productos sociales resultado de las normas y de las instituciones.

⁴⁰ En su libro *El contrato social*, Rousseau (1992:19-20) pretende encontrar cuál es la posibilidad de lograr una administración legítima entre los hombres y las leyes. El libro está dividido en cuatro principales temas políticos dentro de los cuales existen subcapítulos específicos. El autor parte de la aceptación de que la más antigua de las sociedades ha sido la familia, y toma la libertad humana como la ley principal del hombre que vela por su propia conservación. Afirmó, entonces, que el hombre más fuerte no era el que tenía mejor capacidad para gobernar, sino aquel con la capacidad de transformar su fuerza en derecho, su obediencia en deber y la legitimidad expresada en todas sus acciones. En el contrato social se expresa el derecho al interior del cuerpo político que rige la voluntad colectiva.

De esta forma, las instituciones desempeñan un doble papel; por una parte, a través de la implementación de las leyes y de su constitución, delimitan el comportamiento humano induciendo determinados comportamientos; por la otra, pueden ser transformadas por medio de la política para alcanzar determinados fines o bienes públicos en detrimento de logros exclusivos o simples posesiones personales.

Las preferencias de los hombres son producto de un ambiente institucional y social particular que da lugar a decisiones políticas a través de procedimientos institucionales que le dan forma, definiendo ya sea decisiones colectivas para el bien común o voluntades individuales, que pueden distorsionar la voluntad grupal.

Rousseau declina, al igual que el neoinstitucionalismo, la visión de que la agregación de intereses determinará lo que es el interés público, por lo que sólo llegaremos a éste mediante la utilización de una serie de procedimientos políticos, y no por la simple suma de voluntades o deseos individuales. Los intereses, en este sentido, no se agregan sino que se integran. La voluntad general dirige las fuerzas de un Estado de acuerdo con la persecución del *bien común*, y son estos intereses comunes los que constituyen el vínculo social respecto a cómo una sociedad debe ser gobernada.⁴¹

Aunque las visiones neoinstitucionalistas no ahondan en lo que entienden por intereses, deseos o preferencias, éstos pueden ser analizados desde la acción de los actores locales, como vías para conseguir lo que posteriormente Olson (1982) denominará como un beneficio o un bien público, ya sea de carácter individual o colectivo.

Desde esta óptica, el interés colectivo se expresó en el resguardo que quiso hacer la movilización civil de las localidades del municipio de Guadalcázar frente a lo que percibieron como una amenaza a la salud de sus habitantes, a sus fuentes de captación y utilización de agua y por el posible deterioro de su medio ambiente.

⁴¹ En este sentido, plantea el plebiscito como un proceso en el cual los individuos pueden votar individualmente o mediante discusiones públicas que lleven a las personas a encontrar intereses mutuos luego de integrar (y no sólo agregar) puntos de vista. El autor diferencia entre el *general will* o bien común al que se llega mediante determinados procedimientos políticos y el *will of all* o simple suma de los intereses particulares (Rousseau, 1997:54).

Tanto la comunidad como las autoridades municipales de Guadalcázar reclamaron que sus suelos habían sido dañados desde que comenzó la empresa COTERIN a recibir residuos peligrosos, dejados sin almacenar y a la intemperie durante siete meses, y en el municipio asociaron el aumento de defunciones por malformaciones congénitas relacionadas con el tubo neural con este mismo almacenamiento de residuos industriales peligrosos.

Algunos artículos sobre “la tragedia de los comunes” simbolizan la degradación del medio ambiente cuando muchos individuos o, en este caso de estudio, implicaciones previas incidieron en la sobreexplotación o utilización de un recurso escaso de uso común.⁴² Lo interesante es explicar cómo las comunidades de individuos optan por diversos caminos para gobernar los recursos de uso común.⁴³

Se conoce, por trabajos sobre los efectos de los residuos peligrosos en la salud, que existe una larga lista de actividades y materiales que pueden afectar al ser humano y al medio ambiente y, de acuerdo con el tiempo de exposición, se pueden medir sus consecuencias.⁴⁴

Está implícita la afirmación de que en una población no todas las personas tienen igual probabilidad de enfermar, porque reflejan una diferencia en el nivel de exposición y susceptibilidad a factores causales determinados. Las dependencias federales y estatales concuerdan en que la edad, el periodo latente entre la exposición a contaminantes tóxico-industriales, el desarrollo de cáncer, los abortos o las malformaciones congénitas también se combinan con el déficit nutricional, el alcoholismo y el acceso inadecuado a servicios médicos preventivos y terapéuticos, entre otros factores de alto riesgo.

⁴² Desde Aristóteles se planteaba que era difícil alcanzar el interés común. Hobbes hablaba del hombre en un estado de naturaleza como prototipo de la tragedia de los comunes porque busca su propio bien hasta que se enfrenta a los demás; al igual que Mancur Olson, habla de la dificultad de los individuos de perseguir un bienestar en conjunto.

⁴³ Otras ideas han sido planteadas recientemente por Knoepfel y Nahrath (2006:30), quienes prefieren hablar sobre los Institutional Natural Resource Regimes (INRR), haciendo referencia al complejo panorama de regulaciones formales e informales en que se mueven los individuos.

⁴⁴ En la lista más común de los llamados residuos peligrosos figuran: solventes de pinturas, chatarra de polietileno, sedimentos metálicos, desechos de PVC, escorias de cable, asbestos, residuos automotrices, sedimentos de aguas cloacales, desechos sólidos municipales y hospitalarios, químicos, de computadoras; plaguicidas, residuos de mercurio o cobre, baterías usadas y desperdicios de plomo. Se refiere a todos aquellos desechos de procesos industriales que presentan alguna de las siguientes características: corrosividad, explosividad, radioactividad, toxicidad o inflamabilidad.

El periodo de latencia entre la exposición a contaminantes y la presencia de algún efecto como son enfermedades —uno de los argumentos centrales de la población de localidades de Guadalcázar— es muy variable. Para emitir una hipótesis acerca del factor de riesgo y la ocurrencia de la enfermedad habría que medir el factor de riesgo (confinamiento o deshechos a la intemperie), en poblaciones diferentes y comparar la incidencia de una enfermedad particular (estudio de correlación). Una limitante cabe destacar: cuando un factor de riesgo sospechoso y la ocurrencia de la enfermedad aparecen se relacionan en el nivel población, pero no en el nivel de un individuo (falacia ecológica).⁴⁵

Para puntualizar sobre el caso de estudio que aquí se presenta, podemos afirmar que entre los incentivos selectivos destacó la sospecha de que los intereses empresariales en el sitio de La Pedrera, donde se ubicó el lugar del confinamiento, no propondrían mejoras, ni la apertura de fuentes de empleo, ni se daría un cambio dentro de las condiciones de vida de la población. Era, por lo tanto, preferible presionar para dar a conocer el verdadero interés que movía a empresarios locales, en un principio, y a inversionistas extranjeros, después, a establecer un proyecto en el que se percibía el avance de importantes obras de infraestructura.

Preocupada la COTERIN por la manifiesta resistencia civil y por el manejo informativo, en el cual, según versiones periodísticas publicadas en el estado (*El Sol de San Luis*, 1992), se había promovido la intervención de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de su Coordinación Estatal y de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP-Facultad de Ingeniería), con el fin de que se efectuara una inspección entre los habitantes de las poblaciones circunvecinas al confinamiento, se supo que se evaluaría el índice de radiación en el predio de La Pedrera para descartar estas opiniones periodísticas.⁴⁶

⁴⁵ Los estudios diseñados para analizar la probabilidad de una relación causa-efecto entre un factor de riesgo y una enfermedad son los estudios de cohorte, de casos y controles, que comprenden observaciones sobre individuos (en Díaz-Barriga, 1996).

⁴⁶ Carta del Ing. Salvador Aldrett León del 18 de mayo de 1992 al Dr. Rodrigo Cruz Cedillo, jefe del Área de Regulación Sanitaria, y al Ing. J. Refugio Acevedo Arroyo, jefe del Área Ciencias de la Tierra, Facultad de Ingeniería de la UASLP.

A las observaciones hechas por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica la empresa COTERIN contestó que realizaría tres modificaciones sustanciales al proyecto, aunque no parecían medidas del todo óptimas, a saber:⁴⁷

1. La inclusión de una báscula para pesaje de los vehículos que entregan los residuos en el confinamiento.
2. La reubicación del Laboratorio de Análisis.
3. La determinación para instalar filtros de carbón activado en los venteos de las celdas para absorber elementos volátiles que podrían emitirse por estos conductos.

Una de las principales manifestaciones de la sociedad civil organizada en pro de los intereses de los pobladores del lugar y en contra del impacto en el medio ambiente la encabezaron habitantes de Los Amoles, de la cabecera municipal de Guadalcázar y de localidades situadas en el entronque de El Huizache, cercanos al sitio. En esta etapa se aliaron con profesionales de la rama de la ecología en el estado, apoyados por Greenpeace México y con la asesoría de la Universidad Autónoma de Guerrero, creando un frente de defensa civil en el estado: Pro San Luis Ecológico.⁴⁸

En suma, en este primer capítulo, nos interesó resaltar cuáles son las principales vertientes de estudio de la teoría institucional, cuáles tendencias interesan rescatar dentro del neoinstitucionalismo actual, así como ir definiendo dos de los principales actores en el conflicto de este proyecto de inversión en San Luis Potosí: los empresarios locales y los actores estatales y locales, inmersos en un periodo de reformas en México, cuyo marco institucional vigente se estaba redefiniendo.

⁴⁷ Carta del Ing. Salvador Aldrett León dirigida al Dr. Sergio Orihuela, director general de Normatividad y Regulación Ecológica, INE, S.L.P., 17 de junio de 1992:1-2.

⁴⁸ Organizados desde 1993; entre ellos, la doctora en ecología Angelina Núñez Galván; la geóloga María Fernanda Campa Uranga, de la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de la Universidad Autónoma de Guerrero; el Ing. Julio Millán Soberanes, consultor ambiental, y el M.C. Fernando Bejarano González, coordinador del Programa de Desechos Peligrosos de Greenpeace México.

CAPÍTULO 2.

INTERESES PRIVADOS Y DERECHOS PÚBLICOS: POBLACIÓN Y SALUD

El municipio de Guadalcázar, en San Luis Potosí, conjuntó la falta de atención de las instituciones de seguridad social con una deficiente alimentación (frijoles, tortillas y chile), factores todos ellos de marginalidad, que incidieron en los estudios de salud del municipio.

Es en este sentido que nos interesa abordar, en este capítulo, el tema de la lógica de la acción colectiva frente a lo que determinados actores, en este caso la población de Guadalcázar y grupos ecologistas estatales y nacionales, percibieron como una afectación de lo que consideraban entonces como bienes públicos. Es así como inicia un periodo de movilizaciones sociales, que habían detectado no sólo desinformación, sino también implicaciones y problemas en torno a la salud y al medio ambiente.

2.1. La lógica de la acción colectiva frente a los bienes públicos

Las formas de acción colectiva son comportamientos y nuevas prácticas colectivas asociadas a cambios en la subjetividad de las sociedades, que surgen y se desarrollan en espacios de frustración o modernización, de resistencia o búsqueda de asimilación o adaptación, pero también en la búsqueda de alternativas a la expansión de la vida moderna en lo económico, político y cultural. La acción colectiva no sólo es consecuencia de las tensiones estructurales o de las disfunciones sistémicas, sino que también tiene su raíz tanto en lo estructural y sistémico como en la cotidianidad de la vida social y en los vínculos originales de la cultura, la historia y la tradición; esto es, en la identidad, o posición de los actores sociales en el espacio social y en sus relaciones con los otros sujetos (Jiménez Solares, en Charry y Massolo, 2007:50-51).⁴⁹ El actuar colectivamente permite alcanzar acuerdos, a través de la acción comunicativa (Hernández y Oyanedel, 2007:70).⁵⁰

⁴⁹ El autor afirma que los nuevos sujetos sociales crean su identidad y sus acciones colectivas en su interacción con otros sujetos y actores sociales, dentro de otras reglas para hacer política y otro marco de sociabilidad, sin la centralidad del Estado, debido a que el modelo neoliberal inicia un proceso de deconstrucción de viejos sujetos y actores, organizaciones sociales e identidades colectivas (2007:57).

⁵⁰ En su artículo "Asociatividad y desarrollo. Para una caracterización del sector asociativo en Chile" (Charry y Massolo, 2007).

En el estudio que nos ocupa, a petición de un grupo de ecologistas locales, se solicitó a la Clínica 41 del IMSS, en el municipio de Cerritos, un informe sobre los municipios afectados con casos de malformaciones congénitas a partir de 1991, un año después de que se abrió la estación de transferencia de residuos tóxicos. Al respecto, se informó que durante 1990 no se tuvo registros; en 1991 hubo cuatro anomalías congénitas; en 1992 cinco, y en 1993 hubo ocho casos de anencefalia. Además de estos casos detectados, se informó que hubo casos anteriores de hidrocefalia, otro de microcefalia, uno de espina bífida, tres de mielomeningocele y uno más de acortamiento de extremidad. Los casos específicos de anencefalia se presentaron en las localidades El Tejocote, El Matorral, Buenavista, San Diego, Charco Cercado, Corcovada, Villa Hidalgo y Cerritos.⁵¹

En lo que respecta a las malformaciones congénitas, se observó que los defectos del tubo neural registrados durante este tiempo dieron un índice porcentual de defunciones mayor a otros municipios: en primer lugar figura la capital potosina y el municipio de Villa de Reyes, Soledad de Graciano Sánchez y Ciudad Valles en la porción de la Huasteca.

El objetivo del estudio llevado a cabo por los Servicios Coordinados de Salud en el Estado permitió establecer las bases para un sistema de vigilancia epidemiológica de “eventos centinela” de daños a la salud asociados con la exposición a contaminantes ambientales (véase en el anexo gráfico la fotografía 7).

En Guadalcázar, los Servicios Coordinados de Salud realizaron estudios preparatorios que comprendieron, además de los certificados de defunción y de registros del sector salud en el estado de San Luis Potosí durante 1993, 1994 y 1995, los siguientes (SSA, 1996a):

- Mortalidad perinatal por malformaciones del sistema nervioso central.
- Defunciones por problemas oncohematológicos.
- Morbilidad por malformaciones del tubo neural.
- Morbilidad por problemas hematooncológicos atendidos en los hospitales Materno-Infantil, Hospital Central y en el General de Zona con Medicina Familiar Número 1 del IMSS.

⁵¹ En memorandum interno al C. Hermilo Méndez Aguilar, regidor de Ecología, del director del H.R. “S” 41 de Cerritos, S.L.P., 10 de febrero de 1994.

De un total de 20 comunidades, se seleccionaron seis mayormente expuestas a contaminación ambiental en el área de influencia del confinamiento, éstas fueron El Huizache, Entronque El Huizache, La Pólvora, Los Amoles, San Juan sin Agua y San José de las Flores, con un total poblacional de 3069 habitantes.

Se delimitó la zona de influencia del confinamiento de acuerdo con su cercanía; de igual forma, la población que había trabajado en el mismo sitio, la circulación de vientos y de corrientes de agua y ubicación de fuentes de agua para consumo humano.

Se asentó que en el sitio de La Pedrera se iniciaron actividades desde noviembre de 1990, en tres celdas en las que se depositaron desechos industriales, desconociendo su composición exacta, aunque con presencia de mercurio, arsénico, cromo, plomo y solventes. Afirmaron que hasta esa fecha se desconocía si los residuos fueron inactivados en forma eficiente o si se mezclaron entre sí en el interior de las celdas confinadas (SSA, 1996a:1).

Sobre el tema de la población del municipio y su salud, los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de San Luis Potosí presentaron el “Panorama epidemiológico de malformaciones congénitas y defectos de tubo neural 1993-1995” (SSA, 1995), donde se destaca que el incremento de la mortalidad por malformaciones congénitas registrado en el estado durante el periodo 1990-1993 no refleja números significativos respecto del municipio de Guadalcázar.

Por lo tanto, en este informe se concluyó que, en el municipio de Guadalcázar para 1990-1993, las defunciones por defectos en el tubo neural fueron de 38.8 por 10 000 nacidos vivos registrados (n.v.r.), en comparación con la tasa nacional de 23.8 por 10 000 n.v.r. En resumen, se consideró que tanto el municipio de Guadalcázar como el estado de San Luis Potosí se encontraban muy por debajo del comportamiento observado en el país, y que el hecho de haberse encontrado problemas en la salud no significaba que hubiera implicaciones graves (SSA, 1995).

Asimismo se concluyó que las deficiencias por defectos del tubo neural encontradas se debían a una carencia multivitamínica de ácido fólico durante el embarazo temprano en las madres. No obstante, en el caso específico de Guadalcázar, la jefa de los Servicios Coordinados informó⁵² que durante 1993 se

⁵² En una carta enviada al Lic. Ramiro Zaragoza García, delegado estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por la Dra. Sofía V. Dauajare Cinta, fechada en San Luis Potosí, el 9 de noviembre de 1994.

registraron dos casos de anencefalia —uno en el Ejido Rancho Cercado y otro en la localidad de Buenavista— y uno más en 1994 —en la comunidad El Aguaje de los García—.

Habría, entonces, que preguntarse si, además del índice sugerido por las defunciones que plantearon los Servicios Coordinados de Salud en el Estado, existen datos adicionales que corroboren el nacimiento y vida de personas con estas deficiencias físicas en el municipio en cuestión que permitan hablar de posibles anomalías físicas en las poblaciones cercanas al confinamiento, o incluso datos obtenidos de estudios médicos aplicados durante y después del periodo de almacenamiento de los residuos a los trabajadores del sitio afectado.

Sin embargo, en otro informe realizado por los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado se confirmó que existían pocos estudios epidemiológicos sobre los daños a la salud causados por la exposición a contaminantes ambientales de este tipo en la población local del sitio del confinamiento.

Los datos estadísticos relativos a problemas de salud asociados con la contaminación ambiental son limitados, por las pocas instituciones del sector, lo poco accesible a la población y porque la especificidad de los padecimientos se presenta en hospitales de concentración localizados fuera del área.

Aunque las frecuencias relativas de abortos y malformaciones congénitas son ligeramente superiores a las encontradas en el estado, considerar que existió en estas poblaciones un mayor problema relacionado con la ocurrencia de abortos y malformaciones congénitas sería riesgoso debido a que no se tomaron en cuenta los diferentes tamaños de las poblaciones estudiadas, los grupos de edad, y no fue posible discriminar la información obtenida por años de ocurrencia.

Otro importante estudio fue el elaborado por Fernando Díaz-Barriga (1996),⁵³ especialista del Departamento de Toxicología de la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, quien encontró algunos problemas en el manejo de los residuos en este sitio, según un estudio hecho a petición del Congreso del Estado. En general, no se detectaron datos que evidenciaran contaminación originada por las sustancias almacenadas en la estación de

⁵³ El monitoreo biológico que realizó este grupo de investigadores de la UASLP fue el que evaluó la exposición de los trabajadores a las sustancias de diversos tipos de compuestos como el plomo, el mercurio, el arsénico y el cadmio. Analizaron el funcionamiento hepático, la función renal y los efectos genotóxicos mediante parámetros de proliferación celular de linfocitos en sangre periférica y exámenes de intercambio de cromátidas hermanas en las mismas células (Díaz-Barriga, 1996:17).

transferencia ni concentración de metales en suelo superficial del sitio. Respecto a los metales en muestras de aire, tanto el plomo como el arsénico estuvieron en el límite de exposición permitido; la contaminación en el sitio no reportó evidencias al respecto y la concentración de metales en muestras de agua fuera del sitio tampoco fue detectada.

En cuanto a los compuestos orgánicos volátiles en muestras de agua fuera del sitio, no se detectaron niveles de contaminación ni en la localidad de Los Amoles ni en las de San Juan sin Agua, Noria del Refugio, La Pólvora, ni en El Huizache. La contaminación detectada del agua se debía a sustancias no provenientes del sitio (flúor, cromo, nitritos y diesel) (véase en el anexo gráfico la fotografía 8).

Sin embargo, sí se detectaron evidencias en los trabajadores del sitio a consecuencia de las condiciones de operación de la estación de transferencia y del riesgo para la salud debido a las siguientes irregularidades:

- Residuos léguídos (aceites), no debieron incluirse en un confinamiento exclusivo de residuos sólidos.
- Tambos sin identificación.
- Corrosión de tambos causada por mantenerlos al aire libre durante la época de lluvias.
- Almacenamiento de material químicamente activo.

Respecto a los indicadores de exposición de los trabajadores a las sustancias químicas, en el caso del plomo y aunque no significativo, se presentó una tendencia hacia valores superiores; en cuanto al mercurio y al cadmio, no se encontraron evidencias de exposición. En general, estos estudios no advirtieron una exposición riesgosa a sustancias químicas, más que en la exposición a los residuos peligrosos por el contacto con la ropa de trabajo. La rotación de los trabajadores que estuvieron en el confinamiento fue alta. Se trató de mano de obra proveniente de zonas aledañas, que fluctuó entre los 22 y los 113 trabajadores, quienes se dedicaron a actividades como manipuladores de recipientes o “tamberos”, albañiles y reforestadores.

Podemos, entonces, inferir que, en materia de población y salud, el interés colectivo se expresó en el resguardo que quiso hacer la movilización civil de las localidades del municipio de Guadalcázar frente a lo que percibieron como una amenaza a la salud de sus habitantes, a sus fuentes de captación y utilización de agua, y por el posible deterioro de su medio ambiente.

En general, la contribución de un individuo en un grupo grande que se beneficia de un bien colectivo no representa una diferencia perceptible. No obstante, si el grupo que se beneficiará de una acción colectiva es suficientemente pequeño y el costo-beneficio de la acción colectiva para el grupo es suficientemente favorable, la acción calculada de los intereses de cada uno puede expresarse a pesar de que no existan, como en algunos casos, incentivos selectivos.

No obstante, Olson (1982) nos habla de lo problemático que es la acción colectiva porque muchas de las veces, al no contar con incentivos selectivos, los resultados que se consiguen no son óptimos (hace referencia al óptimo estándar de Pareto) y/o los resultados conllevan cierta indeterminación. Por esto, en ausencia de este tipo de incentivos, la acción del grupo tiende a disminuir.

Sin embargo, estamos de acuerdo con Olson (1982) en que, acerca de los incentivos, la búsqueda del bienestar social no es la motivación primaria para que los individuos emprendan acciones colectivas, diseñen o demanden instituciones al Estado, ya que los resultados a los cuales se puede arribar son inseguros y permeados de incertidumbre, más aún cuando existe falta de información (véase en el anexo gráfico la fotografía 9).

Otros autores, como José Ayala Espino, afirman que el problema de las elecciones colectivas consiste en definir cuál es la base racional para tomar decisiones. Mencionando a Buchanan y Tullock, plantea que la unanimidad o el consenso general acerca de un tema o problema es la base más satisfactoria para la elección. Pero la dificultad de la elección social surge justamente porque no existe unanimidad en la solución de muchos de los problemas sociales (Ayala, 2004:126).

Sin duda alguna, aunque estas visiones de estudio nos permiten avanzar en nuestro conocimiento sobre el mundo político para analizar la problemática relación entre las instituciones y el comportamiento de los individuos, nos deja también entrever que no existe una perspectiva unificada al hablar de esta escuela neoinstitucionalista de pensamiento. Los efectos de las normas y los procedimientos a través de los deseos “agregados” individuales y las decisiones colectivas, ya sea que hablemos de instituciones políticas, asociaciones voluntarias, firmas transnacionales o marcos interpretativos, tienen que delinearse por separado.

Mientras que el institucionalismo sociológico se enfoca en los procesos, esto es, en cómo el contexto institucional mismo crea nuevas instituciones o las reforma, al mismo tiempo le otorga una importancia destacable a las interpretaciones colectivas y a la legitimidad social.

Es por ello que en este trabajo se profundizará en algunos aspectos de la elección racional desde la óptica de esta acción colectiva, ejemplificada por autores como Mancur Olson (1982) y dentro de lo que él entiende como mecanismos de preferencias de determinados actores en un Estado.

A través de los trabajos sobre la acción colectiva y los bienes públicos de este autor es como se puede vincular el proceder individual y el colectivo dentro de una localidad como Guadalcázar, en determinado periodo histórico y en una situación específica de escalamiento del conflicto.

Olson resulta ciertamente pragmático al afirmar que cuando una persona ingresa a una asociación, sea ésta una firma, una organización, un sindicato, o un Estado, se espera un servicio concebido como un “bien público” o “bien colectivo”, que se otorga en beneficio de cada uno de los integrantes del grupo. No obstante, tomando como ejemplo un Estado-nación, al mismo tiempo que éste persigue la protección de un bien común o colectivo, lo combina con una presión a manera de una explotación política o económica, dando lugar a que no existan incentivos individuales voluntarios que apoyen este esfuerzo.⁵⁴

Al hablar de las asociaciones, Harold Laski (en Olson, 1992:16-17) planteaba que éstas existían para satisfacer los propósitos comunes de un grupo de personas. Incluso el mismo Aristóteles afirmaba que las asociaciones políticas son creadas y sostenidas por las ventajas generales que traen consigo. Lo cierto es que se puede suponer que una organización o grupo tiene un interés común, aunque obviamente permanecen también los intereses puramente individuales, diferentes a los de los demás miembros del grupo.

⁵⁴ También Dewey (1993:211) habló sobre lo que consideraba como los bienes (incluso bienes morales) y sobre el sentido o finalidad social de las instituciones frente a la necesidad de liberar y desarrollar las capacidades de los individuos sin preocupación de raza, sexo, clase o situación económica. Esto equivalió a decir que la prueba del valor institucional estaba en el punto de desarrollo que podía lograr en la tarea de educar a cada individuo para alcanzar la plenitud de sus posibilidades. Al respecto aclaró que la prueba suprema de todas las instituciones políticas estaba en la contribución de cada una de ellas al desarrollo acabado de los miembros de la sociedad. De aquí que intentara revertir la tendencia a tratar a la organización como un fin en sí mismo. La sociedad era, frente a lo institucional, un “proceso activo en el que tanto lo individual como lo organizado se encuentra subordinado”.

Al respecto, Olson plantea una distinción cuando afirma que las organizaciones son apoyadas no por el bien colectivo que otorgan, sino porque pueden proveer de incentivos selectivos. A éstos los entiende como beneficios o satisfactores que se aplican a los individuos, ya sea que apoyen o no en la contribución para la obtención de un bien. Lo que sucede con este tipo de incentivos sociales selectivos es que tienen gran impacto, pero están limitados por la heterogeneidad social y de los grupos que se beneficiarán.

En contraposición, habla en su teoría también de los “incentivos negativos”, cuando pueden convertirse en castigos, como en el caso de los impuestos, cuando una persona frente a la negativa de apoyar para la obtención de un “bien colectivo” es penalizada y obligada a pagar por no haber cumplido con los compromisos fiscales contraídos.⁵⁵

En este sentido, la movilización social en Guadalcázar y las alianzas de diversos grupos sociales dentro y fuera de la entidad pueden explicarse desde esta óptica (véase en el anexo gráfico la fotografía 10), esto es, por la posibilidad de mantener o recibir un incentivo a través de la defensa del sitio en disputa como un lugar públicamente concebido como un bien social. Desde otra perspectiva, este conflicto inicial pudo haber implicado también, con base en una coordinación inicial de incentivos, el haber puesto al descubierto la situación misma del municipio para reestablecerlo dentro de la agenda estatal y nacional.

En este contexto, el mismo Mancur Olson (1992) ha planteado la dificultad de lograr consensos a través de la acción colectiva en grupos sociales cada vez más complejos, así como en la habilidad de los gobiernos centralizados de coordinar acciones estratégicas concretas. Si, como ya se mencionó, se ha alterado la composición de los bienes públicos, nos enfrentamos al hecho de que las aspiraciones sociales dentro de este escenario tampoco pueden verse cumplidas.

Si los miembros de un grupo grande tratan racionalmente de maximizar su bienestar personal, no actuarán para favorecer sus objetivos comunes o de grupo a menos que haya coacción para obligarlos a hacerlo o que se les ofrezca de manera

⁵⁵ Los incentivos selectivos positivos pueden ser las políticas de gastos médicos, facilidades para vivienda, derecho a publicaciones u otros bienes privados aplicados a los trabajadores. También pone el ejemplo de los sindicatos que son apoyados por incentivos selectivos negativos como castigos o aislamiento en caso de incumplimientos (Olson, 2001:20-21).

individual algún incentivo por separado, distinto de la satisfacción del interés común o de grupo, con la condición de que ayuden a soportar los costos o las cargas que implica el logro de los objetivos del grupo (Olson, 1992:12).

Los grupos pequeños pueden proveerse de bienes colectivos precisamente porque no les hace falta recurrir a la coacción ni a otro tipo de estímulos positivos del bien colectivo mismo que se persigue. Es decir, mientras más grande sea el grupo más lejos estará de obtener una provisión óptima de cualquier bien colectivo, por lo que menos se favorecerán sus intereses comunes.⁵⁶

El problemático potencial de la acción colectiva a través de los procesos políticos estatales parece anularse teniendo como mejor canal de respuesta los consensos obtenidos a través de los regímenes multilaterales. Frente a esta disyuntiva, los tomadores de decisiones políticas muchas veces apuestan por la reestructuración del Estado actual con vistas a tener un mejor desempeño futuro frente a un presente en el que la situación del Estado está comprometida entre asociaciones civiles, asociaciones de empresas y actores locales no del todo autónomos. Si el Estado es además depositario de la identidad social o de la identidad nacional, la coherencia de su estructura de poder está gravemente amenazada.

Esto no quiere decir que la acción colectiva basada en el Estado no pueda continuar con el manejo y la consecución de estos bienes específicos, sino que no prioriza ser responsable directo de la garantía del bienestar de su población, dedicándose en mayor medida a la promoción de actividades económicas dentro y fuera de sus fronteras. En este contexto, su acción colectiva no puede ser más que algo en extremo heterogéneo o poco coordinado.

Cuando los vínculos sociales se debilitan y el Estado comienza a languidecer, cuando se establecen los intereses particulares sobre los del bien común del pueblo, entonces se altera el interés común y la unanimidad desaparece. Las verdaderas preferencias de los individuos no serán las expresadas a través del comportamiento particular, sino del establecimiento de normas para juzgar los procesos políticos y sus resultados, y será en este momento cuando estos procedimientos ayudarán (o no) a definir parámetros de justicia sustantiva.

⁵⁶ Además, Olson (1992:52) plantea que la relación entre las personas en los grupos inclusivos o en los exclusivos será muy diferente en grupos pequeños, ya que la acción de un solo miembro repercutirá en un efecto perceptible para cualquier otro. De aquí que las relaciones individuales también sean significativas, e importantes incluso las formas de organización informales.

2.2. Los bienes públicos y los intereses privados

Haremos un paréntesis para acercarnos a una definición mínima de bienes públicos. Podemos decir que éstos son los satisfactores, servicios o recursos que benefician a toda una población bajo dos características fundamentales: la no rivalidad y la no exclusión (Doucin, 2004). Lo que una sociedad local percibe o concibe como un bien público es una construcción social que, si bien depende de los valores colectivos que pueden evolucionar con el tiempo, definen en un momento determinado los intereses particulares de los miembros de un grupo.

La delimitación precisa de las categorías que rodean el concepto de bien público es una cuestión compleja. Autores como Samuelson (1955), Buchanan (1965), Hardin (1968) o Stiglitz (1995) irían introduciendo elementos teóricos, análisis y aportaciones conceptuales. Este último autor, por ejemplo, introdujo el elemento de la presencia de recursos de propiedad común y de libre acceso, los llamados bienes comunales o bienes de propiedad común, que tienen las mismas características de los primeros, sólo que éstos pueden ser sobreexplotados (véase Ayala, 2004).

Incluso, de una misma actividad pueden generarse múltiples *outputs*, algunos de los cuales pueden ser privados, otros puramente públicos y otros impuramente públicos, que son bienes generados por estas actividades y llamados bienes conjuntos. Otros autores, como Pigou (1946) (véase García, 2002), introducen una justificación para la intervención pública en la economía, la corrección de las externalidades, en que las acciones de un productor o consumidor afectan las funciones de producción o utilidad de otros agentes.

Aunque, como plantean Talcott y Parsons (en Olson, 1992:28), en muchas sociedades primitivas el parentesco, mediante los lazos de consanguinidad, fue la base de la estructura social, una vez que las sociedades fueron desarrollándose surgieron nuevas asociaciones que asumieron algunas de las funciones que la familia había desempeñado anteriormente.

Si bien es cierto que el debate actual sobre la problemática en torno a los bienes públicos puede apelar a una mayor intervención del multilateralismo, es decir, a una mayor interacción de las acciones de cooperación internacional, otra vertiente pugna también por reconocer como actores de la cooperación descentralizada a los poderes públicos locales, las ONG, los sindicatos, las organizaciones de jóvenes y mujeres y las instituciones de investigación, entre otros.

Los procesos de gestión de los bienes públicos regionales o locales demandan, sin lugar a dudas, un esfuerzo por renovar las instituciones de nuestro país, muchas de las normatividades establecidas y los canales de concurrencia entre los diversos actores al interior de los Estados.

Mancur Olson plantea el Estado-nación como la unidad organizacional donde se desenvuelven estos tipos de actividades. No obstante, el neoinstitucionalismo no es ajeno al hecho de que el proceso de globalización ha alterado la forma en que los bienes se presentan, entre otras razones, por la diferenciación en los procesos de producción, la segmentación de los mercados hasta la fragmentación de las mismas capacidades estatales respecto al control político, la estabilización, regulación o promoción de las actividades económicas.⁵⁷

Según los estudios de este autor, entendemos que las transformaciones globales han tenido consecuencias en la lógica de la acción colectiva del Estado y al interior de éste. Al mismo tiempo, las opciones de los actores están determinadas por los cambios en la escala de lo que conciben como sus bienes públicos. Desde esta perspectiva de análisis se vincularán las organizaciones económicas con las estructuras políticas institucionales.

⁵⁷ A pesar de que los bienes públicos son percibidos dentro de los partidos políticos como un fenómeno nacional, una transformación fundamental ha tenido lugar en la estructura de los bienes públicos en la era global actual. Los bienes públicos tradicionales han sido concebidos a través del establecimiento de tres formas: 1) bienes públicos reguladores que protegen los derechos de propiedad (tanto públicos como privados) a través de la abolición de barreras internas, del establecimiento de medidas para una moneda estable, un sistema legal de sanciones, un sistema de protección comercial, etc.; 2) actividades estatales para garantizar los bienes públicos de producción y distribución de los mismos, y 3) la redistribución pública de estos bienes concebidos como públicos, sobre todo aquellos bienes que demandan las clases sociales, los intereses económicos y los partidos políticos (salud, servicios de bienestar, políticas de empleo y protección ambiental, entre otros) (Cerny, 1995).

Como se mencionará en otras ópticas específicas de estudio sobre el caso de Metalclad Co. en Guadalcázar, hay incluso quienes analizan el proceso mismo de internacionalización económica sobre los estados para explicar el impacto que tuvo este fenómeno sobre los intereses de los grupos, sobre las instituciones domésticas y sobre la política gubernamental de los actores en el poder. En este sentido, se puede afirmar que se vieron afectadas las instituciones políticas que optaron por la apertura y que en su momento reestructuraron la normatividad interna con el fin de atraer flujos de capitales para reactivar sectores económicos que fueron claves dentro del proceso de industrialización como el sector manufacturero mayormente productor de residuos industriales.

Según la óptica de análisis de P. Cerny (1995), la globalización también ha tenido un grave impacto en las posibilidades estatales de garantizar una redistribución efectiva de los bienes públicos, sobre todo en cuanto a la protección ambiental. Además, los cambios implementados en la llamada tercera revolución industrial⁵⁸ (en materia de ciencia y tecnología), en materia de manejo y establecimiento de firmas comerciales, en la aparición de mercados financieros transnacionales, así como en la estructura misma del proceso de toma de decisiones, del manejo de la fuerza laboral y de la creciente segmentación de los mercados en una sociedad de consumidores más compleja, ha obligado a replantear los bienes colectivos de la propia nación.

El mismo autor sugiere que el Estado se enfrenta a una crisis tanto en lo que respecta a su eficiencia organizacional como a su legitimidad institucional.⁵⁹ También afirma que en la existencia de diversas dimensiones políticas, las economías de escala manifiestan a través de su acción una mayor eficiencia, garantizando incluso la estabilización, regulación y control de las actividades económicas particulares en sus localidades. De esta forma, la opción de los actores locales tiene consecuencias significativas en el cambio dentro de las estructuras estatales y, en un contexto más amplio, respecto a la evolución política y social de un Estado, incluso respecto a sus relaciones con el exterior.

⁵⁸ Más datos sobre este tema se encuentran en Marcos Kaplan (2000).

⁵⁹ El autor plantea que los efectos globales han delimitado la capacidad estatal de promover el bien colectivo como representante social de una asociación civil estatal (Cerny, 1995:595-599).

Siguiendo los lineamientos de Olson,⁶⁰ Cerny distingue entre bienes públicos y bienes privados en todos los procesos económicos y políticos de un Estado. De hecho, la construcción de una estructura política estatal abogará por la obtención de bienes públicos y verá por la minimización de costos de transacción en la obtención de estos bienes (Cerny, 1995:600).

Recientes estudios han hecho también hincapié en el impacto que está teniendo el desarrollo tecnológico y científico sobre los recursos naturales y humanos, planteando que el concepto *dominio público* debe reinventarse antes de poder salvarlo, por el sinnúmero de intereses y actores implicados.⁶¹

Esto nos lleva a analizar la posibilidad que tienen, o no tienen, los gobiernos municipales y la sociedad civil local como actores de su propio desarrollo en el sentido de poder:

- Defender lo que conciben como bienes públicos locales (salud, medio ambiente).
- Apoyar programas de fortalecimiento municipal para introducir cambios en los modelos de gestión.
- Promover debates sobre las limitaciones en materia de legislación y regulación de competencias.
- Evaluar los resultados de las políticas y programas descentralizados.
- Promocionar el desarrollo económico en su territorio.

Desde este punto de vista y para algunas regiones de México, una nueva alternativa de desarrollo está siendo implementada mediante nuevas formas de acción colectiva con el fin de mejorar las economías locales frente a un mundo internacionalizado y a una gestión pública que muchas veces no parece responder del todo a las necesidades territoriales (De Mattos, Hiernaux y Restrepo,1998:456).

Es así como la capacidad de una estructura institucional verá cómo reconciliar, a mediano o largo plazo, el interés entre los bienes públicos y los bienes privados, dentro de un complejo proceso que envuelve tanto las estructuras políticas

⁶⁰ Cerny (1995) hace referencia al libro de Olson titulado *The Logic of Collective Action*.

⁶¹ Es el caso del trabajo de Charlotte Hess y Elinor Ostrom (2003:11), quienes plantean que los *commons* son espacios públicos de acceso abierto para todos o son vistos como partes de nuestro mundo, cuya conceptualización debe distinguirse de los regímenes de propiedad y de los sistemas de recursos.

como económicas en una escala más amplia. De esta manera el Estado adquiere una serie de funciones que no se limitan a un rango, sino que vinculan actividades de tipo social, económico y político. Esta expansión de las funciones del Estado está acompañada por una serie de demandas constitucionales y de gobierno democrático para que puedan encauzar, definir y vigilar el cumplimiento de estas funciones.

Hablando de intereses públicos y privados, cabe mencionar los intereses políticos en juego que coadyuvaron en el desenlace de otros enfrentamientos. Lo cierto es que la mayoría de los bienes colectivos sólo se pueden definir con respecto a algún grupo específico. Unos pueden beneficiar a todo el mundo, otros sólo a unas personas, y se trata principalmente de beneficios comunes o colectivos que son proporcionados por los gobiernos. No obstante, cuando el Estado no responde, la movilización social tiene el fin de manifestar la inconformidad y pedir la protección de un bien determinado como común.⁶²

Pese a que, frente a este escenario, el gobierno central ha perdido parte de su capacidad gestora y articuladora, vemos cómo, sin embargo, sigue controlando muchos de los sistemas de recursos naturales o propiedad común. En este sentido, Elinor Ostrom plantea el concepto de “recursos de uso común” como opciones institucionales locales para resolver el dilema de los comunes.

Los arreglos o acuerdos que se han desarrollado para preservar los recursos de uso común, ya sea a través de agencias del gobierno, de mecanismos comunitarios o por presión externa, llevan a la autora a considerar que mientras algunos individuos se encuentran atrapados en el dilema de los comunes, otros rompen este dilema sin destruir sus propios recursos.

Lo cierto es que, con independencia del tamaño o característica de un grupo, ningún bien colectivo se obtendrá sin algún tipo de coordinación o de organización específica. Duncan Snidal (en Keohane y Ostrom, 1995:47) afirma que la heterogeneidad de los actores inhibe la cooperación tanto al hablar de relaciones internacionales como de recursos de uso común. Aunque la clasificación entre bienes públicos y recursos de uso común es un tanto ambigua, se manejan como

⁶² Aunque es cierto que los Estados u otras organizaciones no siempre proveen de bienes públicos o colectivos, también proporcionan bienes no colectivos o venden esos bienes en el mercado como lo harían las empresas privadas como incentivos para afiliarse (Olson, 1992:24-26).

tipos ideales tanto en el grado de rivalidad como de consumo de recursos, donde éstos últimos pueden ser explotados y consumidos por el hombre afectando a los demás individuos.

Estas diferencias ejemplificadas en el accionar de unos y otros tienen que ver con factores internos al grupo, por la mayor o menor capacidad de disuasión o comunicación dentro de determinado grupo. Existen incluso factores externos que los afectan y que en un momento dado no les permite modificar su propia estructura institucional. Como diría Olson (1992), muchos grupos sufren las perversidades del sistema de incentivos que son resultado de las políticas perseguidas por el gobierno central y son estas condiciones, sugeridas también por Ostrom, partes de las respuestas a por qué algunos individuos no pueden cambiar las situaciones por ellos mismos o por qué otros no persiguen una acción colectiva determinada.⁶³ La autora presenta, desde esta óptica, una teoría sobre la autoorganización y el autogobierno a través de formas de acción colectiva.

En este estudio de caso se analizará la capacidad de los individuos del municipio de Guadalcázar para organizar una acción colectiva con el fin de proveer los bienes públicos locales para el beneficio común, en un momento en que las variables externas y las particularidades del país y de la región se entrecruzaron con la tentación de otros actores como comerciantes, empresarios, funcionarios, políticas y otros que quisieron imponer los propios intereses y oportunismo. Estas situaciones variables también afectan las opciones de búsqueda de los individuos.⁶⁴ Además, no basta con saber si un grupo determinado procurará un bien colectivo, también es necesario determinar si la cantidad del bien colectivo que un grupo pequeño obtendrá tenderá a ser el óptimo de Pareto⁶⁵ para los miembros del grupo en su conjunto, como plantearemos a continuación.

⁶³ Elinor Ostrom (1990:18-21) explica el principio de las instituciones por quienes con éxito manejan los propios recursos de uso común (RUC, en inglés *common pool resources*), en un determinado periodo y cómo éstas pueden afectar los incentivos de los participantes para continuar manejando los propios recursos comunes.

⁶⁴ El oportunismo, definido como *self interest guile*, impone la necesidad de establecer mecanismos de sanción y la adopción de normas de comportamiento, aunque no se reduzca este oportunismo a cero (Ostrom, 1990:36).

⁶⁵ En referencia a estudios sobre distribución de la riqueza del economista italiano Wilfredo Francisco Damaso Pareto. Un óptimo paretiano es una situación en la que nadie puede conseguir un aumento en su utilidad total sin que ello implique disminución en la utilidad de otro.

La situación política del estado de San Luis Potosí fue sumamente inestable desde fines de la década de los ochenta,⁶⁶ lo cual incidió en la actividad de COTERIN en La Pedrera, en el sentido de que esta empresa pudo avanzar en el proceso de almacenamiento sin control directo por parte del nivel estatal.

Diversos acontecimientos en la capital del estado caracterizados por la pugna entre los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la gubernatura del estado llevaron a una escisión entre los propios miembros partidistas. Diversos autores mencionan casos de corrupción en el manejo de la asignación fiscal para obras públicas, desorganización del partido, agravios y violaciones a la autonomía estatal entre 1988 y 1990.

Desde que el gobierno de Florencio Salazar Martínez solicitó licencia y asumió la gubernatura Leopoldino Ortiz Santos (1985-1991) se enmarca el periodo en que comenzaron las irregularidades en el almacenaje de los residuos peligrosos en este predio en el municipio de Guadalcázar.

La postura del gobierno estatal respecto al sitio donde comenzaron a almacenarse los residuos peligrosos se dio a conocer cuando el delegado estatal de la SEDUE en San Luis Potosí, Lic. Miguel García Arteaga, solicitó al entonces gobernador del estado, Lic. Leopoldino Ortiz Santos, su opinión acerca del nombrado “confinamiento controlado”.⁶⁷ Indicó que dicho proyecto debía someterse a la revisión técnica de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, además de someter la Manifestación de Impacto Ambiental a la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología.⁶⁸ La respuesta fue concedida por el Poder Ejecutivo del estado un día más tarde, aprobando la iniciativa de un proyecto de construcción de un Confinamiento Controlado de Residuos Peligrosos con las siguientes condiciones.⁶⁹

⁶⁶ Cronología de gobernadores del estado de San Luis Potosí (1989-1997):

1989, Leopoldino Ortiz Santos.

1991, Fausto Zapata (14 días).

1991-1993 (hasta junio), Gonzalo Martínez Corbalá.

1993 (hasta diciembre), Teófilo Torres Corzo (siete meses).

1994-1997, Horacio Sánchez Unzueta.

1997, Fernando Silva Nieto.

⁶⁷ En el oficio 2164/90 de fecha 22 de noviembre de 1990.

⁶⁸ El INE genera, integra y difunde conocimiento e información a través de investigación científica aplicada para apoyar la política ambiental y la toma de decisiones que promuevan el desarrollo sustentable (www.ine.gob.mx).

⁶⁹ En respuesta, véase el oficio 1474 del 23 de noviembre de 1990.

- Sólo para los residuos provenientes de la entidad.
- Estar alejado de cualquier asentamiento humano.
- Determinar a través de estudios técnicos que no se causaría daño a la ecología ni a la salud de los habitantes.
- Obtener licencia estatal de uso de suelo.

En el oficio 00372 del 18 de febrero de 1991, el director general de Normatividad y Regulación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología (INE) federal, Dr. Sergio E. Orihuela, dirigida al gerente y propietario del confinamiento, dio a conocer que la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales establecía que el predio del confinamiento no se encontraba en área natural protegida, por lo que consideraba viable en ésta la localización del proyecto; solicitó entonces la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Específica; el Estudio de Riesgo en su Modalidad de Análisis Detallado de Riesgo (ADR) y, por último, le indicó que hasta que no fuera autorizada la Manifestación de Impacto Ambiental no podrían iniciarse las obras.⁷⁰

Los problemas subsecuentes a raíz de la autorización del sitio como “estación de transferencia” y al mismo tiempo como “confinamiento controlado de residuos peligrosos” tuvieron que ver, como consta en las cartas entre los empresarios dueños del lugar y las autoridades federales y estatales, con los siguientes factores:

La aprobación de uso de suelo que otorgó la SEDUE federal, a través del Instituto Nacional de Ecología, fue conferida a la empresa meses después de que se habían comenzado a almacenar en el predio denominado La Pedrera, municipio de Guadalcázar, toneladas de residuos peligrosos y residuos a granel (véase en el anexo gráfico la fotografía 11). En la normatividad mexicana de la época no se menciona ni se conoce la implementación de una actividad relacionada con el manejo de residuos peligrosos bajo el nombre de “estación de transferencia”.

⁷⁰ Como se mencionó con anterioridad, las obras ya habían sido iniciadas y se habían recibido toneladas de residuos industriales peligrosos. En Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 1992:163), dirigida al Lic. Patricio Chirinos Calero, secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, y al Lic. Gonzalo Martínez Corbalá, gobernador del estado de San Luis Potosí.

El proyecto como tal no se había dado a conocer ni a la población del estado ni a la del municipio de Guadalcázar. Fue percibido desde un inicio que el funcionamiento del sitio no iba de acuerdo con lo que la empresa había planteado, aunado al interés social de dar facilidades de utilización de agua. Entre otras cosas y hasta este momento, no se había respetado el hecho de que los residuos peligrosos debían provenir directamente de la entidad.

El movimiento social generalizado en Guadalcázar en contra del establecimiento de esta “estación de transferencia” partió, en primer lugar, de la falta de respuesta de la empresa a las demandas sociales, que había prometido satisfacer, en el sentido de explotar vertientes hidrológicas para el uso local de agua en poblaciones circunvecinas que padecían permanentemente de sequía, problema agravado por la falta de desarrollo de opciones laborales en el municipio.

En carta al entonces gobernador del estado de San Luis Potosí, Lic. Leopoldino Ortiz Santos, los presidentes municipales de la Zona Altiplano apoyaron al presidente municipal de Guadalcázar en su oposición a la instalación de un confinamiento de desechos industriales en La Pedrera, por ser éste un proyecto de alto riesgo para la salud física de las personas que habitan en las comunidades circunvecinas, así como para las generaciones futuras.⁷¹

El delegado estatal de la SEDUE comisionó entonces al subdelegado de Ecología en San Luis Potosí, el físico Humberto C. Rodarte Ramón, para que inspeccionara el avance de la obra “Confinamiento Controlado” (véase en el anexo gráfico la fotografía 12).⁷² En el acta de inspección se señala que existen en el sitio: a) barda perimetral de alambre de púas; b) tambores de residuos de diversas empresas sobre el suelo; c) cinco excavaciones de aproximadamente 60 por 40 metros, una de las cuales está recubierta de concreto; d) viveros de 50 por 70 metros; e) avance de 30 por ciento en oficinas; f) almacenaje de residuos desde noviembre de 1991, y g) acceso controlado las 24 horas.

⁷¹ Carta fechada en Guadalcázar el 9 de febrero de 1991, con copia al Congreso del Estado y al delegado de la SEDUE, Miguel García Arteaga.

⁷² En el oficio 0430/91, de fecha 12 de marzo de 1991.

En mayo de 1991, se presentaron lluvias que impactaron en el material almacenado en los contenedores provocando escurrimiento y derrames de residuos (Díaz-Barriga, s.f.a:15), que se creía que podían afectar el arroyo que abastecía a la comunidad de El Huizache, en la zona cercana al confinamiento (véase en el anexo gráfico la fotografía 13).

Mientras esto acontecía en el ámbito político estatal, el entonces encargado de la Delegación Estatal de la SEDUE en San Luis Potosí, el físico Humberto C. Rodarte Ramón, ordenó al Ing. Francisco Enrique Hernández Sánchez practicar otra visita extraordinaria al “Confinamiento de Residuos Industriales” en Guadalcázar, San Luis Potosí, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en el lugar.⁷³

Cuando se llamó a los comicios para nuevo gobernador institucional en 1991, dos figuras políticas asumieron sus candidaturas. Por una parte, había surgido un movimiento social en San Luis y que conformado en partido político, a través del Partido Demócrata Potosino (PDP), resurgió abogando por la “modernización política nacional”. Una vez postulado, logró conciliar intereses del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Frente a este movimiento de oposición, liderado por el Dr. Salvador Nava, el PRI designó como representante en los comicios en el estado a Fausto Zapata Loredó. Una vez que se llevaron a cabo las elecciones gubernamentales del estado de San Luis Potosí en 1991, este movimiento encabezó una caminata hacia el Zócalo de la ciudad de México como protesta y para hacer patente el desconocimiento de las votaciones, que detonó la renuncia del representante priísta como supuesto gobernador por estos comicios.

El PRI nombró por 18 meses a Gonzalo Martínez Corbalá al frente de la gubernatura del estado (1991-1993), quien se ausentó al año para iniciar su propia campaña política. El periodo restante de gobierno quedó al frente de Teófilo Torres Corzo, gobernador interino del estado por siete meses. Con este gobierno surgieron de nuevo las expectativas de los empresarios locales de reabrir el sitio de La Pedrera.

⁷³ Según el oficio 1411-393-269/91 del 8 de agosto de 1991.

Uno de los incentivos que se reconocen en este caso fue la posibilidad de promover el avance del proyecto de inversión con intereses privados, frente a la debilidad institucional estatal. No hay que olvidar que en el proceso de almacenamiento de la empresa COTERIN, éstos pudieron avanzar en este proceso sin control directo por parte del nivel estatal, que se encontraba volcado en un conflicto interno por la gubernatura del estado. Los años entre fines de los ochenta y comienzo de los noventa fueron el escenario en el estado potosino de procesos electorales muy controvertidos. Las fuerzas de oposición contra el gobierno priísta traspasaron los límites de la entidad para manifestar su descontento en una movilización hacia la capital del país que tuvo que ser frenada por el gobierno federal.

Una vertiente de los estudios sobre el institucionalismo destaca que la creación institucional está en realidad inmersa en una serie de juegos de poder en que se ejerce una creación institucional dependiendo de la fuerza de los actores. Por su parte, la génesis institucional para la elección racional es mucho más deductiva y no depende exclusivamente de las particularidades de los actores individuales.

Lo que continúa siendo tema de debate no es sólo el explicar la génesis sino también la permanencia institucional. Por una parte, la visión sociológica lo hace mediante el proceso de reformas institucionales en tanto se opera un cambio o reestructuración y, por la otra, se aprecia un proceso colectivo de interpretación que legitima el proceso. Sin embargo, desde esta óptica pareciera que se deja de lado el hecho de que en la creación o reforma institucional existen también intereses encontrados y en disputa, debido a que actores internos y externos de un gobierno o una institución pueden adoptar en un momento dado nuevas prácticas con incidencias directas en las instituciones.

Respecto a la permanencia institucional, la elección racional afirma que ésta se debe a un proceso de selección competitiva en la que sobreviven las instituciones que proveen de mayores beneficios a ciertos actores relevantes, y es aquí donde podemos puntualizar que en efecto comenzó a promoverse desde las organizaciones políticas internas del país una necesidad de readecuación, entendida también como desregulación, en cuanto a las reglas que imponía el mismo proceso de intercambio global externo.⁷⁴

⁷⁴ Como se puede observar en los trabajos de Krehbiel, se plantea que los comités legislativos dentro del Congreso estadounidense existen porque proveen a sus miembros de beneficios, ya sea de

Se trata de un asunto interesante que plantea esta teoría y tiene que ver con la continuidad de las instituciones en el tiempo; se explica por que traducen patrones generales de comportamiento, ya que la aproximación de cálculo sugiere que las instituciones persisten porque proveen de un cierto equilibrio social. Acerca del estudio de caso que aquí se presenta, podemos afirmar todo lo contrario.

Lo cierto es que la inestabilidad estatal, los intereses de partidos políticos en el estado potosino y la falta de legitimidad institucional promovieron la integración de consensos de grupos sociales en contra de la política estatal y en el interior de las propias localidades como en el caso del municipio de Guadalcázar.

Los incentivos fueron más poderosos que la situación de la falta de bienestar que permanecía como una realidad impostergable pero que daba lugar a un enfrentamiento para reubicar los intereses de determinados actores.

El caso de San Luis Potosí en 1991 no fue el único en que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en México tuvo que reemplazar a los supuestos ganadores de los comicios electorales estatales; algo parecido ocurrió en los estados de Guanajuato y Michoacán. No fue una casualidad que los movimientos de oposición al régimen priísta llevaran a reemplazar a 16 gobernadores al final de su gobierno.⁷⁵

2.3. La recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Fue entonces cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a raíz de las quejas presentadas a esta Comisión por la Unión de Propietarios y Contribuyentes de Servicios Públicos y Unificación Campesina, A. C., del municipio de Guadalcázar, sobre lo que denominaban “tiradero clandestino” en el lugar, presionó para que se le solicitara al coordinador general de Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Lic. Luis Fernando Mares Cossío, un informe sobre este asunto.⁷⁶

intercambios o de acceso a la información, que inciden en la aceptación (o no) de las propuestas legislativas que se discuten (Hall y Taylor, 1996:13).

⁷⁵ Un seguimiento periodístico sobre estos asuntos lo hizo en la prensa estadounidense Tim Golden a través de *The New York Times* durante abril de 1993.

⁷⁶ Mediante el oficio 7198 del 30 de julio de 1991.

Si algo le faltó a la SEDUE de entonces fue la posibilidad de actuar con estrategia, ya que durante el primer año de almacenamiento de residuos se manifestó prácticamente ausente, mientras que las autoridades del municipio de Guadalcázar solicitaron informes técnicos a grupos de académicos de la entidad y a instancias federales tanto de índole académica como relacionada con la posible violación de los derechos humanos de la Unión de Campesinos del lugar.

Una vez que la SEDUE autorizó el sitio para la “estación de transferencia” en La Pedrera, las autoridades locales de la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano iniciaron una serie de inspecciones, que además de determinar las fases de avance del proyecto en el sitio, dieron a conocer el número de empleados y dejaron asentado que se habían estado recibiendo residuos provenientes también del IMSS.

En posteriores inspecciones se detectó que el sitio no tenía autorización para la disposición final de los residuos peligrosos, que no se había presentado la Manifestación de Impacto Ambiental ni el Estudio de Riesgo antes de iniciar el almacenamiento ni las construcciones, ni tenía el informe semestral con la autorización para transportar estos materiales.⁷⁷

Pese a que para el 25 de septiembre de 1991 la SEDUE clausuró las instalaciones operadas por la empresa COTERIN, no se retiraron los residuos ni se tomaron las medidas necesarias para la remediación del sitio. En 1992, los desechos simplemente fueron cubiertos con una capa de tierra. No fue sino hasta agosto de 1994 cuando se instaló una cubierta plástica y de arcilla por orden de la delegación de la Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente (PROFEPA) (Torres, 1997:7).

Después de las supervisiones, en el acta de inspección 240 170 319 del 25 de septiembre de 1991, se solicitó a COTERIN retirar los medicamentos y materiales de curación caducos propiedad del Instituto Mexicano del Seguro Social, y se dio a conocer la clausura temporal de la estación de transferencia (véase en el anexo gráfico la fotografía 14).⁷⁸

⁷⁷ Actas de inspección de la SEDUE del 20 de agosto y del 20 de septiembre de 1991.

⁷⁸ Como hace constar el gerente de la empresa a Humberto Rodarte Ramón, encargado de despacho, en carta recibida por la SEDUE estatal el 30 de septiembre de 1991.

Fue en ese momento cuando esta empresa, por medio de su gerente, hizo llegar a la SEDUE federal la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Específica, acompañada del Estudio de Riesgo en su Modalidad de Análisis Detallado de Riesgo.⁷⁹

La información requerida fue proporcionada meses más tarde, el 3 de septiembre de 1991, por esta Coordinación a la CNDH, mediante un informe gráfico del aspecto físico del lugar, así como un documental sobre el sustento jurídico del caso de La Pedrera. En su escrito de respuesta, el Lic. Luis Fernando Mares Cossío manifestó que luego de haberse efectuado una inspección al predio de La Pedrera por parte del delegado de la SEDUE en el estado, éste informó que no se trataba de un “tiradero clandestino de desechos industriales”, dado que se había autorizado a este lugar como “un confinamiento provisional controlado de desechos peligrosos” y que “estaba en vías de ser aprobada su autorización definitiva” (CNDH, 1992:3).

En este momento, el apelativo de tiradero clandestino dio lugar a una nueva caracterización de los sucesos relativos al predio de La Pedrera. Para la SEDUE estatal era un confinamiento, provisional y controlado, de desechos peligrosos.

Las instancias de autoridad local, en julio de 1991, a solicitud directa de la Presidencia Municipal de Guadalcázar, pidieron al Ing. Sergio Alemán González (1991:37), profesor-investigador de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), la realización de un informe técnico. Después de un reconocimiento geológico que efectuó de la región donde estaba el confinamiento, señaló que era indispensable delimitar las unidades tectónicas, paleográficas y geológicas de un confinamiento, por lo que caracterizó a la zona del predio de La Pedrera como localizada dentro de la unidad paleográfica de edad mesozoica denominada plataforma Valles-San Luis y como no idónea para la instalación de confinamientos o centros de transferencia de residuos peligrosos.

Concluyó, en el informe, que las formaciones del cretácico, por sus características fisicoquímicas, indicaban alta permeabilidad, porosidad, estructuras de disolución; esto es, un marco geológico que descansaba sobre una formación

⁷⁹ Casi un año después de haberse comenzado las obras en el predio. Carta del Ing. Salvador Aldrett León, gerente de COTERIN, al Dr. Sergio Estrada Orihuela, director general de Normatividad y Regulación Ecológica, SEDUE, 7 de octubre de 1991.

impermeable que actuaba como confinante para las aguas subterráneas. De esto se desprendió, en términos geohidrológicos, que los flujos superficiales que se desarrollaban a través del alineamiento de los arroyos, con rumbos predominantes NW-SE, NE-SW y que desembocan con dirección N-S (donde se unían las corrientes principales) ocasionaban: 1) infiltración, ya que abastecían a mantos acuíferos que circulaban en abundancia en el subsuelo y que pasaban por Cerritos, Villa Juárez y Rioverde, y 2) existían enormes posibilidades de que estos acuíferos desembocaran por gravedad en los manantiales reconocidos de la región huasteca. Este primer estudio, llevado a cabo por investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, concluyó que el sitio de “La Pedrera no era el idóneo para la instalación de confinamientos ni centros de transferencia, por los graves riesgos que pudiera presentar en el futuro”.

No hay que olvidar que esta región había sido un importante centro minero en décadas anteriores y que trabajos previos sobre la caracterización de este municipio habían asentado que existía un complejo drenaje subterráneo conductor de grandes volúmenes de agua, originados durante la época de lluvias, y que se precipitaban en las partes altas de la sierra, como quedó demostrado también por la rapidez de infiltración del agua (Urías Rodríguez, 1965: 34).

Lo cierto es que Guadalcázar se convirtió en el síndrome de “no lo quiero en mi traspatio”, pero más aún ejemplificó una serie de irregularidades formales y operativas por el mal manejo de los residuos, de los que se sospechaba que habían generado contaminación de suelo, de aguas superficiales y contaminación de los trabajadores que operaron durante meses en el lugar del confinamiento.

En carta del subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, del 5 de agosto de 1991, al Dr. Jorge Valdez Castellanos, jefe de la Unidad de Audiencias de la Presidencia de la República, se confirmó que se “observa que la empresa no realizó las obras señaladas dentro de los lineamientos técnicos tales como: cercado perimetral, impermeabilización mediante una capa de asfalto, puerta de entrada, canales para captación y conducción de los escurrimientos hacia la fosa de retención, áreas cubiertas, incompatibilidad de los residuos en el almacenamiento, bitácora con movimiento de residuos”, lo que provocaba los siguientes problemas:

“contaminación del suelo, corrientes superficiales, mal aspecto, presencia de malos olores y ante estas deficiencias la población solicitó la negativa del establecimiento, protestando ante las autoridades municipales y estatales, se impidió el acceso a camiones con tambos solicitándose a la SEDUE y a la Secretaría de Salud la clausura del sitio, como solución radical al problema”.

Las reclamaciones sociales mediante diversas instancias de resistencia civil, entre ellas la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lograron que dicha Comisión presentara una importante y completa recomendación, con fecha 19 de febrero de 1992, dirigida al Lic. Gonzalo Martínez Corbalá y al Lic. Patricio Chirinos Calero, gobernador y secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado⁸⁰ (véase en el anexo gráfico la fotografía 15).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contrató los servicios de la empresa Consultores Ambientales Asociados, S. C., a fin de que realizara un estudio técnico del predio de La Pedrera.

El 18 de febrero de 1991, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología solicitó a la empresa la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Específica y el Estudio de Riesgo en su Modalidad Análisis Detallado de Riesgo (ADR), los que tendrían que ser aprobados antes de iniciar la construcción del confinamiento.⁸¹ El 11 de marzo de 1991, a petición de la Delegación Estatal de la SEDUE, la empresa contestó que estaba en vías de contratar los servicios de la empresa CIMASA para la elaboración de la mencionada manifestación. Pero las obras de construcción ya habían sido iniciadas. Con referencia a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que la empresa presentó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ésta cumplió en estructura con las especificaciones que marcaba

⁸⁰ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos intervino, en 1992, con un estudio de recomendación sobre el caso del predio denominado La Pedrera, con base en las facultades concedidas en el artículo 102, apartado B, de la Constitución mexicana, y en los artículos 2° y 5°, fracción VII, del decreto presidencial por el que fue creada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, así como en el acuerdo 2/91 del Consejo de la propia Comisión, que la faculta para conocer de las quejas de carácter ecológico.

⁸¹ La empresa presentó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la Manifestación de Impacto Ambiental el 7 de octubre de 1991. No existe documento que haga constar que la empresa haya entregado el estudio de riesgo en su modalidad Análisis Detallado de Riesgo (ADR) que la SEDUE solicitó; tampoco se dispuso de documentos que avalaran la obtención de la licencia estatal de uso de suelo (CNDH, 1992:170).

la legislación al respecto. Sin embargo, en cuanto a la Descripción de las Operaciones del confinamiento, dicha manifestación fue considerada sólo como descripción teórica de lo que éstas deberían ser si se apegaran estrictamente a las Normas Técnicas Ecológicas.

En octubre de 1991, personal adscrito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó una visita al estado de San Luis Potosí para entrevistarse con el Ing. Leopoldo Stevens Amaro, secretario de la SEDUE estatal, y con el Ing. Ramón Ortiz, director de Ecología de esa misma Secretaría, quienes proporcionaron el Estudio de Impacto Ambiental e hicieron una relación de las empresas que contrataron los servicios de COTERIN. Entrevistaron a los propietarios del confinamiento, los señores Salvador y Guillermo Aldrett León, que también proporcionaron diversos documentos. Fue entonces cuando se efectuó una inspección directa del confinamiento, cuyos resultados fueron hechos públicos, y comprendían los siguientes puntos:

— La zona se encuentra en la región hidrológica número 37 de la cuenca de El Salado, sin salida al mar, con drenaje pobre, escasas aguas superficiales con pequeños arroyos que descienden de las sierras en época de lluvia y desaparecen con rapidez por infiltración y evaporación. La única corriente superficial es el arroyo La Pedrera, de tipo secundario e intermitente, que pasa junto al confinamiento con dirección sureste-noreste hasta un tanque de captación en El Huizache. Existe otro arroyo intermitente llamado Las Vigas que llega hasta el tanque La Pedrera, dentro del predio del confinamiento.⁸²

— No se encontraron, en las muestras investigadas, sustancias químicas contaminantes en el desarrollo de las obras de La Pedrera, ni en el tanque de captación de El Huizache. Sin embargo, el calor, el agua y la falta de “neutralización” adecuada de las sustancias contenidas en los tambos de residuos ocasionaron que éstos sufrieran fisuras, por lo que su contenido se esparció en algunas zonas del área del confinamiento.

⁸² Por lo tanto, no cumplió con la norma que requiere “estar alejado longitudinalmente 500 m a partir del centro del cauce de cualquier corriente superficial, ya sea permanente o intermitente”, y considera como ilegal que una compañía privada haya desviado el cauce de un arroyo (el de Las Vigas), según se indica en la MIA: “y se unió con el del arroyo La Pedrera” (CNDH,1992:23).

— El suelo del área que rodea el confinamiento, según las muestras investigadas, no presentó contaminantes. Se encontraron en la misma área cantidades poco significativas de plomo y arsénico en el aire (CNDH 1992:12).

— Hasta este momento, la estación de transferencia de La Pedrera no había sido una fuente de contaminantes para el área circunvecina ni se habían detectado problemas de salud entre los habitantes.

En esta primera parte de la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedó plasmado como punto significativo el hecho de que, durante las obras del confinamiento, los empresarios del lugar se hayan tomado atribuciones para efectuar una construcción sin previo conocimiento ni consentimiento estatal.⁸³

Lo importante de estas recomendaciones tiene que ver con el estudio de los problemas detectados por la Comisión respecto a lo siguiente:

La empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., no tuvo, a partir del inicio de sus actividades en noviembre de 1990, una situación legal definida en las normas establecidas por la legislación mexicana. Esto se debe a que el 31 de octubre de 1990 la empresa solicitó permiso para operar una “estación temporal de transferencia” y a inicios de noviembre comenzó a recibir residuos industriales, con lo que transgredió la ley.

Parte de los enunciados son contradictorios en los distintos documentos oficiales. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se refiere al confinamiento con diversos términos: estación de transferencia temporal, planta de transferencia de residuos industriales, obra del confinamiento controlado, confinamiento de residuos industriales, confinamiento provisional controlado de residuos peligrosos y tiradero clandestino del que esta Secretaría no tenía ningún conocimiento.⁸⁴

De las evidencias con que contó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, concluyó que la Unión de Propietarios y Contribuyentes de Servicios Públicos y Unificación Campesina, A. C., no fue afectada ni de un modo directo ni indirecto por el Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., denominado La Pedrera.

⁸³ Posteriormente, en la Manifestación del Impacto Ambiental se señala que durante las obras se desvió su cauce y se unió con el del arroyo La Pedrera (CNDH, 1992).

⁸⁴ El permiso temporal para operar la estación de transferencia venció el 14 de febrero de 1991; sin embargo, la empresa no solicitó su prórroga sino hasta el 22 de abril de 1991, dos meses después, lapso en el que continuó recibiendo y acumulando residuos.

No se sabe si se determinó el volumen de residuos recibidos, ya que no existen constancias de registro. Dado que no había laboratorio en la zona, no es posible que se haya comprobado, antes de recibir los residuos, si lo entregado correspondía en efecto a lo acordado entre la empresa y las industrias generadoras.

Los residuos debían ser objeto, antes de salir de la fábrica generadora (y nunca se hizo), de los análisis de pH, sólidos totales, sólidos suspendidos, sólidos volátiles, compuestos orgánicos (no especifica cuáles), contaminantes específicos (no especifica cuáles), punto de ignición, gravedad específica, cenizas, calor de combustión, contenido de agua, análisis termogravimétrico (volatilización de compuestos orgánicos), viscosidad, análisis elemental, metales pesados (no especifica cuáles), compatibilidad química por combinación binaria, punto de ebullición, presión de vapor, densidad de vapores y solubilidad de agua. Algunos de estos análisis deberían repetirse en el confinamiento, antes de descargar el camión, para certificar que los residuos enviados fueran los mismos para los que se contrató el servicio.

Dado que el sitio no estaba considerado todavía como confinamiento no se cubrieron las celdas con material impermeable. Por ello, desde mayo de 1991, el agua de lluvia se percoló al interior de las celdas y, aunque el coeficiente de evaporación de la zona es muy alto, la humedad contribuyó a dañar los tambos confinados. Se desconoce si el diseño del confinamiento fue adecuado, por lo que debe tomarse en cuenta que el sitio puede inundarse en temporadas de lluvias (véase en el anexo gráfico la fotografía 16). Esto es importante para evitar que se contamine el arroyo La Pedrera, que surte al tanque de captación para usos domésticos en El Huizache.

Se especificó que no debería ocurrir corrosión en el interior de los tambos oxidados que se encapsularon, ni es posible señalar en la superficie de las celdas qué se encuentra confinado en ellas, como lo requiere la norma. No cumplió tampoco la norma que indica la necesidad de registrar clave de la celda, nombre y cantidad de los residuos depositados, nombre de las industrias generadoras, fechas de inicio de operación y cierre de la celda e identificación general en el plano del confinamiento.

No consta que el responsable del confinamiento haya realizado el monitoreo a fin de detectar fugas y contaminación, según prevé la norma NTE-CRP-009/89. Aunque el diseño de las celdas, el sistema de venteo y su correspondiente impermeabilización pueden considerarse adecuados, no se contó con planos de la celda tipo para confinar residuos sólidos a granel.

El confinamiento cumple con: área de acceso y espera, cerca perimetral y de seguridad, caseta de vigilancia, pesaje, báscula, área de amortiguamiento con especies arbustivas de la región y caminos. Pero no cumple con las disposiciones sobre un laboratorio para análisis de residuos, área de almacenamiento temporal, ni área de emergencia, drenaje ni señalización; taller de mantenimiento, sala de primeros auxilios, taller de mantenimiento, y no tiene iluminación externa.

Por las deficiencias señaladas arriba durante su operación, la CNDH no permite garantizar que no habrá un impacto ambiental en el futuro. Debido a la incorrecta supervisión por parte de los responsables, existe una elevada probabilidad de un efecto negativo en la salud de los trabajadores, concluyó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Hicieron constar, además, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de San Luis Potosí, que es la autoridad local responsable de los asuntos ecológicos, no tuvo ninguna actuación relevante en el confinamiento debido tal vez a que la legislación local le da competencia en materia de residuos peligrosos a la autoridad federal, y sólo se requiere a la autoridad estatal vigilar y controlar las actividades conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo, es evidente que la SEDUE estatal no cumplió con esta labor de vigilancia y control, y hubo falta de comunicación entre las dependencias y retrasos de las respuestas (CNDH, 1992:33).

Frente al marco regulador, Elinor Ostrom prefiere distinguir tres tipos de reglas: las operacionales, las opciones colectivas y las constitucionales, en que los participantes toman decisiones frente a una determinada situación (Hess y Ostrom, 2004:15). Con esto, las autoras no sólo plantean el marco de instituciones formales o informales en que se mueven los individuos, sino que también destacan el papel de la comunicación como un recurso común indispensable.

La CNDH resumió las posturas de otros actores involucrados de la siguiente manera: el Gobierno del Estado contestó oportunamente la solicitud de opinión de la SEDUE federal y expresó con claridad las limitantes para la operación del confinamiento, que la empresa no respetó. EL Congreso del Estado actuó oportunamente al comisionar a la UASLP para realizar el estudio y tuvo una participación activa en la clausura del confinamiento.

De hecho, el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí⁸⁵ certificó que el dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ecología por el que emitieron opiniones y recomendaciones sobre el confinamiento de desechos industriales ubicado en La Pedrera debía turnarse a la SEDUE federal a fin de que ésta determinara más tarde, por ser ámbito de su competencia, la apertura o no del confinamiento.

Conviene destacar que el Congreso de la Unión dictaminó, a través de esta Comisión, que debería existir en el estado de San Luis Potosí un confinamiento industrial para empresas potosinas, bajo la coordinación de la SEDUE federal y estatal, en la que se pudieran recibir residuos del estado, pero puntualizó que no se recibirían residuos provenientes de Estados Unidos ni de tipo radioactivo por parte de ninguna empresa. Por último, en esta etapa, en el dictamen del Congreso estatal, se pedía que se exigiera a la empresa la realización anual de una obra de interés social para el municipio de Guadalcázar, en coordinación con la presidencia municipal, con una participación no menor a los nueve mil salarios mínimos.⁸⁶

La SEDUE federal actuó con algunas deficiencias, ya que otorgó permisos no ajustados a la legislación vigente; hubo falta de comunicación y coordinación entre dichas dependencias; hubo retrasos notables en las respuestas a documentos, y se propició la operación incorrecta y no apegada a la reglamentación vigente de una planta que por sus características podría implicar un alto riesgo ambiental y de salud.

⁸⁵ Formularon reflexiones en apoyo al dictamen: Ing. Joaquín Pozos González, Yolanda Eugenia González Hernández, Lic. Teófilo Torres Corzo y Arturo Tello López. En Dictamen del H. Congreso del Estado, firmado por el oficial mayor, Lic. Alberto A. Ayal Flores, dirigido al Ing. Salvador E. Aldrett León, administrador único del Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., S. L. P., 10 de febrero de 1992.

⁸⁶ En dictamen del H. Congreso del Estado, firmado por el oficial mayor, Lic. Alberto A. Ayal Flores, dirigido al Ing. Salvador E. Aldrett León, administrador único del Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., S. L. P., 10 de febrero de 1992:5-6.

En la literatura legal consultada para la evaluación no existe ninguna indicación sobre el tipo de instalaciones que se requieren para una “estación de transferencia de residuos industriales peligrosos”, ni se menciona la “estación de transferencia” como un tipo de instalación.

Al emitir la SEDUE su autorización también propició que la empresa iniciara la construcción de las celdas, lo que conforme a las disposiciones de otra dependencia de la misma Secretaría no debía ocurrir antes de que se autorizara la Manifestación de Impacto Ambiental.

Tampoco ha sido estructurada una política nacional, afirmó la CNDH, que permita establecer en forma exhaustiva los requerimientos técnicos y jurídicos para la disposición oportuna de los residuos peligrosos generados en el país; fomentar la investigación sobre la tecnología requerida para el análisis, neutralización, reciclamiento y confinamiento controlado de los residuos que genera la industria nacional, y realizar investigaciones sobre los sitios disponibles en el territorio nacional para la instalación de confinamientos que garanticen la salud y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

Por lo tanto, la CNDH recomendó que a la brevedad se definiera la situación legal del Confinamiento Técnico de Residuos Industriales y se especificaran los mecanismos de control mediante los cuales se verificaría en adelante que las operaciones de la empresa se ajusten a la normatividad vigente, haciendo hincapié en que:

- Se iniciara un proceso exhaustivo sobre la detección de los confinamientos de residuos industriales en el estado que no cumplieran con las disposiciones legales vigentes.

- Se realizara un trabajo permanente de información en la entidad sobre los beneficios de los confinamientos de residuos industriales apegados a la legislación vigente.

- Se diera una respuesta a la aceptación de esta recomendación dentro del término de 15 días naturales contados a partir de la fecha de esta notificación, de lo contrario, la CNDH se reservaba el derecho de hacer pública esta recomendación.

Otra opinión expresada cuando comenzaron a hacerse estudios e investigaciones sobre la autorización para la puesta en marcha del confinamiento de La Pedrera, en Guadalcázar, fue la de la Comisión Agraria Mixta en San Luis Potosí, la cual afirmó que el predio propiedad del Ing. Salvador E. Aldrett León se encontraba “fuera del radio legal de afectación al poblado citado” (de los Amoles) y que no presentaba problemas en relación con la solicitud de la segunda ampliación de ejido al poblado de referencia.⁸⁷

Una nueva etapa de estudios y autorizaciones comenzaría después de la importante recomendación expresada en este periodo por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a este sitio, como veremos a continuación.

Es aquí donde cabe mencionar que, mediante una aproximación estratégica, los teóricos de la elección racional explican cómo las instituciones afectan la acción individual en referencia al valor que las funciones institucionales tienen sobre los actores afectados. El institucionalismo de la elección racional, dentro de la ciencia política, ha dado herramientas analíticas desde la “nueva economía de la organización”, que enfatizó la importancia de los derechos de propiedad, de la renta y los costos de transacción en la operación y el desarrollo de las instituciones.⁸⁸

Si las instituciones son obras precisamente humanas, como diría Jhon Dewey (1993),⁸⁹ estarían para satisfacer fundamentalmente este tipo de necesidades. En la influencia recíproca que ejercen con los individuos a través de los distintos niveles de análisis, podemos acercarnos a una visión neoinstitucionalista complementaria a la presentada hasta estos momentos.

Si bien es cierto que quienes aplican este tipo de estudios institucionales se interesan en el análisis de los efectos institucionales y su impacto en la construcción de los intereses, podemos puntualizar que la falta de acción y la debilidad

⁸⁷ En carta del 11 de agosto de 1992 dirigida al Ing. Salvador E. Aldrett León por el secretario de la Comisión Agraria-Mixta, San Luis Potosí, S.L.P., Méx.

⁸⁸ Diversos autores han trabajado desde esta óptica: Moe, Marshall, McCubbins y North, entre otros; posteriormente, han puesto su atención, por ejemplo, en cómo los partidos políticos estructuran sus deliberaciones, en el comportamiento de las coaliciones transnacionales o en la intensidad de los conflictos étnicos. Otros autores como Przeworski, Geddes o Marks han puesto su atención, por ejemplo, en las transiciones democráticas (Hall y Taylor, 1996:11-12).

⁸⁹ Se planteó entonces la posibilidad de la construcción estatal como un producto de la elección del hombre. Sin embargo, los antecedentes de la acción exigen el juicio y la elección característica además de una situación moral (Dewey, 1993:76 y 175).

institucional en el manejo tanto de las autorizaciones como en el control y vigilancia del confinamiento de Guadalcázar motivaron en gran medida el cálculo de oposición racional de grupos y sectores en la población local, estatal y nacional.

No obstante, de acuerdo con Peter Hall, hay dimensiones en la relación entre las instituciones y la acción que no pueden ser del todo modeladas por las teorías de la elección racional (Immergut, 1996:18-19). En este sentido, otros enfoques del institucionalismo como el sociológico le confiere una mayor certeza a las preferencias de los actores mediante el manejo del concepto de identidad o el de los mismos valores culturales.

2.4. Intereses empresariales y acción institucional

Al frente del gobierno del estado de San Luis Potosí y unos días antes de dejar su cargo, el gobernador Teófilo Torres Corzo otorgó la licencia estatal de uso de suelo, luego de la clausura total temporal de la llamada “estación de transferencia”, a favor de la empresa COTERIN, para la operación de un confinamiento en el mismo sitio de La Pedrera, en Guadalcázar. De esta autorización estatal se valió la SEDUE federal para autorizar de nuevo las operaciones de un confinamiento por la misma empresa en este lugar.⁹⁰

Si bien es cierto que tanto el gobierno potosino como la SEDUE de entonces autorizaron el uso de suelo del sitio, a pesar de que ya se habían movilizado toneladas de residuos peligrosos, la empresa no había presentado en tiempo los informes como la Manifestación de Impacto Ambiental y el Estudio de Riesgo, como requisitos previos a la ejecución de las obras, que posteriormente develaron deficiencias técnicas en la operación del sitio.

⁹⁰ Por oficio F.O.O.-DGNA-000 456, del 27 de enero de 1993, la Dirección General de Normatividad Ambiental de la SEDESOL autorizó el derecho de realizar, en los términos manifestados, las obras tendientes a la construcción y operación del confinamiento técnico de residuos industriales, que consistía “en el transporte, estabilización y/o neutralización y disposición final de los residuos en el predio propiedad de la empresa antes descrita. En dicha autorización, el proyecto quedaba sujeto a diversas disposiciones y al cumplimiento de obligaciones en sus diferentes etapas: de preparación del sitio, de construcción, de operación y mantenimiento y por último la etapa de abandono del sitio”. Con estas observaciones, la Secretaría otorgó la licencia estatal de uso de suelo, según el oficio 073/93-1541, para el predio descrito anteriormente. En Carta del Ing. Leopoldo Stevens Amaro, 11 de mayo de 1993:4.

Desde comienzos de 1993, COTERIN mantuvo una comunicación estrecha con las autoridades de la SEDUE, y posteriormente con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a fin de operar el confinamiento controlado y obtener la autorización para el manejo de los residuos industriales peligrosos en el predio de La Pedrera. Se consideró que el proyecto era procedente en los términos en que fue manifestado, y quedó sujeto a realizar obras tendientes a la construcción y operación de un Confinamiento Técnico de Residuos Industriales con capacidad de 100 toneladas por día, por un término de un año, prorrogable a juicio del INE/SEDESOL.⁹¹

Unos meses después, en marzo de 1993, en medio de las gestiones de COTERIN para la reapertura del sitio de La Pedrera, activistas de Greenpeace de México e Inglaterra lograron detener el envío de 532 toneladas de desechos peligrosos que la empresa inglesa Capper Pass, por medio del *broker* belga Jean Goldmith, pretendía introducir en México, bajo la clasificación de “escorias finas de estaño”. El barco tenía como primer destino el puerto de Tampico, Tamaulipas, de donde su cargamento sería transportado más tarde a San Luis Potosí, para que la compañía Metales Potosí produjera soldaduras de estaño. Estos no son los únicos embarques de desechos peligrosos que Metales Potosí había recibido (Greenpeace México, 1993).

Para lograr la reapertura y puesta en marcha del confinamiento, fue presentada al Instituto Nacional de Ecología la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) en su Modalidad Específica y el Estudio de Riesgo en su Modalidad de Análisis Detallado de Riesgo, con fecha 17 de junio de 1993. Se pidió entonces a la empresa que indicara el número de sistemas de captación de lixiviados que existirían en cada celda, el plano especificando cada uno de los drenajes que se iban a instalar, indicar el número de pozos de monitoreo para aguas subterráneas y el desglose diario, mensual y anual de los residuos que podrían manejarse durante los cinco próximos años de recepción. Pidieron las instancias federales en este informe, a completar por la empresa COTERIN, que se anexara “copia de la solicitud de registro de SEDUE que se menciona como registro en trámite”.⁹²

⁹¹ Se pidió el cumplimiento de las disposiciones en la etapa de preparación del sitio, de construcción, de operación, mantenimiento e información adicional solicitada sobre el plan de análisis de residuos, prevención de la contaminación, transporte y modificación del plan original de operación. Carta del Ing. Salvador Aldrett León, director del Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., al Arq. René Altamirano Pérez, director general de Normatividad del INE, SEDESOL, del 2 de febrero de 1993.

⁹² SEDUE, a través de la Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, folio doble, oficio 00632 enviado por el Dr. Sergio Estrada Orihuela para el Ing. Civil Salvador Aldrett León, el 27 de enero de 1993:8.

Cabe hacer notar que esta empresa fue la encargada de proporcionar todos estos datos a la SEDUE sin que mediara un estudio de caso concreto de esta Secretaría.

El 10 de agosto de 1993,⁹³ el Instituto Nacional de Ecología (INE), a través de la Dirección General de Normatividad Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Social, consideró, como ya se mencionó, que el proyecto era procedente en los términos manifestados y quedó sujeto a la construcción y operación de un Confinamiento Técnico de Residuos Industriales con capacidad de 100 toneladas por día, por un término de un año, prorrogable a juicio del INE/SEDESOL. De esta manera el proyecto quedó sujeto a una serie de condiciones que debía cumplir durante las diferentes fases de su actividad.⁹⁴ En un primer lugar, el derecho de realizar, en los términos dispuestos, las obras tendientes a la construcción y operación de un confinamiento técnico de residuos industriales, exceptuando las materias primas, materiales reciclables o reusables.

En cuanto a la normatividad, se especificó que la COTERIN debería sujetarse a los apartados correspondientes a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, Suelo y Agua, así como en lo referente a materiales y residuos peligrosos.

Cuando se iniciaron los trabajos de la auditoría, ya estaban construidas algunas instalaciones. La empresa estaba convencida de que las autorizaciones federales eran necesarias y suficientes. No obstante, el Ayuntamiento de Guadalcázar no había emitido las licencias de construcción y de operación necesarias (véase en el anexo gráfico la fotografía 17).

Debido a que la categoría de individuos que se beneficiarán de un bien colectivo es socialmente heterogénea, la interacción social requerida para los incentivos selectivos, definidos como mayormente valorados en términos de las

⁹³ Se pidió cumplir con las disposiciones en la etapa de preparación del sitio, de construcción, de operación, mantenimiento e información adicional solicitada sobre plan de análisis de residuos, prevención de la contaminación, transporte y modificación del plan original de operación. En carta del Arq. René Altamirano Pérez, director general de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, SEDUE, a COTERIN, S. A. de C. V. Autorización 24-17-PS-VII-01-93, Ciudad de México, 10 de agosto de 1993:1-2.

⁹⁴ Oficio 000456 enviado por el Arq. René Altamirano Pérez al Ing. Salvador Aldrett León, director general de la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, INE, Dirección General de Normatividad Ambiental, SEDESOL, 2 de enero de 1993:2-7.

preferencias de las personas,⁹⁵ muchas veces no puede ser acordada a pesar de que el número de los individuos sea pequeño, porque no se ponen de acuerdo siquiera en lo que corresponderá al tema del bien colectivo. Por lo tanto, se puede afirmar que la heterogeneidad social reduce el consenso, pues existe una diversidad de demandas de bienes colectivos que ponen en aprietos a las propias organizaciones, sean éstas de índole pública o privada. Mayores posibilidades de éxito, por lo tanto, se obtendrán en grupos homogéneos (o más pequeños) porque la homogeneidad, afirma Olson, ayuda a obtener consenso para actuar de acuerdo con intereses determinados en común.⁹⁶ El bien colectivo, a pesar de ser canalizado como un beneficio para todos en un grupo o categoría social determinada, lógicamente debe ser aceptado por consenso.

Al tratar de profundizar en este interés empresarial, que más tarde se convirtió en un proyecto de inversión extranjera en México, no podemos inferir, tanto por la complejidad de los actores como por el lapso de años que se mantuvo esta problemática, ni que los actores involucrados conformaron grupos homogéneos ni que todos persiguieron el mismo fin. Y estamos de acuerdo con Olson (1992) en que determinado beneficio puede ser o no aceptado en su totalidad.

Para el gobierno mexicano y sus delegaciones, en los ámbitos federal y estatal, el proyecto respondía en parte a la problemática generalizada sobre la generación de residuos de las industrias mayormente exportadoras del país en un marco de regulación caracterizado por el centralismo y la excesiva generalidad en los postulados sobre el manejo de la normatividad ambiental.

Quedó plasmada la necesidad de que para el traslado de los residuos de la industria generadora al sitio de su disposición, COTERIN debía apearse a las normas y disposiciones que al respecto dictaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ajustándose al Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, publicado el 7 de abril de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

⁹⁵ Incluso la movilización de las personas no se logra siquiera aplicando sanciones. Estos incentivos pueden ser de tipo económico, de prestigio, morales, de respeto, amistad, de tipo social, o psicológicos como los implementados a través de la presión de los medios de comunicación masiva (Olson, 1992:61 y 73).

⁹⁶ Diferencias en tamaño explican la posibilidad de lograr una mayor organización de grupos pequeños, además de que obtendrán como resultado de una acción colectiva un resultado per cápita aún mayor (Olson, 1992:24-25 y 33).

Se especificó, en el documento, que la vegetación que sería removida debería ser reubicada en las áreas destinadas a la reforestación, asimismo que se tendría que definir las áreas de amortiguamiento dentro de los límites del predio. La SEDESOL autorizaría entonces el abandono de las instalaciones del confinamiento, con base en el resultado de los muestreos realizados en dichas instalaciones y de acuerdo con el calendario de muestreos propuesto por COTERIN. Al respecto, el titular debía obtener autorización por escrito de la Secretaría de Desarrollo Social para realizar cualquier modificación que alterase los términos establecidos en los contenidos de la Manifestación de Impacto Ambiental, el Análisis Detallado de Riesgo y sobre la información adicional presentada (COTERIN, 1993:9).

Para la actividad de almacenamiento temporal y disposición final de residuos peligrosos, la SEDUE, mediante la Subsecretaría de Ecología (Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica), pidió a la COTERIN que recibiera no más de 3043 toneladas mensuales distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro 1. Residuos industriales permitidos para depositar en La Pedrera

1430 ton. Sulfato de calcio y pigmentos
426 ton. Lodos y natas de pintura
243 ton. Lodos de salmuera
152 ton. Polímeros y resinas
122 ton. Piedras y lodos de fundición
122 ton. Lodos con ácido acético
122 ton. Lodos de tratamiento de aguas
91 ton. Silicato de magnesio
61 ton. Residuos de cloruros de benzol
61 ton. Tierras con asbestos
213 ton. Alimentos y medicamentos caducos, pilas alcalinas y telas para filtro

La empresa COTERIN, junto a esta autorización, tendría que contar con una póliza de seguros que cubriera la responsabilidad civil en caso de accidentes y por los daños que pudiera ocasionar al medio ambiente en todas las operaciones que realizara en cuanto a recolección, transporte, almacenamiento y disposición final de residuos, mencionando además que el monto mínimo sería de 2500 nuevos pesos por tonelada de residuos (COTERIN, 1993:2).

Otro aspecto interesante en las recomendaciones adjuntas a esta autorización fue el señalamiento de que sólo se podrían manejar residuos peligrosos de origen nacional, y se prohibió la recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos de bifelinos policlorados, así como de compuestos químicos orgánicos hexaclorados y los no amparados por esta autorización (1993:3).

Además, todas las muestras testigo provenientes del laboratorio tendrían que ser tratadas, confinadas y registradas como si fuera otro residuo industrial peligroso. Se informaría anualmente al Instituto Nacional de Ecología y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para establecer el área de amortiguamiento y refugio de la fauna silvestre dictaminado en el proyecto de la COTERIN, así como en lo referente al programa de cierre del confinamiento. No podrían depositarse residuos peligrosos sin tratamiento o estabilización y se tendrían que monitorear con frecuencia los sistemas de venteo y los lixiviados de las celdas para ser analizados, caracterizados, extraídos, tratados, en aras de ser confinados en la misma celda que los originó.⁹⁷

Llama la atención en estas recomendaciones que no se descartó la posibilidad de que se registrara contaminación de mantos freáticos, por lo que se pidió a la empresa que las aguas pluviales temporales que se precipitaran hacia el área de confinamiento tendrían que ser interceptadas y alejadas del área, mediante canales revestidos de concreto o “zampeados”. Respecto a los lixiviados, por primera ocasión se estableció que deben preverse en el diseño, construcción y operación de las celdas de confinamiento controlado para residuos peligrosos.⁹⁸ Destaca en toda esta información el hecho de que en ningún momento se puntualizó sobre el proceso de remediación de los residuos allí dispuestos anteriores a 1993, fecha en que se autorizó la reapertura, habiéndose detectado algunos indicadores de explosividad y falta de procesamiento de los residuos dispuestos.

⁹⁷ De acuerdo con lo estipulado en el artículo 35 del Reglamento en materia de Residuos Peligrosos; en el artículo 9, fracción X, de la NTE-CRP-010/88, y en los artículos 35, 36 y 37 de la NTE-CRP-011/88, COTERIN debería realizar un monitoreo también de las aguas freáticas, indicando su calidad antes del inicio y durante todo el proceso de operación, así como al Instituto Nacional de Ecología y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para llevar a cabo las medidas de corrección procedentes según el artículo 34 de la NTE-CRP-011/89 al momento de detectar contaminantes.

⁹⁸ De acuerdo con la Norma NTE-CRP-010/88.

Tampoco se planteó un diseño de las celdas de disposición; sólo se hizo referencia a que debería construirse en el área donde existiera material arcilloso, característico del lugar, y a una profundidad no mayor a 5.0 metros.

Se prohibió recibir para confinamiento cualquier material radioactivo, por lo que cada embarque y transporte de materiales tendría que verificarse a través de medidores Geiger (véase en el anexo gráfico la fotografía 18).

A pesar de la idea de que el Estado debe proporcionar un beneficio común o trabajar por el bienestar general, se comprendió que los servicios básicos del Estado benefician a todo el mundo, aunque no hay que olvidar que, desde la óptica marxista, el Estado es también el instrumento a través del cual la clase dirigente domina al resto de las clases oprimidas, o dicho de otra forma, protege los bienes de las clases capitalistas adoptando formas que favorecen a las clases burguesas. Sin embargo, esta óptica marxista no queda explicada del todo, ya que la acción de las “clases sociales”, además de responder a la posesión o no de bienes productivos, dependerá de que se movilicen, de acuerdo con Olson (1992), si existen incentivos económicos individuales para la acción.

Así como estos autores destacan la acción de las clases sociales, otros destacan las implicaciones de otros grupos sociales como los grupos de presión al interior de las sociedades, que expondremos más adelante. David Truman (en Immergut, 1996), por su parte, al referirse a las asociaciones voluntarias, demostró que las presiones de grupos organizados y efectivos surgirán cuando sea necesario, atendiendo a los planteamientos de sociedades más complejas y con necesidades de grupo más numerosas.⁹⁹

En este segundo periodo de autorizaciones, la SEDUE federal, sus dos órganos desconcentrados, el INE y la PROFEPA, y la SEDESOL siguieron más de cerca el nuevo proceso de autorización y monitoreo del proyecto de Guadalcázar, y otorgaron de nuevo a los empresarios de COTERIN una oportunidad de gestión del confinamiento de residuos peligrosos. No obstante, prevaleció la óptica federal como único y legítimo gestor de estos requerimientos.

⁹⁹ Como en el caso de John R. Commons, quien afirmaba que los grupos de presión obligan a hacer las reformas necesarias y son un medio indispensable en algunos países para lograr un orden económico y social racional. Su peso es tal que creía que estos grupos de presión son más representativos del pueblo que las mismas legislaturas con representación territorial (en Olson, 1992:129, 130 y 138).

COTERIN pudo avanzar en el establecimiento de infraestructura en La Pedrera debido, entre otras razones, a la inestabilidad política en el estado de San Luis Potosí durante los primeros años de la década de los noventa, cuando se gestó un movimiento en contra del gobierno central que buscaba vías alternativas a los regímenes políticos priístas. Aunque el gobierno estatal autorizó el uso de suelo del confinamiento, el Ayuntamiento del municipio de Guadalcázar gestó, a través de una acción colectiva que se trató de caracterizar en este capítulo, una serie de alianzas que lo llevó a representar los intereses de las gentes de los poblados cercanos a La Pedrera.

A través de la visión teórica institucionalista se analizan preferencias e intereses de los principales actores de este conflicto estatal. Detectar cuáles son las condiciones en que surgen los actores sociales, la forma en que estos procesos se articulan alrededor de una serie de prioridades, la forma en que se despliegan acciones y la forma en que pueden incidir sobre las políticas públicas es fundamental. De esta forma se configuran las prioridades de la acción colectiva y se expresa una determinada identidad. Por ello se han hecho importantes avances en la gestación de una conciencia social de la salud, de los derechos sociales y culturales fundamentales de los pueblos.¹⁰⁰

Es de suma importancia identificar las prioridades colectivas así como analizar la forma en que se configuran, definen y expresan, entendiendo que no constituyen la agregación directa de las prioridades individuales. Diferenciar las fases de la participación social desde su gestación hasta su articulación en determinadas prácticas, quién las define y cómo se definen.

¹⁰⁰ Mayor información en el artículo de Carlos Cortez Ruiz y Cristina Teresa Penso D'Albenzio, "Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y su colaboración en procesos de participación social de tipo estratégico" (en Charry y Massolo 2007:264-269).

CAPÍTULO 3.

DE COTERIN A METALCLAD CORPORATION

Respecto a cómo surgen y cambian las instituciones ha habido diversas concepciones. Para la elección racional, las funciones de las instituciones se desempeñan mediante una serie de beneficios a tomar en cuenta. Para Hall y Taylor (1996), esta aproximación es valiosa porque puede explicar la persistencia y el origen institucional destacando los beneficios, o no, que puedan desarrollar en su trayectoria.¹⁰¹ Para este tipo de institucionalismo, el de la elección racional, las instituciones se desarrollan en referencia a su eficiencia y los fines de quienes las aceptan. Esto puede llevarnos a analizar este tipo de neoinstitucionalismo desde una visión funcionalista, ya que las instituciones se originan y persisten más por sus funciones o efectos que siguen a su propia existencia.

El proceso de cambio institucional también encierra una serie de reformas o enfrentamientos de intereses entre diversos actores que en un momento dado pueden poner en práctica nuevas formas institucionales. Si se parte de la idea del cálculo estratégico, también pueden vincularse dos o más visiones sobre el institucionalismo, ya que un determinado actor hará referencia a un determinado mundo de valores morales y conocimientos que detonará el proceso de formación o consolidación de las instituciones ya existentes. De esta forma, la cultura y las creencias pueden formar parte de los incentivos institucionales que proveen a los actores como calculadores racionales y explican las interacciones estratégicas dentro de un contexto con significados y símbolos específicos.

La modificación de la propia Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que desde creación como parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 se incluyó en las bases fundamentales para la ejecución adecuada de la política ambiental en México, fue un actor importante desde el inicio de este conflicto.

¹⁰¹ A pesar de este punto de vista, no ahondan en el concepto mismo de beneficios (Hall y Taylor, 1996:19).

Fue en 1994 cuando surgió la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que coordinaría a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y sus dos órganos desconcentrados: el Instituto de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), además de concentrar las atribuciones relacionadas con los recursos forestales, pesqueros, los suelos y con el medio ambiente. Todo esto hizo complejo el actuar institucional, debido a lo variado de su estructura interna de operaciones y a la problemática institucional y sectorial que heredó de administraciones pasadas.¹⁰²

Desde entonces comenzó a tomar relevancia esta institución en términos de la estructura pública federal, teniendo una incidencia en la política pública de desarrollo. Esta constante readecuación de objetivos funcionales institucionales tuvo el propósito de perfeccionar una vinculación más estrecha frente a todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, con el fin de proteger, conservar y aprovechar el medio ambiente. Trató, además, de articular las políticas ambientales coordinando las instancias de la administración pública federal y sus tres órdenes de gobierno, descentralizando las capacidades de gestión local, para fortalecerlas, privilegiando la información, la educación y la capacitación (Delgadillo Macías, 2001:223).

Es por ello que a los cambios administrativos del sexenio de Ernesto Zedillo le siguieron, más tarde, los de la SEMARNAT durante la administración foxista, que han tratado de incorporar de forma más colaborativa la acción institucional de diversas dependencias en materia de manejo de residuos industriales.

Por tal razón, cabe señalar que la postura de la elección racional de los actores puede también modificarse mostrando cómo los actores históricos seleccionan nuevas instituciones con propósitos meramente instrumentales. Otros han ido más lejos al afirmar que las respuestas estratégicas frente a un ambiente institucional en particular pueden dar lugar a visiones del mundo y prácticas organizacionales que condicionen la acción mucho después de que un ambiente institucional haya sido modificado.¹⁰³

¹⁰² Sobresale la protección como función primaria consistente en el resguardo del recurso natural, de un prejuicio, peligro, o el hecho de impedir que las intervenciones humanas causen daños en los elementos bióticos y abióticos del medio ambiente (en "Política y gestión gubernamental: administración en áreas naturales protegidas", de Alejandro Angulo Carrera y José Saúl Córdova Díaz, en Delgadillo Macías, 2001:216-217).

¹⁰³ Esta es la postura de autores como Victoria Hattam, incluidos en el artículo de Peter Hall (1993), quien ha escrito sobre los orígenes de la unión empresarial estadounidense.

Sin embargo, desde esta óptica de estudio, pareciera que se deja de lado el hecho de que en la creación o reforma institucional existen también intereses encontrados y en disputa debido a que actores tanto internos como externos a un gobierno o una institución pueden adoptar, en un momento dado, nuevas prácticas con incidencias directas sobre éstas.

En este capítulo se abordarán los intereses de la empresa estadounidense Metalclad Corporation dentro de San Luis Potosí, la reestructuración de las instituciones mexicanas que tendrían como objetivo el control y vigilancia del medio ambiente, así como todo el proceso de consulta interinstitucional que llevaron a cabo con la finalidad de determinar los problemas de resolución más urgente relativos a la operación de la estación de transferencia en La Pedrera.

3.1. La estrategia económica y política de Metalclad Corporation en México

El 10 de agosto de 1993, pocos días después de que el INE había autorizado a la empresa COTERIN operar un confinamiento controlado sujeto a una serie de condiciones, la empresa Metalclad Co. adquirió la mayor parte del capital de ésta.¹⁰⁴ Fue en un panorama nacional que alentaba la inversión estadounidense directa donde la empresa Metalclad adquirió 94 por ciento de las acciones de la COTERIN, y comenzó a operar lo que pretendía ser un gran negocio de manejo de residuos peligrosos en México.

Metalclad Co. es una empresa fundada en Newport Beach, California (Estados Unidos), como pionera en la patente de sistemas para manufacturas, en la instalación de paneles de protección metálicos y en los sistemas de tubería de aislamiento industrial. Mantiene sus funciones en los siguientes rubros:

1° Aplicación de aislante industrial para la retención del calor o del frío, con la finalidad de reducir costos de energía y consumo en el proceso industrial, actividad que ha crecido en los últimos años.

¹⁰⁴ El presidente del INE había condicionado la expedición de la autorización a que Metalclad se comprometiera a comprar COTERIN, según el informe Leaman al embajador de México en Estados Unidos, Lic. Jesús Silva Herzog.

2° Supresión de asbestos industriales. Metalclad remueve asbestos industriales a través de la atención de procesos de emergencia como el control de incendios.

Los esfuerzos por reducir costos se hicieron mediante la consolidación administrativa de sus subsidiarias en Estados Unidos, Metalclad Environmental Contractors (MEC, concesionaria de servicios de remoción de asbestos industriales en trabajos sobre medio ambiente) y Metalclad Insulation Corporation (MIC), con el fin de mejorar el manejo y reducir costos empresariales, y con Metalclad Inc. (ECOMYLC). Para 1992, se reconoció un continuo crecimiento de la empresa, no obstante que a finales de los ochenta Metalclad tuvo pérdidas debido a la baja en la industria de la construcción en general.

3° Procesamiento de basura peligrosa y tóxica, a través de *joint ventures*, mediante la construcción de facilidades de procesamiento de basura tóxica y peligrosa en México.

Los mayores contratistas de los servicios de Metalclad Co. han destacado en el sector de la industria petroquímica. Asuntos referentes al establecimiento de calefones, tanques de almacenamiento, reactores, precipitantes, casas de sacos, ductos, cañón de chimeneas, hornos y secadoras son en los que Metalclad se ha desempeñado. Los contratos los realiza con una capacidad de entre 150 y 450 empleados, sobre todo en el sur de California, en Arizona, Nevada y Washington, en Estados Unidos. Metalclad Corporation había diseñado desde 1990 una estrategia de expansión interesada en adueñarse de 70 por ciento del mercado del manejo de residuos tóxicos en México. Desde enero de 1992, la empresa anunció que, con un grupo de prominentes empresarios mexicanos,¹⁰⁵ crearía una *joint venture* propia que operaría facilidades de procesamiento de basura de las industrias estatales.

El presidente de Metalclad, Grant Kesler, había tenido experiencia trabajando para Enrion Technologies Inc., una compañía de servicios ambientales de Utah que él había cofundado y a través de la cual pensaba operar un proyecto de tratamiento de residuos peligrosos en México. Fue entonces cuando Enrion compró 49 por ciento de Eco Administración, S. A. de C. V., una corporación mexicana establecida con la idea de operar un incinerador de residuos peligrosos en San Luis Potosí. Con acceso a los mercados de capital público, Kesler hizo que Metalclad comprara Enrion a fines de 1991.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Éstos son Jorge Hermosillo Silva y Jaime de la Fuente Mora, ingenieros residentes en San Luis Potosí; José Rodríguez, que residía entonces en MacAllen, Texas, y Javier Campos, abogado residente en Aguascalientes, México.

¹⁰⁶ No obstante, Metalclad, que tenía más de mil millones de dólares en contratos internacionales, nunca había operado dentro de la industria de los residuos peligrosos (Thunderbird, 2001:1-2).

Mediante un ambicioso proyecto de manejo integral de desechos, creó empresas subsidiarias en México como fueron, desde entonces, Ecosistemas Nacionales, S.A. (ECONSA), Ecosistemas del Potosí, S. A. de C. V., también conocida como Eco Administración, S. A. de C. V. (ECOPSA); para consultoría ambiental, CATSA (Consultoría Ambiental Total, S. A., organizada desde 1993), otra subsidiaria más dedicada al reciclaje de residuos peligrosos para combustibles alternos en hornos de cemento; Química Omega, S. A. de C. V., fue adquirida desde mayo de 1994, y Eco-Metalclad Inc., subsidiaria total de Metalclad, también en el mismo año.¹⁰⁷

Los ingresos proyectados por estas *joint ventures* fueron potencialmente más importantes que los ingresos generados por las operaciones de aislamiento y de asbestos.

Metalclad llegó a nombrar al frente de su empresa CATSA al ex subdelegado de la entonces SEDUE en el estado de San Luis Potosí, Humberto Rodarte Ramón, asesor del Instituto Nacional de Ecología (INE), para seleccionar nuevos sitios y tramitar los permisos federales y estatales ante las autoridades; y después lo nombraría asesor de la empresa ECOPSA de La Pedrera.

Los planes de Metalclad incluyeron asimismo una estrategia política; junto a sus consultores, se asesoró por funcionarios mexicanos, quienes presionaron a la compañía para que se vinculara con 20-30 familias mexicanas que dominaban gran parte de la economía nacional. Como parte del acuerdo para obtener los permisos federales, esta empresa prometió un buen manejo y disposición de almacenamiento de estos residuos, como se anunció en una conferencia fronteriza México-Estados Unidos organizada por el entonces secretario de Comercio de Estados Unidos, Ron Brown, y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de México, encabezada por Luis Donaldo Colosio, la cual había conseguido permisos para la operación de este proyecto en San Luis Potosí, como vimos, desde 1993.¹⁰⁸

Metalclad condujo operaciones de tratamiento de basura en México mediante empresas mixtas con Browning-Ferris Industries (BFI),¹⁰⁹ BFI-Omega, a través de la

¹⁰⁷ Se asesoró por diversos consultores incluyendo A. T. Kearney y ICF Kaiser and Raymond James (Thunderbird, 2001:3).

¹⁰⁸ El optimismo de G. Kesler tenía sus razones: un año antes, la entonces SEDUE había permitido sus operaciones así como el apoyo de los funcionarios de estas dependencias, uno de ellos, Luis Donaldo Colosio, que parecía que se perfilaba además como fuerte candidato en la campaña presidencial de 1994 (Thunderbird, 2001:5-6).

¹⁰⁹ Localizada en Houston, Texas. Es una empresa líder en América del Norte, la segunda mayor compañía internacional (después de WMX Technologies), cuyas subsidiarias colectan, transportan,

cual Metalclad colectaba, transportaba y trataba basura en Guadalajara, ciudad de México, Veracruz, Aguascalientes, Tampico y Puebla. Además, exportan bifelinos policlorados a Gran Bretaña para su incineración (Metalclad Co.,1996:8).

En San Luis Potosí, Metalclad planeó la instalación de un incinerador de basura tóxica (residuos peligrosos), en Villela, municipio de Santa María del Río, en 1992. Otros proyectos de expansión anunció Metalclad: la construcción de cuatro instalaciones de tratamiento integral de residuos peligrosos en Guanajuato, Jalisco, Tamaulipas y Veracruz, en estos dos últimos ya había comprado sendos sitios y habían sido garantizados los permisos estatales. Para ello, desde abril de 1992, había creado las empresas Eliminación de Contaminantes Industriales, para operar en Tamaulipas, y Descontaminadora Industrial de Veracruz, para operar en este otro estado.

La estrategia de Metalclad consistía en emular a Chemical Waste Inc., la empresa más grande en el manejo de los residuos peligrosos en Estados Unidos, buscando obtener la autorización oficial para ampliar las instalaciones del confinamiento a cambio de remediar el confinamiento problemático que había dejado COTERIN (Medellín y Nieto-Caraveo, 2001:2).

tratan basura sólida industrial tanto de zonas residenciales como de clientes comerciales, industriales, y basura médica. Está envuelta también en reciclado, en facilidades de reconversión de materia prima y servicios de desechos médicos. Tiene colectores de desechos sólidos en 45 estados y 14 países en el extranjero. El segmento de los reciclados le proporciona 10 por ciento de sus ganancias totales, 20 por ciento por transferencia de basura sólida, mientras las operaciones de desechos médicos equivalen a cinco por ciento de los fondos de la firma.

Comenzó en 1967 a través de la que sería American Refuse Systems, Inc. (ARS), que adquirió intereses en la Browning-Ferris Machinery Company, distribuidora de equipo pesado para la construcción. Ambas compañías formaron la Browning-Ferris Industries (BFI) mediante la compra de compañías en algunas partes del mundo como en Puerto Rico y Canadá.

Cuando adquirieron la Consolidated Fibres Inc. (CFI), una compañía independiente líder en reciclaje de desechos de papel, comenzó sus operaciones de servicios de reciclado. Para 1974, había entrado en España, expandiéndose por cuatro continentes. En 1981 ganó un contrato por ocho años para operar en Maracaibo, Venezuela. En 1984 creó una nueva compañía junto con Air Products and Chemicals Inc., la American Ref-Fuel, para convertir basura en facilidades de energía. Siguió expandiéndose por Australia. En 1986, BFI entró en el negocio de desechos médicos por la compra de la w.D. Bingham, Inc., en el sur de California, y con la Merrimack Valley Medical Service Company Inc., en Massachusetts. Más adelante, comenzó a operar en Holanda con la adquisición de Spitman Holding, B.V., y mediante una *joint venture* con Swire Engineering Ltd. entró en el mercado de Hong-Kong. En 1998 compartió operaciones con SITA, miembro del Suez Lyonnaise des Eaux Group, creando la mayor empresa europea de servicios de basura, con ingresos anuales de cerca de 2.8 mil millones USD.

Más tarde anunciaría que fue seleccionada finalista para manejar una porción de la basura sólida de la ciudad de Nueva York, programa que daría inicio en 2002.

El plan consistía en la instalación de empresas en varias partes del país. Lo cierto es que la empresa era principiante en materia de residuos peligrosos y no tenía experiencia como diseñadora ni operadora de confinamientos controlados. Tenía una imagen inflada y falsa de sí misma a través de la prensa y los boletines a las casas de bolsa, particularmente la Dow Jones y la Nasdaq (Medellín y Nieto-Caraveo, 2001:3).

Según los cálculos de Metalclad, sólo el confinamiento de San Luis Potosí contemplaba a cinco años una inversión de 250 millones de dólares y la generación inmediata de 150 empleos para operación y 250 para construcción (*El Sol de San Luis*, 1994). Se promediaba que podía recibir, durante 25 años, 300 mil toneladas anuales de desechos. El proyecto prometía ganancias de 12.5 millones de dólares en el primer año de operación, según un informe enviado por la empresa a sus accionistas en marzo de 1995, y a esto se añadían sus planes de expansión nacional.

El presidente de la compañía, Grant S. Kesler, afirmaría más adelante que este era un “gran éxito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, con México en específico. Sin embargo, resultó una estrategia empresarial para atraer apresuradamente a accionistas de Estados Unidos y Europa, que permitiera sacar a la empresa de la crisis financiera que la afectaba desde 1990 (véase en el anexo gráfico la fotografía 19).

Al respecto, un análisis financiero de datos de 1989 al 30 de noviembre de 1995 proporcionados por Metalclad Co. a la Securities and Exchange Commission de Washington dio a conocer que la empresa había tenido utilidades hasta 1989 con el negocio de asbestos, pero desde entonces no vislumbraba mejorías sino a través de una nueva planeación estratégica de expansión con un giro hacia el mercado de los residuos peligrosos en México (*El Sol de San Luis*, 1994:2). Sin embargo, el retraso en el inicio de las operaciones provocó la baja de los precios de las acciones de la empresa, de cinco USD, en diciembre de 1991, a cero, en mayo de 1995 (*La Jornada* [México], 1996).

Un año después, la empresa Eco-Metalclad, a través de su subsidiaria Ecosistemas del Potosí, S. A. de C. V., solicitó a la Secretaría de Desarrollo Social (a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) la realización de una auditoría ambiental a las tres celdas ocupadas de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos, propiedad de su subsidiaria mexicana Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (COTERIN).¹¹⁰

Cabe mencionar que una auditoría ambiental,¹¹¹ de acuerdo con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), es un instrumento establecido desde 1992, mediante el cual se espera mejorar el medio ambiente a través de una cultura de desarrollo empresarial ambiental. Éste implica la realización de una evaluación objetiva de los elementos de un sistema para determinar si son adecuados y efectivos para proteger el medio ambiente. El sistema incluye las actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el medio ambiente y las derivadas de las medidas para prevenir o actuar en caso de contingencias o emergencias ambientales, el personal involucrado y los conceptos que los norman y se contienen en documentos aceptados por la empresa. El proceso de la auditoría encierra un Plan de acción que presenta la empresa, reportes de avances trimestrales y un Convenio de cumplimiento entre la empresa y la PROFEPA.

En un primer momento, el gobierno de San Luis Potosí apoyaba la idea de contar con una empresa dedicada a atender la confinación de los residuos peligrosos y, como indicó el entonces secretario de Ecología del Estado, Pedro Medellín Milán, esta empresa era asesorada para que determinara un lugar en realidad idóneo para tal fin porque las autoridades estatales estaban convencidas, ya en 1994, de que Guadalcázar no era un lugar apropiado. Posteriormente, la

¹¹⁰ Se especifica en el documento de la PROFEPA, Resumen Ejecutivo 1994, que Metalclad es una empresa de los Estados Unidos de América, constituida conforme a las leyes de Delaware. Eco-Metalclad Corporation es una empresa también de Estados Unidos constituida conforme a las leyes de Utah. ECO es propiedad de Metalclad, y posee 100 por ciento de las acciones de Ecosistemas Nacionales, S. A. de C. V., sociedad de nacionalidad mexicana. En 1993, ECONSAs compró la sociedad mexicana Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (COTERIN), con el fin de operar una estación de transferencia y confinamiento de residuos peligrosos en el sitio de La Pedrera.

¹¹¹ Pese a que es parte de la normativa, se trata de un compromiso voluntario o que surge de la presión ciudadana; su certificado tiene validez de un año (en <http://profepa.gob.mx> [del 5 de julio de 1999]).

confrontación se agravó cuando el gobernador de San Luis Potosí, Horacio Sánchez Unzueta, acusó a la compañía de planear la importación de residuos peligrosos desde Estados Unidos (Thunderbird, 2001:7).

Sin embargo, la empresa nunca entregó ningún documento al estado de San Luis Potosí, ni efectuó estudios sobre sitios alternos para el establecimiento de otro confinamiento. Daba siempre la impresión de que estaba en pláticas preliminares con el gobierno del estado y que no requería de ninguna documentación. El Instituto Nacional de Ecología nunca respondió, oficial o extraoficialmente, a la petición de reconsiderar la autorización tanto de las autoridades estatales como locales de San Luis Potosí (Costero, 1999).

En el conflicto contra Metalclad, en Guadalcázar, las presiones ejercidas en los últimos años por la empresa para lograr la reapertura del sitio, así como la actitud de legisladores estadounidenses que manifestaron su inconformidad con el entonces embajador de México en Washington, fueron una clara muestra de las tensiones que pueden operar en determinado marco institucional.

No obstante, el proceso a través del cual se dieron las autorizaciones en los tres niveles de gobierno distó mucho de reflejar un proceso de coordinación o colaboración conjunta. En los últimos años del conflicto, el interés por que fluyera el capital de inversión de acuerdo con los compromisos contraídos según el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) justificó en el nivel federal las autorizaciones expedidas para la reapertura del sitio.

3.2. De la Auditoría Ambiental al Convenio de Concertación de Acciones

El gobierno federal de Ernesto Zedillo heredó un partido político en desmembramiento. Su sexenio, además de la división interna del prisma nacional, heredó una estrepitosa caída del valor del peso mexicano. A pesar de ello, su administración demostró una óptica más progresista en los temas relacionados con el medio ambiente, como lo demostró poniendo al frente de la entonces SEMARNAP a Julia Carabias, quien tenía experiencia en estos asuntos, y propugnó por priorizar la agenda medioambiental de México a través del gobierno federal. Se impulsó parte

de la descentralización de algunas actividades reguladoras, incrementando al mismo tiempo la participación ciudadana. No obstante, inició una campaña pública en apoyo a este proyecto de inversión.

La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), comenzó a desarrollar un Programa Nacional de Auditorías Ambientales a la planta industrial establecida en el país. La empresa Eco-Metalclad, por conducto de su subsidiaria Ecosistemas del Potosí, S. A. de C. V., solicitó voluntariamente a esta Secretaría la auditoría ambiental de las tres celdas ocupadas de la estación de transferencia de residuos peligrosos, propiedad de la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (COTERIN), en el sitio de La Pedrera, mediante además los servicios de la Corporación Radián, S. A. de C. V. Para la supervisión de los trabajos, la PROFEPA designó a la empresa Consultores Técnicos en Impacto Ambiental, S. A. de C. V.¹¹²

El compromiso sería levantar la clausura, en lo cual se trabajó de diciembre de 1994 a marzo de 1995, y negociar las condiciones de limpieza del lugar. La auditoría la realizaron empresas pagadas por Metalclad y fue supervisada por una empresa contratada por la PROFEPA, la cual entregó resultados en diciembre de 1994.

Como bien lo menciona uno de los actores involucrados en este conflicto, se luchó contra el manejo indebido tanto de la empresa como del gobierno federal. No obstante, no se explicaba que la SEDUE tuviera que haber sido obligada a sancionar con la clausura al depósito ilegal y que aun así nunca se hubieran iniciado sanciones contra la empresa COTERIN. Fue claro que el INE emitió sus dictámenes de autorización sin tomar en cuenta ninguno de los factores locales (Medellín, 2002a:5-6).

Lo interesante de este estudio de Corporación Radián y la PROFEPA son los resultados de la Auditoría Ambiental en que de nuevo destacaron los incumplimientos de la empresa COTERIN, de acuerdo con los siguientes puntos:

¹¹² Grant Kesler, presidente de Metalclad, en carta del 17 marzo de 1994, solicitó al Ing. José Luis Calderón Bartheneuf, subprocurador de Auditoría Ambiental de la PROFEPA/SEDESOL, que se les practicara esta supervisión. Los trabajos de campo de la Auditoría se efectuaron del 23 de enero al 15 de febrero de 1995 (PROFEPA/Radián, 1994:2).

— No se contaba con un Programa de Operación para el manejo, pesaje, muestreo, tratamiento y disposición de los residuos peligrosos, que serían trasladados de las tres celdas ocupadas a nuevas celdas de confinamiento.

— COTERIN no contó con los planos de diseño actualizados, memorias de cálculo, bitácoras ni especificaciones con las que se construyeron las celdas de confinamiento ni los sistemas de venteo y pozos de captación de lixiviados. Por ello, no contaba tampoco con un Plan de Remediación para sacar de operación las tres celdas.

— No mantenía un Programa General de Salud en el Trabajo; el personal que participó en la construcción del confinamiento no contaba con un equipo de protección respiratoria ni preventivo.

— No tenía un inventario completo de los residuos almacenados, envasados o a granel, ni registros, datos de identificación, análisis de laboratorio, mediciones de radiaciones ionizantes, estado físico y químico de los residuos peligrosos.¹¹³

— No verificaba la presencia de lixiviados en forma periódica, tampoco los analizaba, no obstante dichos lixiviados contenían sustancias químicas y sus trabajadores no contaban con equipo de protección respiratoria.¹¹⁴

En las tres celdas de confinamiento de residuos peligrosos de la Estación de Transferencia de COTERIN, se hicieron depósitos aproximadamente a cinco metros de profundidad y a 150 metros del cauce del arroyo intermitente La Pedrera, lo que causó, como se demostró en la Auditoría, una evidente contaminación del suelo por metales pesados e hidrocarburos derivados del petróleo, tanto volátiles como halogenados. En dos de las celdas se detectaron niveles de explosividad hasta de 100 por ciento y grados de radioactividad. No se detectó, sin embargo, contaminación del cauce del arroyo de La Pedrera, del estanque de abastecimiento de la comunidad El Huizache ni del cauce de corrientes subterráneas. Se constató que COTERIN no contaba con un Plan de Prevención de Accidentes ni con un Plan de Emergencias para dar respuesta a una situación de contingencia.

¹¹³ Se menciona, en el Resumen Ejecutivo, “que lo anterior complica la detección de áreas afectadas y aumenta el riesgo por reacción química entre los mismos residuos y/o lixiviados” (PROFEPA, 1994:6).

¹¹⁴ Quedó demostrado en la Auditoría Ambiental que en las celdas 1 y 2 los lixiviados presentaban concentraciones de mercurio, y en la celda 3 concentraciones de níquel (PROFEPA, 1994:9).

Las anomalías detectadas como urgentes debían remediarse en un plazo aproximado de seis meses. Se formuló un plan de acción que incluyó las actividades para dar respuesta a los incumplimientos identificados; la implementación de la infraestructura de control iba a tener una duración de 18 meses y un costo aproximado de ocho millones de nuevos pesos (PROFEPA, 1994:10).¹¹⁵

Recomendó, esta Auditoría, desarrollar un Plan de Remediación para sacar de operación las tres celdas que almacenaban 20 mil toneladas de residuos peligrosos, mediante un Plan de Prevención de Accidentes, de un Programa de Capacitación y Adiestramiento, un Programa de Registro e Identificación de residuos peligrosos y un Programa de Mantenimiento con determinados costos de inversión (PROFEPA, 1994:36).

La empresa auditada (Metalclad) se comprometía a presentar a la PROFEPA, para su aprobación, la calendarización de las medidas preventivas y correctivas a realizar de manera mensual, así como a elaborar un reporte final de las obras y actividades efectuadas. Se acordó que la PROFEPA establecería una residencia en las instalaciones del confinamiento con el propósito de realizar acciones de vigilancia y seguimiento por incluso un Comité Técnico-Científico conformado por ciudadanos y académicos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Este caso ilustra, según Greenpeace, cómo se usó la figura de la Auditoría Ambiental, inexistente en el ordenamiento jurídico mexicano vigente, para permitir el levantamiento de los sellos de clausura de las instalaciones de La Pedrera, para que COTERIN-Metalclad pudieran realizar diversas actividades con vistas a la reapertura comercial del lugar. De forma alarmante, una vez publicado el “Convenio para la remediación ambiental en Guadalcázar, San Luis Potosí”, el gobernador constitucional del estado manifestó que desconocía los términos del convenio y que no lo suscribía (Bejarano,1996:5).

Esta Auditoría dejó al descubierto el número de empresas y el origen de los desechos peligrosos depositados en La Pedrera de noviembre de 1990 a mayo de 1991.

¹¹⁵ Sin embargo, el Plan de Acción del Resumen Ejecutivo plantea una serie de recomendaciones de acuerdo con los incumplimientos, a llevarse a cabo en un periodo de cinco años; era la implementación de la infraestructura de control la que tendría una duración de 18 meses, como aquí se menciona.

Cuadro 2. Residuos depositados en La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí

Empresa	Tipo de desecho	Cantidad (ton.)	%
Colorquim	Sedimento de lagunas, lodo de sulfato de calcio y producto químico	7,043.10	34.19
Volkswagen	Tela filtro con rebaba de hierro, lodo de pintura y primer, lodo de fundición, aceite soluble contaminado, lodo del separador de aceites y tierra contaminada con HCl y con aceite	3,159.98	15.34
Polioles	Desechos de polioliol, silicato de magnesio, drenados de polioliol, desperdicio de tamo y producto químico	1,737.73	8.44
Chrysler	Nata de pintura, lubricante soluble sucio, refrigerante sucio	1,523.95	7.40
Celanese	Desechos de ácido acético y ácido anhídrico, anilina, cartón, artículos de asbesto, látex, glicol, residuos de anhídrido dtálico, lodos de aceite y polímero sucio, apresto, aceite sulfonado, hollín, lactama y caprolactama y carbón de agotamiento	1,093.69	5.31
Otros (56 empresas)	Desechos químicos de procesos de producción	6,040.09	29.32
Total (61 empresas)		20,598.55	100

Fuente: Greenpeace México, basado en Auditoría Ambiental a la estación de transferencia de La Pedrera, PROFEPA, Corporación Radián, diciembre de 1994. En la lista aparecen otras muchas industrias.

De acuerdo con la normatividad, hasta este momento se constató el incumplimiento de la COTERIN de 18 normas ambientales en materia de riesgo, de agua, de operación y de manejo de residuos peligrosos, así como en materia de suelo y subsuelo y de seguridad industrial e higiene.¹¹⁶

¹¹⁶ Según los artículos 136, 147, 152 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); artículos 8,12, 14, 15, 19, 25, 33, 34, 35 y 42 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos (RLGEEPARP), NOM-057-ECOL-1993; artículo 122 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y sección 4.2 de la NOM-005-STPS-1993; NOM-055-ECOL-1993, secciones 5.1.2.3 y 5.1.7.1; NOM-058-ECOL-1993, secciones 5, 6 y 7; NOM-056-ECOL-1993, NOM-010-STPS-1993.

Tanto la SEMARNAP como la PROFEPA, junto con COTERIN, llevaron a cabo entonces un Convenio de Concertación de Acciones Resultantes de la Auditoría Ambiental, donde quedaron plasmadas las actividades concernientes a las obras y actividades a realizar mediante un Plan de Acción, con el objetivo de remediar las insuficiencias encontradas en la operación de la estación de transferencia de La Pedrera dadas a conocer por este instrumento ambiental (SEMARNAP, 1995).¹¹⁷

Se preveía que la “empresa auditada”, en este caso Metalclad Corporation, debía comprometerse a realizar las obras y actividades previstas en el Plan de Acción para los próximos tres años. No obstante, llama la atención que en la segunda cláusula de este convenio se determina que la empresa auditada seguiría llevando operaciones comerciales durante un periodo máximo de cinco años (para financiar sus actividades de remediación), así como dar tratamiento y disponer de las toneladas de residuos peligrosos colocados en las tres celdas de la estación ubicadas en el municipio de Guadalcázar (PROFEPA, 1995:4,18). Aún más, existen evidencias de que desde marzo de 1995 la empresa había inaugurado de nuevo el confinamiento para su operación.

Es interesante el planteamiento que hace M. Olson (1982) sobre los incentivos selectivos de las organizaciones que los manejan, ya sean instituciones gubernamentales, empresas privadas o grupos de la sociedad civil, ya que mantienen: 1) autoridad y capacidad para ser coercitivas y 2) tienen una fuente de estímulos positivos que pueden ofrecerles a los miembros de un grupo latente para su manifestación.

Incluso, los grupos no están exentos de algún comportamiento ideológicamente orientado. En este sentido, los tipos de bienes y las externalidades colectivas que surgen, ya sea en las esferas gubernamentales, en empresas privadas o en la sociedad, son muy diversos, como podemos observar en su ámbito y en su escenario. De hecho, el número de problemas que requieren de la acción del gobierno está aumentando y esto implica no sólo que crecen los conflictos, sino además que los propios “indicadores sociales” respecto a un bien (o un mal) colectivo tienden a formar parte de esta importante discusión.¹¹⁸

¹¹⁷ El Convenio tendría una vigencia de 60 meses a partir de noviembre de 1995 (SEMARNAP, 1995).

¹¹⁸ Concretamente habla de que las maquinarias políticas tienen estructuras organizativas masivas, pero no trabajan por bienes colectivos, sino por los beneficios individuales que pueden obtener para sus miembros (Olson, 1992:187).

La PROFEPA, con el propósito de realizar actividades de seguimiento de las operaciones del confinamiento, promovió la creación de un Comité Ciudadano de Supervisión, en que deberían participar hasta quince personas designadas por el Ayuntamiento de Guadalcázar. La empresa se comprometía a emplear mano de obra originaria del municipio para sus actividades, proporcionar un día por semana consulta médica externa gratuita a los habitantes del municipio y a aportar la cantidad de dos nuevos pesos por tonelada de residuos que ingresara al confinamiento para su tratamiento y disposición (PROFEPA, 1995:7).

Se previeron actividades anticipadas a la operación del confinamiento como un plan de emergencia, un programa para el control en el manejo seguro de los combustibles almacenados, control de escurrimientos pluviales para evitar la contaminación del cauce del arroyo de La Pedrera (obras de ingeniería necesarias), un programa de registro e identificación de residuos, un programa de monitoreo de residuos y lixiviados, un programa de seguridad durante la fase de remediación (de las tres celdas) y operación permanente; acondicionamiento de caminos de acceso, un programa de seguridad en el almacenamiento temporal de residuos, un programa de limpieza y control de tambores, un plan de prevención de accidentes, un programa de capacitación y adiestramiento, un programa de salud para la protección del trabajador, un programa para la señalización y comunicación interna, un programa de higiene industrial (véase en el anexo gráfico la fotografía 20).

Las acciones que se realizarían en el inicio de operación del confinamiento, y que concluirían en marzo de 1998, tenían que ver con la apertura de las tres celdas que en la actualidad contienen los residuos, el tratamiento y confinamiento de los residuos obtenidos de las tres celdas y la aprobación de los procedimientos de operación del confinamiento (SEMARNAP, 1995).¹¹⁹

Para el plan de remediación de tres años, se solicitaba a COTERIN, y ésta así convino, la elaboración de un programa integral para las tres celdas, retirar todos los residuos peligrosos y remover los suelos que hubieran sido contaminados por los residuos confinados, a condición de que estas actividades pudieran desarrollarse “simultáneamente con la operación del sitio que ha sido ya autorizado como confinamiento controlado por el INE”.¹²⁰

¹¹⁹ Para ahondar en este asunto véase el Anexo I del Plan de Acción del Convenio de Concertación de Acciones Resultantes de la Auditoría Ambiental, 1995.

¹²⁰ Se esperaba remediar las tres celdas *in situ*, mediante remoción o excavación; se pedía una especial atención en la celda 2 debido a sus contenidos detectados (SEMARNAP, 1995:4).

En el Apéndice II de este Convenio de Concertación (SEMARNAP, 1995) se establece un “Protocolo de aceptación y análisis de residuos” con la información que se debe proveer antes de la aceptación de cualquier residuo para almacenamiento, tratamiento y/o disposición. Llama la atención, en este apartado, que se plantea que el material para el confinamiento no deberá ser inflamable, corrosivo, reactivo; no contener líquidos libres, ni cianuro, ni concentración de fenol; no ser radioactivo, no tener policlorobifenilos (PCB) por arriba de 50 partes por millón (ppm); no ser gas confinado, no ser residuo biológico infeccioso, no producir lixiviados, no contener solventes halogenados que excedan cinco por ciento, ni solventes no-halogenados que excedan diez por ciento (SEMARNAP, 1995:10).¹²¹ Esto significa que se podrían disponer, tratar o confinar residuos industriales, siempre y cuando no tengan características de peligrosidad.

Por último, el Apéndice III estableció un “Programa integral de medidas de seguridad en la planta”, y el Apéndice IV, “Programas anuales de capacitación externa a desarrollar” (SEMARNAP, 1995).

A pesar del interés de concertación y remediación del sitio, persistió la demanda de operación por parte de la empresa y la necesidad de que la operación del confinamiento serviría para financiar todas estas medidas correctivas a aplicarse desde mediados de la década de los noventa.

Sin embargo, este Convenio no fue avalado ni por el municipio ni por el gobierno del estado de San Luis Potosí. Greenpeace México, por su parte, lo declaró como “una promesa de remediación” y no como un Plan detallado de remediación (Greenpeace, 1996b:2).

3.3. Presión ciudadana contra la reapertura del confinamiento de Guadalcázar

Las instituciones, más que determinar los comportamientos, proveen de un contexto para la acción que ayuda a entender por qué los actores persiguen las opciones que realizan. En este sentido, la falta de claridad en la normatividad establecida en cuanto al manejo de los residuos industriales peligrosos, las desiguales atribuciones

¹²¹ Se plantearon también registros de tratamiento y de postratamiento a través de solidificación, neutralización, clorificación, destoxificación, oxidación, mezcla y otros análisis suplementales.

de los diferentes niveles de gobierno en México, así como las características institucionales y jurídicas en las prerrogativas sobre los usos de suelo, nos dejan ver que la propiedad y la tenencia de la tierra siguen siendo el centro del conflicto en las localidades mexicanas frente a los compromisos internacionales que el país adquiere como consecuencia del proceso tanto de liberalización como de diversificación comercial con el exterior.

Al respecto, una de las críticas a la tendencia racionalista es que habría que estudiar más a fondo las consecuencias no deseadas de interacciones estratégicas y el caso del Dilema del Prisionero,¹²² porque no podemos saber del todo acerca de la estructura de una determinada situación sin profundizar más en el contexto institucional previo en que se circunscribió la situación misma. Esto implica considerar que las instituciones no siguen una lógica de equilibrio determinista ni se crean conscientemente, por lo que a través de este estudio de caso podemos aproximarnos a su funcionamiento en un plazo más largo.

Al hablar de que las instituciones construyen intereses nos referimos a reconocer los intereses de un grupo o la legitimidad particular de las protestas. De esta forma, las instituciones proveen “el contexto en el cual los individuos interpretan su propio interés y definen sus preferencias políticas” (Immergut, 1996:23). El panorama del conflicto en Guadalcazar estuvo caracterizado, en mayor medida, por la pugna y la confrontación de intereses de grupos y, en menor medida, de actores individuales.

Lo que sí se reflejó fueron las implicaciones de los actos de determinados actores federales que apoyaron a Metalclad Corporation y su proyecto de inversión, y cuyas autorizaciones los llevaron a enfrentarse con actores principalmente

¹²² En este sentido, tanto las instituciones como las reglas determinan las opciones políticas de los actores, quienes sabiendo los efectos que pueden tener, tratan de optar por mayores beneficios o logros a través de una acción estratégica. Los problemas de las preferencias son resueltos también a través de los modelos de la teoría de juegos. Al respecto, el Dilema del Prisionero ejemplifica, dentro de este marco de ideas, un juego de suma no cero, donde dos prisioneros son interrogados por separado sin saber lo que el otro va a decir. En ausencia de comunicación ninguno confía en el otro, por lo que cada uno, luego de hacer sus cálculos, elige confesar, y con esto se obtiene un resultado altamente desventajoso (un bien menor) pero más seguro, aunque no exprese sus preferencias reales (J. Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:526-527). En los trabajos teóricos de William Riker y sus estudiantes, se esclarece que dependiendo de las reglas del juego, los actores optarán por diferentes opciones, porque estas opciones están estructuradas como las reglas del juego (Immergut, 1996:14).

estatales y locales. Otros grupos estatales como los académicos dieron opiniones técnicas sobre la viabilidad o inviabilidad del lugar del confinamiento, mientras que la postura del gobierno estatal fue en extremo ambivalente. Si bien el neoinstitucionalismo no ahonda en lo que provoca que se le confiera sentido a las motivaciones humanas, como escuela de pensamiento encierra una aportación teórica novedosa en su análisis institucional.

Aproximándose a la teoría de la elección racional, otro aspecto interesante es que sostiene que, como individuos, todos tenemos incentivos para actuar con estrategia, esto es, de una forma que toma en cuenta el efecto de la opción individual en las opciones de los otros, al tiempo en que cierto actuar tiende a ser calculado estratégicamente por las demás personas del grupo. No hay que olvidar que, en esta tendencia del neoinstitucionalismo, la acción de un individuo tiene efectos perceptibles en los intereses y la acción de los demás.

La información y el cálculo, como lo explica Olson (1982), pueden convertirse en sí mismos en un bien colectivo. El autor destaca que, en el caso de los *lobbies*, éstos proveen bienes colectivos a grupos especiales de interés, por lo que su eficiencia está mediada por el conocimiento imperfecto que tiene (de estos grupos) el resto de los ciudadanos. Esto lo lleva a abordar el tema del costo-beneficio del cálculo sobre un bien público, y generalmente cuando el costo de la acción individual para obtener un bien colectivo es pequeño, el resultado puede ser indeterminado, pero si el costo es todavía mayor, la indeterminación tiende a desaparecer.

Lo interesante en la óptica neoinstitucional es que cuando los individuos manifiestan intereses, propósitos u objetivos, sin una acción organizada no pueden avanzar en el interés común o no podrán hacerlo de forma adecuada. Mientras que la marcada acción individual independiente es producto de la coerción y no de su ausencia, el tipo de información manejada puede estimular actividades más coordinadas. La propuesta de solucionar la coordinación constituye en sí misma un dilema colectivo; sin embargo, un grupo autoorganizado debe resolver el problema del *credible commitment* sin un factor externo de coerción (Ostrom, 1990:45).

El verano de 1995 fue uno de los periodos de mayor actividad en ese sentido. Metalclad llevó la queja al embajador mexicano en Estados Unidos, y también al presidente mexicano Ernesto Zedillo. Al mismo tiempo, acudió al cabildeo en el Congreso estadounidense. Los senadores Barbara Boxer y Paul Simon recogieron las quejas de la empresa y solicitaron la intervención del embajador de México en Washington y del embajador estadounidense en México, alegando “la necesidad de que México apoye las provisiones acordadas en el Tratado de Libre Comercio con este país en materia ambiental [...] haciendo hincapié en que este tipo de acciones no estimula a otras compañías estadounidenses a invertir en proyectos similares en México”, al tiempo que “agradece el apoyo que esta oficina pueda brindar para la reapertura del confinamiento de residuos peligrosos de Metalclad”.¹²³

En una carta enviada a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Pro San Luis Ecológico, Greenpeace y organizaciones ambientalistas y sociales del país puntualizaron sobre el riesgo de contaminación atmosférica, de aguas superficiales y profundas dada la filtración en el aluvión por las calizas del valle, destacando la posible contaminación de los mantos acuíferos subterráneos en la región. Asimismo, se manifestaron en contra del informe de la Auditoría Ambiental y solicitaron que no se levantara la clausura de las instalaciones de La Pedrera. Instaron a que la empresa responsable se comprometiera a realizar el proyecto de remediación monitoreado por las comunidades del municipio de Guadalcázar y del estado, solicitando la compensación y atención a las personas afectadas por la exposición a los desechos peligrosos. Asimismo, pidieron que se definiera como política nacional estratégica en materia de residuos peligrosos un Programa Nacional de Reducción de Residuos Industriales.¹²⁴

¹²³ Carta del senador Paul Simon al embajador Jesús Silva Herzog, Washington, D.C., 16 de junio de 1995, donde afirma que Metalclad llevaba invertidos 20 millones USD, que tenía el apoyo de académicos en la materia en el país y en el estado, y que el retraso en la aprobación estatal le causaba pérdidas diarias.

¹²⁴ México, D.F., 15 de junio de 1995, carta dirigida a Julia Carabias Lillo, secretaria de la SEMARNAP.

Los opositores al confinamiento no quedaron satisfechos con los resultados de la Auditoría Ambiental ordenada por la PROFEPA,¹²⁵ por lo que a partir de la inquietud manifestada por las autoridades municipales de Guadalcázar y la propia sociedad civil, la PROFEPA y el Instituto Nacional de Ecología (INE) efectuaron un proceso de consulta interinstitucional.

Esto nos lleva a puntualizar, de acuerdo con la visión neoinstitucionalista, que los incentivos en una sociedad se modificarán según la manera en que se redistribuyan. Al respecto, se habla de la “pérdida de producciones sociales” o del “mal público”, causados por la redistribución misma de los beneficios, haciendo que intereses particulares sobresalgan en determinadas circunstancias. Frente a esto, se puede plantear que hay organizaciones que pudieron encabezar acciones de tipo colectivo sin tener primeramente incentivos para hacer sacrificios respecto a los intereses de toda una sociedad.

Sobre esto, Olson (1982) utiliza como sinónimos los conceptos de organizaciones orientadas a los conflictos sobre la distribución de los ingresos y la salud (no tanto en torno a la producción adicional) y el de los grupos de intereses especiales, coaliciones o cárteles, en que destaca la presencia de grupos que promueven acciones contundentes o *collusive actions*. La postura sobre todo de los empresarios estadounidenses así como de Greenpeace México es un ejemplo de la acción que estos grupos pueden impulsar en la definición de políticas exteriores y en la utilización de los medios de comunicación para la difusión de sus fines, asunto que queda visto en estos acontecimientos.

Otra característica es que su proceso de toma de decisiones es mucho más lento que los de una firma o un individuo, por ejemplo, y en la adopción de nuevas tecnologías, debido a que deben utilizar negociaciones consensuadas o no pasar por alto procedimientos constitucionales establecidos.¹²⁶

¹²⁵ Los resultados de esta Auditoría se presentaron públicamente el 2 de mayo de 1995. Enviaron los resultados de este Dictamen Ciudadano al entonces gobernador del estado de San Luis Potosí (Horacio Sánchez Unzueta), a través de carta de Greenpeace del 28 de junio de 1995, donde anexan sus resultados.

¹²⁶ Para mayor información al respecto véase Olson, 1982:44 y 53. La expresión *consensual bargaining* hace referencia a grupos pequeños que esperan actuar colectivamente sin incentivos

Es interesante notar de qué forma Olson (1982) puntualiza que estos grupos con intereses especiales (o *distributional coalitions*) determinan acciones concretas para reducir la eficiencia de las producciones sociales, para aumentar el ingreso de sus miembros a través de modificaciones en las legislaciones vigentes o por medio de la monopolización de sus intereses.

En una última parte de su trabajo, Olson (1982) cierra, con una visión claramente economista, con una serie de implicaciones respecto a la acción de las coaliciones o grupos de interés conformados en el sentido de que:¹²⁷

1) Las organizaciones o grupos con intereses especiales (*lobbies*) pueden reducir la eficiencia en las sociedades en las que operan dividiendo la vida política al interior de las mismas.

2) Estas organizaciones pueden tener incentivos para promover la eficiencia en sus sociedades, así como incentivos para redistribuir los ingresos entre sus miembros o, por el contrario, en un caso determinado, dejar de hacerlo cuando la cantidad a redistribuir sea a un costo social mayor que el que implicaría repartirlo.

3) Estas coaliciones de grupos de intereses específicos reducen la capacidad de la sociedad para adoptar nuevas tecnologías, relocalizar recursos en respuesta a las cambiantes condiciones y, por lo tanto, influyen reduciendo el índice de crecimiento económico.

4) Estas coaliciones, que son grandes y que triunfan en casos muy exclusivos, tienden a limitar la diversidad de ingresos y valores con que cuentan sus miembros, ya sea influyendo en la política de gobierno o en la fuerza del mercado.

5) El aumento de estas coaliciones o grupos de interés acrecienta la complejidad en materia de regulación, problematiza el desempeño del gobierno y la capacidad para lograr entendimientos, motivando cambios en la dirección de la evolución social.

Desde aquí podemos afirmar que la polarización de visiones entre una organización no gubernamental como Greenpeace México y el apoyo de su sede internacional frente a Metalclad Corporation, no sólo dividió la opinión de los actores

selectivos, pero que mediante la negociación acuerdan una acción conjunta y la forma en que deberán compartirse los resultados finales.

¹²⁷ Una síntesis de estos puntos aparece en Olson, 1982:74.

involucrados en el conflicto, sino que además se establecieron metas concretas de acción a través de grupos de asesores que buscaron desprestigiar las acciones de los opuestos.

El hecho de que determinados países hayan logrado un mayor crecimiento económico nacional se debe, entre otras importantes razones, al incremento del grado de industrialización de las personas, esto es, respecto al grado de incentivos formulados para promover su trabajo y, por lo tanto, el autor hace hincapié en la capacidad que han tenido determinados grupos, organizaciones o instituciones en el desarrollo de sus políticas (económicas) para lograr tal fin (Olson, 1982:81).

Lo cierto es que la manifestación social, por haberse difundido a un grupo relativamente heterogéneo de personas, motivó que las autoridades federales pidieran la asesoría de un sinnúmero de dependencias federales que, más allá de fortalecer un consenso común, dividieron sus puntos de vista acerca de lo que sucedía en Guadalcázar y la viabilidad misma del proyecto.

Para ello, se invitó a que dieran su opinión técnica a diversas instancias sociales y académicas, con base en los trabajos realizados en el sitio de disposición de los residuos industriales peligrosos en La Pedrera: los representantes de la Comisión Nacional del Agua, del Instituto de Ingeniería de la UNAM, la PROFEPA, el INE, el Gobierno del Estado, del Ayuntamiento de Guadalcázar y las organizaciones sociales Pro San Luis Ecológico y Greenpeace de México, A. C., éstos tres últimos en su carácter de asesores de la Presidencia Municipal de Guadalcázar.¹²⁸

El marco de referencia de las reuniones se relacionó con la evaluación técnica del confinamiento de residuos industriales ubicado en el municipio de Guadalcázar y con los temas comprendidos en las siguientes normas:¹²⁹

1. NOM-CRP-004-ECOL/1993. Requisitos que deben cumplir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, exceptuando los residuos radioactivos.

¹²⁸ Esta consulta interinstitucional se llevó a cabo del 19 de junio al 10 de julio de 1995; en ella participaron diversas instancias locales y federales, tanto funcionarios de gobierno como grupos de académicos en México.

¹²⁹ Convocados por la PROFEPA y el INE los días 19-26 de junio y 10 de julio de 1995, donde asistieron además representantes de la Comisión Nacional del Agua, del Gobierno de San Luis Potosí, del Instituto de Ingeniería y del Instituto de Geología, ambos de la UNAM, y de la Universidad de San Luis Potosí.

2. NOM-CRP-005-ECOL/1993. Requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

3. NOM-CRP-006-ECOL/1993. Requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

3.4. Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental

No obstante, los reclamantes (sociedad civil de Guadalcázar y grupos ecologistas) basaron su rechazo en un Dictamen Ciudadano sobre aquella Auditoría, en que subrayaban que el proyecto violaba, entre otras, las especificaciones de la Norma Oficial Mexicana (NOM-CRP-004-ECOL/1993) relativa a la selección del lugar para construir un confinamiento de ese tipo. Este “Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí” (1995) fue realizado por la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de la Universidad Autónoma de Guerrero, con el apoyo de grupos ambientalistas como Greenpeace y Pro San Luis Ecológico, el 28 de junio de 1995.

Al respecto, conviene destacar el punto de vista de algunos autores que plantean que también la construcción de alianzas en el marco de lo local debe ser vista como paradigma de construcción de capital social.¹³⁰

Los estudios geohidrológicos acerca de las corrientes y acuíferos subterráneos del valle de La Pedrera son parciales y discutibles, según afirmaciones recogidas por la geóloga Fernanda Campa y por Julio Millán, ingeniero experto en mecánica de suelos, ambos representantes de Pro San Luis Ecológico, que manifestaron que la “geología del subsuelo profundo está, toda ella de calizas, en espesores enormes, lo que permite sospechar que hay acuíferos sumamente importantes. Toda el agua asociada a las temporadas de lluvias intermitentes y torrenciales se recarga en esta región con acuíferos subterráneos que son una de las fuentes más importantes de los manantiales de la Huasteca” (1995:1).

¹³⁰ Cristina Girardi, “Las ‘alianzas’ en el espacio ‘local’ como paradigma de construcción de capital social” (en Charry y Massolo, 2007:141 y 155). Entiende por alianzas relaciones establecidas entre diversas instituciones en el territorio. Implica una relación horizontal y de cooperación entre socios que trabajan para alcanzar un objetivo común, compartiendo a su vez riesgos.

En este Dictamen se puntualizó, además, que existía riesgo de contaminación atmosférica local y regional, riesgo de afectación de otros recursos ecológicos como flora y fauna, incluso de especies endémicas. Asimismo, que la empresa avanzó en las obras de construcción sin haber realizado esta Auditoría, y acusaron a COTERIN, ahora Ecosistemas del Potosí, de haber actuado de manera ilegal al no haber contado con el permiso de construcción por parte del municipio, haber desviado el cauce del arroyo Las Vigas y no haber atendido las denuncias de contaminación de los predios agrícolas y ganado de los vecinos del lugar. Recomendaron que no se levantara la clausura de este predio, y que (1995:4):

— La empresa Metalclad y su subsidiaria Ecosistemas del Potosí se comprometan, mediante convenio firmado y a la brevedad posible, a realizar el Proyecto de Remediación o limpieza ambiental.

— Se reconozca en el Proyecto de Remediación el pleno derecho a la participación de los representantes y asesores de las comunidades del municipio de Guadalcázar y del estado de San Luis Potosí.

— Que se garanticen los derechos de compensación y atención a la salud de las personas y bienes afectados por la exposición a los desechos peligrosos desde el inicio de la operación de la “estación de transferencia”.

— Se realice en el país un diagnóstico ambiental que contemple las especificaciones geohidrológicas, geológicas, climáticas, ecológicas y socioeconómicas necesarias para localizar en el país las áreas con menores riesgos para ubicar confinamientos de residuos industriales peligrosos, mediante un proceso transparente con plena participación de las instituciones de investigación competentes y de grupos de la sociedad civil interesados.

— Que en materia de residuos peligrosos se defina como política nacional estratégica un Programa Nacional de Reducción de Residuos Industriales Peligrosos que busque la solución de estos problemas.

Los opositores en Guadalcázar mantuvieron la resistencia también aglutinados en otro órgano civil: el Frente Pro Defensa de Guadalcázar, constituido desde noviembre de 1995.¹³¹

¹³¹ Incluye a dirigentes estatales del PRI, PRD, Frente Cívico Potosino y diversas organizaciones civiles (*La Jornada* [México], 1995, y en Torres, 1997:21).

Muchos de los estudios presentados no dejaron de ser parciales. La normatividad federal relativa al manejo de los residuos industriales peligrosos restó poder de decisión a las propias dependencias estatales y se hizo complejo el margen de maniobra del gobierno federal con la fuerza y legitimidad de las alianzas sociales.

Siguiendo incluso la tendencia del neoinstitucionalismo sociológico, Olson (1982) plantea que con esta lógica, dependiendo de la capacidad de organización de determinados grupos, es posible lograr mejores resultados al interior de un país o de una economía, aun cuando ésta se caracterice por desarrollarse en márgenes de crisis recurrentes.

Otra diferencia que marca Olson (1982) en su trabajo es la intensidad de las preferencias en los grupos pequeños. En síntesis, se afirma que los grupos que tienen acceso a incentivos selectivos actuarán colectivamente más unificados para obtener un bien colectivo que aquellos que no lo tienen. En las implicaciones esperadas de las acciones de los individuos en determinadas condiciones históricas y sociales es como esta teoría puede ser comprobada.

A pesar de que no es posible que un cierto país tenga organizaciones simétricas de sus grupos sociales y que éstos tengan intereses comunes, el autor refiere que no deja de ser problemático y difícil el hecho de dar inicio a un nuevo orden de cosas, incluso en grupos reducidos que formulen acciones colectivas mediante cualquier tipo de negociación, más aún cuando se quiera conseguir por medio de incentivos determinados por la presión o la recompensa. Además (Olson, 1982:38), infiere que deben explotarse actividades complementarias que ayuden a conseguir un bien colectivo o lo que produzca un ingreso o beneficio adicional por mínimo que éste sea. Incluso habla de “bienes inferiores”, con los que las organizaciones sirven a los intereses de sus miembros promoviendo una mayor productividad en la sociedad en que éstos operan mediante la repartición del beneficio entre sus miembros.¹³²

¹³² Hacer a la sociedad más eficiente significa proveerla de un bien público. Aunque no es siempre una primera opción, se puede buscar esta eficiencia social siempre y cuando los beneficios sociales sean cien veces mayores (o más) que el costo mismo de la obtención de estas ganancias por determinada organización (Olson, 1982:42-43).

Al respecto, la capacidad organizativa para lograr una acción colectiva puede demorar, y depende de la madurez del grupo para garantizarla. Aquellas organizaciones que tienen asegurados incentivos selectivos para mantenerse unidos sobreviven más tiempo, aunque el bien colectivo por el que una vez abogaron no permanezca más. Aquí Olson apunta que las organizaciones con incentivos selectivos en sociedades estables normalmente pueden sobrevivir por tiempo indefinido. Esto da por resultado una importante implicación: las sociedades estables con fronteras que no cambian y que permanecen tienden a acumular más acuerdos y organizaciones para la acción colectiva a más largo plazo (Olson, 1982:41).

Fue así como Metalclad subrayó, desde entonces, que la oposición y la resistencia civil en el municipio de Guadalcázar estaba alimentada por Greenpeace (Torres, 1997:34). Evidentemente, Greenpeace México influyó de un modo abierto en la clausura total y temporal de las instalaciones del confinamiento, argumentando la negligencia de la empresa en este asunto. Incluso, Greenpeace desde Estados Unidos desarrolló todo un proceso de cabildeo en su país en contra de la apertura del confinamiento, exhortando a algunos congresistas estadounidenses a retirar su apoyo al proyecto y a la empresa Metalclad Co. (Greenpeace, 1995f).

El interés expreso en el confinamiento de Guadalcázar llevó a la empresa a promover a un candidato a la presidencia municipal del lugar, quien se refugió en el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) al perder las elecciones; también invitó a miembros del Congreso local a ver las instalaciones del confinamiento de residuos peligrosos en Estados Unidos; llevó a cabo una campaña informativa en los medios masivos de comunicación locales y, por último, cabildeó y presionó a través del First Analyses Corporation, de Chicago; del senador demócrata Paul Simon, de Chicago, y del propio embajador de Estados Unidos en México, James Jones, al gobierno del estado de San Luis Potosí y al propio gobierno federal (véase en el anexo gráfico la fotografía 21).

En octubre de 1995 se sostuvo un intercambio de opiniones acerca de la nueva apertura del confinamiento. Los comentarios fueron hechos por el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) al Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental, presentado por la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de la Universidad Autónoma de Guerrero,

Greenpeace México, A. C., y Pro San Luis Ecológico, A. C., en que las partes plantearon lo siguiente:¹³³

Reconocimiento por parte de INE y la PROFEPA de que COTERIN, S. A. de C. V., es responsable de diversas violaciones de la normatividad ambiental.

El sitio, según instancias del INE-PROFEPA, cumple con los requisitos establecidos en la norma técnica ecológica NTE-CRP-008/88 (hoy NOM-055-ECOL-1993), con excepción del punto que indica que el sitio debe estar alejado 500 metros de cualquier corriente superficial.

El Dictamen Ciudadano afirmó que los suelos no eran apropiados para el aislamiento de los desechos en un plazo largo y aumentaría el riesgo de lixiviados. Puntualizaron que existía riesgo de contaminación atmosférica regional debido a la elevada evaporación y al arrastre de contaminantes por los vientos dominantes. No existía una clasificación clara de los minerales constitutivos de los suelos superficiales. Mientras que INE-PROFEPA, por su parte, confirmaron que la composición química de los suelos era de carbonato de calcio que, en términos químicos, reaccionaba únicamente al ácido.

INE-PROFEPA dijeron que se fomentaría la formación de un Comité Ciudadano que tendría plena capacidad para, en todo momento, entrar en el confinamiento y supervisar su operación.

El Dictamen Ciudadano advirtió sobre la subestimación de los riesgos provocados por la radioactividad de los desechos peligrosos. Al respecto, INE-PROFEPA añadieron que el nivel de radiación natural medido en varios puntos del centro de la ciudad de San Luis Potosí resultó tres veces más alto que el registrado en las celdas de confinamiento.

El Dictamen Ciudadano (1995:7) confirmó, sin embargo, la falta de estudios pluviométricos y el permanente riesgo de inundaciones. Sugirió además que se debieron haber considerado las metodologías y criterios implementados de Estados Unidos respecto a este caso.

¹³³ Enviaron conjuntamente Greenpeace México y Estados Unidos una carta al embajador estadounidense James Jones, el 11 de octubre de 1995, explicándole que Metalclad operaba por encima de la reglamentación medioambiental mexicana y pidiéndole se retractasen de apoyar a esta empresa estadounidense.

INE-PROFEPA aclararon que el confinamiento cumplía tanto con la normatividad mexicana como con la estadounidense, y que la legislación mexicana incluso es más estricta en este sentido. Para el Dictamen Ciudadano, se tenían en cuenta, en la Auditoría Ambiental, los derechos por compensación de las personas y bienes afectados por la contaminación causada por el arrastre de contaminantes, mientras que para las instancias oficiales de INE-PROFEPA no había afectación de los habitantes de Guadalcázar.

Para INE-PROFEPA, la radioactividad detectada en la celda 2 se consideraba como fondo natural debido a la geometría y al tipo de material de construcción utilizado, lo cual ratificó la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.¹³⁴

Desde esta óptica de estudio, se confirmaría, primeramente, que a mayor número de miembros en organizaciones con intereses específicos, menor será el índice de crecimiento o de adquisición de beneficios.

Esto nos lleva a preguntar ¿por qué se mantuvo la alianza de fuerzas sociales apoyadas por el gobierno local de Guadalcázar en este conflicto? Entre otras razones, porque el gobierno del estado no mantuvo una estrategia que revirtiera el grado de deterioro no sólo de los vínculos entre estos dos órdenes de gobierno, sino también al interior de la opinión pública potosina.

3.5. Continúa la consulta interinstitucional promovida por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE)

Al mismo tiempo que se realizaba la actividad de asesoría buscada por los funcionarios de medio ambiente de la federación, Metalclad Co. y COTERIN habían contratado a la compañía GYMSA, Estudios de Planeación Regional, S. A. de C. V., para crear la información regional necesaria para la caracterización del medio físico del predio de La Pedrera. Este informe, de la Facultad de Ingeniería de la UASLP, se planteó con el fin de especificar algunos aspectos, a solicitud de los investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí Ing. Guillermo Labarthe, Ing. Refugio Acevedo e Ing. Joel Milán.¹³⁵

¹³⁴ El Dictamen Ciudadano (1995:9) establecía que en caso de que se encuentren residuos no autorizados para ser confinados en La Pedrera, médico-hospitalarios, radioactivos, bifelinos policlorados y cualquier otro en estado líquido, éstos deberían ser enviados a otro sitio.

¹³⁵ Metalclad Co., COTERIN y la empresa estadounidense especializada en Ingeniería y Servicios Ambientales Harding Lawson Associates presentaron una propuesta para la caracterización

Este estudio de GYMSA informó sobre el marco natural del medio hidrogeológico y destacó, entre otras cosas, que el área de estudio y del Valle de La Pedrera, donde se localizó el confinamiento, se consideraban una zona de recarga en el extremo suroeste con un aporte muy limitado.¹³⁶ Se realizó un levantamiento geofísico por medio de Sondeos Eléctricos Verticales y Perfiles Eléctricos con el objetivo de determinar las diferentes unidades geológicas y su permeabilidad.

El informe concluyó que sí se contaba con información regional y local necesaria para la caracterización del medio físico del predio de La Pedrera y que tal caracterización dejaba ver que el lugar podría ser el adecuado, en términos físicos, para la construcción de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

Según este estudio, la escasa precipitación, la alta evapotranspiración y las características de las zonas de recarga permitían suponer que no existía acuífero local en el aluvión, y debido a que no había información que evidenciara la circulación de agua subterránea en esta zona, su presencia era muy poco probable (GYMSA, 1995:100). La opinión de las diversas instituciones varió en algunos aspectos.

El 10 de julio de 1995,¹³⁷ personal de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias de la Secretaría de Energía, apoyado por su laboratorio móvil, realizó el levantamiento de los niveles de radiación de las celdas de confinamiento en las cercanías del lugar (véase en el anexo gráfico la fotografía 22). Se tomaron muestras de suelo de las cubiertas de las celdas, de los alrededores, así como muestras de lixiviados, y se concluyó que:

geológica, hidrogeológica y geotécnica del sitio bajo el título de Request for Proposal Geological, Hydrogeological and Geotechnical Site Characterization La Pedrera Hazardous Waste Treatment and Disposal Facility Municipio de Guadalcázar, SLP, México, debido a que los puntos de vista diferían y la información local era insuficiente. Especialistas de la Facultad de Ingeniería de la UASLP opinaron, el 18 de noviembre de 1994, que estas empresas debían especificar aspectos no contemplados.

¹³⁶ Este informe especificó todas las instancias que habían estudiado esta zona, y se llegó a la conclusión de que de un promedio pluvial de 322.81 mm anual se obtiene 18.75 por ciento de esta lluvia que recarga al acuífero; otra recarga del acuífero de esta zona (Acuíferos en el Valle Matehuala-Huizache) es recibida por flujo subterráneo que viene desde Matehuala con dirección N-S y S-N que procede del poblado del Coyote (GYMSA, 1995:56 y 65).

¹³⁷ Carta enviada de México, D.F., el 17 de julio de 1995, al C. procurador Antonio Azuela de la Cueva, PROFEPA, por el director general de la CNSNS, Ing. Miguel Medina Vaillard, donde explica, entre otras cosas, el análisis radiológico efectuado (razón de exposición, aplicación de una sonda en los pozos de las celdas; aplicación de una cámara de ionización cerca de un pozo; análisis radiológicos por espectrometría gamma de muestras de suelo de las celdas y lixiviados de los pozos; análisis alfa/beta total de partículas suspendidas en aire) (véase las tablas 1 y 2, las figura 1 y 2 del mismo informe).

— Los niveles de radiación medidos sobre las tres celdas de confinamiento, de 63 por 42 metros cada una, estaban dentro del intervalo de valores de fondo radioactivo natural obtenido en los alrededores del confinamiento.

— El nivel de radiación natural medido en varios puntos del centro de la ciudad de San Luis Potosí resultó tres veces más alto que el registrado en las celdas de confinamiento.

— Por lo tanto, este estudio indicó que los niveles radiológicos en el confinamiento correspondían a los niveles radioactivos naturales.

Greenpeace México, en particular, solicitó con éxito la inclusión del Instituto de Geología de la UNAM en la consulta pública ordenada por la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

En carta enviada al procurador federal de Protección al Ambiente, el Instituto de Geología de la UNAM (1995) manifestó, sobre los estudios realizados, que la información actual sobre el confinamiento estaba muy dispersa y desorganizada, según el informe de la empresa GYMSA, por lo que se convenía en que se mostrara la forma en que cada estudio había contribuido al conocimiento del sitio.

Recomendaron entonces que, con la información geológica e hidrogeológica con que se contaba, se hiciera un análisis del flujo regional, en que se mostrara la posición de los diferentes acuíferos, profundidad a la cual existen los pozos y otras evidencias de agua subterránea. Con este análisis se podrían definir los diferentes sistemas de acuíferos de la región e identificar las zonas de recarga y descarga. En lo relativo al diseño de ingeniería del confinamiento, consideraron que era apto para la construcción de un sitio de confinación controlado.

Este lugar debería contar, según la Facultad de Geología de la UNAM, con una supervisión constante por parte del Instituto Nacional de Ecología. Asimismo, la limpieza de la celda con problemas de contaminación debería incluir los estudios de caracterización del subsuelo y de los diferentes tipos de productos que ahí se dispusieron. Esta caracterización del subsuelo tendría que referirse a estudios sobre las excavaciones laterales y exploraciones debajo de los residuos, para cuantificar la profundidad total de la migración de los contaminantes y sus mecanismos de transporte para, de esta manera, diseñar las metodologías más adecuadas de restauración del sitio. Afirmaron, además, que realizar una limpieza superficial sería un grave error y, por lo tanto, se recomendó la supervisión de personal especializado.

Otra de las asesorías que buscó el grupo de funcionarios de la PROFEPA se relacionaba con los aspectos geohidrológicos e hidrológicos de la cuenca del arroyo de la Pedrera y el propio estudio de GYMSA, y entonces opinaron investigadores del Instituto de Ingeniería de la UNAM (1995).¹³⁸ Al respecto, este Instituto consideró que era muy remota la posible contaminación de algún cuerpo de agua subterráneo por efecto del confinamiento. Detectaron como principal riesgo de contaminación de cuerpos de agua el hecho de que el escurrimiento superficial pudiera entrar en contacto con los desechos peligrosos sólidos que se manejaron en el confinamiento.

De esta manera, apoyaron la idea de que con un adecuado diseño de obras de protección contra inundaciones por aguas superficiales y con el ejercicio de acciones de vigilancia de la calidad del agua que escurra debajo del sitio, el confinamiento presentaba un bajo riesgo de contaminación de cuerpos de agua aprovechables. Sin embargo, se insistió en la necesidad de hacer un estudio de hidrología superficial más detallado que el existente, que permitiera un diseño de ingeniería de los drenes de protección contra inundaciones en el sitio de disposición.

Al mismo tiempo se estableció una Comisión del Colegio de Ingenieros Civiles de México que, en concordancia con la Facultad de Geología de la UNAM, hizo hincapié en que, aunque el confinamiento sí cumplía con la normatividad vigente, en los aspectos básicos de ingeniería y diseño ejecutivo de las obras del confinamiento no hubo una coordinación efectiva entre los diferentes especialistas que participaron en tales actividades, ni existió una memoria técnica integral de los trabajos realizados hasta este periodo de consulta, y pidieron revisar el diseño del drenaje interior para proyectar nuevas canalizaciones.

Fue particularmente interesante el hecho de que no se presentó a estas reuniones, de parte de COTERIN, ningún director del proyecto que tuviese la visión integral de éste, de los estudios básicos ni del diseño de ingeniería que soportaban las construcciones realizadas.¹³⁹

¹³⁸ Este informe, firmado por el Dr. Carlos Cruickshank Villanueva, fue hecho después de revisar el informe Marco Natural Hidrogeológico de La Pedrera, S. L. P., presentado por la compañía GYMSA.

¹³⁹ Según carta fechada el 17 de julio de 1995, en México, D. F., dirigida al Mtro. Antonio Azuela de la Vega, procurador federal de Protección al Ambiente, por el Ing. Jorge Arganis Díaz Leal, presidente del xxv Consejo Directivo del Colegio de Ingenieros de México, firmada por el Dr. Sergio Covarrubias y el Ing. Carlos Manuel Chavarri Maldonado.

Las consultas pedidas por PROFEPA-INE siguieron su curso. El 20 de julio de 1995, el Ing. Rubén Chávez Guillén, gerente de Aguas Subterráneas de la Subdirección General Técnica de la Comisión Nacional del Agua, le envió al Ing. José Luis Calderón Bartheneuf, subprocurador de Auditoría Ambiental de la PROFEPA, la opinión técnica acerca del emplazamiento de un confinamiento controlado de residuos peligrosos en La Pedrera.¹⁴⁰ Según esta opinión técnica que emitió la Comisión Nacional del Agua, el sitio era apto para el emplazamiento del confinamiento desde el punto de vista exclusivamente geohidrológico del proyecto.

En las especificaciones sobre el área del confinamiento, afirmaron que se trataba de un subsuelo cuyo relleno era de un espesor mayor a los 200 metros, predominantemente de materiales arcillo-limosos de baja permeabilidad y alta porosidad (véase en el anexo gráfico la fotografía 23). Dado que los estratos superficiales estaban prácticamente secos, a causa de la elevada evaporación potencial, la mayor parte del agua infiltrada durante la temporada de lluvia era retenida y después evapotranspirada. Por lo que se deducía que la porción central del valle de La Pedrera, en particular el área del confinamiento, no funcionaba como una zona receptora de recarga de aguas subterráneas. Dada la heterogeneidad y baja permeabilidad media del relleno, la velocidad y el caudal de flujo subterráneo serían de magnitud despreciable. Esto significaba que, como era muy probable, si en el área de que se trata existiera un acuífero regional alojado en las calizas de la Formación de El Abra, principal unidad litoestratigráfica de la zona, debía encontrarse a profundidades mayores a 350 metros (SARH y CNA, 1995:2).

Debido a las condiciones hidrogeológicas, veían tan efectiva esta protección que los acuíferos se podían considerar prácticamente invulnerables a la contaminación. Asimismo, por las condiciones descritas, no registraron ningún riesgo de que, en caso de una eventual fuga del confinamiento, el agua contaminada afectara los pozos emplazados en el valle Matehuala-Huizache.

¹⁴⁰ Esta opinión fue formulada con base en la información contenida en los estudios geohidrológicos realizados por SARH y CNA (1995:1).

Pese a que la Comisión Nacional del Agua (CNA) opinó que se trataba de un confinamiento técnicamente diseñado, construido y operado, en el que se depositarían residuos previamente procesados, en las conclusiones de su opinión técnica recomendaba “investigar la posibilidad de que una avenida extraordinaria, no adecuadamente controlada por las instalaciones del confinamiento, pudiera lixiviar y acarrear contaminantes hasta los afloramientos de caliza de los flancos montañosos adyacentes o superficiales de los aprovechamientos del valle Matehuala-Huizache” (CNA, 1995:4).

La postura de los gobiernos estatales en turno fue ambivalente. En general, apoyaron este proyecto de inversión hasta 1997, año en que el gobierno en turno de Horacio Sánchez Unzueta se alió con los pobladores del municipio y con Greenpeace México para cerrar cualquier vía de negociación que permitiera a Metalclad operar el sitio. La medición del costo-beneficio de la acción estatal en estos momentos se aplicó a toda costa, ya que se midió la posibilidad incluso de dejar operar el sitio con el margen de sus respectivas consecuencias.

El escalamiento del conflicto contra la empresa estadounidense podría, entonces, explicarse a través de la salvaguarda de lo que se concibió como un bien público. Sin embargo, esta actitud y la falta de colaboración entre los tres niveles de gobierno en México le costó al país una indemnización como veremos más adelante.

A pesar de que estas afirmaciones pueden parecer un poco deterministas, es interesante el punto de vista de Mancur Olson (1992) acerca de que cualquier tipo de organización que verse sobre una acción colectiva variará de acuerdo con la sociedad y el periodo histórico. Con esto, tiende Olson a vincular también, desde la óptica del neoinstitucionalismo histórico, no sólo la importancia del mismo hecho, sino también las capacidades o características sociales y culturales de determinada época o país. Uno de los principales postulados de estas organizaciones al interior de un Estado es la búsqueda de la eficiencia económica y del crecimiento. Incluso los intereses de sus miembros se verán satisfechos en cuanto la sociedad en la que viven alcance mayores índices de productividad.¹⁴¹

¹⁴¹ Llama la atención que M. Olson (1982:41-42) no hace hincapié en el interés estatal desde una visión realista de las relaciones internacionales, sino más bien en la importancia del sector económico como factor indispensable para la acción.

No hay que olvidar que el movimiento neoinstitucionalista, en su origen, partió también de la importancia de la base económica en el contexto internacional. Desde esta perspectiva, la visión del sistema económico fue considerada como un producto del desarrollo cultural de las sociedades, y no simplemente como consecuencia de la existencia del mercado. No obstante, la economía, entendida como una ciencia social que estudia el aprovisionamiento de bienes y servicios, ahondó en una sociedad en que también se podían expresar sus necesidades, sus metas individuales y las colectivas.¹⁴²

Pero esta corriente de pensamiento apuntó que la causa de la evolución del sistema económico no es tanto el determinismo tecnológico, sino más bien los propósitos de una política económica en la que las pautas nacionales y la discusión de fuerzas y grupos económicos plurales, tanto públicos como privados, puedan o no conciliar sus intereses.

En general y a pesar de que estos análisis han sido criticados por su excesivo voluntarismo, esto es, por la voluntad que tienen, o no tienen, actores independientes de llegar a acuerdos y por el déficit sobre la génesis institucional que no puede aplicarse en lo general a la realidad institucional, nos dan la pauta para efectuar un análisis desde diversas ópticas. Incluso, al hablar de legitimidad institucional deja ver la posibilidad de que existan ineficiencias sociales o falta de reconocimiento social en el actuar en que se manifiestan determinadas políticas institucionales. Al respecto, la falta de consenso, la desinformación, las decisiones centralizadas y la poca claridad en cuanto a la normatividad vigente en el país frente al asunto de Guadalcázar, no sólo incidieron en el cambio de posturas de las instituciones involucradas, sino que además motivaron una serie de reacciones contradictorias en el país que imposibilitaron la vía para alcanzar algún consenso.

¹⁴² Su visión de la economía no descansa en la falta de recursos, sino más bien en la implementación de cambios tecnológicos para lograr el avance de las economías industrializadas del sector gubernamental, las empresas oligopólicas y las pequeñas empresas. Desde el punto de vista de Allan Gruchy (1984:547-548), el neoinstitucionalismo plantea seguir un curso independiente del neomarxismo y del nekeynesianismo frente al desarrollo de las economías culturales del siglo xx.

La falta de coordinación y vinculación entre el gobierno federal y el estatal, reflejó una profundización constante de las diferencias. Los iniciadores del conflicto, esto es, los empresarios locales, desaparecieron de la escena para dar lugar a un enfrentamiento con tintes binacionales entre México y Estados Unidos; además, las instancias federales que siempre estuvieron de acuerdo con la promoción de esta inversión terminaron arreglando el expediente de defensa contra la empresa estadounidense a la que habían manifestado su apoyo desde un inicio.

De acuerdo con Peter Hall y Rosemary Taylor (1986), si analizamos el proceder de un actor específico, una persona estará influida por valores morales familiares, por su contexto histórico y por una estrategia de cálculo racional que disponga implementar en determinadas circunstancias. Es por ello que analistas dentro de la elección racional están empleando también aspectos “culturales” o de “creencias” en sus trabajos. Lo que finalmente se puntualiza es que se puede trabajar utilizando diferentes tendencias en el propio neoinstitucionalismo y que, a pesar de que cada escuela apareció y se desarrolló sin mucho contacto con la otra, pareciera que en la actualidad las divisiones intelectuales no se encuentran tan fácilmente planteadas.¹⁴³

Lo cierto es que este estudio de caso ejemplifica cómo la racionalidad no es sinónimo de coherencia, justicia sustantiva ni viabilidad. Los cálculos terminan siendo individuales y el consenso por restituir la realidad en torno a una acción colectiva para resguardar los bienes públicos no deja de ser en parte una gran utopía. Pareciera, frente a estos hechos, que lo que prevalece es la búsqueda del beneficio institucional que no deja de estar manejada por aquellos actores que detentan el poder en su momento, en un escenario dirigido por una fuerte selección comercial competitiva en la que los valores culturales o las expectativas de otros grupos sociales quedan relegados a un segundo término.

¹⁴³ Es el caso de autores como Scharpf, Bates, Weingast o Robert Putnam, quienes han abordado en sus trabajos diversas perspectivas institucionales (en Hall y Taylor, 1986:23-24).

Otro aspecto al que convendría prestarle atención tiene que ver con la presión que el propio conflicto ejerció sobre las instituciones, que no sólo llevó a la reformulación de los objetivos centrales de la Secretaría de Medio Ambiente, sino también a la instalación de direcciones encargadas de monitorear y vigilar la generación de residuos industriales en las empresas mexicanas y extranjeras establecidas en el país. Mayores modificaciones fueron previstas en la nueva Ley General de Protección al Ambiente, establecida desde 1996, en que se avanza un poco sobre los niveles de competencia y la participación social. Esta visión teórica permite enfocar la acción estatal y la de numerosos actores del Estado, con sus preferencias, sus decisiones y las consecuencias de sus actos.

Podemos afirmar, entonces, que el neoinstitucionalismo en sus tres vertientes, histórica, sociológica y de la elección racional, está teniendo una influencia decisiva en la teorización en la ciencia política y en la determinación de ciertos actores al interior de los Estados-nación, que tienen incidencia en los procesos de toma de decisiones en los tres niveles de gobierno.

No obstante, cualquier aproximación teórica para comprender la cooperación o la discordia entre distintos niveles (global-local, local-estatal, federal-estatal) debe reconocer la multiplicidad de variables que afectan los beneficios, concretamente, como afirman Keohane y Ostrom (1995:4), en el número de actores involucrados y en el grado de heterogeneidad entre ellos. Más aún cuando no estamos hablando solamente de Estados, sino también de actores al interior de éstos.

Por la parte de Metalclad Corporation pudimos detectar una serie de intereses relacionados con la posibilidad de expansión de un negocio rentable en México. Por parte del INE y de la PROFEPA se establecieron medidas de información y seguimiento a empresas extranjeras que operaron en el país. En el caso específico del proyecto situado en Guadalcázar, San Luis Potosí, la consulta interinstitucional promovida conformó un marco de mayor información, aunque parcializada sobre un aspecto del confinamiento referente a la afectación (o no) del suelo, subsuelo, acuíferos o radioactividad. Sin embargo, no se profundizó en los estudios de salud, y más allá de generar un mayor consenso, mantuvo la oposición de los principales actores por parte de las ONG y grupos ecologistas de la entidad.

En este sentido, la discusión introducida por Ostrom en torno al capital social enfatiza la importancia no sólo de las instituciones y sus reglas, sino también los nexos de comunicación, las normas o prácticas sociales y las relaciones de confianza que pueden facilitar la cooperación dentro y entre los diversos grupos sociales. Al respecto, Charry y Massolo (2007:98) plantean el capital social como el “atributo social que se manifiesta por medio de una institucionalidad generada al interior de las relaciones sociales de una colectividad, la cual a partir de las normas, valores, relaciones, tradiciones, saberes, usos, costumbres, instituciones y organizaciones, mantiene o transforma las condiciones de vida de dicha colectividad”. Las dimensiones de este capital social se hallan en la posibilidad de asociarse, tener confianza y cooperar entre individuos, creando redes de acción. Por el manejo que hacen los individuos de sus redes, se producen bienes públicos que se reflejan en estrategias de los grupos y en acciones calificadas en beneficio del conjunto de la sociedad.¹⁴⁴

El capital social, que puede expresarse a través del empoderamiento como estrategia social, puede activarse mediante el propio Estado, las agencias financiadoras o las organizaciones de promoción del desarrollo.¹⁴⁵

En este sentido, las comunidades del municipio de Guadalcázar crearon también su identidad a través de acciones colectivas y en su interacción con otros sujetos y actores sociales, sin la centralidad ni dirigencia del Estado del que forman parte. La percepción de los momentos en que hubo mayores niveles de

¹⁴⁴ Sobre el debate actual consúltese a Bourdieu (1980), según recursos potenciales vinculados con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizada; a James Coleman (1997), que ve el capital social como recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital para el individuo; Durston (1999), como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto, que pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales; y Robert Putnam (1993), quien lo expresa como aspectos de la vida —redes, normas y confianza—, que facultan a los participantes a actuar juntos para lograr objetivos comunes (todos ello citados por Charry y Massolo, 2007:91-94).

¹⁴⁵ Empoderamiento como proceso de adquisición de poder para controlar recursos externos, acrecentar la autoconfianza y la capacidad interna, potenciar fuerzas preexistentes, transmisión de capacidades y criterios de participación efectiva (Charry y Massolo, 2007:106). También la cooperación descentralizada puede desempeñar un papel estratégico ya que coadyuva a la formación de capital social en las localidades, a través de la formación de saberes, conocimientos, instituciones y patrones de interacción colectiva (Godínez Zúñiga, 2007:352).

identificación de intereses y capacidad de organización se explicó por la voluntad de los individuos de detectar intereses comunes, amenazas semejantes y alianzas de grupo que trascendieron el quehacer en sus propias localidades. Fue una etapa en que indudablemente se vio una activación de actores en un contexto específico en que vivía el Estado y el país.

CAPÍTULO 4.

METALCLAD Y GUADALCÁZAR A TRAVÉS DE DIVERSAS INTERPRETACIONES DE ESTUDIO

Con el fin de tener un panorama sobre las diversas y principales interpretaciones al respecto de este estudio de caso, presentamos a continuación los temas fundamentales de debate que han tratado de explicar lo sucedido en el municipio de Guadalcázar desde el ámbito económico, político, social y medioambiental.

Diversas ópticas de estudio han hecho hincapié en este proceso que vivía México desde fines de la década de los noventa. Otros estudios refieren que este proceso de internacionalización económica hace que las entidades federativas respondan a los impactos globales con los instrumentos que tienen a su disposición. Desde la particularidad de las movilizaciones sociales hasta los compromisos del país derivados de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte han sido variables escogidas para explicar y estudiar lo sucedido con este proyecto de inversión en México.

No se trata de tomar partido frente a los principales acontecimientos de este estudio de caso, sino de analizar dentro de una dinámica de relaciones internacionales y estatales muy complejas quiénes han sido los principales actores, cuáles han sido sus preferencias o intereses, así como el costo o beneficio de haber optado por diversas alternativas de acción.

4.1. Las características de la internacionalización económica y la presión sobre los Estados-nación

Si hemos hablado de la posibilidad de que subsista un Contrato Social como fue planteado por J. J. Rousseau, éste se ve puesto en duda, entre otras razones, porque las partes involucradas no van a ser sólo Estados, sino también corporaciones, movimientos sociales, partidos, etnias, etc., con sus trabajos, sus valores, creencias e instituciones propias.

Las características del sistema internacional contemporáneo y su vinculación con los Estados nacionales han sido analizadas y debatidas en las principales revistas de estudios internacionales anglosajonas como *International Organization* o *Foreign Affairs*, en las que diversos autores concuerdan o debaten respecto a si la internacionalización económica y el gran movimiento de capital más allá de las distancias y las fronteras nacionales se han convertido en la maquinaria de la economía mundial, que se expresa también en otras esferas de competencia como la local (Drucker, 1997:188).

En este gran debate, otra tendencia afirma, como lo señala Jeffrey Frieden (1994:426), que este movimiento de capital internacional no restringe ni elimina la posibilidad de que existan y se implementen políticas económicas nacionales, buscando con esto mejores formas de inserción o redistribución en determinado territorio. Como lo planteó este autor en estudios posteriores junto a Rogowski, desde este punto de vista, la internacionalización no sólo puede afectar la vulnerabilidad de un país respecto a los cambios externos, sino que también plantea cómo situarse frente a las oportunidades. Esto se debe a que desde el gobierno se perciben modificaciones en torno a las políticas de liberalización que llevan a la desregulación de los mercados domésticos, resultado del cambiante proceso en que los tomadores de decisiones plantean incentivos que impactan del mismo modo a las instituciones que diseñan estas políticas. Esto significa que los efectos de la internacionalización están mediados por las instituciones políticas internas y por los intereses o preferencias económicas de determinados actores dentro de cada uno de los países (en Keohane y Milner, 1996:4-5).

El institucionalismo económico en estos momentos es una útil herramienta para el análisis ya que cuestiona, en resumen, fundamentos macroeconómicos del aparato de Estado en la promoción del desarrollo y lo que esto implica desde el funcionamiento institucional hasta la falta de información hacia la sociedad y la rendición de cuentas. Autores como Cunill (1995) insisten en la necesidad de reconocer el agotamiento del Estado para proveer ciertos bienes públicos tales como la salud, educación, seguridad, medio ambiente equilibrado, en fin, un desarrollo sostenible, así como la redefinición de los espacios tanto públicos como privados. Es por ello que en buena medida el nuevo institucionalismo económico se extiende con rapidez como el nuevo paradigma de desarrollo.

Desde la década de los sesenta y los setenta se estudiaba la interdependencia internacional para analizar de qué forma esta vinculación alteraba a los países. En la actualidad, nuevos estudios puntualizaron que las fuerzas internacionales tienen efectos decisivos en la implementación de las políticas internas. Las respuestas nacionales pueden depender, sin embargo, de la composición específica de los gobernantes en turno. Para autores como Katzenstein (en Keohane y Milner, 1996:9), por ejemplo, la respuesta de las naciones a las presiones económicas externas depende, sobre todo, de la fuerza o debilidad de las propias instituciones políticas al interior de los Estados.

Los mercados de capital internacional y de transacciones internacionales se han expandido por la desregulación de los mercados, como se puede observar, tanto por el rápido crecimiento del comercio y de la inversión mundial como por las innovaciones tecnológicas; no obstante, el grado de apertura (o no) que mantiene una economía depende de las políticas nacionales implementadas, producto de las preferencias y oportunidades que enfrentan los propios tomadores de decisiones. Ya sea que tratemos de caracterizar la globalización y su concepto como la forma en que se trata de aprehender los acelerados cambios a escala mundial desde finales del siglo XX, “aldea global” (McLuhan), “economía mundo” (Braudel), “sistema mundo” (Wallerstein), “nueva división internacional del trabajo” (Fröbel), “mundo sin fronteras” (Ohmae), “sociedad informacional” (Castells), “fin de la historia” (Fukuyama, entre otros, en Gasca, 2002: 28), las empresas y las estrategias del capital privado son quienes definen las formas, ritmos de crecimiento y articulación de los territorios (Gasca, 2002:38).

Coincido con el autor en que el Estado-nación termina siendo una entidad fragmentada en diversas funciones, y no tanto desintegrada, donde han caído sus fronteras, con lógicas diferentes, que conjunta una estructuración territorial compleja con espacios sociales subnacionales, regiones, ciudades y localidades que podrían pasar a representar los nuevos ejes dinamizadores de articulación con la economía mundial. Es por ello que: 1) la globalización no garantiza la homogeneidad, sino que fomenta las diferencias, y 2) en este contexto, el análisis regional asume un papel importante (Gasca, 2002:34-37).

Esto nos remite a analizar no sólo la posibilidad de acción de lo local en un mundo mayormente internacionalizado, sino además a ahondar en las características estatales e institucionales que promueven o dejan de lado la posibilidad de emprender medidas concretas en torno a la implementación de prácticas que beneficien el desarrollo al interior de los estados.

Los procesos tanto de fuerzas internacionales como de ajustes nacionales han propiciado un redimensionamiento de las escalas locales, que se han visto beneficiadas o afectadas, y que han respondido de diversas formas, desde defendiendo lo que conciben como bienes colectivos hasta promoviendo debates en materia de legislación como resultado de la evaluación de políticas institucionales frente al desarrollo económico de las entidades.

Aunque no todas las presiones internacionales tienen el mismo efecto, muchos de los autores señalados concuerdan en que la internacionalización económica ejerce una presión considerable en las preferencias de los actores sociales, como lo hace notar Geoffrey Garrett,¹⁴⁶ haciendo que se reduzca la autonomía y la eficiencia de las medidas que en materia de política macroeconómica son aplicadas por los gobiernos. Es así como el cálculo del costo o el beneficio de la liberalización mexicana ha estado caracterizado por el declive de la autonomía de la política estatal al momento en que decidieron abrirse y ceder el control de sus mercados a las fuerzas internacionales, ejemplificadas en el establecimiento de las firmas y los flujos financieros.

Las instituciones domésticas, cuya naturaleza considera la eficiencia económica, también reflejan los valores sociales y las preferencias de los actores sociales más importantes, y tienen tres diferentes tipos de efectos en los procesos en los que se vinculan las políticas internas con las de la internacionalización: 1) pueden bloquear las señales de los precios, actuando como una barrera entre la economía doméstica y la internacional; 2) enfrían las coaliciones y las políticas domésticas, tratando de darle una nueva forma a las preferencias de los actores

¹⁴⁶ En su artículo "Internationalization, Institutions and Political Change" (1995), G. Garrett estudia el estímulo (asociado con la internacionalización económica), la mediación institucional (a través de dos tipos de instituciones: las socioeconómicas o privadas y las formales o públicas) y las preferencias políticas de los actores locales definidas por el grado y la presión ejercida por las dos primeras (internacionalización e instituciones) (en Keohane y Milner, 1996:49-50).

locales, haciendo muy costoso cualquier alternativa de cambio o una negociación de acción colectiva,¹⁴⁷ ya que filtran las presiones internacionales motivando un tipo de respuesta diferente del país dentro de la economía internacional, y 3) controlan las respuestas políticas de cambio en precios relativos, manteniendo una tensión constante entre las instituciones domésticas y las presiones internacionales. Si de lo que se trata es de adaptarse a la internacionalización, más que de oponerse, ésta ocurre condicionada por las instituciones políticas existentes y por el carácter de los líderes nacionales en momentos de transición.¹⁴⁸

Cada país, sin embargo, responderá de forma específica a la internacionalización económica, de acuerdo con su voluntad y habilidad, pero sobre todo de acuerdo con los intereses y preferencias del medio ambiente interno en que se mueven los líderes, las instituciones políticas y sociales y los grupos internos. No obstante, afirman Keohane y Milner (1996:258), los cambios en el futuro no seguirán un patrón lineal. Para plantear nuevas estrategias o alternativas de acción, éstas deben responder a cierta credibilidad, y obtener esta credibilidad generalmente significa rediseñar o crear nuevas instituciones políticas y económicas.

Estas presiones internacionales inducen una determinada respuesta de la política interna de un país, a pesar de que ha habido ocasiones en que los Estados han optado por una estrategia de “acceso selectivo” dentro de la economía mundial; en algunos casos, caracterizados como de regímenes dictatoriales o hasta autárquicos, a largo plazo y frente a los masivos y acelerados cambios de la economía mundial, no pueden mantenerse aislados de este tipo de presiones. Esto es un ejemplo de que en la medida que el proceso de internacionalización crezca, las presiones aumentarán sobre determinadas políticas y sobre las instituciones de los Estados.

¹⁴⁷ Mientras que autores como Peter Katzenstein afirman que pueden surgir estrategias “domésticas de compensación” con el fin de mantener la estructura política establecida y la competitividad nacional, G. Garrett señala que países democráticos han sido capaces, a pesar de la internacionalización, de conseguir una expansión en cuanto a sus políticas fiscales; mientras que Frieden y Rogowsky argumentan que los cambios en la economía mundial pueden promover nuevos intereses y coaliciones como ha sido evidente en casos como el de la Unión Soviética, Corea del Sur o Europa Occidental. Como sea su análisis, todavía la teoría social no ha podido predecir el tipo de respuesta ni el éxito o el fracaso de la adaptación al cambio (en Keohane y Milner, 1996:253).

¹⁴⁸ Keohane y Milner (1996:257) no dejan de puntualizar, en las conclusiones de su libro, que desde las relaciones internacionales no se pueden tratar a todos los países por igual, sino que, por el contrario, se tendrán que analizar las especificidades en materia de política y cambio institucional.

El proceso de internacionalización económica, aunado a la evidente crisis del modelo económico imperante en México, como lo plantean en su análisis sobre el sector financiero Sthepan Haggard y Sylvia Maxfield,¹⁴⁹ motivó cambios institucionales delegando autoridad en materia de política económica en actores privados o internacionales.

La reforma del Estado que comenzó con el cambio en la actitud paternalista del gobierno mexicano, debido a presiones internas y externas, no deja de quedar en alguna medida pendiente cuando se habla de reformas fiscales que deben seguirse implementando, o cuando se debate si lo que se instauró fue un nuevo modelo de desarrollo (o de crecimiento) para el país respecto a sus vínculos con el exterior.

El caso de estudio de Metalclad Corporation, en el sitio de La Pedrera, municipio de Guadalcázar, en el estado mexicano de San Luis Potosí, se circunscribe en el periodo en que el país optó por liberalizarse y abrirse a los flujos de capitales, que marcaba el proceso de internacionalización económica mundial. Aunque para quienes vivimos en esta entidad no se trata de un estudio de caso cerrado, sí nos centraremos en las principales ópticas de estudio que se han publicado desde el momento en que la apertura del confinamiento de residuos peligrosos prometía resolver uno de los acuciantes problemas a los que México se ha visto enfrentado en su proceso de crecimiento industrial.

Autores como Jordi Borja y Manuel Castells (1997:14) ven que lo que ocurre en el ámbito global y en el local son fenómenos complementarios, conjuntos de sinergias sociales y económicas como se configuraron desde los siglos XIV-XVI, cuando las ciudades Estado constituyeron centros de innovación y de comercio a escala mundial. La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecnoeconómico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración sociocultural y el de la representación y gestión políticas.

¹⁴⁹ En su artículo "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World" tratan el caso mexicano desde una perspectiva de tiempo más larga partiendo del periodo posrevolucionario de los años veinte hasta la internacionalización financiera mexicana que se hizo irreversible en 1995 (en Keohane y Milner, 1996:227-230).

Es por esto que afirman que la producción y la gestión del hábitat y de los equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica dentro de la nueva economía informacional son responsabilidad, fundamentalmente, de los gobiernos locales y regionales. Incluso llaman la atención cuando mencionan que las empresas privadas y los gobiernos locales, en el marco de las relaciones globales, al interior y al exterior de los Estados nacionales, se articulan en la trama institucional fundamental de los procesos de creación de la riqueza.

Estos análisis se centran, entonces, en cómo responder a la globalización del sistema mediante la localización de instituciones de gestión y de representación, que aúnen el deseo de la democracia participativa y del desarrollo informacional, los procesos de descentralización administrativa pero también de integración cultural.¹⁵⁰

De acuerdo con estas visiones, no sólo destaca la forma en que la representación de las instituciones locales o regionales pasa a ser al mismo tiempo una forma de representación de las identidades culturales que, tras ser reconocidas, pueden ser integradas, en un segundo nivel institucional, en el marco del Estado nacional. De esta forma es como la articulación territorial de un estado permite el reconocimiento y la expresión de identidades propias de los ámbitos local y regional, que se integran, o no, haciéndolas compatibles en el ámbito nacional.

En sus observaciones, destaca sobre todo la posibilidad de los gobiernos locales de disponer de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales; por una parte, pueden gozar de una mayor capacidad de representación y de legitimidad en relación con sus representados y, por la otra, son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Es en el resultado de estos procesos contradictorios entre la globalización tecnoeconómica y la especificidad creciente de las identidades locales donde se localiza, entonces, la crisis sistémica de los Estados nacionales (Borja y Castells, 1997:19-20).

¹⁵⁰ Específicamente le dan relevancia a las instituciones locales, ya que en un mundo de globalización de la comunicación es esencial la integración cultural de sociedades cada vez más diversas, a través del mantenimiento de identidades culturales diferenciadas a fin de estimular el sentido de pertenencia cotidiana a una sociedad concreta. La gestión de las diferencias socioculturales de los distintos grupos de población que cohabitan un espacio y su integración en una cultura compartida que no niegue las especificidades históricas, culturales y religiosas es uno de los principales desafíos para sociedades y gobiernos en nuestro tiempo (Borja y Castells, 1997:15-17).

Sin embargo, al hablar del fenómeno global plantean que no toda la actividad económica o cultural en el mundo es de carácter global. Afirman que en realidad la inmensa mayoría de dicha actividad, en proporción de personas participantes, es local o regional. Pero las actividades estratégicamente dominantes, en todos los planos, están organizadas en redes globales de decisión e intercambio. Desde este punto de vista, entienden por economía global una economía en la que las actividades estratégicamente dominantes funcionan como una unidad en un momento dado y en un lugar concreto, pero en el que el agente económico real (por ejemplo, una empresa) es más bien un segmento constituido por una red de segmentos (de empresas).

En esas condiciones, puntualizan Borja y Castells, los gobiernos locales y regionales están emergiendo, en todo el mundo, como entidades más flexibles, unidas al terreno de sus identidades, que son potencialmente capaces de negociar una adaptación continua a la geometría variable de estos acontecimientos. No obstante, los grandes retos¹⁵¹ para los gobiernos locales están en la reconstrucción de un Estado flexible y dinámico desde el núcleo de las ciudades.¹⁵² Es decir, que la nueva economía global se articula sobre todo territorialmente en torno a redes de ciudades¹⁵³ y en las formas en que éstas participan de la articulación con la economía global.

Al respecto, los autores entienden las ciudades como actores complejos y multidimensionales, que incluyen al gobierno local y que realizan una articulación entre administraciones públicas, agentes económicos, organizaciones sociales, sectores intelectuales, medios de comunicación, etc. Es decir, logran establecer un

¹⁵¹ Además, por su conocida dependencia administrativa, en su escasa capacidad de recabar recursos económicos y en el riesgo de derivar hacia el localismo político y el tribalismo cultural si la defensa de la identidad se convierte en "fundamentalismo" (Borja y Castells, 1997:31).

¹⁵² Además de las dificultades que enfrentan por su dependencia administrativa, por su escasa capacidad económica y por el riesgo de derivar hacia el localismo, la descentralización político-administrativa debe basarse en continentes o zonas territoriales que tengan personalidad histórico-geográfica y/o sociocultural, que hagan posible la existencia o construcción de una identidad colectiva común (Borja y Castells, 1997:297).

¹⁵³ La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones, que funciona como centro nervioso de la nueva economía global en un sistema interactivo de variables, al cual deben adaptarse de forma flexible empresas y ciudades (Borja y Castells, 1997:43). Más adelante nos hablan de que las ciudades se integran en sistemas urbanos que, aunque no siguen una lógica de continuidad territorial, se estructuran en función de unos nódulos —centros urbanos— y unos ejes —flojos de mercancías, personas, capitales e información— (Borja y Castells, 1997:318).

puente, dirían los teóricos neoinstitucionalistas, entre lo que conocemos como las instituciones políticas y la sociedad civil. Esta articulación, la ven claramente a través de la acción colectiva y conjunta, que puede responder a formas y objetivos diversos (Borja y Castells, 1997:139).

Al igual que en este trabajo de investigación, los autores reconocen que la internacionalización conlleva un incremento de la competencia entre los territorios y, por lo tanto, mediante el incremento de la cooperación entre las ciudades, destacan el concepto de lo que ellos denominan “la glocalización” para explicar la articulación entre lo global y lo local. Desde este punto de vista, el escenario de los estados que se mueven dentro de la globalización requiere crear nuevos mecanismos de regulación entre los procesos internacionales y las políticas basadas tanto en los compromisos como en los acuerdos tomados conforme y con base en lo local.¹⁵⁴

Si bien es cierto que el estado de San Luis Potosí ha tratado de entrar y vincularse de manera más beneficiosos dentro de estas tendencias globales, sobre todo a través de la atracción de inversión extranjera directa en sectores manufactureros y mineros específicos, lo cierto es que muchos de sus municipios han quedado excluidos de estos procesos. Por una parte, sabemos que el proceso de globalización no siempre corresponde a las diferentes necesidades locales de los países subdesarrollados, de acuerdo con Torres y Gasca (2006:52), sino que también mientras unos territorios han sido considerados como nuevos espacios económicos, existen otros “territorios perdedores” que no han podido aprovechar los beneficios de la globalización.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Aplican esta noción tanto en el aspecto económico como al hacer referencia a la cultura. Supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor, coordinador y promotor de los gobiernos locales para la implementación de políticas=globalización más proximidad (Borja y Castells, 1997:328-329).

¹⁵⁵ Al respecto, los autores plantean que las condiciones de desigualdad en que se ha desarrollado la planeación regional en México presenta dificultades para una reinserción positiva hacia los procesos globales. Si bien el nuevo patrón de ordenamiento territorial implica la articulación de lo local y lo regional directamente con lo global, sin pasar por las mediaciones de lo nacional, es también necesario poder desplegar el potencial territorial a través de procedimientos autónomos de concertación política y social (Torres Torres y Gasca Zamora, 2006:25, 62 y 63). Al respecto, Víctor Godínez Zúñiga (2004:330) nos habla de que son múltiples los factores que restringieron el desarrollo de dinámicas locales autónomas: carencia de recursos necesarios, fuertes tendencias hacia la centralización fiscal, empobrecimiento y dependencia económica y financiera de los gobiernos locales con respecto al gobierno central; imposición de autoridades locales desde el centro, estructuras locales frágiles, ineficientes y casi siempre disfuncionales con respecto a las necesidades del desarrollo económico y social.

Para Octavio Ianni (1998:12), el proceso de globalización o internacionalización económica se gestó después de la Segunda Guerra Mundial y se aceleró a partir de las reformas iniciadas por Gorbachov después de 1985. La crisis en la Europa del Este significó no sólo la crisis de los regímenes socialistas, sino también la expansión del capitalismo hacia nuevos mercados. Para este autor se trata de un proceso de ruptura histórica con profundas implicaciones que incluyen la internacionalización de la producción, que parte del desarrollo y del establecimiento del modo de producción capitalista en la escala internacional.¹⁵⁶ No obstante, hace hincapié en que la globalización ha hecho a un lado a dos grandes continentes poblados y poseedores de grandes materias primas: África y América Latina, es decir que subsisten realidades que operan de manera desigual y contradictoria.

Ianni concuerda con otros autores en que algunos rasgos principales de la sociedad global han sido desarrollados por las empresas, las corporaciones o las conglomeraciones multinacionales. La globalización en curso presenta características especiales: 1) la energía nuclear se convirtió en la más poderosa técnica de guerra; 2) la revolución informática basada en la conquista de la electrónica; 3) se organiza un sistema financiero internacional de acuerdo con las exigencias de la economía capitalista mundial; 4) las relaciones económicas mundiales (medios de producción, fuerzas productivas, tecnología, división internacional del trabajo y del mercado) reciben influencia de las exigencias de las empresas transnacionales mundiales; 5) reproducción ampliada del capital, concentración y centralización de éste; 6) el inglés se vuelve lengua universal, y 7) el ideario del neoliberalismo adquiere supremacía mundial como ideología y práctica. Todas estas características ponen en claro la subordinación del Estado-nación a los movimientos y determinaciones del capital (Ianni, 1998:36-37).

Un concepto central de su pensamiento tiene que ver con el desarrollo de un proceso de desterritorialización, característica esencial de la sociedad global en formación, debido a que se configuran estructuras de poder económico, político,

¹⁵⁶ En donde el capitalismo se presenta como un modo de producción y un proceso civilizador, ya que desarrolla y mundializa sus fuerzas productivas, pero además mundializa sus instituciones, sus patrones y valores socioculturales, las formas de actuar, sentir, pensar e imaginar (Ianni, 1999:159).

social y cultural internacionales, descentralizadas, sin ninguna localización específica en alguna región, lugar o nación. Este concepto se aplica no sólo a las corporaciones transnacionales, a los mercados monetarios, sino también a los grupos étnicos, las lealtades ideológicas y los movimientos políticos, por lo que se ven afectadas las identidades y las estrategias de los Estados.

Mientras que para autores anteriormente mencionados la posibilidad de emergencia de lo local como articulador de procesos es un hecho, para Ianni los procesos de interconexión económica, política, legal y militar modifican la naturaleza del Estado soberano, dando lugar a que sea la emergencia de los propios nacionalismos locales y regionales la que erosiona la capacidad de los Estados-nación desde abajo y, de esta forma, la dinámica de los propios sistemas políticos nacionales.¹⁵⁷

Un punto adicional, retomando los planteamientos de otros autores como Ronald Robertson, es que la globalización no puede ser explicada exclusivamente desde la óptica del desarrollo capitalista o de las instituciones económicas, sino a través de una visión que vincule lo universal y lo particular en una red más amplia de interacciones. De aquí que prefiera utilizar el término de globalizaciones, en plural, en lugar de ver el fenómeno de la globalización como un proceso lineal o un sistema aparentemente unitario en el que el proceso global incide en lo nacional y en lo local (véase Holton, 1998:186-204).

Una economía global como la ejemplificada hoy día de acuerdo con Martin Wolf (2001:178-179) tiene características específicas como las comunicaciones más rápidas y la liberalización de los mercados nacionales. Al respecto afirma que el proceso de internacionalización económica ha cambiado no sólo el patrón oro por la flotación monetaria, sino también ha ahondado en un mayor grado de movilidad de capital a corto plazo, un predominio de las inversiones realizadas por compañías multinacionales, aunado a las políticas económicas de liberalización aplicadas en diversos países desde la década de los setenta.

¹⁵⁷ Plantea el movimiento de una continua fragmentación y antagonismos entre diversos actores que van desde los organismos internacionales hasta los regímenes financieros y comerciales internacionales como nuevos centros de decisión (Ianni, 1998:71-73).

Una característica esencial de la globalización es que las empresas transnacionales desempeñan un papel protagónico en el nuevo reparto del mundo produciendo una serie de fenómenos en el interior de los Estados-nación. Aunque se ha hablado de que los fenómenos globales están cercenando parte de la soberanía estatal y la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones (Brown 1999:127-128),¹⁵⁸ el problema esencial, según G. Garrett (1995:339) y Bruce Scout (2001:174), no es tanto la pérdida de soberanía en términos legales, sino de autonomía económica y política de los Estados, en que las economías nacionales de los países que participan en ella se desarrollan de forma asimétrica, haciendo referencia a una articulación mundial desigual (Bermúdez, 2001:96-97).

4.1.1. Descentralización y normatividad ambiental

Muchas de las implicaciones de los proyectos de inversión que llegan a las entidades federativas en México han habilitado la actividad de los gobiernos estatales y locales, debido a lo que algunos autores sugieren como la invasión federal de las atribuciones regionales, en un escenario en que se llegan a internacionalizar los conflictos locales en entidades mexicanas, como el acontecido en San Luis Potosí, en el caso de Metalclad Corporation, en el municipio de Guadalcázar.

En el escenario internacional convergieron, desde el inicio de la década de los noventa, dos tendencias: una que buscaba una mayor internacionalización económica y otra que abogaba por un proceso de reformas del Estado en México, que se conocieron como las políticas del nuevo federalismo de la década de los ochenta, que redefinieron en gran medida las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales. Como plantea Dora Orlansky (2004), las propuestas de reducción de la actividad estatal surgieron a partir de dos líneas de debate: una que pugnó por la descentralización y otra por la privatización,¹⁵⁹ en que se circunscribieron las reformas en materia de política económica del país a partir de estos años.

¹⁵⁸ Para autores como John Ruggie la soberanía es entendida en referencia a la legitimidad de la autoridad en un determinado territorio o a la capacidad del sistema de mantener la creencia de una sociedad en determinadas instituciones políticas, como se plantea en el artículo de Samuel Barkin y Bruce Cronin (1994:107).

¹⁵⁹ Lo cierto es que a mayor extensión de la descentralización hacia el mercado, menor necesidad de complejas estructuras de gobierno y de representación (Orlansky, 2004:25). El renacimiento de lo local también está vinculado en extremo con las mutaciones sociales y demográficas registradas en América Latina en la segunda mitad del siglo xx. En poco más de 50 años, la región se convirtió en una de las zonas más altamente urbanizadas del mundo (Godínez Zúñiga y Del huerto, 2004:332).

En este sentido, Víctor Godínez Zúñiga (2004:327) opina que el movimiento combinado de globalización y descentralización remite a un complejo proceso de reestructuración de las relaciones económicas, políticas y sociales entre las naciones y al interior de cada una de ellas. Una de las muchas consecuencias de todo ello es el progresivo surgimiento de un nuevo paradigma de gobernanza pública que, en las condiciones específicas de cada país, tiende a incrementar la importancia relativa de los regímenes internacionales y los gobiernos locales a expensas de la antigua preeminencia del gobierno central.

Con ello, de verse en un proceso de “desmunicipalización”, en virtud del cual los gobiernos locales se vieron reducidos a desempeñar funciones que podrían clasificarse como casi testimoniales, las sociedades locales irrumpieron de lleno en las relaciones internacionales, abriendo una ventana de oportunidades para reforzar su propia identidad (y no, como podría suponerse, para anularla o desvanecerla ante el embate de lo global) (Godínez Zúñiga y Romero, 2004:328 y 331).

Se entiende por *descentralización* la promoción del pasaje del poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (ya sean éstos municipios, ciudades o localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos), reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar responsabilidades dentro del proceso de toma de decisiones a las unidades del gobierno subnacional. La *descentralización administrativa* se define, por su parte, como la transferencia de las responsabilidades de planificación y administración, así como por la obtención y asignación de recursos que se transfieren de los organismos del gobierno central a las unidades regionales del mismo nivel, las unidades de niveles subnacionales, a corporaciones de nivel zonal, a organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias, etc.¹⁶⁰

¹⁶⁰ No es lo mismo que hablar de desconcentración de funciones, que se da entre diferentes oficinas de la administración central; delegación hacia corporaciones semiautónomas o corporaciones cuasipúblicas; devolución a los gobiernos locales y transferencia de funciones a organizaciones no gubernamentales (Orlansky, 2004).

Es un proceso por el cual las organizaciones transfieren poder del centro a las subunidades como un atributo que expresa el grado de autonomía ejercido por éstas y que define tanto al proceso mismo de cambio como al sistema que resulta de este proceso. Este concepto está también implícito en la desburocratización, en la medida que las decisiones son susceptibles de ser tomadas mediante procesos políticos que involucran diversos grupos de intereses, antes que a la exclusiva autoridad de los gobiernos mediante la sanción legislativa o la resolución administrativa.¹⁶¹

Es por ello que la descentralización constituye tanto una reacción desde abajo en contra del férreo dominio del gobierno central, como una demanda desde arriba por avanzar en la privatización de la economía y aliviar la carga fiscal del gobierno central, aunque esto no significa lograr un distanciamiento, sino que se puede dar un fenómeno inverso de fortalecimiento del gobierno nacional.

Frente al proceso que acompañó a las estrategias de privatización y a las reformas económicas de tipo neoliberal en México, nos enfrentamos a la necesidad de hablar también del proceso de descentralización municipal, que en México acompañó la implementación de estas medidas, que seguramente ayudará a plantear por qué sus resultados no pueden desligarse de las decisiones que el gobierno nacional tomó en materia de política económica ni de la implementación de pautas de desarrollo que establezcan o se desarrollen a partir de los gobiernos locales.¹⁶²

Por otra parte, se estableció con claridad que quienes defendieron el proceso de privatizaciones esperaban reducir la autoridad gubernamental en su conjunto y no sólo la transferencia de poder entre los diversos niveles de gobierno.

Uno de los trabajos más relevantes en torno a esta visión de análisis, que fue una de las primeras publicaciones sobre lo sucedido en Guadalcázar con el confinamiento de residuos industriales peligrosos, fue dado a conocer por Arturo

¹⁶¹ Para mayor información consúltese a Prud'homme y Bennet, en Orlansky (2004:27).

¹⁶² Los primeros antecedentes de descentralización municipal se dieron en los años setenta, entendida ésta no sólo como falta de centralización, sino además como un proceso de desconcentración (que alude más bien al pasaje de competencias de un nivel central de gobierno hacia otro dependiente), mientras que la primera tiene que ver con la transferencia de recursos y competencias de un nivel de gobierno a otro.

Borja, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quien partió de ilustrar precisamente la reciente tendencia del sistema político mexicano hacia una mayor descentralización y lo que él consideró desde entonces como la definición de un nuevo pacto federal entre los municipios y los estados, por una parte, y el gobierno central, por la otra.

Desde una perspectiva teórica dentro de las relaciones internacionales, analizó este caso partiendo de la teoría del juego en dos niveles de Robert Putnam (1993).¹⁶³ Su modelo explicativo combinó la política internacional con la doméstica. En su artículo, Borja (2000) partió de dos preguntas de investigación que fueron formuladas con el fin de conocer: 1) los posibles efectos de estos cambios del sistema político mexicano sobre la capacidad de negociación internacional del Ejecutivo federal, y 2) explorar las variables externas o “sistémicas” como explicativas del “nuevo federalismo” mexicano. Para el autor, la internacionalización fue una de las variables que explicó esta redistribución de capacidades entre los diferentes niveles de gobierno, incluso algunos aspectos del cambio político en México.¹⁶⁴

No deja de lado, en este artículo, la visión de Frieden y Rogowsky, en el sentido de que los cambios en la economía internacional modifican los intereses de las coaliciones políticas domésticas y constriñen el rango de políticas que pueden utilizar los estados. La decisión de Metalclad de invertir en San Luis Potosí puede ser vista como un ejemplo de las formas en que las fuerzas económicas internacionales están produciendo cambios en la política y en la economía mexicanas. Estos eventos sucedieron en un momento de intenso debate sobre el federalismo y la necesidad de la descentralización. De hecho, la movilización social estableció una vinculación entre lo que consideraba como una necesidad de protección ambiental y el hecho de descentralizar el gobierno y la autonomía política local.¹⁶⁵

¹⁶³ Desde esta teoría, Arturo Borja (2000:4) analiza los cambios en un nivel doméstico en México (descentralización federal) que han alterado la capacidad de negociación internacional del Ejecutivo. Retoma a autores como Putnam (1993) y Milner (1997).

¹⁶⁴ En este caso, utiliza el término *descentralización* como la redistribución de funciones y recursos entre el gobierno federal, el estatal y el municipal (en Borja, 2000:2).

¹⁶⁵ El proceso de globalización económica produjo la transnacionalización de nuevos movimientos sociales (Borja, 2000:22-24).

Sabemos, al respecto, que desde que se planteó la Ley Orgánica del Municipio Libre en México se consideró al municipio como la unidad básica de la organización social, de la división territorial, política y administrativa de un estado. Para el cumplimiento de sus fines y el aprovechamiento de sus recursos, los municipios pueden formular planes y programas de acuerdo con las leyes de la materia buscando, sin menoscabo de la libertad municipal, la congruencia con la acción de las administraciones federal y estatal, como actitud básica para el fortalecimiento del federalismo. Es a través de este órgano de gobierno como el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad sin que exista autoridad intermedia entre esta autoridad y el gobierno del estado.¹⁶⁶

La legitimidad del Ayuntamiento de Guadalcázar, que partió de la propia Constitución mexicana, como se plantea en el apartado sobre la soberanía nacional y la forma de gobierno, está investida por la personalidad jurídica y tiene derecho a manejar su patrimonio conforme a la ley. Es importante destacar que además los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervienen en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgan licencias y permisos para construcciones, y participan en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas, así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia (Delgado, 2005).¹⁶⁷

Autores como Ugalde (2001:22-25), en artículos escritos sobre el tema del confinamiento de Guadalcázar, se enfoca, basándose en estudios de Deil Wright (1997), en el diseño de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno en México, vincula la Ciencia Política y la Administración Pública para plantear la idea sobre las relaciones intergubernamentales. Al respecto afirma que la distribución de competencias fue el factor explicativo de la parálisis en que derivó la tentativa de establecer el confinamiento y señala que a pesar de que la LGEEPA

¹⁶⁶ Como aparece en los artículos 3, 5 y 22 de esta Ley.

¹⁶⁷ Las reformas constitucionales del artículo 115 sobre las bases del municipio libre se llevaron a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en 1983 (Delgado, 2005). Sobre sus facultades ver en el mismo artículo constitucional los puntos c), d), e), f) y g).

excluye a dos de los niveles de gobierno en materia de manejo de residuos industriales peligrosos, la Ley General de Asentamientos Humanos, debe ser ejercida de forma concurrente por los tres niveles de gobierno.

La misma Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) había publicado en los periódicos el señalamiento de que las autorizaciones federales eran un requisito necesario pero no suficiente para la operación de un confinamiento de residuos peligrosos, y que la empresa Metalclad debía cumplir con la legislación estatal en la materia, cuya interpretación y aplicación era competencia exclusiva de las autoridades locales.¹⁶⁸

No obstante, volviendo a autores como Orlansky, sabemos que el proceso de descentralización por sí mismo no es garantía ni de una mayor participación ciudadana ni de mejores pautas de gobierno en una base institucional, política y económica donde la capacidad administrativa y las instituciones locales son débiles o precisan de cambios previos. La cuestión radica más bien en decidir: a) cuál es el nivel de gobierno (sea regional, estatal o municipal) más adecuado para la descentralización de determinada política, tomando en cuenta la heterogeneidad de las unidades subnacionales; b) si la descentralización no significa una captura de beneficios exclusivos por parte de las elites locales, y c) consolidar la organización de la producción conjunta y cooperativa pudiendo los organismos locales junto con las delegaciones en el ámbito nacional integrar las actividades (Orlansky, 2004:35).

Lo que algunos autores destacan es la insuficiente elaboración jurídica de los poderes del municipio, además de que muchas veces su experiencia de gobierno apenas sirve para gestionar los problemas de la vida rural de las localidades puestas bajo su administración. La negativa del municipio de Guadalcázar al proyecto reflejó el intento de ejercer una capacidad que no se había desarrollado hasta esos momentos en México. Más aún, afirman que el propio gobierno estatal debió haber revocado la licencia estatal de uso de suelo, situación que sabemos que no fue posible por haber sido autorizada tiempo atrás a pocos días de dejar el cargo un gobernador saliente en el estado (Azuela, 2004:29).

¹⁶⁸ Para mayor información al respecto, consúltense el desplegado de la PROFEPA en *La Jornada*, *Excélsior* y *Novedades* del 25 de noviembre de 1995.

Al respecto y desde la óptica del proceso de descentralización en México, se ha querido dotar a las entidades federativas y a los municipios de la potestad para ejercer actividades internacionales desde sus ámbitos de competencia. El caso de Metalclad, en el municipio de Guadalcázar, también ha sido percibido como una forma de respuesta al proceso global desde ámbitos territoriales determinados desde donde se ejerce presión sobre el gobierno central mediante la actitud y movilización de nuevos actores sociales.

4.1.2. Las relaciones internacionales de las regiones

El caso de La Pedrera puede ser visto desde varios ángulos, pero tal vez uno de los más dinámicos y complejos es el que se puede nombrar como “la regionalización de las relaciones bilaterales”, refiriéndose Tomás Calvillo a las relaciones entre México y Estados Unidos. Para este autor, por un lado, el llamado proceso de globalización provoca redefiniciones en los espacios de autoridad; por el otro, la erosión del centralismo y el presidencialismo refleja el surgimiento del regionalismo, que incide en la redefinición de los ámbitos de los poderes municipales y estatales. Y cuando se alude al federalismo se está hablando de los distintos y desiguales procesos que se viven en las entidades federativas. Partiendo de lo que conceptualiza como la semilla de la Nación, en este caso los municipios del país, expone la idea de que deben respetarse sus decisiones como base de una comunidad desde donde se articula la historia de México y como parte de un camino cierto para la refundación institucional del país (Calvillo, 1995).

La relación entre la globalización y los movimientos sociales subestatales, como en el estudio de caso de este trabajo, han atraído el interés de muchos académicos que desde hace poco tiempo han visto en estas manifestaciones una relación entre la globalización y las políticas territoriales, en la que los gobiernos regionales se convierten también en actores internacionales. Y estas ideas no sólo hacen referencia a aquellas regiones que han tenido éxito en transformarse en agentes internacionales a través de la promoción exterior o la gestación y vinculación de fuertes movimientos transnacionales, sino también, como en este caso de estudio, a la definición de intereses y articulación de grupos regionales (cultural e

ideológicamente afines), que se movilizan política y territorialmente, proyectando como autónomos (o distintos) una actividad exterior como una necesidad funcional de los miembros del grupo (Lecours, 2002:4).

Desde este punto de vista, habría que preguntarse, entonces, en qué medida las regiones (entidades federativas) están rompiendo con el carácter unitario y coherente de la acción internacional de los Estados uno de los supuestos clásicos de la teoría realista de las relaciones internacionales (Morgenthau, 1986), ya que es indudable que nuevos actores de las relaciones internacionales son entidades estatales o locales, dotadas de cierto grado de autonomía legal y capacidad normativa propia.

El estado de San Luis Potosí y las entidades federativas en México están, sin duda alguna, viendo la necesidad de participar en un proceso de internacionalización económica que los afecta.¹⁶⁹ Este mismo proceso ha llevado asuntos de competencia exclusiva o concurrente de las regiones al ámbito internacional, como lo demuestra este estudio de caso.

Desde el hecho mismo de la reforma del Estado en México se ha permitido a las regiones desarrollar facultades en ámbitos que antes le estaban vedados, por lo que no cabe duda de que en las entidades federativas los efectos crecientes de la internacionalización se manifiestan y se comparten.

Las relaciones internacionales de las entidades federativas están haciendo frente a problemas tanto de índole económica como institucional, por lo que podemos decir que la mayor importancia relativa de los instrumentos económicos en las relaciones internacionales ha favorecido la acción internacional de las regiones y que el contexto institucional en México, como en este caso de estudio, no ha favorecido una colaboración participativa de las diversas dependencias y actores involucrados.

¹⁶⁹ Podemos afirmar que el proceso de internacionalización, aunque no es exclusivo de este siglo, se ha planteado como tendencias complejas, multidimensionales y visibles en diferentes campos de la actividad humana: científico-técnico, económico, social, ambiental, político, institucional y teórico-conceptual, y está sirviendo como eje en la conformación de un nuevo orden mundial, que sustituirá al que funcionó desde la posguerra. Pese a que los significados semánticos confunden los términos de internacionalización, globalización, mundialización y el de transnacionalización, no deja de ser discutido que algunos autores ubican el proceso de la internacionalización, históricamente, desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial; la transnacionalización, entre la Segunda Guerra Mundial y mediados de los años 70 y/o comienzos de los 80, y de globalización, de la fecha anterior a nuestros días.

Estudios realizados por académicos de la entidad plantearon que se podrían regionalizar las relaciones internacionales debido a que un consenso de oposición local al confinamiento de residuos industriales peligrosos había revertido los intereses de las propias entidades del gobierno federal y estatal en el proceso de autorizaciones, desde la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hasta sus respectivas dependencias estatales.¹⁷⁰

Aunque las relaciones internacionales de las regiones (entendidas como entidades federativas) se están llevando a cabo, sabemos que la estructura superior de la política exterior del Estado del que forman parte, al que intentan influir y modelar, pero al que también están subordinadas, descansa constitucionalmente en el Ejecutivo. Sin embargo, las relaciones internacionales están dando margen a que diversos actores, desde cámaras de comercio e industriales, organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos de la sociedad civil, hasta la cada vez más participativa acción del Congreso, definan nuevas formas de acción exterior no tradicionales que tienen una dimensión política muy importante.

El decir que las entidades federativas participan cada vez más en el sistema internacional contemporáneo significa afirmar que cuentan con instrumentos de política que están a su alcance y que efectivamente utilizan para lograr sus fines mediante diversos mecanismos de operación, que tienden a la conformación de mecanismos regionales especializados en asuntos exteriores.¹⁷¹

¹⁷⁰ Proyecto de un grupo de investigadores de El Colegio de San Luis apoyados por el Sistema de Investigación Miguel Hidalgo (SIGHO) entre 1999 y 2001. Para mayor información consúltese Costero, 2000.

¹⁷¹ Estos mecanismos van desde las oficinas de asuntos en torno a la migración local hasta la promoción económica realizada en el extranjero. Aunque sabemos que esta actividad exterior puede desarrollarse por varios canales que las regiones usan en función de sus recursos y de sus intereses, se despliegan con fines de promoción económica, negociación y cabildeo. Otros instrumentos pueden estar circunscritos a asuntos internacionales como los encuentros intergubernamentales y la suscripción de acuerdos con otros países en los que las regiones sean una o más de las partes contratantes. Finalmente, está el desarrollo de burocracias especializadas (departamentos o ministerios) de comercio exterior y de relaciones internacionales. La delegación de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Oficina de Enlace Internacional del Gobierno del Estado son algunas instancias de vinculación y atención de asuntos o problemáticas de carácter internacional en el caso potosino.

Por otra parte, las entidades federativas se han visto obligadas a recurrir al sistema internacional cuando el Estado nacional del que forman parte no ha sido capaz de enfrentar y resolver plenamente los problemas internacionales que afectan a las primeras. La acción internacional de las regiones ocurre, en consecuencia, en un marco de debilidad relativa del Estado, aunque, por una parte, mantienen relativa independencia y, por otra, no dejan de estar influidas por éste.

Las relaciones globales es la faceta más formal de la política exterior de las regiones. En ésta se tratan temas muy variados y requiere que las regiones posean una infraestructura consolidada y flexible.¹⁷²

Lo cierto es que las entidades en México están buscando sistemáticamente en el exterior y desde la óptica del desarrollo local sustentable recursos para la consecución adecuada de sus objetivos, muy centrados en el ámbito de la inversión y el desarrollo económico local mediante apoyos generados por las políticas de cooperación internacional.

A pesar de que se mantienen las restricciones constitucionales vigentes que prohíben a las regiones firmar acuerdos con potencias extranjeras o suscribir empréstitos internacionales,¹⁷³ se están aprovechando otros canales de promoción de sus intereses con el exterior. Es así como podemos hablar de que persiste una actividad exterior regional, por limitada que ésta sea, a pesar de que las instancias federales sigan decidiendo en torno a asuntos determinantes como los tratados comerciales y las relaciones del servicio exterior mexicano con el mundo.

En los casos de conflictos como el del confinamiento de residuos industriales peligrosos en Guadalcázar, éste se constituyó en un tema de controversia de la empresa estadounidense Metalclad Co. contra el Estado mexicano, por lo que vemos que han sido las instancias federales las responsables de hacer frente a la faceta internacional de los problemas con otros países. No obstante, la actividad de la región y en algunos casos de controversia con un actor (país) externo ha roto el

¹⁷² Desde esta óptica de estudio se encuentra el trabajo de un investigador que participó en un proyecto de investigación en El Colegio de San Luis, Julián Durazo (2000:479).

¹⁷³ Según el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, los mecanismos constitucionales son insuficientes para conciliar los intereses regionales con los federales, como lo menciona Julián Durazo en un artículo semejante publicado en español en la revista *Foro Internacional* (2003:466).

monopolio federal en la dirección de las relaciones con el exterior y ha obligado al Estado a cambiar su política en función de las condiciones y presiones locales o estatales.

La competencia asumida por el municipio de Guadalcázar y el cambio de postura del gobierno estatal desde los últimos días del gobierno de Teófilo Torres Corzo, quien autorizó la operación del confinamiento, hasta el gobierno de Horacio Sánchez Unzueta, que se alió al municipio de Guadalcázar para frenarlo, dieron también elementos para adentrarse en la redefinición de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y de México con el exterior.

Es verdad que la reforma del Estado mexicano está en marcha y que las limitaciones constitucionales vigentes sobre la actividad exterior de las regiones pueden desaparecer en el futuro. Todavía las regiones o entidades federativas deberán enfrentar la internacionalización con los recursos y facultades de que disponen en la actualidad. Para su representación y defensa en el exterior dependerán en gran medida, como este estudio de caso lo demuestra, de la Federación.

No obstante, como resultado de la implicación ecológica y social que estos proyectos de inversión están teniendo en el ámbito estatal, la cooperación entre el Estado y la región ha aumentado, y se prevé que a mediano plazo puedan ser también los actores locales quienes definan sobre los proyectos que llegan a sus localidades, sobre los flujos de capital y puedan prever las implicaciones de estos proyectos de inversión en sus entidades. Esto significa hablar de una sociedad civil más dispuesta a ser oída y a formar parte de un proceso de toma de decisiones que ya no se determinará sólo desde la federación.

Este complejo escenario modifica aceleradamente los centros de gravedad en la toma de decisiones y multiplica la presencia de actores, lo que a su vez tensa las instituciones y su representatividad y transforma las relaciones entre los estados y el centro, así como entre los estados y Estados Unidos en particular. Dicha dinámica, como afirman algunos autores como Calvillo (1996),¹⁷⁴ trae por consecuencia la

¹⁷⁴ Tomás Calvillo (1996) plantea tres dimensiones de la realidad política que provocan redefiniciones en los espacios de autoridad y que están íntimamente ligados a la relación bilateral México-Estados Unidos: 1) la presencia y la participación política de los migrantes en sus lugares de origen; 2) las acciones que emprenden los gobiernos de las entidades federativas en Estados Unidos, y 3) a través

regionalización de las relaciones bilaterales. Este hecho en sí afecta y replantea la política y la economía interna de las regiones en el diseño de parte de la política exterior que ahora debe estructurarse, ya no desde una óptica tradicional del Estado nación, sino con la diversidad que imponen las propias entidades federativas. Desde entonces, este autor planteaba la urgencia de construir mecanismos institucionales que permitieran a los estados y sus comunidades tener representatividad (voz y voto) en el ámbito de la política exterior del país en un marco de relaciones que las afecta de un modo directo.

En la actualidad, se habla del fenómeno de la paradiplomacia, para caracterizar y entender las relaciones internacionales de las entidades federativas o los gobiernos subnacionales al interior de los Estados. Tres tipos de actividades transoberanas se han identificado al respecto: 1) paradiplomacia regional o regionalismo a través de las fronteras, que se refiere a relaciones entre una periferia local y provincias, estados o cantones; 2) una paradiplomacia transregional usualmente institucionalizada, con contactos entre gobiernos no centrales que no son vecinos, y 3) la paradiplomacia global que envuelve contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con sus contrapartes subnacionales en otras naciones (Duchacek, 1988:12-13).¹⁷⁵ Para Duchacek, existen dos formas de participar deliberadamente en las relaciones internacionales por parte de grupos subnacionales privados o gobiernos territoriales subnacionales: el querer influir en el proceso de toma de decisiones del gobierno central con esfuerzos o *lobbies* dirigidos hacia el Ejecutivo o el Legislativo central, y/o el mantener contactos transfronterizos directos (formales o informales) con otros países vecinos u otros países distantes pero con poder político y conocimiento. El territorio de los estados nacionales está compuesto, entonces, por los diversos intereses de comunidades, de autoridades políticas y económicas y de grupos de la sociedad civil, que empiezan a manifestarse en la arena internacional.¹⁷⁶

del desafío (por ejemplo, al TLCAN) que enfrentan las entidades federativas cuando sus intereses son subordinados a una política "general" que toma decisiones en materia bilateral ignorando las dimensiones regionales.

¹⁷⁵ Incluso el autor habla de protodiplomacia cuando la conducta de un gobierno no central establece parámetros de autonomía e independencia.

¹⁷⁶ Duchacek (1988:5-6) identifica cuatro categorías de *perforators* de la soberanía en el ámbito subnacional: grupos de oposición o rebeldes, grupos con intereses privados, los migrantes y los gobiernos municipales locales o regionales.

En México, investigadores de diversos centros académicos analizaron la acción internacional de las entidades federativas, argumentando a través de estudios de caso específicos esta actividad internacional fuera del ámbito de competencia de los gobiernos federales.¹⁷⁷ Acerca de ello, una reciente aportación metodológica sobre el tema explica, mediante variables particulares, las causas del incremento de la actividad internacional de las entidades federativas, la forma y la intensidad en que éstas se manifiestan, partiendo del ámbito internacional. A través del estudio de diez estados federados internacionales, se ejemplifica la forma de actividad exterior que se realiza al interior de las entidades federativas en diversas partes del mundo y en México. El autor plantea una tipología para analizar el tipo de actividad que llevan a cabo las 32 entidades federativas en México, explicando, a través de las variables del nivel de ingreso de las entidades, la existencia de gobiernos yuxtapuestos, contrarios al gobierno central, en cuanto a la ubicación geográfica dentro del territorio mexicano o de aspectos coyunturales, que hacen referencia al grado de visibilidad de los estados o de intensidad de esta participación con el exterior (Schiavon, 2006).¹⁷⁸

Casos como el del confinamiento de residuos industriales peligrosos de Metalclad Corporation en el municipio potosino de Guadalcázar, así como el actual proyecto de inversión canadiense operado a través de Minera San Xavier, en reservas probadas de oro y plata del municipio de Cerro de San Pedro, muestran los desafíos a que se enfrentan las entidades federativas cuando sus intereses son subordinados a una política “general”, que toma decisiones en materia bilateral, ignorando las dimensiones regionales.

¹⁷⁷ Al respecto, se llevó a cabo entre los investigadores que entonces conformaron el Centro de Investigaciones Históricas en San Luis Potosí, un encuentro denominado Las Relaciones México-Estados Unidos desde las Regiones, en 1994, que posteriormente dio lugar, con sede en El Colegio de San Luis, al Primer Seminario Una Mirada de las Relaciones Internacionales Vistas desde lo Local, que contó con la presencia de investigadores nacionales e internacionales que expusieron sus puntos de vista sobre estas experiencias (El Colegio de San Luis, 14-15 de noviembre de 2004).

¹⁷⁸ El autor plantea que esta actividad exterior es posible debido a la importancia de la estructura gubernamental, por una actividad económica, caracterizada por la promoción de productos locales o las representaciones económicas en el extranjero, y por actividades políticas de las entidades federativas, llevadas a cabo mediante visitas de funcionarios políticos o económicos al extranjero.

4.1.3. El medio ambiente y la movilización social

La relación entre la globalización y los movimientos sociales subestatales, como en el estudio de caso de este trabajo, recientemente ha atraído el interés de académicos que han visto en estas manifestaciones una relación entre la globalización y las políticas territoriales en la que los gobiernos regionales se convierten también en actores internacionales. Y estas ideas, como ya se mencionó, no sólo hacen referencia a las regiones que han tenido éxito en transformarse en agentes internacionales mediante la gestación de fuertes movimientos nacionalistas, sino también, como en este caso de estudio, a la definición de intereses y articulación de grupos regionales (culturales e ideológicos), que se movilizan política y territorialmente proyectando, como autónomos o distintos, una actividad como una necesidad funcional (Lecours, 2002:4).

Uno de los temas en debate respecto a los flujos de inversión se encuentra en la afectación que están produciendo determinados proyectos en localidades como en el sitio de La Pedrera, en Guadalcázar. No obstante, es importante puntualizar que las movilizaciones sociales fueron esencialmente de actores institucionales, ya que la empresa estadounidense, los grupos de ecologistas de la entidad, las ONG involucradas y funcionarios del gobierno estatal forman parte de organizaciones, y no son sólo individuos que se manifiestan, por lo que dichos actos son el resultado de la interacción de varios individuos al interior de estas organizaciones.

Entre los principales actores civiles en este conflicto, como lo plantea la especialista Blanca Torres (1997:23), se encontraban los pobladores cercanos al confinamiento, las ONG, los académicos y figuras de los tres niveles de gobierno, cada uno de los cuales se movió de acuerdo con sus propias motivaciones e intereses. Trabajos como el mencionado hacen hincapié en las estrategias de los diversos actores, desde la llegada de Metalclad a México a través de su empresa Ecosistemas Nacionales, S. A., con su respectiva red de subsidiarias.

La autora pone especial atención en el tema de la sociedad civil. Conocemos que una de las principales manifestaciones que se concretaron dentro de esta sociedad organizada en pro de la defensa de los intereses de los pobladores del lugar y en contra del impacto que sospecharon sobre el medio ambiente, la

encabezaron habitantes de Los Amoles, poblado cercano a la cabecera municipal de Guadalcázar, y de localidades situadas en el entronque de El Huizache, próximas al sitio. Pasaron de la resistencia local a aliarse a funcionarios del Ayuntamiento de Guadalcázar y, más tarde, a grupos de ambientalistas de la entidad y fuera de ésta.

En un primer momento la movilización fue espontánea y respondió a la desinformación de lo que sucedía en zonas cercanas a su localidad de vivienda. Tiempo después, se radicalizó el conflicto con actores locales, quienes, apoyados por Greenpeace México y con la asesoría de la Universidad Autónoma de Guerrero, manifestaron abiertamente su descontento. El apoyo recibido consistió en asesorías permanentes en cuanto a disposiciones técnicas y legales del sitio, cabildaron en distintas instancias de gobierno y atrajeron el interés de la prensa nacional e internacional sobre este asunto.

La participación social puede verse en sí misma como un incentivo para que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil critiquen, cooperen y observen las reglas establecidas en el marco del juego democrático. El círculo virtuoso que puede desarrollarse en torno a esta correlación constituye un auténtico bien público en la medida que permite ajustar los niveles de respuesta gubernamental con las expectativas de la población (Godínez Zúñiga y Romero, 2004:345-346).

En un reciente artículo acerca de este tema, un entonces funcionario de la PROFEPA, ahora profesor universitario, critica ampliamente la presencia y operaciones de esta ONG internacional (Greenpeace), al decir que estuvo operando con sus prioridades globales por encima de las necesidades nacionales.¹⁷⁹

Las alianzas se ampliaron buscando asesoría frente a lo que se percibía como una intromisión en un territorio local determinado. De la afectación del medio ambiente se pasó a la movilización colectiva bajo la argumentación de los daños a la salud de los pobladores cercanos, a causa de la no viabilidad de este lugar para establecer allí lo que se sabía que era un rentable pero peligroso proyecto de confinación de residuos.

¹⁷⁹ En una parte del trabajo de la tesis doctoral de Antonio Azuela (2004:9), donde además menciona los puntos de vista de Ugalde (2000), Lezama (1999), Rodríguez (1999) y una reciente versión de uno de los funcionarios de Greenpeace México en este conflicto, Fernando Bejarano (2003).

Blanca Torres (1997) no deja de puntualizar en su escrito la forma en que comenzó a gestarse este movimiento social generalizado en Guadalcázar en contra, primero, del establecimiento de esta “estación de transferencia” y, luego, de la reapertura del sitio como confinamiento, destacando que comenzó a operar debido a la inestabilidad política del estado durante este periodo, que incidió en el avance de los trabajos de construcción y en el proceso de almacenamiento sin control por parte del nivel estatal de gobierno.

El Ayuntamiento notificó a la empresa Metalclad de la resolución de negar la licencia de construcción, que canceló en definitiva la posibilidad de reapertura del confinamiento de desechos industriales de La Pedrera, en apoyo a la demanda de la población con la justificación de mantener a salvo el entorno ecológico local.

El Ayuntamiento de Guadalcázar notificó a COTERIN, S. A. de C. V., la resolución de negar la licencia de construcción solicitada por esa empresa el 15 de noviembre de 1994. Esta resolución de cabildo pidió la revocación de la licencia de uso de suelo conferida a Metalclad Co.,¹⁸⁰ promovió de inmediato un recurso de inconformidad impugnando el convenio y, desechado aquél, recurrió al juicio de amparo. Este recurso provocó la suspensión de las obras de la empresa Metalclad Co. Lo anterior derivó la cancelación del proyecto y el abandono en la zona de las 20 mil toneladas de desechos peligrosos, que hasta hoy siguen siendo tema de controversia en torno a su posible proceso de remediación.

Las organizaciones ambientalistas Pro San Luis Ecológico y Greenpeace interpusieron una triple demanda: una penal ante la Procuraduría General de la República (PGR) por los delitos ecológicos cometidos por COTERIN y el encubrimiento de las autoridades de la PROFEPA y del INE en lo acontecido en el predio de La Pedrera; una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por violación a los derechos humanos, y otra demanda ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por abuso y ejercicio indebido del cargo por parte de las autoridades ambientales federales involucradas.

¹⁸⁰ Véase acta núm. 17, de la reunión extraordinaria del Cabildo del 5 de diciembre de 1995.

Un año después, con la presencia del gobernador del estado, Horacio Sánchez Unzueta, el 5 de diciembre de 1995, se autorizó al presidente municipal de Guadalcázar formar un frente común con otros ayuntamientos. Diecisiete de ellos habían solicitado, desde febrero de 1992, la clausura del confinamiento, alegando que sus peticiones se apegaban a las atribuciones de varios artículos del Código Ecológico y Urbano de San Luis Potosí y de la Ley de Protección Ambiental del Estado.

El presidente municipal de Guadalcázar, valiéndose del artículo 22 de la Ley orgánica del Municipio Libre vigente en el estado y en “ejercicio de la voluntad política”, hizo uso del derecho de defensa de los intereses de la comunidad e interpuso un recurso de inconformidad previsto en el artículo 176 de la LGEEPA; con esto se impugnaron actos jurídico-administrativos para evitar la transgresión del estado de derecho y justificar las atribuciones de este ayuntamiento frente al caso de Guadalcázar.¹⁸¹ Pese a contar con los permisos federales, Metalclad no pudo operar porque el ayuntamiento de Guadalcázar le negó el permiso de construcción (véase en el nexa gráfico la fotografía 24).

La negación del permiso de uso de suelo y de construcción por parte del Ayuntamiento de Guadalcázar a Metalclad Corporation nos lleva a plantear la importancia, poco reconocida, del capital social, en particular de las instituciones locales, en los asuntos nacionales e internacionales.¹⁸²

Este estudio de caso plantea todo un proceso de negociaciones y reglas entre los diversos participantes, así como las asimetrías creadas por la intervención externa (federal e internacional). El conocimiento común sobre los incentivos que perseguían, los diferentes tipos de personajes con los que debían interactuar, así como los caminos alternativos para estructurar sus relaciones entre ellos, fueron prerequisites para la constitución de sus asociaciones para implementar acciones colectivas, ya fuera en un marco constitucional o de implementación de acciones grupales.

¹⁸¹ Como quedó plasmado en carta a la secretaria de la SEMARNAP, fechada el 15 de diciembre de 1995.

¹⁸² Capital social es entendido como el acuerdo de los recursos humanos para mejorar en el futuro. Es la forma en que los individuos se organizan respecto a lo que persiguen. Son redes, normas y creencias sociales. Capital humano es el conocimiento para solucionar cualquier problema y capital físico; es el acuerdo sobre los recursos materiales para implementar mejoras futuras (Ostrom, 1995:125). Al mismo tiempo, es visto como una forma de institucionalidad social cuyas potencialidades se construyen como factor del desarrollo (Girardi, en Charry y Massolo, 2007:158).

Por la presión ciudadana, se llevó a cabo una evaluación ambiental para verificar y ponderar la situación del confinamiento de residuos industriales, el comportamiento y movilidad de los contaminantes y la posible influencia del sitio en el entorno regional. En dos fases se realizaron, en 1997, muestreos de suelo profundo alrededor de las tres celdas de confinamiento. Se detectó, en la celda 2, cloroformo y tetracloruro de carbono, posiblemente derivados de medicamentos; en la celda 3, tetracloruro de carbono, pero dentro de los criterios internacionales. En los tres casos se encontró que la contaminación era superficial y a varios metros de las celdas, es decir, el suelo del lugar se contaminó cuando los bidones con desperdicios se encontraban en el exterior y fueron trasladados a las celdas, y no hay estudios que atestigüen, hasta el momento, la contaminación del suelo desde las celdas.

En lo relativo a explosividad, hubo un incremento significativo en dos celdas, tal vez por reacciones entre los propios residuos, fugas de compuestos orgánicos, acumulación de compuestos inflamables y movilidad de sustancias. No se encontró impacto alguno por la presencia del confinamiento en sedimentos de aguas de un arroyo, un estanque y dos pozos de la zona.

Lo cierto es que los individuos invierten, en general, tiempo, esfuerzo y recursos en capital físico, humano y social para aumentar sus beneficios futuros, por lo que los agentes externos, en este caso a la localidad y al estado de San Luis Potosí, no pudieron realizar cambios, entre otras razones, por no haber tomado en cuenta el delicado balance de intereses entrelazados en el capital social local, por lo que tuvo un efecto opuesto lo que parecía ser un esfuerzo de inversión que aumentaría la productividad comercial de los particulares.

Otros hechos empañaron más tarde el acontecer estatal como fue la incapacidad que mostraron funcionarios judiciales sobre este caso. Casi tres meses después de recibir la demanda, el juez segundo de Distrito en San Luis Potosí se declaró incompetente, y argumentó que el domicilio de las autoridades ambientales federales estaba en la ciudad de México, por lo que este caso debía ser remitido a un juez en el Distrito Federal. Este último se declaró competente, pero tardó catorce meses en cerrar el juicio argumentando que el municipio “no era titular de garantías

individuales” y porque la instancia legal procedente que debía haber ejercido el Ayuntamiento de Guadalcázar no era un juicio de amparo, sino una controversia constitucional.¹⁸³ No fue sino hasta junio de 2000 cuando se emitió una sentencia que surtió efectos jurídicos, pero que en la práctica resultó tardía porque el conflicto ya se había desplazado al espacio jurídico de los paneles arbitrales de América del Norte.

La controvertida participación del Poder Judicial, tanto en el estado de San Luis Potosí como en la federación, hizo que éste se convierta en un actor más del conflicto, a pesar de que su campo de acción fue casi invisible dentro del debate público de todos estos años.

De este modo, nos enfrentamos a las posibilidades de restringir o aceptar las atribuciones a los municipios y reconocer la importancia de los gobiernos estatales dentro de la gestión ambiental.

4.1.4. La política ambiental en México en torno al manejo de los residuos industriales

Es importante destacar, en esta parte del escrito y desde otra óptica de estudio, dos asuntos fundamentales: 1) la capacidad o margen de acción que tuvo el municipio de Guadalcázar, y 2) la normatividad vigente en México respecto al manejo de los residuos industriales peligrosos.

Académicos mexicanos han destacado la ausencia de continuidad de las organizaciones ambientales en México desde su creación, cuyos marcos institucionales se hallan en una posición muy endeble respecto del panorama global. La primera oficina gubernamental a cargo de estos asuntos fue la Subsecretaría de

¹⁸³ El juicio de amparo es un proceso del ordenamiento jurídico mexicano, que tiene por objeto específico hacer eficaz, real y prácticas las garantías individuales establecidas en la Constitución. Por su parte, una controversia constitucional puede utilizar diversas vías procesales como el juicio de amparo pero también el *habeas corpus* y la acción propia de inconstitucionalidad con el fin de preservar la supremacía constitucional. Es la acción interpuesta por un órgano legítimo de gobierno cuando es vulnerado en sus facultades por otro órgano de gobierno; esto es, cuando uno invade la competencia del otro, por ejemplo, entre la Federación y un estado, la Federación y un municipio, entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre dos estados, entre un estado y el Distrito Federal, un estado y uno de sus municipios, entre otros.

Mejoramiento Ambiental, dentro de la Secretaría de Salud en 1972. Diez años más tarde se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). De 1983 a 1992, la SEDUE fue la mayor autoridad en términos ambientales, pero sus deberes fueron conferidos en 1992 a la Secretaría de Desarrollo Social. Este proceso de reestructuración dio lugar, a comienzos de 1995, al establecimiento de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, que de nuevo cambió de nominación a inicio del nuevo milenio (Lascuráin, 2006:136).

No fue sino hasta 1988 cuando los residuos peligrosos en México fueron considerados en la legislación mexicana, lo que deja ver un vacío legal de varias décadas.¹⁸⁴

En 1993, año en que estalló el conflicto entre Metalclad y Guadalcázar, la iniciativa del gobierno del estado de San Luis Potosí de reformar su ley orgánica de la administración pública para romper con las omisiones en materia de gestión ambiental había avanzado instituyendo la primera agencia del país en el gabinete habiendo integrado todo lo ambiental en una sola agencia, la Coordinación General de Ecología y Gestión Ambiental, que dependía de un modo directo del gobernador. No obstante, se seguían aplicando los esquemas de arreglos a puerta cerrada entre la empresa y los funcionarios federales responsables. El gobierno del estado era el último en enterarse y podía ser sujeto, como fue, de mentiras y manipulación de ambas partes. La descentralización no funcionó, las guías para la elaboración de Manifestaciones de Impacto Ambiental seguían siendo inadecuadas, la participación ciudadana y los procesos de autorización inexistentes y el manejo a puertas cerradas hasta que el conflicto estalló en 1993 (Medellín, 2002a:2).

A fines de 1994 se conformó la SEMARNAP, que contemplaba lo relativo a pesca, lo forestal y el agua, aún sin integrarse el concepto del ambiente. El proceso de reestructuración de esta Secretaría siguió durante toda la década de los años noventa en México en que cambiaron también los marcos normativos. Las modificaciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) no vinieron sino hasta 1996; en ésta se especificó que son residuos

¹⁸⁴ Para 1990 y antes del cierre de los confinamientos de Mexquitic y Guadalcázar en San Luis Potosí, se calculaba oficialmente que se podía confinar aproximadamente uno por ciento del total de residuos industriales peligrosos (Albert, en Rivero, Garfias y González, 1996: 173-175).

peligrosos todos aquellos, en cualquier estado físico que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas (CRETIB), representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

Las modificaciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), aunque un poco tardías para lo que fue el desenvolvimiento de los principales acontecimientos de este estudio de caso, trató desde 1996 de favorecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno y de precisar el esquema de distribución de competencias en materia ambiental con vistas a perfeccionar el proceso de descentralización también en materia de la gestión ambiental.

En estos momentos, la inserción de México en diversos mecanismos comerciales regionales e internacionales ha propiciado que las instancias federales vigilen y controlen alrededor de 600 sustancias que han sido prohibidas o restringidas, a través de diferentes Secretarías y Delegaciones estatales que tienen a su cargo el manejo de los residuos industriales peligrosos. El ingreso de México al entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio, la firma del TLCAN y la adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, han incidido en el desempeño ambiental de la dinámica industrial y principalmente de la industria manufacturera: química, petroquímica y metal mecánica, entre otras (Cortinas de Nava, en Garfias y González, 1998:42).

De acuerdo con el Programa de Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México 1996-2001 (SEMARNAP,1998), dado a conocer por el Instituto Nacional de Ecología, el total de residuos peligrosos generados en México ascendía a alrededor de nueve millones de toneladas, tanto sustancias líquidas como sólidas, sin contar con los jales mineros, residuos que están incluidos en un rubro aparte pero que también pueden ser considerados como peligrosos. Aunque la clasificación de éstos se ha tratado de determinar en organismos internacionales, son a los gobiernos nacionales a quienes les compete definir lo que conciben como residuos peligrosos, su manejo y control, en primera instancia.

La participación ciudadana se incluyó formalmente en la modificación de la LGEEPA en diciembre de 1996. Las Guías para la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) han mejorado notablemente desde Guadalcázar, sin embargo, las leyes actuales dan un alcance muy limitado a las Evaluaciones de Impacto Ambiental: 1) se reducen a los efectos ambientales, y 2) siguen siendo un proceso que la empresa cumple con desgano y al final de la toma de todas las decisiones importantes sobre el proceso y la ubicación. Si la regulación del uso de suelo es la principal herramienta de soberanía estatal y autonomía municipal, es imperativo que también se elaboren y se emitan los Ordenamientos Ecológicos del Territorio estatales y municipales (Medellín, 2002a:7-8).

En noviembre de 1996, Metalclad había anunciado la intención de que sus subsidiarias en México se convirtieran en agentes exclusivos para la disposición de los bifelinos policlorados, en una relación estrecha con la Rollins Environmental Inc. Entre las obligaciones de México como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este país debía disponer de los líquidos para el año 2000, para ello se requería incinerarlos. Metalclad serviría entonces como intermediario con la empresa Rollins para coleccionar y transportar los bifelinos con el fin de depositarlos en facilidades operadas en territorio estadounidense.¹⁸⁵

Llama también la atención que, a diferencia de la legislación mexicana, en Estados Unidos existe una muy costosa y detallada especificación en lo que se refiere a exportación de residuos industriales peligrosos desde su generación hasta su disposición final. Este asunto, frente a una legislación mexicana que no da facultades a las entidades federativas sino exclusivamente a la federación para el manejo de los residuos industriales peligrosos (RIP), está ocasionando la transferencia legal e ilegal de estos residuos a México. Este negocio, que está favoreciendo a particulares, tiene graves implicaciones en la salud humana y el medio ambiente, como lo manifestaron en su momento los opositores al confinamiento de La Pedrera, en Guadalcázar, sabiendo que se trataba de residuos traídos de afuera de la entidad (Ortiz Monasterio, 1987:126-127).

¹⁸⁵ Este negocio prometía ganancias anuales de 50 millones USD. En "Metalclad Announces Exclusive Relationship with Rollins Environmental", PR Newswire, November 6, 1996 (Thunderbird, 2001:12).

Sobre el caso específico de la autorización del manejo de los residuos peligrosos, se mantiene en México también una facultad federal que resta a los estados la capacidad de resolver, autorizar o normar sobre esta materia.

Este estudio de caso deja ver que, aunada al crecimiento industrial, la generación de residuos industriales peligrosos en los principales sectores de exportación de países como México está siendo un grave problema a resolver, además del hecho de que entran al país, provenientes de países del norte, toneladas anuales de residuos bajo pretexto de ser reciclados.¹⁸⁶

El estudio de lo sucedido en Guadalcázar nos lleva al hecho de que, partiendo de que México tiene una frontera de más de tres mil kilómetros con el país más industrializado y mayor generador de residuos industriales peligrosos en el mundo, se han tenido que firmar una serie de convenios como el de Cooperación Ambiental Fronteriza, desde 1983, y un acuerdo definitivo para el control de desechos y sustancias peligrosas que prohíbe el movimiento transfronterizo del tipo de residuos industriales, como los depositados en el sitio de La Pedrera, sin la aprobación del país receptor (SEMARNAP, 2001:120-123).

El caso de México es interesante, puesto que recibe con frecuencia este tipo de desechos provenientes de Estados Unidos para la recuperación de metales no ferrosos, de los que México mismo es productor importante.

Además del tema del activo movimiento transfronterizo, sobre todo entre México y Estados Unidos, para su reciclaje y reuso debido al alto valor de las chatarras, minerales, aceites y lubricantes usados, disolventes gastados, escorias metálicas, polvos de instalaciones siderúrgicas, plásticos, catalizadores usados,

¹⁸⁶ En el ámbito internacional, fue en 1988 cuando surgieron las primeras prohibiciones nacionales respecto a la importación de los desechos peligrosos. Desde entonces se han formado grupos de trabajos y resoluciones regionales del Grupo de Sustancias Químicas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que establece disposiciones sobre la evaluación y reducción de riesgos de sustancias químicas nuevas y existentes, sobre el manejo ambiental de residuos, el control de su movimiento transfronterizo, así como sobre la prevención y respuesta frente a accidentes químicos.

Desde 1989 se estableció, a través del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), un mecanismo internacional de intercambio gubernamental voluntario de información: el Procedimiento de Información y Consentimiento Previo (PIC, por sus siglas en inglés), que establece que las sustancias que pudieran causar un daño significativo a la salud humana y al ambiente sean importadas sólo con el consentimiento del país importador.

papel y cartón, no deja de ser un tema binacional de vital importancia (SEMARNAP, 2001:94). Las importaciones de desechos peligrosos provenientes de Estados Unidos han aumentado en los últimos años hasta en 700 por ciento, tomando como referencia el año de 1987,¹⁸⁷ tanto de los que entran al país para su “reciclaje o recuperación” como los que de manera ilegal son introducidos y depositados en tiraderos clandestinos. Otros temas importantes han sido los confinamientos propuestos en las localidades texanas de Sierra Blanca, a 95 kilómetros de Ciudad Juárez; en Dryden, a 125 kilómetros de Ciudad Acuña, y en Spofford, a 48 kilómetros de Piedras Negras (Domínguez Rivera, en Morales y Dávila, 1994:307).

No hay que olvidar que, de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se aboga por que se establezca la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (Delgado, 2005).

Mientras que la LGEEPA vigente en 1988 no discernía sobre las facultades de los tres niveles de gobierno, la nueva LGEEPA de 1996 planteó una coordinación más estrecha en materia de manejo medioambiental entre los tres niveles de gobierno, así como un seguimiento de todo un régimen de atribuciones para ser ejercidas de manera concurrente. Así, sobre el tema ambiental, subsisten la ley federal, que se encuentra regulada por la LGEEPA, la estatal, implementada a través de leyes estatales que sobre la materia expiden los Congresos locales y, por último, los reglamentos municipales, que expiden los Ayuntamientos atendiendo a su ámbito de competencia.

Fue importante que en la LGEEPA se determinara que la disposición final de los residuos industriales era también responsabilidad de quien los genera, prohibiendo la confinación de residuos en estado líquido, que fueron de hecho un problema que se presentó en el sitio de Guadalcázar (LGEEPA, 1997, cap. VI, art. 151). No obstante, en el caso de estudio no se hizo valer el artículo 152 bis de esta Ley, que afirma que los responsables de operaciones de contaminación del suelo deberán realizar las

¹⁸⁷ De 10 mil toneladas en 1987 a más de 70 mil toneladas en 1992. A México se destina aproximadamente la mitad de las exportaciones de desechos peligrosos de Estados Unidos (Greenpeace, 1994:7).

acciones necesarias para recuperar y restablecer las condiciones de éste, informes semestrales de los generadores de este tipo de residuos industriales peligrosos, la forma de manejo a la que fueron sometidos su vigilancia y control por parte de la PROFEPA. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2000 cuando se inició la captura y análisis de los reportes periódicos de las empresas autorizadas a brindar servicios de manejo de estos residuos (entrevista con Cortinas de Nava, en *NOTAS*, 2001:82-83).¹⁸⁸ En este momento ya se había frenado el proyecto de inversión de Metalclad en Guadalcázar y estas medidas no fueron aplicadas retrospectivamente.

En la actualidad, las Cédulas de Operación Anual (COA) desempeñan un papel importante, pues es obligatorio que las empresas generadoras de RIP las llenen. En el caso específico de San Luis Potosí, las autoridades ambientales desconocen con precisión los tipos y cantidades de residuos que se generan, de qué manera son manejados y en qué proporción son tratados (UASLP, 2005:4).¹⁸⁹

No obstante, autores como Gallagher han analizado los resultados de la regresión (en cuanto al cuidado ambiental) en países con bajos ingresos por habitantes en la llamada curva ambiental de Kuznet (CAK), demostrando que la integración no es un factor que automáticamente degrada el ambiente; por el contrario, las instituciones ambientales son las incapaces de ir al paso de las demandas asociadas con el desarrollo económico. Por ello, indica que no hay evidencias de que México sea un “paraíso contaminante”, ni que las empresas extranjeras se trasladen al país debido al entorno laxo de las regulaciones ambientales.¹⁹⁰

¹⁸⁸ De conformidad con las disposiciones de la legislación ambiental, se han creado grupos dedicados al análisis y propuesta de recomendaciones respecto a la gestión de los residuos peligrosos como la Red Mexicana de Manejo Ambiental de Residuos y el Grupo de Manejo Integral de Residuos Sólidos, que cuentan con la participación de distintos sectores sociales. Las sanciones administrativas podrán variar de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el D.F., clausura parcial o total, arresto por 36 horas, decomiso, suspensión o revocación de licencias.

¹⁸⁹ Algunos estudios importantes como el de *Prefactibilidad de la gestión de los residuos tóxicos peligrosos*, que se llevó a cabo en la ciudad de México, apuntó un factor de generación de residuos por empleado y el número de empleados de las empresas. Otras estimaciones utilizan índices que relacionan los volúmenes de residuos con las cifras de producción (UASLP, 2005:5-6). Nuevas tecnologías sobre el cálculo de los contaminantes o residuos industriales generados, cómo se mezclan y se tratan deben basarse en información disponible y fidedigna.

¹⁹⁰ Estos hallazgos, de acuerdo con el autor, ponen de manifiesto la necesidad de acoplar la integración económica con políticas ambientales a escala local, nacional e internacional (Gallagher, 2004:23).

Al inicio de 2001, con la aparición de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, culminó un primer esfuerzo institucional por atender los asuntos derivados del desarrollo industrial en México y la necesidad de atender las demandas ciudadanas y el desarrollo medioambiental dentro de un marco de desarrollo mayormente sustentable. El debate continúa y se sigue enfatizando la necesidad de otorgar mayores responsabilidades a las entidades federativas, por su experiencia, madurez y conocimiento de los problemas ambientales en el ámbito regional (Lascuráin, 2006:137).

Un avance significativo se ha hecho en México en cuanto a normatividad desde 2004, cuando comenzó a operar la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que establece mejores mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. No obstante, persiste una competencia exclusivamente federal respecto a los residuos de la industria minero-metalúrgica, como lo marca el artículo XVII. Sin embargo, se señala, de acuerdo con el artículo XCI de esta Ley, que “las empresas que importen o exporten residuos peligrosos, serán responsables de los daños que ocasionen a la salud, al medio ambiente o a los bienes comunes, como consecuencia del movimiento de los mismos entre la fuente generadora y el destinatario final, independientemente de las sanciones y penas a que haya lugar”, situación que hubiera frenado la actitud final de Metalclad Corporation en su conflicto contra México.¹⁹¹

En este mismo momento se llevaron a cabo, por primera ocasión en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, análisis sobre la relación entre los procesos de integración económica y las obligaciones que en materia de derechos humanos también han adoptado los Estados miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), explorando acciones que permitieran avanzar en la construcción de un diagnóstico sobre la situación.

El propósito central fue argumentar la necesidad de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, atendiendo a la petición de organizaciones civiles de la región americana y en uso de sus facultades, se involucrara en hacer

¹⁹¹ Dentro de los capítulos titulados “Fines, criterios y bases generales” e “Importación y exportación de residuos peligrosos” de esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003.

efectivo el principio de primacía de los derechos humanos frente a los compromisos asumidos por los Estados en los tratados comerciales que tienen efectos sobre las personas y colectivos en los países de esta región. Lo interesante de esta audiencia tuvo que ver también con el señalamiento sobre la necesidad de lograr un equilibrio entre los intereses públicos y los intereses privados.¹⁹²

Una nueva reforma de la LGEEPA se llevó a cabo en 2007, en la cual, pese a dejar en manos de la Secretaría la regulación y el control de los materiales y los residuos peligrosos, se vuelve a recalcar que la responsabilidad del manejo y disposición final de estos residuos corresponde a quien los genera y deberán hacerlo del conocimiento de esta Secretaría (LGEEPA, 2007:49).¹⁹³

Posteriormente al estudio de caso de Metalclad en Guadalcázar, se promovió la participación social y convenios de concertación con todo tipo de sectores sociales con el fin de emprender acciones ecológicas conjuntas (LGEEPA, 2007, Título quinto).¹⁹⁴

La transformación de los procesos políticos nacionales evidencia la necesidad de construir nuevos mecanismos institucionales o de reformar los existentes. La acción de cada uno de los actores civiles en este caso de estudio deja de manifiesto la necesidad de perfeccionar los canales de participación con la sociedad civil frente a lo que fue una estrategia de oposición con tintes empresariales e institucionales en el país.

Ha habido un creciente interés internacional y nacional, sobre todo a partir de la última década, por abordar el tema de la producción, el manejo y el control de los residuos peligrosos provenientes de la industria principalmente manufacturera. En México este interés se ha reflejado en un esfuerzo institucional por diseñar un nuevo

¹⁹² Hacen también referencia a la Declaración sobre “Globalización y derechos económicos, sociales y culturales” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 1993 y 1999, en que se plantea el caso mexicano frente al TLCAN, así como el informe de la Relatora Especial sobre desechos tóxicos, Fatma-Zohra, sobre su misión en Latinoamérica, y su informe sobre “Efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos”, del 11 de enero de 1999:1-4, en Audiencia ante la CIDH, 121° periodo ordinario de sesiones.

¹⁹³ Artículo 151, mientras que en el artículo 152 se afirma que esta instancia gubernamental promoverá programas tendientes a prevenir y reducir la generación de residuos peligrosos, así como a estimular su reuso y reciclaje.

¹⁹⁴ Toda persona, grupo social, ONG, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la PROFEPA cualquier hecho que pueda producir desequilibrio ecológico (LGEEPA, capítulo VII).

marco regulador y normativo,¹⁹⁵ impulsado como consecuencia del acelerado proceso de crecimiento industrial y de la apertura comercial del país hacia el exterior, desde el proceso mismo de reforma del Estado. Esta normatividad, sin embargo, incorpora el trabajo de diversas dependencias de gobierno cuya actividad dista mucho todavía de poder coordinar y atender la magnitud de la problemática (control y supervisión), así como la toma de decisiones consensuadas respecto a las atribuciones de los diversos órganos de gobierno federal, estatal y municipal.

Otros factores a considerar es capitalizar el conocimiento derivado de las experiencias nacionales, como este caso de Guadalcázar en San Luis Potosí, pero también lo que ocurre en otros países, la combinación de instrumentos de gestión y la introducción de enfoques preventivos que consideren las diferentes circunstancias de las regiones, así como poder contar con información (Mosler y Cortinas de Nava, 2002: 226-227), que aplicando la visión neoinstitucional, fue algo de lo que se adoleció en este proyecto de confinamiento en el centro del país.

4.2. Los compromisos dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Una serie de análisis han destacado diversas interpretaciones sobre la decisión de negociar y eliminar la protección interna, principalmente en el rubro de la economía. Desde el nivel sistémico o internacional quienes plantean que las naciones negocian este tipo de tratados para resolver problemas internos identifican los retos del comercio internacional, como una consecuencia de los intereses internos e individuales (Mayer, 1998:61-65).¹⁹⁶ Perspectivas neorrealistas sostienen que el conflicto, más que la cooperación, es lo que prevalece en las relaciones norte-sur debido a las asimetrías de poder (Krasner, 1985, en Cameron, 2002:18). No obstante, los estados que no son figuras unitarias ni estáticas para el

¹⁹⁵ México ha suscrito y ratificado alrededor de cien instrumentos de corte ambiental, como lo mencionó recientemente Patricia Olamendi Torres, subsecretaria para Asuntos de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en: www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=25&id_article=146, 29 de junio de 2006:1).

¹⁹⁶ "Ampliando horizontes: Aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos" de Jorge Domínguez (en Vereza, Fernández de Castro y Weintraub, 1998:25-56).

institucionalismo neoliberal, crean alianzas sociales y ventajas para países pequeños que mantienen estrategias de negociación en el marco del TLCAN (Keohane, 1990, en Cameron, 2002:19).

En octubre de 1990 se llevó a cabo, en El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), un encuentro académico que respondió a la aspiración de exponer los resultados de estudios efectuados en los años más recientes sobre las implicaciones para Canadá del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, las estrategias empresariales ante la apertura externa, la reestructuración industrial en la economía mexicana y la evaluación de sectores y fenómenos críticos para la frontera norte del país (COLEF, 1992).

La firma de este Tratado significó la culminación de un proceso de reformas en materia de política económica implementadas en México, hacer irreversible las medidas de liberalización y la posibilidad de recibir mayores flujos de inversión extranjera, en el mercado de capitales, en determinados sectores económicos e imponer condiciones que beneficiarán unilateralmente al país miembro más fuerte (Acuña y Alonzo, 2000:169-171). Se veía entonces que México sólo tenía la opción de sumarse al proceso globalizador que se estaba desarrollando en el mundo para incorporarse a los circuitos internacionales. Así, el planteamiento de la conveniencia de negociar un Tratado de Libre Comercio fue resultado de este vuelco en la coyuntura internacional y del crecimiento y diversificación de los flujos entre México, Estados Unidos y Canadá, según expresaba la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).¹⁹⁷

Sabemos que el TLCAN se constituyó como un conjunto de reglas que han normado, a partir de enero de 1994, los intercambios de capital, mercancías y servicios entre México, Estados Unidos y Canadá. Uno de los principales aspectos es que ha planteado la eliminación gradual de barreras arancelarias, y con el fin de fortalecer el intercambio comercial ha desarrollado medidas concretas en torno a la inversión. Sin embargo, lo novedoso del TLCAN, más que la eliminación de barreras arancelarias, que de algún modo venían eliminándose, radica en la nueva

¹⁹⁷ Para mayor información consúltese *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, presentado por Jaime Serra Puche.

reconfiguración regional del comercio con tendencias de localización de diversas empresas y de inversiones en los sectores metal-mecánico, manufacturero y de servicios.

Si bien la apertura comercial y la entrada en vigor del TLCAN han generado ventajas y desventajas, éstas se han concentrado, como plantea el trabajo doctoral de Luis Quintana Romero (2003:18),¹⁹⁸ de manera desigual en tres tipos de mercados: en el externo, le ha permitido modernizarse y atenuar los efectos cíclicos de la economía del país; para los sectores formales vinculados al mercado interno, la liberalización ha significado un retroceso en su potencial de crecimiento y generación de empleos; para los sectores informales, ha sido una vía de expansión, incrementando su peso en la economía y operando como estabilizadores del ciclo económico.

Dentro de este esquema, podemos afirmar que el TLCAN ha dinamizado sectores exportadores (Kessel, 1994) principalmente manufactureros del país, con una óptica selectiva tanto de las empresas como de los lugares donde vienen a establecerse los capitales estadounidenses y canadienses.¹⁹⁹

Estudios recientes como los de Vega *et al.* (2005) no dejan de mencionar las innovaciones del capítulo XI respecto al Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos en razón de que:²⁰⁰

— Establece que inversionistas extranjeros que residan en América del Norte obtengan el mejor trato posible en relación con otros inversionistas extranjeros.

— Da amplia definición de inversión que incluye no sólo a inversionistas mayoritarios, sino también minoritarios, inversiones en portafolio y propiedad de inmuebles.

— Concede a los inversionistas derecho de iniciar un juicio arbitral internacional en contra de un Estado.

¹⁹⁸ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, asesorado por el Dr. Víctor Manuel Godínez Zúñiga, donde analiza las implicaciones de este Tratado en diversos sectores de la economía mexicana.

¹⁹⁹ Un interesante libro que plantea un análisis y proyección de las exportaciones de los 50 estados de Estados Unidos a México es *NAFTA Trade: Past, Present and Future*, 1996.

²⁰⁰ En contraposición con la Doctrina Calvo, que estipulaba que los inversionistas extranjeros quedaban sujetos a las leyes nacionales y que las disputas sólo podrían resolverse en tribunales nacionales (Vega *et al.*, 2005:88-89).

— Obliga al trato al inversionista extranjero y a la liberación del régimen de inversiones como parte integral de un tratado de libre comercio, planteando un nuevo régimen de inversión que ha marcado un giro radical respecto a la postura de México frente a la regulación de la inversión extranjera directa (IED).

Con la Doctrina Calvo, el gobierno mexicano se había negado con anterioridad al TLCAN a celebrar tratados internacionales que lo obligaran a someterse a la jurisdicción de tribunales internacionales, quedando los inversionistas extranjeros sujetos a las leyes nacionales; las disputas sólo podían resolverse en tribunales nacionales (Von Wobeser, en Leycegui y Fernández de Castro, 2000:255-257), y éstas ya habían agudizado las relaciones diplomáticas y habían ahuyentado la inversión extranjera.

Sin embargo, la afluencia de capital extranjero, amparado en el capítulo XI del TLCAN, cambió esta situación, y ha restado a los países receptores la posibilidad de hacer imperar su legislación nacional, por ejemplo, en materia de protección al medio ambiente. Este estudio de caso de Metalclad Corporation en Guadalcázar, San Luis Potosí, constituyó el primer caso de controversia en materia de inversión para México.²⁰¹

El Acuerdo de Cooperación Ambiental, firmado en paralelo con este tratado de libre comercio, además de apoyar primordialmente las metas establecidas en el TLCAN, plantea medidas de fortalecimiento de la cooperación en materia de medio ambiente; sin embargo, no menciona medidas específicas para el manejo y la exportación-importación de los residuos industriales peligrosos. Lo que sí puntualiza es que cada uno de los tres países aplicará sus propios niveles de protección ambiental, asunto que en el caso de este trabajo ocasionó grandes disparidades e intereses. De hecho, se comprometió al Consejo de Ministros de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) a adoptar, en octubre de 1995, la Resolución 95-5 para el manejo racional de las sustancias químicas, que previó la necesidad de reducir los riesgos de las sustancias tóxicas, a través de planes de acción regional. Sin embargo, se acordó que cada país pudiera considerar la necesidad de un tratamiento diferente de los plaguicidas y de las sustancias de uso industrial o comercial (bifelinos policlorados, DDT, clordano y mercurio).

²⁰¹ Paralelamente al TLCAN, quedó estipulado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte (en: <http://www.cec.org/home/index.cfm?varlan=espanol>).

A pesar de que se acordaron medidas sobre medio ambiente, implementadas en el mismo capítulo XI del TLCAN, que hablan de la necesidad de que, respetando lo estipulado en materia de inversión, se mantenga un interés por el medio ambiente y no se relajen las medidas en materia de protección a la salud, en la práctica son pocas las responsabilidades establecidas en este tratado trilateral en cuanto a legislación, preservación y mantenimiento del medio ambiente, y quedan prácticamente anuladas cuando la prioridad es promover a toda costa los flujos de inversión.

Al respecto del TLCAN, del capítulo XI conviene destacar los siguientes puntos: Cada una de las partes otorgará trato nacional de conformidad con el artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dar un trato no menos favorable que el trato más favorable que dicho estado o provincia conceda a cualesquiera bienes similares, competidores directos o sustitutos, de la parte de la cual sean integrantes.

Destacan las medidas que adopte una parte relativas a los inversionistas de otra parte como si fueran sus propios inversionistas, en el sentido de no impedir el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones (artículo 1103).²⁰²

Se otorgará nivel de trato y nivel mínimo de trato, el mejor de los tratos, acorde con el derecho internacional, justo y equitativo (artículos 1104 y 1105), requisitos de desempeño (artículo 1106) respecto a que no se podrá imponer la exportación de un determinado nivel de bienes o servicios, alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, otorgar preferencia a bienes producidos a un servicio prestado en su territorio o adquirir bienes producidos en su territorio; restringir las ventas de los bienes o servicios producidos por tal inversión, actuar como proveedor exclusivo, esto es, no aplicar ninguna medida restrictiva al comercio o inversión internacional.

²⁰² Muy amplia definición de inversión, que se define como la que pertenece a un inversionista del TLCAN, puede o no ser originario de Norteamérica, es suficiente con que tenga "importantes actividades de negocios", si se constituye y organiza bajo las leyes de alguno de los países de la región, se le brindan todos los derechos que estipula el TLCAN (Vega, en Mabire, 2003:204).

No se obligará a que una empresa inversionista ocupe a personal de determinada nacionalidad (artículo 1107) que pueda menoscabar la capacidad del inversionista para ejercer el control de su inversión.

Del capítulo XI, el punto siguiente fue aplicado de un modo directo a lo sucedido en el estudio de caso de Metalclad y Guadalcazar en el controvertido asunto de la expropiación (artículo 1110). Al respecto se menciona que ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar directa o indirectamente una inversión ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión, salvo por causa de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad o mediante indemnización (en moneda del Grupo de los Siete).²⁰³

De los escritos más relevantes acerca de este tema de libre comercio y su impacto en las entidades federativas en México, como en este caso en el estado de San Luis Potosí, profesores investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí plantearon con claridad que los artículos 1110 y 1111 del capítulo XI del TLCAN protegen las inversiones extranjeras por encima de las consideraciones ambientales y de salud. Más aún, empresas como Metalclad resultaron favorecidas por una compensación no sólo por motivos de una expropiación, sino además, en este caso, por actos “equivalentes a una expropiación”, que incorporan una dimensión muy crítica respecto a las posibilidades reales que tiene un inversionista extranjero cuando cree que un gobierno, ya sea estatal o nacional, actúa contra sus intereses (Medellín y Nieto-Caraveo, 2001).²⁰⁴

Como últimos puntos figuran la posibilidad de exigir información rutinaria acerca de una inversión, con fines de información o de estadística (artículo 1111). A pesar de que se menciona que no se alentará la inversión por medio de un relajamiento de medidas de salud o medio ambiente ni se eximirá al inversionista de

²⁰³ En el artículo “Inversión en el Tratado de Libre Comercio”, de Gabriel Martínez (Kessel, 1994:55-58), se planteaba lo específico del tema de la expropiación, lo casuístico y contradictorio de su aplicación, teniendo en cuenta que se hará “por causa de utilidad pública” y de acuerdo con el valor neto de la inversión; el autor también puntualiza sobre el alcance de la frase “medida equivalente a la expropiación”, pp. 55-58.

²⁰⁴ Los autores hacen una interesante referencia en torno a que la procuradora general de Justicia de Canadá está de acuerdo con México; la petición del Consejo de la Ciudad de Vancouver en el sentido de que pueda utilizarse su estatus de interventor en la revisión que hizo la Suprema Corte de British Columbia respecto al caso de Metalclad y pide que se respete la jurisdicción de los gobiernos locales en la intrusión del TLCAN; como la solidaridad de la Provincia de Québec, que se convirtió en consejero para el interventor, la Procuraduría General de Québec, como representante de esta provincia (<http://ambiental.uaslp.mx/productos/caso.html>).

la aplicación de esas medidas (artículo 1114), esta es una previsión que en la realidad ha quedado superada por la preeminencia de los compromisos en materia de inversión.

En relación con este capítulo XI del Tratado, también llama la atención los mecanismos de solución de controversias causadas por la inversión, no la parte en que se notificará por escrito 90 días antes de que se presente formalmente una demanda a la parte contraria (artículo 1115), ni que podrá someter la reclamación a arbitraje (artículo 1120), sino la situación en que entran a decidir instituciones fuera del contexto hemisférico de América del Norte como el Convenio del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, celebrado en Washington el 18 de marzo de 1965) y las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI (cuando la parte del inversionista, pero no ambas, sean Estados, parte del Convenio CIADI) o las Reglas de Arbitraje de la UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law).

Al respecto, casi todas las reclamaciones que se han presentado han alegado violaciones a las disposiciones sobre expropiación (artículo 1110); al nivel mínimo de trato (artículo 1105); al trato nacional (artículo 1102); por la cláusula de nación más favorecida (artículo 1103), y finalmente por los requisitos de desempeño (artículo 1106). Es interesante hacer notar que las demandas más voluminosas en cuanto a daños se han entablado contra Estados Unidos, pero ninguna ha resultado favorable para los demandantes.

Muchos de los casos presentados y que han pasado a la etapa de arbitraje, hasta este momento, se relacionan con inversiones en el sector de los servicios.²⁰⁵ Trece de los dieciocho casos que habían avanzado al arbitraje han involucrado reclamaciones contra medidas de los gobiernos federales de las partes del TLCAN y generalmente se han dictado fallos a favor de los particulares (Vega *et al.*, 2005:121-122) (véase el anexo 3, en los anexos).

²⁰⁵ De ocho de estos casos, cinco han versado sobre inversiones relacionadas con servicios de recolección y almacenamiento de residuos, o sea 30 por ciento de las controversias (Vega *et al.*, 2005:24-25).

A principios de 2002, en veintidós casos se había recurrido al mecanismo de solución de disputas sobre inversión; siete de ellos contra Canadá, seis contra México y cuatro contra Estados Unidos (Vega, en Mabire, 2003:217).

Otras estipulaciones del Tratado señalan que se integrará un tribunal arbitral (artículo 1124), el consentimiento para la designación de árbitros (artículo 1125), la acumulación de procedimientos (artículo 1126) y la información de la definitividad del laudo decisorio (artículo 1135).

Frente al libre comercio se han constituido redes sociales en contra de las implicaciones que estos proyectos de inversión, como el planteado por Metalclad Co., en San Luis Potosí, están teniendo en materia de medio ambiente. La exclusión de la sociedad civil, en el caso específico tanto de México como de Canadá, fue puntualizada por María Teresa Gutiérrez Haces (S. Randall y H. Konrad, 1995:59-60) por los flujos de información, de inversión y acuerdos paralelos que han dado lugar a una nueva relación que obliga a intercambiar opiniones entre todos los pobladores de América del Norte.

Una de las redes sociales es la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMAFLC), donde Marisa Jacott (2001)²⁰⁶ ha escrito un interesante artículo en el que plantea los eventos más importantes respecto a las decisiones finales en torno al confinamiento de Guadalcázar. La autora explica críticamente cómo México, después de recibir el fallo en su contra de un panel comercial ligado al Banco Mundial, hizo uso de la función correctiva que el artículo 1136 del TLCAN marca, impugnando la sentencia ante una corte canadiense con el objeto de anular la resolución a favor de Metalclad según los artículos 1105 y 1110 del capítulo XI de este Tratado.

La evaluación del mecanismo de solución de controversias es considerada por algunos autores como un recurso eficiente y efectivo para dirimir las controversias y el conflicto, además de que permite asegurar el cumplimiento de las reglas negociadas por los países miembro; no obstante, todos estamos de acuerdo

²⁰⁶ La autora menciona que debemos resolver cuanto antes los vacíos legislativos que tenemos en materia ambiental. En este caso la ausencia de una regla clara respecto al requerimiento o no de un permiso municipal de construcción, así como la falta de procedimientos establecidos para el trámite de las solicitudes de permisos municipales, se traduce en la falta de cumplimiento por parte de México para asegurar la transparencia requerida en el TLCAN (Jacott, 2001:3).

en que no existe razón por la cual el mecanismo de solución de controversias no pueda estar abierto al escrutinio público y a la rendición de cuentas; además de que se debe discutir la pertinencia de que exista un mecanismo de apelación o revisión de los mismos laudos arbitrales (Vega *et al.*, 2005:314).

Este ejemplo demuestra, en el trabajo de Jacott, que la importancia comercial es el único capital a proteger; deja clara la supremacía de Estados Unidos en el carácter y confidencialidad de la conformación de los paneles arbitrales y el hecho de que el flujo de inversiones está por encima de las legislaciones nacionales, la soberanía y la justicia ambiental.

Sobre el mecanismo de solución de disputas en materia de inversión, Antonio Ortiz Mena (en Chambers y Smith, 2002:434-436) señala que el verdadero riesgo del funcionamiento del capítulo XI es no hacer nada al respecto, y propone una mayor transparencia en el proceso arbitral, así como una mayor información pública sobre los casos arbitrados. Haciendo mención del caso de Metalclad, señala que debe darse prioridad a los asuntos medioambientales cuando se va a interpretar este capítulo.

También se manifiesta en contra de que los gobiernos locales en México puedan ejercer su autoridad frente a los tratados internacionales. Además plantea que las empresas estadounidenses están utilizando un doble estándar frente a lo que se reconoce como calidad ambiental y seguimiento de la legislación ambiental ya que las emisiones y vertidos de desechos contaminantes son mucho menores en su país que en el caso de México. Demandan también una readecuación del Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte (ACAAN) ya que debería tener facultades para dar inicio a casos de oficio.²⁰⁷

Sabemos que La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) incluyó el tema del capítulo XI del TLCAN como uno de los más relevantes de su Novena Sesión Ordinaria, celebrada en Ottawa del 17 al 19 de junio de 2002, sin que existan todavía posibilidades de que se logre operar en el TLCAN una mayor

²⁰⁷ Otros autores como Robert Pastor (en Hakim y Litan, 2002: 102-103) plantean que el TLCAN está caracterizado por una relación dual-bilateral (y no trilateral), que mantienen tanto México como Canadá con Estados Unidos con ausencia de una perspectiva continental hacia una Comunidad Norteamericana.

congruencia en relación con: a) la preeminencia abrumadora respecto a la protección de la inversión; b) el principio precautorio en América del Norte; c) la protección de intereses como la moral pública, la salud y la conservación de recursos renovables y no renovables; d) la determinación de los niveles de protección ambiental que se desee en algún territorio del Tratado, y e) el artículo 114, que prohíbe a los países disminuir los estándares o esfuerzos para hacer cumplir la legislación ambiental.²⁰⁸

Las variables económicas, sociales o políticas nos permiten enfocar lo sucedido en este estudio de caso dependiendo de la que queramos destacar. En principio, no resaltamos alguna en específico, sino más bien hemos tratado de incorporar y problematizar todas ellas. Destacamos la responsabilidad y posibilidad de que desde lo local y a través del factor institucional se implementen mejoras en torno a la gestión y representación ciudadana, en un marco donde las fuerzas globalizadoras y las medidas de liberalización implementadas por el gobierno central mexicano no sólo han hecho complejo el marco institucional, sino además porque es la forma viable de articular al Estado-nación desde dentro. En este contexto de nuevas y viejas relaciones, cada país deberá responder a estos procesos de forma específica.

Este estudio de caso, como bien puntualizan Luz María Nieto-Caraveo y Pedro Medellín Milán (2002), profesores investigadores de la UASLP, deja ver la necesidad de acordar y proponer regulaciones en materia de inversión que respeten el balance de los derechos privados y los bienes públicos: “sabemos que las soluciones perfectas no existen, pero necesitamos soluciones legítimas, transparentes, que rindan cuentas, que podamos defender y argumentar bajo estrategias participativas”.

Entre los estudios más actuales encontramos los de especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que hablan del TLCAN como de un instrumento que articula las relaciones Norte-Sur en los ámbitos económico y comercial, tratando de hacer converger evidentes asimetrías entre los países que lo conforman. Al respecto, Jorge Witker es muy oportuno al afirmar que el clausulado

²⁰⁸ Como bien lo señala P. Medellín (2002a).

del TLCAN debe estar de acuerdo con el marco constitucional mexicano, y al analizar los capítulos de éste, encuentra que se maneja un muy amplio concepto de inversión. Plantea la necesidad de que un Estado demandado y el Estado demandante sean partes del Convenio del CIADI que, como hemos dicho, no existió respecto al estudio de caso de Metalclad en San Luis Potosí. Además opina que persiste una falta de transparencia en el sentido que los tribunales de arbitraje interpretan en forma muy abierta las disposiciones de trato conforme al derecho internacional (Witker, 2005:132-133 Cabe destacar que, frente al hecho de que el tribunal arbitral estimó que el requerimiento de un permiso municipal adicional constituía una violación al TLCAN, no se tomó en cuenta que la “zonificación” compete al gobierno estatal, así como el otorgamiento de los permisos de construcción a distintos niveles de decisión en México (Witker, 2005:137).²⁰⁹

Desde el punto de vista del jurista Manuel Becerra Ramírez (1997:63-64), corresponde a la Constitución configurar los órganos estatales y proveerlos de facultades y obligaciones para participar en las relaciones internacionales, a pesar de que es muy notoria la ausencia de referencias a las normas internacionales consuetudinarias. Sin embargo, por ser nuestro país respetuoso de ellas le son aplicables.

En este sentido clarifica que el derecho internacional e interno son órdenes jurídicos autónomos, pero al mismo tiempo dialécticamente interdependientes, característica que los lleva a colaborar entre ellos. De acuerdo con la tradición jurídica de un Estado, se opta por una postura teórica dualista o monista; no obstante, en caso de conflictos, las obligaciones internacionales prevalecen (Becerra Ramírez, 2006:22-23), aunque se necesita de una norma interna que la reconozca.²¹⁰ En el marco del TLCAN, además queda establecido con claridad que se otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra parte un trato acorde con el

²⁰⁹ Witker (2005) además menciona que en julio de 2001, con los ministros de comercio, se presentó el documento “Clarificaciones de la Comisión de Libre Comercio en Relación con el capítulo XI del TLCAN”, donde se examinó el artículo 1105, respecto al cual Canadá pidió se clarificara el propio concepto de “expropiación”.

²¹⁰ Se reconocen, al respecto, dos sistemas de recepción de los tratados internacionales: la doctrina de incorporación y la de transformación. En el caso de México, éste se explica en el artículo 133, donde sería conveniente que el Congreso tuviera mayores facultades que equilibren el poder del Ejecutivo (Becerra Ramírez, 2006:127).

“derecho consuetudinario internacional”. Con esto, el derecho consuetudinario adquiere carta de naturalización en el derecho interno mexicano. México incurriría en responsabilidad internacional en el caso de que no acatara el derecho internacional, a pesar de que en la Constitución mexicana existen claras omisiones al respecto (Becerra Ramírez, 2006:139-140).²¹¹

Lo cierto es que entre la puesta en marcha del TLCAN en 1994 y 1999, México se convirtió en uno de los principales receptores de IED, sobre todo en el sector manufacturero, con 61.8 por ciento por un monto de 10.7 mil millones de USD.²¹²

En este capítulo vimos diversas interpretaciones que desde su propia óptica han examinado lo sucedido en el estudio de caso de Metalclad, en Guadalcázar, y al mismo tiempo se señaló el proceso de transición institucional por el que pasaron muchas de las instancias relacionadas con el medio ambiente en México. A la vez, sobresalieron temas importantes, desde la vinculación global-local hasta la movilización social y el marco normativo vigente en este país en cuanto al manejo de los residuos industriales peligrosos.

En la actualidad hay que tomar en cuenta los compromisos contraídos a raíz de la firma del TLCAN, la movilización de actores tradicionales y otros nuevos al interior de los estados, así como estas problemáticas que surgen cuando los distintos niveles de gobierno no se coordinan y más aún cuando se imponen legislaciones por encima de las atribuciones municipales y medioambientales en México.

²¹¹Al respecto, el autor opina que la apertura indiscriminada y sin preparación de México a las relaciones internacionales a través de los TLC, ha evidenciado una serie de cuestiones que no tienen una respuesta jurídica como en el caso de Metalclad.

²¹² En UNCTAD, base de datos FDI/Inc., 1999, y SECOFI, RNIE, al 31 de diciembre de 1998 (Von Wobeser, en Leycegui y Fernández de Castro, 2000:269).

CAPÍTULO 5.

LA DECISIÓN DE LOS ACTORES REGIONALES: EL MUNICIPIO DE GUADALCÁZAR Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

El Embajador de Estados Unidos en México, Sr. James Jones, recibió de Greenpeace México y Estados Unidos la respuesta a una carta que él había enviado a la secretaria del Medio Ambiente en México, Julia Carabias, en la que le sugería divulgar a la brevedad posible los resultados que confirmaban la viabilidad del proyecto del confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar. Greenpeace, en su comunicado, reafirmó que el comportamiento de Metalclad violaba el espíritu del TLCAN plasmado en el artículo 1114, que prohíbe la desregulación o la no ejecución de la ley para proteger o permitir una inversión cuando ésta atenta contra el ambiente y la salud humana, que debería ser, entonces, el criterio para las decisiones en materia de inversión (Greenpeace, 1995k:2).

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México envió notas al Departamento de Estado de Estados Unidos durante 1996, por la pretensión de diversas agencias estadounidenses de instalar cinco confinamientos de residuos peligrosos y desechos radioactivos en la frontera común, principalmente en los estados de Texas (Sierra Blanca), Nuevo México (no especifica lugar) y en California (en Campo, Ward Valley y La Posta).

El problema clave seguía siendo la remediación del sitio y quién enfrentaría los cargos. En este asunto del municipio de Guadalcázar se habían involucrado las empresas nacionales y transnacionales que enviaron esas 20 mil toneladas de residuos peligrosos, y la corresponsabilidad de las autoridades estatales y federales que permitieron que se introdujeran los residuos peligrosos y se construyeran las celdas de confinamiento en La Pedrera.²¹³

²¹³ El Gobierno del Estado de San Luis Potosí evaluó incluso la posibilidad en esta época sobre cinco compañías presentadas como posible competencia de Metalclad en San Luis Potosí, y a quienes podrían haber otorgado la competencia de la remediación, entre ellas: Allwaste Inc., Brownin-Ferris Industries Inc. (BFI), Laidlaw, Inc., WMX Technologies Inc. y USA Waste Services Inc.

Fue así como el gobernador constitucional del estado potosino, Horacio Sánchez Unzueta, días antes de terminar su periodo de gobierno, mediante un decreto administrativo publicado en el Periódico Oficial el 20 de septiembre de 1997 en San Luis Potosí, hizo la “Declaratoria de Área Natural Protegida bajo la modalidad de Reserva de la Biósfera de la región históricamente denominada Real de Guadalcázar, ubicada en el municipio del mismo nombre”, por ser el principal centro mundial de diversidad de cactáceas.

Las reservas de la biósfera están consideradas en los artículo 46 y 48 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente como “zona no alterada, de uno o más ecosistemas, en donde habiten especies consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción y cuya superficie sea mayor a 10 mil hectáreas” (LGEEPA, 1988:71 y 81).²¹⁴

Greenpeace México dio a conocer un estudio realizado por investigadores del Instituto de Biología de la UNAM²¹⁵ en la región de El Huizache, enclavada en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, donde se menciona a esta zona del estado como reserva del mayor número de especies de cactáceas en peligro de extinción de América Latina (de las 93 especies, 14 están localizadas en el cuadrante denominado El Huizache, una zona próxima al confinamiento de Guadalcázar), por lo que la organización ecologista urgió a las autoridades ambientales a clausurar de manera definitiva este proyecto y obligar a la empresa COTERIN-Metalclad a limpiar el basurero tóxico de ese municipio.²¹⁶

Más de un tercio (563 especies) de las 1500 especies conocidas de dicha familia se encuentran distribuidas en territorio mexicano y se calcula que 197 de ellas están amenazadas. El Huizache es un área bien conocida por su destacada diversidad de cactáceas y por ser la que registra el nivel más alto de especies en

²¹⁴ Las medidas para la protección de las áreas de reserva de la biosfera están establecidas en esta ley, en las Leyes Forestales, Federales de Agua, Federal de Pesca, Federal de Caza, orgánica de la Administración Pública Federal.

²¹⁵ Greenpeace México confirmó un estudio de la UNAM sobre la riqueza biológica en cactáceas en la región de Guadalcázar, 3 de octubre de 1996.

²¹⁶ Greenpeace (1996a), en el boletín de prensa 36/96, hace referencia a la investigación de Héctor Hernández y Rolando T. Bárcenas, publicada en la revista *Conservation Biology*, en que se mencionan especies como estenoendémicas (geográficamente limitadas) como la *Airocarpus Braboanus*, *Coryphantha odorata*, *Mammillaria surculosa* y la *Turbinicarpus knuthianus*, todas éstas restringidas a esta área, 3 de octubre de 1996.

peligro de extinción en toda la Región del Desierto Chihuahuense (RDCH), región biológica que comprende parte de Arizona, Nuevo México y Texas (en Estados Unidos) y parte de los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Zacatecas, San Luis Potosí, Tamaulipas, Aguascalientes y Guanajuato.

La declaración de Guadalcázar como “zona protegida de reserva ecológica” impidió, desde este momento, la extinción de 20 especies de cactáceas únicas del semidesierto potosino. Con esta declaratoria se canceló en definitiva la posibilidad de reapertura del confinamiento de desechos industriales de La Pedrera, en apoyo a la demanda de la población y, entre otras razones, para mantener a salvo el entorno ecológico local.

Estas áreas naturales protegidas fueron concebidas en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 como verdaderos proyectos regionales de desarrollo sustentable, en donde se constituyen como elementos estructuradores de nuevos procesos de desenvolvimiento social y progreso local (Angulo y Córdova, en Delgadillo Macías, 2001:243). Lo interesante de estos sucesos, como mencionan Angulo y Córdova, radica en que varias reservas de la biósfera del país se han dado en las comunidades que, como Guadalcázar y el gobierno potosino en 1997, asumieron un compromiso de protección, sin la mediación del Estado, a raíz de la apropiación real de parte de sus recursos y conciencia de su relación con la naturaleza (véase en el anexo gráfico la fotografía 25).

El proyecto de Metalclad Co. en Guadalcázar, que entró por el Mexican Investment Board, sin duda alguna sentó un precedente, puesto que fue la primera decisión favorable a un inversionista privado en una disputa en contra de un Estado miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al plantear la existencia (o no) de grupos heterogéneos podemos por lo menos asentar que la decisión estatal final en apoyo de los pobladores del municipio de Guadalcázar en contra del proyecto del confinamiento ocurrió en un marco en que los actores no sólo se definen como una comunidad, sino que además, a través de la facilidades de la cooperación, definieron intereses comunes (culturales, geográficos o históricos) en apoyo a una acción colectiva.

Así como existe una diversa intensidad en las preferencias, también los requerimientos para una toma de decisiones crea incentivos en temas interrelacionados de interés común entre los diversos actores.²¹⁷ Cuando estas preferencias heterogéneas interactúan dentro de una estructura institucional dada se crea una serie de demandas como las que se ejemplificarán en el siguiente apartado de este capítulo, donde se abordarán los conflictos y tensiones entre el estado de San Luis Potosí y la empresa estadounidense Metalclad Corporation, así como la demanda interpuesta según los compromisos establecidos en el capítulo sobre inversiones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

5.1. Conflicto binacional México-Estados Unidos en el marco del TLCAN

Metalclad advirtió que demandaría al gobierno mexicano por 130 millones de dólares por haberse obstaculizado su proyecto de inversión en esta región centro norte del territorio mexicano (*La Jornada* [México], 1997).

Sacar los desechos de La Pedrera, tratarlos y enviarlos a otro sitio costaría más de 15 millones de dólares, en tanto que sólo recubrirlos significaría una erogación superior al millón 800 mil dólares (*Pulso. Diario de San Luis*, 1999).

Mientras tanto, se consideraron cuatro métodos de remediación del lugar: a) recubrir los residuos y captar los lixiviados-escurrimientos hacia el fondo por arrastre de agua; b) tratar y disponer los residuos en una macrocelda nueva; c) enviar los desechos a otro lugar, y d) remediar las áreas del suelo contaminado.

En enero 1997, Metalclad Corporation levantó una demanda en el International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)²¹⁸ alegando que México había violado un número de provisiones del Tratado de Libre Comercio previniendo a la compañía de la reapertura de la planta de confinamiento, por lo que ésta había perdido 90 millones de dólares.

²¹⁷ Lisa L. Martin habla de los *issue linkages*, y reconoce su papel central en cualquier negociación (en Keohane y Ostrom, 1995:83).

²¹⁸ Fue creado en 1966 afiliado al Banco Mundial como administrador de numerosas disputas entre inversionistas extranjeros y los gobiernos locales. Está reconocida internacionalmente como instancia legal con experiencia en inversión extranjera. Para mayor información véase www.worldbank.org/icsid.

La empresa afirmó que había cumplido con todos los requisitos jurídicos para operar las instalaciones en Guadalcázar por lo que la no autorización de los gobiernos estatal y municipal para operar constituyó una expropiación directa o indirecta de la inversión, por lo cual pidió una indemnización de 43 millones de dólares, más el valor de la empresa expropiada.

Metalclad Corporation alegó violaciones del artículo 1105 del TLCAN, que dispone que cada parte otorgue a los inversionistas trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, y del artículo 1110, que estipula que ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de la otra parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión.

Se subrayó que no existía prueba de que Metalclad hubiese incumplido alguna obligación legal, de que la construcción del sitio no cumpliera con algún requerimiento específico de construcción; que no había prueba de que el Municipio hubiese jamás requerido u otorgado un permiso municipal de construcción para cualquier otro proyecto de construcción en Guadalcázar, y que no existía prueba de que hubiese un procedimiento administrativo establecido con respecto a los permisos municipales de construcción en este municipio potosino.²¹⁹

Por su parte, ante las presiones de esta empresa estadounidense, las autoridades estatales subrayaron que la empresa de origen era mexicana, no extranjera, y que las decisiones de la autoridad federal en materia ambiental no prosperarían sin el auténtico concurso de la sociedad plural (véase en el anexo gráfico la fotografía 26).

La entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy Secretaría de Economía, se manifestó en un principio a favor de la empresa porque no sólo tiene interés en la llegada de capitales, sino que además la compra de la COTERIN, al parecer, fue concertada a través del Mexican Investment Board, organismo creado por el gobierno mexicano para atraer inversión extranjera en el marco del TLC (Torres, 1997:36).

²¹⁹ En el punto D, se impide a Metalclad la operación del confinamiento, en el ICSID, Laudo arbitral, enviado a las partes el 30 de agosto de 2000:17.

Sin embargo, cuando la empresa estadounidense Metalclad Co. llevó el caso a un panel arbitral de acuerdo con el capítulo XI del TLCAN, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial apeló el fallo emitido el 30 de agosto de 2000. La Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales fue la que promovió la nulidad del laudo el siguiente 14 de noviembre ante la Suprema Corte de la provincia canadiense de Columbia Británica, donde tuvo su sede el panel de expertos reunidos por el Centro de Resolución de Controversias sobre Inversión, dependiente del Banco Mundial (*Reforma*, 2001).

Fue entonces cuando abogados de esta Secretaría, encargada del fomento industrial, afrontaron el litigio que dio a conocer los resultados de este caso de estudio, que ilustra una de las consecuencias e implicaciones que ha tenido la inversión extranjera en el ámbito regional y que quedará enmarcado como uno de los asuntos a resolver en los paneles de arbitraje previstos por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. En fallo del 30 de agosto de 2000 de un Tribunal constituido bajo el capítulo XI del TLCAN, el gobierno mexicano había perdido el caso frente a la demanda interpuesta por la empresa estadounidense Metalclad Corporation.

El umbral del asunto del laudo arbitral binacional fue si México era internacionalmente responsable por los actos del gobierno de San Luis Potosí y del municipio de Guadalcázar; esto es, el demandado puede ser internacionalmente responsable por los actos de los órganos estatales de los tres niveles de gobierno.²²⁰ Esto fue así porque los funcionarios oficiales habían asegurado a Metalclad que tenía todo lo que necesitaba para iniciar el proyecto del confinamiento. De hecho, fueron las autoridades federales las que, después de que Metalclad adquirió COTERIN, prorrogaron el permiso federal de construcción por dieciocho meses más.²²¹

El laudo arbitral también planteó que el municipio negó a Metalclad el permiso de construcción después de que estaba casi concluida la construcción e inmediatamente después de que se anunció el convenio de la operación del confinamiento. Además de que el permiso se negó en una reunión del Ayuntamiento

²²⁰ En el inciso A, "Responsabilidad por la conducta de los gobiernos estatal y local" (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, 2000:23).

²²¹ En el que se plantea falta de transparencia además de que se menciona que la LGEEPA limita las facultades del municipio en materia de residuos peligrosos (véase el inciso B. del artículo 1105 del TLCAN, "Trato justo y equitativo" y los puntos 80 y 82 del Laudo, 2000:25-26).

del Municipio, de la cual no se notificó a Metalclad, no se le invitó y no se le dio la oportunidad de comparecer. El Tribunal finalmente consideró que el permiso de construcción se negó sin un estudio detenido de, o en referencia específica a, los aspectos de construcción o defectos materiales del inmueble (ICSID, 2000:28). No obstante, el Tribunal no necesitó considerar los motivos o intención para la adopción del Decreto Ecológico.²²²

El Tribunal consideró que la responsabilidad de México inició en la fecha que el municipio de Guadalcázar rechazó “arbitrariamente” la solicitud de permiso de construcción presentada por Metalclad, por lo que concluyó que debía otorgarse un pago de intereses desde esa fecha hasta los 45 días posteriores a la fecha en que se dictó el Laudo. La suma estipulada fue de 16 685 000.00 USD. Transcurrido dicho plazo, se acumulará un interés de seis por ciento mensual sobre esa suma o cualquier parte de ella que permaneciera insoluta (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, 2000:37-38).

Después de que durante el arbitraje la empresa Metalclad y el gobierno federal parecieron ser adversarios, cosa que no sucedió en la realidad, se procedió al pago de la indemnización. Lo sucedido en este caso de estudio nos hace reconocer que existen profundas debilidades institucionales producto de las consecuencias de las estrategias de los actores (organizaciones) que estuvieron en juego dentro de esta problemática.

Por su parte, el gobierno mexicano acusó al panel arbitral del TLCAN de haber ignorado el régimen constitucional mexicano. En todo este proceso, estuvo vinculado estrechamente Gutavo Carvajal Isunza, abogado de Metalclad en México, quien afirmó que, con independencia del resultado, el gobierno mexicano deberá enfrentar el asunto de la remediación del sitio, y asintió que el gobierno violó los artículos 1105 y 1110 de este Tratado porque no tomó las acciones necesarias para que Metalclad conociera las leyes imperantes en el país y porque negó la licencia de construcción por presiones políticas. Añadió que “el gobierno federal ya había otorgado el permiso para la construcción del confinamiento, pero el municipio, sin tener la calidad legal, negó la autorización” (en In4mex, 2000).²²³

²²² Metalclad incluso propuso dos métodos alternativos para calcular los daños: el primero consistente en efectuar la actualización de los flujos de fondos de futuras ganancias o valuar la inversión real de la empresas en el confinamiento. No obstante, el Tribunal desestimó una solicitud adicional por las repercusiones que, según la empresa, tuvo este asunto en otras de sus operaciones comerciales (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, 2000:32-33).

²²³ Fundador y actual abogado del despacho SCGPC Solórzano, Carvajal, González, Pérez-Correa, encargado de asuntos y conflictos en materia de medio ambiente (<http://www.solcargos.com.mx>).

A pesar de que, el 2 de mayo de 2001, la Suprema Corte de Columbia Británica de Canadá reconoció que el tribunal internacional había actuado en exceso de sus facultades al establecer que los actos del Ayuntamiento de Guadalcázar y otras autoridades mexicanas eran violatorios del Tratado. La Corte se rehusó a interferir sobre el fallo internacional y sólo redujo el monto a pagar por las autoridades mexicanas.

Profesores investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM han planteado que, en muchos casos, la cantidad demandada como indemnización está visiblemente inflada respecto al monto inicial de la inversión, ya que resulta evidente que ni siquiera la operación llegó al término de la primera etapa del proyecto o que, en el peor de los casos, ni siquiera inició. Se han detectado otros casos en que los estados financieros de la empresa querellante (como Metalclad) revelaban que antes de iniciar la inversión se hallaba en una situación de quiebra y que claramente buscaba el conflicto con las autoridades locales o con un sector de la población para sanear sus finanzas mediante el cobro de una compensación. Se trata de compañías medianas que poco tienen que ver con las grandes firmas transnacionales tradicionalmente presentes en esos países (Gutiérrez Haces, 2004:46).

Llama la atención que la empresa estadounidense Metalclad haya enviado cartas a los presidentes Vicente Fox y George W. Bush exigiendo que México cumpliera con el pago de más de 16 millones USD, para así poner fin a la disputa por el cierre del confinamiento de desechos tóxicos en Guadalcázar, San Luis Potosí. El 4 de junio de 2001, la SECOFI ofreció pagarle a Metalclad para terminar con más de cinco años de litigio, que incluyeron tres años ante un tribunal arbitral creado en el marco del TLCAN. Ante la perspectiva de seguir gastando en abogados extranjeros, la Secretaría de Economía optó por presentar una oferta de pago por 15 millones 626 mil dólares, que fue aceptada el 11 de junio por Metalclad (Fuentes, 2001b:5).

La decisión de la federación de “cobrar” al estado de San Luis Potosí la indemnización del proyecto de inversión de Metalclad llevó de nuevo a investigadores de la UASLP a plantear la ironía que todo esto representaba desde el punto de vista de la justicia ambiental: se tuvo que lidiar con el problema del

confinamiento con determinadas condiciones técnicas, que fue respaldado por la federación desde su origen casi clandestino, además de tener que pagar por el resultado de un juicio, que a México correspondió controlar y a la federación perder (Nieto-Caraveo, 2002a).²²⁴

La decisión inicial del gobierno federal de descontar lo relativo al pago realizado por el gobierno mexicano a Metalclad Co., en cumplimiento de la resolución emitida en el arbitraje internacional, hizo que el gobierno del estado de San Luis Potosí expusiera, en un escrito dirigido al Lic. Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público, los siguientes puntos.²²⁵

Desde el punto de vista del gobierno estatal no existía sustento jurídico alguno que obligara al gobierno de San Luis Potosí a pagar la indemnización a la empresa estadounidense Metalclad, ni que permitiera al gobierno federal descontar participaciones al gobierno del estado con este propósito. Aunque reconocieron los compromisos contraídos después del fallo arbitral, y al mismo tiempo aclararon que no hubo acto alguno, ni del gobierno estatal ni del Ayuntamiento de Guadalcázar, que no estuviese apegado al derecho mexicano.

El predio, según se informó previamente con el laudo arbitral, pasó a ser propiedad del gobierno federal. Entonces el gobierno estatal aclaró que este asunto evidenció un problema de coordinación del gobierno federal con otras instancias de gobierno al extender autorizaciones, así como la “mala fe” de Metalclad de no esperar las autorizaciones locales para construir sus instalaciones.

Por otra parte, llama la atención que el gobierno estatal viera como una invaluable oportunidad el promover revisiones pertinentes del TLCAN para que frente a cualquier actividad comercial o de inversión quede garantizada la salvaguarda de los derechos de los pueblos y de los ciudadanos mexicanos.

²²⁴ La autora hace una atinada reflexión sobre que clarificar la distribución de responsabilidades en este caso requeriría por lo menos el análisis en las siguientes dimensiones: político-jurídica, socio-cultural, económica y ambiental.

²²⁵ En desplegado del 1 de abril de 2002 firmado por el Lic. Fernando Silva Nieto, gobernador constitucional del estado, y por el Lic. Jorge Daniel Hernández Delgadillo, secretario general de Gobierno, dirigido al presidente Fox; al secretario de Gobernación, Santiago Creel; a Ernesto Derbez, entonces secretario de Economía; a Víctor Lichtinger, representante de la SEMARNAT; a Juan de Dios Castro, consejero jurídico del Ejecutivo Federal; al H. Congreso del Estado de San Luis Potosí y a los gobernadores de los estados de la Federación (*Pulso. Diario de San Luis*, 2002:9-A).

Por último, en 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidió que debía descontarle al estado de San Luis Potosí el monto fijado como indemnización a la empresa estadounidense. Fue cuando el gobierno impugnó esta decisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dando lugar a que, el 4 de marzo de 2004, ésta resolviera a favor del estado de San Luis Potosí, en virtud de que la Secretaría de Hacienda había emprendido la citada iniciativa sin tener fundamentos legales para ello (Azuela, 2006:432).

La indemnización de las participaciones de los impuestos federales que le habían solicitado al estado de San Luis Potosí quedó sin valor cuando asumió el mando del gobierno estatal el funcionario panista Marcelo de los Santos, aliado incondicional del gobierno federal foxista. Estos hechos nos llevan a considerar las características de la forma en que el Pacto Federal en México se ha desarrollado respecto a la puesta en marcha del TLCAN desde la perspectiva de las entidades federativas.

Las visiones expresadas en torno a que la apertura comercial y las tendencias de internacionalización económica han hecho que el territorio pase a ser regulado exclusivamente por las leyes del mercado y no por criterios sociales y políticos que estén vinculados a las necesidades de la ciudadanía nos llevan a plantear la ruptura de este Pacto en los tres niveles de gobierno en México (Gutiérrez-Haces, 2004:33).

El debate y la reflexión sobre las instituciones y su efecto en el desarrollo consideran replantear relaciones en las esferas del Estado, de la discusión democrática y la vinculación con la sociedad civil. La participación de la sociedad en la gestión de programas y servicios sociales rearticula la relación entre el Estado y la sociedad, pero requiere de un marco institucional apropiado que la promueva y fortalezca. En este sentido, el discurso del desarrollo con participación comienza a ganar terreno. Es decir, la propuesta del desarrollo humano necesita de una reforma del Estado que genere un nuevo pacto social del que tanto hablamos (Valverde y Salas, 2005:21-24).

5.2. En vías de la remediación del sitio

Las regulaciones ambientales mexicanas no confieren un beneficio tangible a los ciudadanos que están bajo su regulación o cuando, como en este caso, no se llevó a cabo ninguna compensación por parte de la empresa extranjera en la localidad de Guadalcázar. La necesidad de reconciliar los intereses privados con los intereses públicos en lo relativo al medio ambiente es un requisito para la estabilidad reguladora actual. La inestabilidad de los sistemas de regulación en materia de medio ambiente ha dado lugar a coaliciones, y remite al manejo de los términos de equidad, eficiencia y estabilidad bajo condiciones de heterogeneidad grupal (Oye y Maxwell, en Keohane y Ostrom, 1995:219).

En una nota periodística del viernes 17 de agosto de 2001 en San Luis Potosí, Víctor Lichtinger, entonces titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), advirtió que la derrota legal en el caso del confinamiento de desechos industriales en La Pedrera, en Guadalcázar, se debió a una “falta de coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado”, y confirmó que todavía no se tenía una respuesta clara acerca de los recursos para llevar a cabo la remediación del lugar (*Pulso. Diario de San Luis*, 2001:1-2^a).

El director de la Agenda Ambiental de la UASLP consideró, por su parte, que social y ambientalmente era inviable reutilizar el confinamiento abandonado 10 años atrás por Metalclad Co. en San Luis Potosí (*La Jornada San Luis*, 2005c:9). Lo cierto es que con una inversión de 40 millones de pesos, el titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Alberto Cárdenas Jiménez, y el gobernador del estado, Marcelo de los Santos Fraga, pusieron en marcha los trabajos de remediación del confinamiento de La Pedrera en el municipio de Guadalcázar.

Informaron entonces que los trabajos iniciales de remediación enfocados a establecer las condiciones más adecuadas de seguridad y manejo ambiental del sitio, incluyendo las etapas de cierre o clausura ambiental, están considerados a realizarse en un periodo de cuatro años, atendiendo a que no se siga lesionando la salud de los mexicanos y los ecosistemas (véase en el anexo gráfico la fotografía 27) (*La Jornada San Luis*, 2005a:5).²²⁶

²²⁶ Se plantearon cinco etapas para la remediación: caracterización del sitio y trabajos técnicos preliminares, preparación de las bases y términos de referencia para la licitación de las obras de

El plan de remediación consiste primero en determinar con exactitud (lo cual es muy difícil) el tipo de residuos confinados en la celda uno, mediante una evaluación-diagnóstico general de las condiciones en que se encuentran y medir los niveles de explosividad, mediante la apertura de zanjas de muestreo localizadas en la celda. De la misma forma se definirá el estado actual en las celdas 2 y 3, y se caracterizarán los lixiviados y gases generados en éstas. Se prevé entonces la extracción de residuos líquidos y vapores, así como la realización de algunos tratamientos específicos mediante la separación y aplicación de tecnologías convencionales.

Se pretende, asimismo, realizar una evaluación técnica del estado que guarda la infraestructura existente, como lo es una mega o macro celda construida en el sitio previamente, para definir su uso paralelo en las actividades de remediación del sitio.

Una exhortación de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados Federales planteó un acuerdo en el que se pide a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en coordinación con la Procuraduría General de la República (PGR), que hiciera una investigación del estado que guardaban las instalaciones del basurero tóxico de La Pedrera, en el municipio rural de Guadalcázar, para que en caso de que se encontrasen irregularidades, se sancionara a los responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Penal Federal y con la normatividad vigente, y se presentase un informe a esta Legislatura de los resultados obtenidos (*La Jornada San Luis*, 2005b:5).

Durante la visita de este funcionario de la SEMARNAT a San Luis Potosí, se firmó un convenio de colaboración entre la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, el Instituto Potosino de Ciencia y Tecnología y la SEMARNAT, para que trabajasen en conjunto en acciones de fomento, investigaciones científicas y tecnológicas, capacitación en la protección y conservación ambiental de las 16 áreas naturales protegidas del estado. No obstante, el director regional de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas de la SEMARNAT, Guillermo Ramírez Fellini, reconoció que estas áreas protegidas sólo lo están en el papel, ya que no tienen personal ni presupuesto, que debería ser aprobado por la Secretaría de Hacienda, para hacer viable tal protección.²²⁷

remediación, convocatoria de licitación de los trabajos, ejecución del plan de remediación y sus planes operacionales, clausura y monitoreo del sitio (*La Jornada San Luis*, 2005b:4).

²²⁷ En el estado son áreas protegidas la reserva forestal nacional Porción Boscosa de Xilitla, el parque nacional El Potosí en Rioverde y Santa María; el parque nacional el Gogorrón, en Villa de Reyes; la Sierra de Álvarez, en Villa de Zaragoza y Armadillo de los Infante; el área de la Mojonera,

Cabe señalar también que los recursos para esta remediación se liberaron a través de la creación de un fideicomiso, por lo que fueron depositados en la Comisión Nacional para la Biodiversidad (CONABIO), que se encargó de destinarlos a la SEMARNAT para que la dependencia los ejerciera (*La Jornada San Luis*, 2005b:4).

Luego de largos años de receso, dieron comienzo los trabajos de remediación del confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera, pero continúa en la indefinición la licitación para la extracción de muestras para el sondeo de los materiales almacenados en las celdas del sitio. La primera convocatoria fue declarada desierta, y la SEMARNAT debió publicar la segunda convocatoria, al mes siguiente, y no se sabe aún si se declarará desierta, y se tenga que abrir una nueva licitación pero esta vez con carácter internacional (*Pulso Diario de San Luis*, 2006d:5B).

En acta correspondiente se dio a conocer una serie de aclaraciones de las bases de esta licitación pública, en la sede de la SEMARNAT federal. Se fijó para una semana después el acto de presentación de proposiciones, y se discutió sobre los servicios que tendría que prestarse a la pena convencional de uno por ciento por día de atraso del contrato, y se indicó el compromiso del ganador de la licitación de prestar los servicios solicitados a partir de la fecha del fallo y hasta 90 días para comenzar de inmediato con las adquisiciones y la adecuación de equipo y accesorios requeridos para este trabajo.

Más tarde se informó que sería la empresa Entalpia Construcciones, S. A. de C. V., la encargada de la remediación del confinamiento en La Pedrera, según anunció el secretario de Ecología y Gestión Ambiental (SEGAM) en el estado, Rodolfo Treviño Hernández. En el concurso, informó el funcionario, participaron cinco empresas con base en la licitación para ejecutar la fase primaria del proceso de remediación (*La Jornada San Luis*, 2006:1).

Los trabajos de remediación comenzaron el 6 de marzo de 2006 con diez técnicos especializados y seis personas de la localidad de El Huizache, municipio de Guadalcázar, coordinados por el superintendente de la obra y por el supervisor de Seguridad y Protección Ambiental, el cual verifica el seguimiento de los manuales

en Vanegas, y la reserva de la biosfera Sierra del Abra-Tanchipa, en Ciudad Valles y Taquín, equivalentes a siete por ciento del territorio del estado (*Jornada San Luis*, 2005b:6).

operativos, el uso adecuado de los equipos de seguridad, el manejo adecuado de los residuos y la implementación de los planes de prevención de la contaminación. Los trabajos son supervisados por la Dirección de Restauración de Sitios Contaminados de la SEMARNAT federal, con apoyo de la delegación estatal y la Secretaría de Gobierno del Estado de San Luis Potosí. Los trabajos de esta etapa de remediación se concluyeron, según lo previsto, el pasado 26 de mayo de 2006 (SEMARNAT, s.f.).

Aquí cabe señalar que el tema institucional referente al ámbito federal sigue teniendo peso en los objetivos y discusiones en torno al proceso de remediación que acaba de comenzar en el sitio de La Pedrera, San Luis Potosí.

Se evaluaron muestras representativas de residuos —lo que implicó también el manejo y tratamiento de vapores— con el fin de determinar de forma más precisa las técnicas y aspectos económicos que se deben tener en cuenta para la licitación de la remediación integral del sitio a llevarse a cabo en tres meses más.

Luego de esta primera fase de muestreos, las autoridades ambientales encontraron residuos de pintura, aceites, solventes, hidrocarburos y resinas en tambos en exceso corroídos, derivados de la extracción y análisis de vapores y lixiviados de las celdas uno, dos y tres del confinamiento.²²⁸

No obstante, luego de que se tomaron un total de 12 muestras representativas de residuos líquidos y sólidos, a los cuales se les realizaron análisis fisicoquímicos para determinar parámetros de pH, humedad, valor calorífico, CRT (corrosivas, reactivas y tóxicas), TPH (hidrocarburos totales de petróleo), así como el análisis de compuestos organoclorados, se planteó la necesidad de un estudio geoelectrónico de receptividad con objeto de comparar diferentes valores para solicitar los trabajos precisos para la segunda etapa de la remediación. De acuerdo con estos reportes, no se ha descartado la posibilidad de la existencia de lixiviados al subsuelo, sino que se puntualizó que éstos eran menos de los que se creía que podría presentarse a estas alturas en el sitio (SEMARNAT, 2006:1-2).

²²⁸ Indicaron que los niveles de explosividad de estos gases fueron muy bajos y, según informes de la SEGAM, los resultados de la primera fase arrojan un conocimiento general de las condiciones del sitio, el cual “no representa una amenaza o riesgo, porque los residuos se encuentran estables y en estándares aceptables” (*La Jornada San Luis*, 2006:2).

Los esfuerzos regulatorios en diversos niveles institucionales no han planteado todavía una estrategia conjunta que monitoree, sancione o prevenga actos de violaciones en materia de medio ambiente. Mientras las negociaciones internacionales de México pasen además por alto las implicaciones locales de muchos de estos proyectos de inversión como el ejemplificado en Guadalcázar, San Luis Potosí, por Metalclad Corporation persistirán los intereses privados sobre las concepciones que plantean el reconocimiento de bienes públicos o recursos de uso común.

¿Cómo establecer arreglos efectivos de gobierno? Es tema de debate actual las relaciones entre múltiples unidades que gobiernan y manejan los bienes públicos o los recursos de uso común.²²⁹

El Gobierno del Estado de San Luis Potosí, la SEMARNAT federal, junto a funcionarios de la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Gobierno del Estado (SEGAM) y de la empresa Entalpía Construcciones S. A. de C. V., dieron seguimiento a los trabajos de remediación integral del sitio de La Pedrera. Esta fase implicó el manejo y tratamiento de vapores y lixiviados de las celdas de confinamiento, así como la extracción de muestras de residuos con el fin de conocer las condiciones actuales del lugar, y preparar la licitación de la remediación integral del sitio. Rodolfo Treviño Hernández, titular de la SEGAM estatal, afirmó que los tambores se encontraron altamente corroídos, pero que las condiciones del sitio no representaban una amenaza o riesgo puesto que los residuos se encontraban estables (Administrador, 2006:1).

Los trabajos de la última etapa de remediación y cierre técnico del confinamiento de La Pedrera fueron llevados a cabo por la empresa Asesoría Técnica y Servicios Industriales (ATSI), S. A. de C. V., con una inversión total de casi 20 millones de pesos. En esta etapa, los funcionarios de gobierno informaron que se llevaba un avance de 75 por ciento, y la remediación ha consistido en trabajos de ingeniería como el recubrimiento superior de las tres celdas; instalación de un

²²⁹ Low *et al.* (2000:5-11) hablan de *redundancy* refiriéndose a este tipo de relaciones entre actores involucrados con el manejo mismo de los recursos; mientras que otros como Anderies, Ostrom y Janssen ahondan, en otros trabajos, en la necesidad de mantener *robustness* de un sistema institucional deseado, a pesar de las fluctuaciones en el comportamiento de quienes lo componen en materia de medio ambiente.

sistema multibarreras; habilitación de un sistema de pozos de extracción de lixiviados; construcción de pozos de monitoreo externo; un sistema de monitoreo, captura y tratamiento de gases y vapores; tratamiento de residuos peligrosos líquidos, y extracción de lixiviados remanentes, vapores, gases y su tratamiento (Administrador 2007:1).

Junto al actual presidente municipal del ayuntamiento de Guadalcázar, José Luis Martínez Meléndez, el funcionario federal Juan Manuel Aguilar Estévez, en representación de la SEMARNAT, puntualizó que se utilizó tecnología de punta para la remediación, por lo que San Luis Potosí puede considerarse como uno de los primeros estados en América Latina donde la alternativa de la remediación que se aplicó es de primer mundo (Administrador, 2007:2). Hace poco tiempo, el alcalde del municipio solicitó a las autoridades del sector ambiental que se realice una reunión para dar a conocer públicamente estos resultados.

5.3. La opinión de los principales actores entre Metalclad y Guadalcázar

Según opinión de quien fuera funcionario de la PROFEPA, Antonio Azuela, al final todo el mundo salió perdiendo: Guadalcázar todavía tiene un predio contaminado; la empresa que quería abrir el confinamiento quebró; el gobierno federal no pudo ampliar la capacidad de plantas de tratamiento de RIP y pagó indemnización; el gobierno de San Luis quedó desacreditado porque la sentencia lo hace aparecer como responsable; también Greenpeace fue desestimado (Azuela, 2006:412). Para él, como para los funcionarios de la época, el proyecto tuvo las autorizaciones federales, y la posibilidad de que Metalclad Corporation reabriera y remediara el sitio hubiera sido lo más conveniente.

A pesar de que existió una fragmentación de funciones por parte de las instancias del gobierno federal encargadas de darle las autorizaciones a la empresa extranjera, vieron con dificultad que pudiera legitimarse localmente, por lo que siempre abogaron por resolver favorablemente el proyecto puesto que no existieron razones científicas ni jurídicas para actuar en otro sentido (Azuela, 2006: 419-422). Las instancias del gobierno federal coincidieron en que La Pedrera era un sitio

idóneo para la instalación de un confinamiento de residuos industriales peligrosos, y se había autorizado la operación del confinamiento por un periodo de cinco años, con la posibilidad de renovación sujeta a evaluación. Quienes opinaron que el proyecto tenía implicaciones nocivas medioambientales, afirmaron que 95 por ciento de la superficie del predio se utilizaría para desarrollar un plan de rescate de cactáceas, al tiempo en que se preveía la constitución de un comité técnico científico de seguimiento con especialistas de la UNAM y de la UASLP (Azuela, 2006:427).

Destacó también la labor de la PROFEPA cuando acordó con el gobierno del estado, Greenpeace y Metalclad una consulta técnica durante 1995 con la finalidad de crear un consenso sobre el sitio de La Pedrera. A pesar de ello, coincidió en afirmar que esta consulta fue informal porque la legislación ambiental mexicana no preveía entonces procedimientos de esta naturaleza.

Las personas de las localidades cercanas al confinamiento se movilizaron desde septiembre de 1991; el propio Ayuntamiento de Guadalcázar, representado por el regidor Hermilo Méndez, fungió como portavoz de esta movilización social, se asesoró también con grupos de académicos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) y llegó a legitimar su postura convocando a Ayuntamientos vecinos para buscar apoyo. Su actividad fue creciendo a lo largo de los años del conflicto; pese a haber sido un actor pasivo al inicio de las controversias, fue ganando adeptos a su causa hasta aliarse con el gobierno estatal a fines de la década de los noventa. Aunque en el propio estado hay quienes piensan que el Ayuntamiento estuvo manejado por intereses de partidos políticos, éste llevó al máximo el interés de la movilización de personas del lugar como ninguna autoridad local en la entidad lo había hecho hasta entonces.

Algunos funcionarios federales opinan que el Ayuntamiento de Guadalcázar fue un actor débil, que nunca antes había ejercido las atribuciones que le había conferido la Constitución, adolecía de un incipiente desarrollo institucional y porque no ejerció en ningún momento el monopolio del uso legítimo de la fuerza (Azuela, 2006:480-481).

Por otra parte, Pedro Medellín trabajó en el gobierno de San Luis Potosí como secretario de Ecología entre 1994-1997 y apoyó el cierre del confinamiento. Él nos confirmó que el gobernador los había recibido en su oficina para escucharlos y explicarles que no podían operar el sitio de La Pedrera. Se podría buscar un mejor lugar para el confinamiento; Guadalcázar no era el mejor lugar para ello. La Pedrera está ubicada en la Sierra Madre Oriental; la composición del suelo es calcáreo y guarda agua, por lo que nos confirmó que el sitio era inconveniente.

Luego avisaron que se habían aliado con COTERIN para comprar el confinamiento de Guadalcázar; “estuvimos en contra de este anuncio, abusaron de nuestra confianza y de los primeros contactos que habíamos tenido”.²³⁰ Los funcionarios de esta empresa estaban convencidos de que sólo tenían que hablar con las autoridades federales; “eran unos mentirosos profesionales”.

No obstante, los permisos se expidieron para una estación de transferencia llena de contradicciones, que permitieron, por parte de las autoridades federales, llevar a cabo construcciones sin tener la Manifestación de Impacto Ambiental.

El gobierno estatal de San Luis Potosí estuvo siempre en una posición difícil: “no podíamos romper con la autoridad local”.

Se necesitaron permisos para uso de tierra por parte del gobierno estatal, más los de construcción que debía de dar la municipalidad. Es decir, los permisos debían venir tanto de instancias del gobierno federal como del estatal y municipal.

La empresa COTERIN fue comprada en 1993 para construir una facilidad de tratamiento de residuos peligrosos, a la que la municipalidad nunca dio su permiso.

En aquel entonces, reconoce Pedro Medellín, las empresas no daban papeles ni información; no existían las necesidades de transparencia a que obligan los gobiernos en México en la actualidad.

La gente de Guadalcázar estaba enojada desde COTERIN porque se le había prometido que abrirían facilidades para el cultivo del tomate. El levantamiento local fue espontáneo al ver entrar camiones cargados con basura tóxica, por lo que “la gente los paró, incluso con sus cuerpos, porque les habían mentido a las gentes”.

²³⁰ Última entrevista con Pedro Medellín, realizada el 19 de febrero de 2008, en El Colegio de San Luis.

Fue entonces cuando la Dirección de Ecología de la SEDUE supervisó el sitio y lo clausuró oficialmente. El entrevistado hizo hincapié en la actividad particular de uno de los funcionarios de la SEDUE estatal, Humberto Rodarte, quien se coludió con la empresa y terminó trabajando para ella.

Existió una unión total de intereses entre el estado de San Luis Potosí y las necesidades, puntos de vista e intereses de las autoridades locales del municipio de Guadalcázar. El trabajo de las autoridades del municipio fue muy interesante porque realmente representaron a sus ejidos y a sus comunidades a través de un proceso de búsqueda de opiniones en las diferentes localidades.

Las audiencias en el municipio eran públicas y abiertas; las hacían en la plaza central, y veíamos cómo llegaban a estas reuniones personas de todas las localidades. Siempre habían tenido desconfianza de las autoridades estatales y de las compañías extranjeras, “a nosotros nos costó trabajo llegar a ellos, pero siempre hablamos con la gente y seguimos procedimientos legales, por lo que al final hubo confianza y compartimos intereses”.

Pedro Medellín también nos expresó que el gobierno federal ejerció mucha presión, pero que desde el inicio estuvo en una mala posición; fue descuidado y se vio envuelto en casos de corrupción. Sospecha también de actos de corrupción por parte del gobierno estatal anterior al de Horacio Sánchez Unzueta, que otorgó los primeros permisos estatales.

Afirmó que en el proceso del panel, los representantes de la Secretaría de Economía federal fueron los encargados de organizar el expediente; hicieron un buen trabajo, pero al final “prefirieron perder el caso”, porque pudieron haber cuestionado la decisión final del tribunal, y no lo hicieron. El gobierno federal prefirió pagar, y el sitio de La Pedrera, afirmó, está casi remediado. Supo que Metalclad decía que si volviera a tener un caso similar hoy, seguramente lo perdería.

El panel trabajó en la oscuridad; nadie sabía qué estaba pasando. Pedro Medellín estuvo muy en contra del procedimiento y consternado por la “capacitación que recibimos. No nos permitieron explicar toda la situación; en el panel sólo contesté preguntas muy específicas, no informativas. Fue frustrante, y no se sabía qué sucedía en el Tribunal. En este TLCAN existe un acuerdo trilateral, pero no hay debate ni se plantea la existencia de los diferentes niveles de gobierno en México”.

Consideró que la ley en México es clara, y dijo que “hay que hacer caso a los tres niveles de gobierno. Analizamos y tuvimos la posibilidad de hacer la declaración de zona protegida porque se tenía que tomar en cuenta a la autoridad local”. Destacó también que en la LGEEPA no existe la posibilidad de la participación social. No se habla tampoco del informe ambiental que las empresas presentan al gobierno federal y es casi nulo el cuestionamiento o la opinión de la gente. Señaló, al respecto, que “Minera San Xavier, por ejemplo, presentó su proyecto con poca gente y en un club privado de la capital potosina en 2001”.

Asimismo, opinó que el actual gobierno de Marcelo de los Santos en San Luis Potosí está en retroceso en el sentido de que ha echado para atrás la posibilidad de que también decidan las autoridades locales sobre los proyectos de inversión que vienen a establecerse en el estado. Por el momento, “él ha dejado que todo lo resuelva la autoridad de la federación; ha permitido que la Minera San Xavier opere, y para la administración estatal actual, los permisos federales son suficientes para permitir que estas empresas extranjeras operen en la entidad”.

Agregó que Metalclad adquirió un pasivo y un activo, aceptó la realización de una auditoría en 1994 bajo supervisión de la PROFEPA. Inició obras sin tener permiso municipal de construcción. “Una de las mayores presiones, además de la de funcionarios federales, la recibimos del entonces embajador de los Estados Unidos en México, James Jones, diciendo que pondrían a San Luis Potosí en una lista negra”. Junto al director de Metalclad, Grant Kresler, se presionó también a través de congresistas estadounidenses con quienes tuvo buenos contactos, como el senador de California Paul Simon, y Barbara Boxer, familiar directa de Hillary Clinton, esposa del presidente de Estados Unidos.²³¹

Para Horacio Sánchez Unzueta, ex gobernador del estado, el problema radica en que no están claras las responsabilidades y las atribuciones de los tres niveles de gobierno en México y una empresa extranjera, como Metalclad, la cual ejemplificó actos de corrupción alrededor del mundo como en Guadalcázar, y pudo obtener permisos federales.²³²

²³¹ Entrevista realizada en San Luis Potosí, en febrero de 2008.

²³² Última entrevista el 28 de febrero de 2008 dentro y fuera de El Colegio de San Luis, en la capital de San Luis Potosí.

No se supo cómo enfrentar el caso jurídico y se dio más peso a la intención de hablar de la “mala fe” de la compañía que a su propia conducta, que había sido muy clara en todo el proceso.

Lo cierto es que el estado de San Luis Potosí estuvo envuelto en una fuerte inestabilidad política durante 18 meses, y no hay que olvidar que al mismo tiempo se mantuvo un grupo subversivo en la Huasteca potosina, que se había convertido en un campo de entrenamiento para la guerrilla, que fue uno de los retos de gobierno que enfrentó su administración, nos dijo.

Sánchez Unzueta destacó también la personalidad y responsabilidad del funcionario de Medio Ambiente en el estado, Humberto Rodarte, quien sacó buenas ganancias en la venta de COTERIN a Metalclad. Sin embargo, confirmó que los inversionistas estadounidenses en todo el mundo muchas veces se valen de estos actos de corrupción con impunidad total. Por ejemplo, en el panel de controversias sólo se analizaron los conflictos comerciales y dejaron de lado los penales, no se detuvieron para ver la conducta del inversionista, sino solamente la del país anfitrión.

Además de estas acusaciones, puntualizó que la Comisión de Seguridad y Comercio estadounidense presentó información falsa sobre esta empresa, y sin titubear aquí en México la aceptamos. Las presiones que sostuvo su gobierno fueron incesantes. Metalclad Co. también mintió al banco inglés que le extendió una línea de crédito para operar sus proyectos en México. Estas realidades no fueron siquiera tomadas en cuenta por el panel arbitral del TLC.

Desde su punto de vista, Metalclad Co. le compró a la PROFEPA los permisos, comenzando por la “estación de transferencia que nunca existió”.

Asimismo sostiene que México no tiene fondos para afrontar paneles trilaterales de este tipo, y no estuvo de acuerdo en que se penalizara la actuación de Guadalcazar, sin haber sido parte, porque desde el inicio quedó fuera del panel.

Para él, hubo un exceso en las funciones, y el laudo que dirigió el juez de la Suprema Corte de Justicia, en el fondo, tenía la intención de desalentar posibles casos de apelación futuros. Por la parte mexicana, hubo miedo de apelar, y el juez de Columbia Británica no tuvo suficiente poder para modificar el laudo.

Al preguntarle sobre su actuación en el proceso y los conflictos que suscitó este confinamiento, dijo que la decisión en torno al apoyo que su gobierno brindó al Ayuntamiento y a las personas del municipio de Guadalcázar, no podía ser otra; ya su esposa, Conchalupe Nava, le había señalado: “si permites esto, tus nietos siempre te lo echarán en cara”.

Estaba convencido de que, por ser Metalclad una empresa que no tenía experiencia en el manejo de los residuos industriales peligrosos, no tenía habilidad tampoco para llevar a cabo una remediación del sitio, como se manejó para autorizar la reapertura del lugar.

Para Sánchez Unzueta, el caso de Metalclad en Guadalcázar simboliza el comienzo del federalismo en México, y no queda más que tomar las ventajas y el aprendizaje que este caso trajo al país.

Por su parte, Greenpeace fue visto por algunos como el núcleo “duro” del ambientalismo mexicano. El funcionario de Greenpeace México, Alejandro Calvillo, primo de la esposa del ex gobernador potosino, que fungió más como un asesor del ayuntamiento, dejó la consulta técnica porque las reuniones no se hicieron en Guadalcázar. Apoyó a Pro San Luis Ecológico y sus afirmaciones sobre las malformaciones y la existencia de residuos radioactivos. A pesar de que algunos observadores opinan que su credibilidad quedó muy disminuida, debido a que estaba operando con sus prioridades globales por encima de las necesidades nacionales, contó con el apoyo de amplios sectores sociales al interior del estado (Azuela, 2006).

Asimismo, Alejandro Calvillo,²³³ quien trabajó con Greenpeace durante 12 años, y tuvo a su cargo, desde marzo de 1993, la coordinación de la campaña en contra de la contaminación ambiental atmosférica, recordó que el director de esta ONG en México, Rafael González, y otro grupo de colaboradores, entre ellos Fernando Bejarano, especialista en tóxicos y manejo de residuos industriales, siguieron de cerca lo que acontecía en San Luis Potosí. Nos enteramos por primera vez de lo que ocurría en el sitio de La Pedrera en un foro en Morelia, Michoacán, al cual asistieron poetas y ambientalistas; “allí llegó un grupo de personas de Guadalcázar a protestar y comunicar el caso”.

²³³ La última entrevista con Alejandro Calvillo se llevó a cabo el 19 de junio de 2008, en San Luis Potosí. Se pudieron consultar informes y documentos en la sede de Greenpeace México durante el verano de 1999 en la Ciudad de México.

Él refirió que Greenpeace trabaja haciendo denuncias públicas y apoyando a organizaciones locales, “y tuvo un grupo técnico de evaluación independiente del confinamiento con la Universidad de Ciencias de la Tierra”. Dijo que “también se ha hecho trabajo en el ámbito legislativo, y se mantiene incidencia en los medios de comunicación”. Alejandro Calvillo nos contó que un día lo invitó a desayunar una persona que, a su vez, iba a presentarle a otro amigo, quien resultó ser uno de los abogados que trabajaba con Metalclad. “Me dijeron que Fernando Bejarano —quien, de parte de Greenpeace, tuvo a su cargo la coordinación de la campaña sobre tóxicos y residuos industriales— estaba siendo pagado en Monterrey por la empresa RIMSA [Residuos Industriales Multiquim, S. A. de C. V.], y que por eso querían mantener el monopolio. Pero aclara que Fernando Bejarano se oponía, en nombre de esta ONG, al confinamiento de Metalclad en Guadalcázar: “confío totalmente en Fernando (Bejarano), y meto las manos en el fuego por él. Con esto quiero ejemplificar que desde estos momentos la empresa estaba tratando de incidir y trabajando deshonestamente”.²³⁴

Al preguntarle sobre el aprendizaje de este estudio de caso, afirmó: “sin duda alguna el confinamiento y lo acontecido con Metalclad en San Luis Potosí ha tenido repercusión internacional, incluso en la discusión del ALCA y el capítulo XI del TLCAN, sobre que los derechos de los extranjeros están por encima de los derechos de todos”.

Para concluir, Alejandro Calvillo dijo: “No cabe duda de que esta empresa [Metalclad] no siguió ninguna ética, corrompió a funcionarios públicos, además del proceso de engaño a la comunidad. A Antonio Azuela²³⁵ funcionario entonces de la PROFEPA, Greenpeace le demostró las empresas que contaminaban. En fin, ha vivido durante años sin actuar respecto al ecologismo, y se ha hecho tomar en cuenta sin tener un respeto por la ecología ambiental. Él es un hombre gris, que no actuó frente a la legislación ni frente a los daños. Aun Julia Carabias, durante su gestión, sacó del INE a quien había autorizado la estación de transferencia, Gabriel Cuadri”.²³⁶

²³⁴ Trabaja en la actualidad como coordinador de la Red de Acción sobre Plaguicidas y alternativas en México (RAPAM).

²³⁵ Ex procurador general de Protección al Ambiente (PROFEPA).

²³⁶ En 1997, Gabriel Cuadri era el presidente del Instituto Nacional de Ecología.

Lo cierto es que Greenpeace, a través de un ferviente dirigente como Fernando Bejarano, se convirtió en aliado del municipio de Guadalcázar y en asesor de los grupos ecologistas y del propio gobierno del estado que frenó este proyecto de inversión.

Sin embargo, la dirigente de la asociación Educación y Defensa Ambiental, posteriormente del grupo Pro-San Luis Ecológico, Angelina Núñez,²³⁷ comentó que la sociedad civil nada sabe sobre los procedimientos o los planes oficiales para la remediación del lugar donde se operó el confinamiento, excepto las declaraciones reiteradas de funcionarios de todos los niveles, ya que ninguna asociación civil tiene acceso a la información de los funcionarios estatales. Una de las mayores críticas se ha enunciado por el hecho de que la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (SEGAM) no ha integrado una Comisión de Ecología, a pesar de que en la ley se establece que debe conformarse tal Comisión y, en conjunto, analizar la problemática ambiental (*Pulso. Diario de San Luis*, 2006b:1).

Recientemente, en una entrevista con ella, Angelina Núñez afirmó que Pro San Luis Ecológico “comenzó a trabajar en la zona industrial de la capital y rumbo al municipio de Rioverde con el fin de detectar problemas ambientales en el estado”. Dijo que Pro San Luis Ecológico ha realizado “varios foros públicos para dar a conocer a la población sobre los problemas, por ejemplo, de la salida de aguas residuales de la empresa MEXINOX.²³⁸

Recordó que “uno de los primeros geólogos que advirtió que el sitio de La Pedrera no era apto para establecer un confinamiento fue Sergio Alemán, quien nos presentó a pobladores del municipio de Guadalcázar preocupados por las actividades que realizaba COTERIN. Ellos tenían años en contra de esta estación de transferencia en su municipio”.

Aseguró, la doctora Angelina Núñez, que “esta empresa, con el fin de obtener sus permisos, ofreció de todo a la gente del municipio: servicios públicos, aguas, escuelas, etc., según nos dijo el juez auxiliar de Guadalcázar, Genaro Salinas”.

²³⁷ Con la doctora Angelina Núñez he tenido también entrevistas desde 1998; la última se efectuó el 19 de junio de 2008. La doctora Angelina Núñez es bióloga celular por la UNAM y fundadora de Pro San Luis Ecológico.

²³⁸ MEXINOX es una empresa productora de aceros inoxidables ubicada en San Luis Potosí.

Agregó que Pro San Luis Ecológico “llevó a cabo una amplia publicidad en prensa, para que la gente se nos uniera. No teníamos preferencia por ninguno de estos medios, sólo citábamos a rueda de prensa”.

“Yo contacté a Bejarano, de Greenpeace, a fines de 1993. No teníamos fondos financieros para operar, pero quienes decidimos formar parte de este grupo ecológico, pusimos de nuestro salario para poder realizar algunas tareas: yo me iba cada ocho días a hablar con la gente de una localidad en Guadalcázar; ayudamos a concientizar a la gente, pero también ellos nos preguntaban sobre los impactos de los residuos y de esta basura que había llegado a Guadalcázar”.

“Vimos niños con hidrocefalia, con piernas y manos cortas; con el paso de los meses se presentaron malformaciones congénitas y problemas reproductivos (abortos espontáneos), inmunológicos, renales, hepáticos, diversos tipos de cáncer (leucemia) y problemas del sistema nervioso. El estudio epidemiológico realizado por los Servicios de Salud del estado no fue verídico, y Pro San Luis Ecológico recogió evidencias de la aparición, y muchas veces la muerte, de los recién nacidos con problemas de salud en el municipio”.

Respecto a la organización de los habitantes, la doctora Nuñez nos confirmó que “la mayoría de los pobladores de Guadalcázar se movilizaron en contra de este proyecto de confinamiento, pero también hubo gente de poblados más pequeños a su favor, como fueron La Pólvora, El Entronque del Huizache y La Verdolaga”.

Además refirió: “Nos quisimos asesorar con un abogado en México, pero nos quiso cobrar muchísimo y no tuvimos más asesoría legal. Nuestro interés y el de la gente fue parar el proyecto, convencidos de que debido al subsuelo de la localidad de la placa Valles-San Luis, éste no era un lugar apto, y sabemos que los problemas medioambientales siguen allí. La Fiscalía de la PGR en México nos confirmó que uno de los funcionarios estatales de la SEDUE recibió doscientos millones de pesos, pagados por Metalclad, y su mujer pudo huir del país con el monto antes de que pudieran sorprenderlos”.

Reconoció que “Guadalcázar nos dejó muchos aprendizajes: no son suficientes los estudios macro, hay que hacerlos micro; hay que informar a la población, y quienes autorizan tienen que saber de los estudios que se deben hacer; por supuesto, es necesario tratar de producir menos RIP. Las cosas en San Luis

están cada vez peor; si años atrás se pudo crear la Coordinación de Ecología (actual SEGAM), ahora quedamos muy poca gente capaz de participar y hacer estudios en materia de medio ambiente. Estamos más avejentados, varios jubilados, y uno se desesperanza de ver la corrupción y los malos manejos”.

Concluyó la entrevista diciendo: “la desgracia de Guadalcázar es la desgracia de lo que ocurre actualmente en el municipio: persiste un creciente desempleo que hace que la gente emigre a los Estados Unidos, hay mafias establecidas de narcotraficantes y a los jóvenes estos temas no les interesan”.

Otra entrevista interesante fue la que efectuamos con el director y dueño inicial de la estación de transferencia, el ingeniero Salvador Aldrett León,²³⁹ empresario potosino y dueño del confinamiento, que operó el sitio de La Pedrera, cuyos puntos de vista contrastan con los de los actores hasta aquí referidos. Él dijo que fue desde el inicio de la década de los ochenta cuando supo que un agente aduanal de apellido Valdés, en Reynosa, Tamaulipas, junto a un estadounidense estaban introduciendo desechos industriales al sitio de Nuevo Mercurio, en Zacatecas, y que otras veces era común enterarse de que depositaban este tipo de desechos dentro de algunas minas del país.

Aldrett León sigue viviendo en la capital potosina. En la actualidad, y luego de haber vendido la empresa COTERIN, que operó inicialmente el sitio en Guadalcázar, se dedica, a través de la empresa Mercurio Metálico, al control de más de 90 por ciento del mercurio del país. Afirmó que “lo importante es mantenerse trabajando”, y a sus 71 años de edad, quisiera olvidar los últimos trece años, muy amargos, pues las autoridades estatales (mencionó al ex gobernador Horacio Sánchez Unzueta y a su secretario de Ecología Pedro Medellín) “hicieron lo que quisieron conmigo, me hicieron garras”.²⁴⁰ Sánchez Unzueta, a diez días de haber tomado posesión de su cargo al frente del gobierno del estado, “me llamó y me explicó que la difícil situación del municipio de Guadalcázar se debía a la figura de Miguel Martínez, uno de los líderes ejidales, que se opuso al proyecto. Luego de esto, nunca más me recibió en sus oficinas; no hubo comunicación de ningún tipo”.

²³⁹ Entrevistado en la ciudad de San Luis Potosí, el 30 de junio de 2008.

²⁴⁰ “No olvide que uno de los hermanos de Medellín también quiso operar un confinamiento en un municipio del estado”, advirtió en su entrevista.

Aldrett León sigue convencido de que podría haber sido viable operar este confinamiento en San Luis Potosí; “todavía los RIP se entierran y se dejan en cualquier lado”.

Nos contó que “fue desgastante esta pelea que mantuvimos con las autoridades y el estado de San Luis Potosí; no volverá a tener un confinamiento con conocimiento de su población. Yo estaba casi quebrado y con una fuerte deuda en el Banco Nacional, motivo por el cual decido vender las acciones a esta empresa estadounidense [Metalclad Corporation], que me contactó. La propuesta era alentadora: recibir 500 000 dólares, y cinco pagos más por vender además del cinco por ciento de las ganancias que daría el confinamiento por año”. Hizo, desde su punto de vista, lo que más le convino.

Afirmó enfáticamente que el confinamiento había operado, con permisos federales y sin irregularidades: “No tengo mucho que decir; me hace recordar tiempos muy difíciles. La víscera de la gente y el protagonismo que tuvieron en los periódicos ejercieron mucha presión. Desde entonces casi me da un infarto y me he mantenido con problemas de presión alta”.

Las autoridades federales siempre le dieron su apoyo; recordó la relación mantenida con Luis Donald Colosio cuando estuvo al frente de la SEDESOL, con Sergio Reyes Luján, quien fue su secretario de Ecología; Héctor Vargas, jefe del confinamiento de Minas Nuevo León, y las visitas de la propia Julia Carabias al estado potosino.²⁴¹

Fueron años difíciles porque vendió su empresa y, como expresó, tuvo que mantener por más de ocho meses a parte de sus trabajadores que esperaban la reapertura del sitio y vender a bajo precio sus quince trailers con los que operaba el sitio. “Gasté cerca de tres millones de dólares. Vendí la empresa COTERIN. También a Metalclad le fue mal: destituyeron a Grant Kesler, su director, y esta empresa que había invertido más de 30 millones de dólares solo recibió, por el pago del panel de controversias, cerca de 17 millones de dólares. Metalclad ya no existe. A La Pedrera no había nada que hacerle; no obstante, nunca me han llamado. Yo, como director, puedo decirles sobre lo depositado, pero el actual gobierno de Marcelo de los Santos habla de una remediación que es inexistente”.

²⁴¹ Mencionó que el gobernador del estado de San Luis Potosí dio ocho millones de dólares para que no se reabriera el sitio de confinación de La Pedrera. Entrevista con Salvador Aldrett León, 30 de junio de 2008.

A la pregunta sobre la potestad del municipio de Guadalcázar de otorgar o no el permiso de construcción mencionó; “este permiso de construcción sólo es válido para las zonas urbanas. El municipio de Guadalcázar nunca nos informó nada y cuando iniciamos la solicitud lo negaron”.

“Perdieron, México y Metalclad, ambos; fue una oportunidad de tener un confinamiento de residuos industriales en una zona muy seca que no iba a dar problemas”, concluyó.

Por último, retomaré una entrevista con la postura del señor Hermilo Méndez²⁴² (ya mencionado arriba), ex regidor del ayuntamiento de Guadalcázar, quien nos dijo: “Yo nací en Guadalcázar al igual que el resto de mi familia, y durante el tiempo en que COTERIN y Metalclad quisieron establecerse en Guadalcázar, tuve a mi cargo la Comisión de Ecología del municipio. COTERIN explicó que iba a abrir trabajo, pero no nos decían de qué iba a ser el proyecto. Este terreno había sido de tres dueños hasta que pasó a manos de empresarios potosinos. Nosotros vimos desde que hicieron la cancha (celda de confinamiento), vimos también cuando pusieron los tambos llenos de materiales; unos se inflaban con el sol y explotaban. Luego pasó algo curioso: la gente sacaba los tambos que ya no usaban en el confinamiento y se los llevaban a sus casas para juntar agua. Luego me dijo don Luis, que vivía rumbo a la sierra, que se le estaban muriendo las chivas. Aunque limpiaban y hasta quemaban los tambos, tuvieron problemas de salud quienes se los llevaban a sus casas”.

Sobre la movilización de la población contó: “La gente que nos apoyó lo hizo voluntariamente, y uno de los momentos más duros fue en 1995, cuando Metalclad quiso volver a abrir el lugar. Nos congregamos muchas gentes en el sitio, había periodistas y mucha policía armada; nosotros les gritábamos ‘ustedes serán los responsables de lo que vaya a pasar aquí’; nosotros no teníamos armas, pero yo había dado la orden de que si mataban alguna persona de Guadalcázar, les incendiaran uno de sus camiones”.

²⁴² La entrevista con el señor Hermilo Méndez fue posible el día 19 de junio de 2008, en San Luis Potosí.

“Mi esposa María Elena había ayudado a juntar a muchas gentes de Guadalcázar, para no dejarlos entrar. No dejamos que pasaran la cerveza ni los mariachis; les clausuramos la obra porque nunca tuvieron el permiso del Ayuntamiento de Guadalcázar. Sí era ésta la primera inversión grande en el municipio, pero el presidente municipal de entonces estaba de acuerdo en que esto lo teníamos que clausurar”.

Afirmó que “este fue el primer movimiento que hizo la gente de Guadalcázar desde la Revolución —porque de allí salió un contingente para el norte con Pancho Villa—. Batallamos mucho para que el gobernador Horacio Sánchez Unzueta nos hiciera caso; se acabó de convencer en una reunión de Cabildo a la cual citamos a toda la gente del municipio a votar si se daba o no el permiso a la empresa. Siempre hacíamos asambleas públicas. Esa vez le presentaron a Horacio Sánchez Unzueta a la hija del señor Romo con anencefalia y espina bífida; esa vez vimos que se le salieron las lágrimas”.

Agregó que “ya en otra ocasión habíamos advertido que si no llega el gobernador a Palacio a atendernos, tomaremos la carretera. Tuvimos el apoyo en el municipio de Cerritos y también de Santa María del Río, hablamos con ellos de que también les iba a pegar la contaminación”.

“Intentaron sobornarnos muchas veces: que nos podían pagar viajes a Texas y hasta California, si queríamos. Yo no quiero traicionar a mi gente ni a mi familia. Otro día nos citaron en la PGR en San Luis, y a mí como principal revoltoso; pero, qué cree, les caímos un montón de gente en dos camiones, y así cuando llegamos nos dijeron que ya no hacía falta declarar”.

Dijo que las personas se les unieron “porque nos creyeron. Yo he trabajado en el censo Agropecuario en los años 90, y conozco muy bien a toda la gente que vive en las más de 100 rancherías de Guadalcázar. Conozco esta zona seca del municipio, pero subiendo al cerro hay muchas grutas con vegetación de pino, encino rojo y colorado, roble, y un cementerio indio, es el Pozo de los Muertos que está a 70 metros en la sierra. Yo me he paseado y conozco todos estos lugares; hay pirámides en Las Palmas. Usted sabe que este municipio además fue una zona de mucho oro, plata, mercurio y estaño”.

Agregó que “Las personas de Greenpeace y Pro San Luis Ecológico nos ayudaron. Greenpeace Estados Unidos llevó un detector, y sí se midió que había radiación. Nosotros, de campo, sabemos cuánto le puede durar un tambo” para almacenar agua antes de que se oxide.

“Yo creo que éste problema con Metalclad lo ganamos entre comillas, porque queremos la remediación y que todo esto se lo lleven. Lo que quería recibir Metalclad anualmente nos hubiera dejado peor que ahorita. Este sitio ya es terreno federal, pero sabemos que a las tres celdas sólo vinieron a echarles territa encima. La gente se conformó con que no se siguieran metiendo. En todas las casas había pozos de agua, pero ahorita los hemos aterrado porque ya no hay confianza”.

“Le digo que yo le conozco todo lo que es la sierra, y la piedra es caliza. Nos gusta pasear con la familia por las grutas de San Cayetano; en la sierra hay zorros, pumas, biznagas... ¿De qué vivimos en Guadalcázar? De milagro. En la sierra hay muchos venados, y muchas veces la gente se llena de orines para que las hembras no los huelan y puedan robarles sus crías; por cada venado recién nacido le pagan de mil a mil quinientos pesos”.

Después expresó: “Yo veo con tristeza esto, ahora quieren abrir una maquiladora de ixtle. La luz es carísima; casas con solo tres focos pagan más de trescientos al mes, y esto en la mayor parte del municipio. Muchos sembramos maíz y frijol; la gente cuida sus animalitos o viven de las remesas. El año pasado vinieron a vernos de un programa federal, nos dieron semillas y nos dijeron que nos iban a dar un precio de garantía de tres pesos el kilo de frijol. Ya habíamos sembrado, cuando muchos de por acá se dieron cuenta de que la semilla que nos habían dado estaba caduca; muchos perdieron lo que habían sembrado.

Para concluir dijo: “Guadalcázar es priísta, por lo que no hay mucha relación con el gobierno de San Luis. La obra pública se hace pero muy lento, y actualmente existe mucha corrupción de las autoridades locales. Yo he sido representante panista, y por ahora estoy dedicado a mi siembra y a hacer uno que otro trabajo de albañilería. Con apoyo estatal, Guadalcázar podría convertirse en un buen lugar para hacer ecoturismo”.

5.4. Nuevos planteamientos desde la óptica del desarrollo local

En la actualidad, el TLCAN se ha visto como una política pública que debió haber sido concebida como una estrategia general de desarrollo, lo cual, sabemos, no ha sido así. Ahora se discute sobre cómo iniciar una reducción en la brecha del desarrollo; por un lado están quienes apuestan por la conformación de una Comunidad en América del Norte; por otro lado están quienes señalan la necesidad de ahondar en el establecimiento de instituciones para dar continuidad a la agenda y ahondar en el proceso de integración. Autores como Robert Becker han comentado, lamentándose, lo ocurrido en el caso de Metalclad en Guadalcázar. Él puntualiza que hay que destacar las leyes y costumbres internas de los países más allá de la esfera del comercio y de la inversión, y plantea la idea de un fondo de inversión norteamericano que, junto con el Banco Norteamericano de Desarrollo, atienda también los problemas sociales y las disparidades existentes entre los tres socios de América del Norte (en Alba, Prud'homme y Vega, 2007:59-69).

Al respecto, Sydney Weintraub (en Alba, Prud'homme y Vega, 2007:197-198) propone que Estados Unidos cree un gran programa de asistencia a fin de que México lo utilice para el desarrollo de sus regiones que no han sido beneficiadas con este TLC, y que estos fondos no se reembolsen hasta que México incremente la recaudación de sus fondos fiscales de 12 por ciento del PIB a por lo menos 18 por ciento.

Lo cierto es que, cualquiera que sea la estrategia mexicana al respecto, el devenir del desarrollo regional en México se debate entre dos tendencias: una que parte de la inexistencia de las regiones, que tenderían a ser eliminadas en la medida que avancen los procesos de globalización, y otra que plantea un escenario contrario: que la región existe objetivamente y se encuentra expuesta a las transformaciones mundiales; es resultado de procesos históricos y socioeconómicos endógenos, integrada a partir de rasgos de identidad. El desarrollo regional ha sido un problema de la política económica en México, donde hasta ahora se carece de una política con un enfoque territorial integral.²⁴³

²⁴³ La región se convierte en un factor primordial del desarrollo, pero no admite ya desequilibrios territoriales porque existen tensiones sociales acumuladas por la desigualdad y el margen de negociación política que ha resultado ser muy estrecho (Delgadillo *et al.*, 1993:60-61).

También es cierto que el esquema vertical de toma de decisiones que se ejemplificó con Metalclad Co. en San Luis Potosí reflejó un tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante —según lo conceptualizan autores como Albuquerque (2003:8)—, a pesar de que se inició un proceso local de concertación que logró conformar grupos sociales diversos con una misma causa.

El problema regional radicó en no haber conciliado un modelo de desarrollo nacional orientado hacia el mercado internacional, que pudiera fomentar la integración del país a la economía mundial, atenuando los grandes desequilibrios económicos y sociales de sus regiones. Es indudable que se cuestionó el papel del Estado como promotor eficiente del desarrollo regional debido a:

- La discontinuidad temporal y territorial de los planes de desarrollo.
- El esquema centralizado y vertical de la toma de decisiones.
- Los programas normativos que carecieron de controles y evaluaciones.
- La inviabilidad económica de los proyectos en periodos de recesión o crisis económica.
- El carácter asistencial de los programas y sus recursos.
- Su aplicación se ha circunscrito a programas predominantemente macroeconómicos apoyados en la promoción de estrategias meramente sectoriales.

Siguiendo estos postulados, estamos de acuerdo con quienes han detectado estos problemas que aquejan a los municipios, regiones y estados de México y que han planteado que para que cualquier estrategia endógena de desarrollo regional tenga beneficios, es necesario regionalizar, económica y socialmente, los beneficios de la globalización (Delgadillo, Torres y Gasca, 2001a:32).

Se ha agudizado el problema estructural del desarrollo regional en México con los supuestos del libre mercado, cuando todavía no están resueltos los problemas estructurales del atraso histórico de las regiones mexicanas. Las desigualdades regionales se midieron de acuerdo con indicadores como: sociales (mortalidad, analfabetismo, asistencia médica), especialización económica sectorial, participación laboral (centro-este), inversión pública (centro-este), inversión extranjera directa (centro-este) y producto interno bruto regional (noreste). En este contexto, ningún compromiso internacional, como los planteamientos iniciales de la panacea del TLCAN, podrán revertir los efectos y las realidades que vemos hoy día.

La baja participación de las regiones refleja la exclusión histórica de los procesos de desarrollo y de la política económica interna, que ha dado lugar a la desarticulación de mercados (decididos por factores exógenos del desarrollo). La conjunción de estos indicadores nos lleva a concluir que no son las subvenciones asistenciales ni los imperativos de justicia social como acciones aisladas lo que deberá orientar el futuro desarrollo regional, sino una estrategia económica incluyente que fomente ante todo los mercados internos regionales y permita competir a los actores locales, a partir de las ventajas que les dan sus recursos y habilidades (Delgadillo, Torres y Gasca, 2001a:38).

Frente a las tendencias globalizadoras (con efectos significativos en las tendencias de cambio territorial de los países), el nuevo papel de los gobiernos regionales debe propiciar la acción local mediante procesos de descentralización y democratización crecientes, como un elemento activo de la planeación regional emergente. En un debilitamiento del papel nacional en la formulación de políticas en el ámbito local se trasladan conflictos no resueltos en lo económico, en la preservación ambiental y en la inclusión social (pobreza creciente) como el que ejemplificó este estudio de caso.

Cualquier proceso de gestión de desarrollo regional requiere la identificación de actores y funciones específicas que deben asumir sobre la base de una estrategia territorial del desarrollo. El desarrollo local “es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, la comunidad regional y de cada individuo residente en ella” (Boisier, 1996). Presupone desarrollo económico pero además:

- Una valoración del papel estratégico del territorio.
- Mecanismos de adopción y aplicación de mecanismos de gestión territorial descentralizada.
- Favorecer un proceso de autonomía regional de decisión.
- Atacar las causas del subdesarrollo regional.
- Creciente capacidad regional para apropiar parte del excedente económico allí generado a fin de reinvertirlo.

— Movimientos de inclusión social (tomar en cuenta a los diferentes actores políticos) y la mejor repartición del ingreso nacional y regional entre las personas, así como su participación en las decisiones de competencia de la región.

— Creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y el manejo sustentable y racional de los recursos naturales de la región.

Las políticas de desarrollo siempre han estado sustentadas en un enfoque polarizado tanto en las grandes ciudades, propio del industrialismo sustitutivo, como en las políticas en un esquema institucional centralista regido desde el gobierno central. El estudio de caso que aquí trabajo es prueba de ello.

La problemática actual se ha trasladado de la redistribución territorial de los recursos materiales a la creación endógena de recursos para el desarrollo. Se presenta un enfoque de desarrollo endógeno que permite comprender cómo se desenvuelve el proceso de construcción social de la realidad en cada lugar (véase Vázquez y Madoery, 2001). En este aspecto, el proceder de las autoridades locales en Guadalcázar y del gobierno del estado en 1997 dieron cuenta de ello.

Autores como José Arocena plantea situarse frente a la globalización: afirmando el carácter determinante de lo global; postulando lo local como alternativa a los males de la globalización, o destacando la articulación local-global dentro de la compleja sociedad contemporánea. Destaca la capacidad de constitución de los actores locales en una realidad en que sin intermisión interactúan el actor y el sistema. Mientras más se acentúa el proceso globalizador, más necesario se vuelve alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, cultural y con nuevas formas de protección de la vida (Vázquez y Madoery, 2001:4).

Hablar de la necesidad de sustentar el desarrollo local, implica no únicamente referirse al desarrollo municipal; el desarrollo local no es solamente endógeno, se trata de un enfoque territorial de abajo hacia arriba y no se limita exclusivamente al desarrollo económico local; incluso sabemos que el hecho de que un país como México tenga sectores económicos dinámicos vinculados a la economía mundial no ha supuesto un cambio con respecto a las condiciones de desarticulación productiva interna (Albuquerque, 2003: 8-9). La realidad del municipio de Guadalcázar habla de una región excluida de los beneficios globales donde no han llegado los flujos de

inversión extranjera y donde la mayor parte de la población masculina ha emigrado a Estados Unidos o se mantiene recolectando la fibra de lechuguilla que vende a bajos precios a quienes han monopolizado el mercado de este producto, que ya es de exportación. En este sentido, siguiendo a este autor, el concepto de “competitividad sistémica territorial” (plasmado por la OCDE desde el 2005) deja ver que no compiten las empresas aisladas, sino el conjunto de eslabonamientos de las cadenas productivas, así como el territorio, en la medida que se dota de capital social e institucional favorable a la introducción de innovaciones.²⁴⁴

En el caso del estado de San Luis Potosí, la atracción de inversión extranjera directa (IED) ha reproducido la inercia del esquema centralizado y sectorizado de las políticas internas (Delgadillo, 2006a:3). El PIB de la región centro-norte fue de 10.7 por ciento en 2002, lo que implicó una tasa media anual de crecimiento de dos por ciento con una marcada orientación al sector manufacturero, al del comercio y al de servicios (Delgadillo, 2006a:7).

Coincido con Sergio Boisier en que “Somos, en la generalidad de los casos, ciudadanos locales, viajeros de la proximidad, habitantes de lo cotidiano” (CEPAL, 2005:50). Él plantea que el término *desarrollo* tuvo sus raíces en mayor grado en la economía neoclásica, y fue asociado al crecimiento, y la medida corriente del nivel de desarrollo quedó establecido en el PIB per cápita. Luego se apuntó la necesidad alimentaria, el empleo, etc., hasta que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo una nueva forma de medir el desarrollo a través de un Índice de Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento. Esto indica, con el paso del tiempo, una creciente subjetivación del concepto de desarrollo y de su medición.

Los suecos de la revista *Development Dialogue* (1986:54) presentan los argumentos en pro de lo que para muchos es la mejor propuesta, conocida como Desarrollo a Escala Humana, que se concentra en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de

²⁴⁴ Este enfoque incluye, como también lo ha planteado Javier Delgadillo, un programa de formación de recursos humanos, la incorporación obligada de la sustentabilidad ambiental, una integración funcional entre lo rural y lo urbano, y debe orientarse a una mejor utilización de los recursos locales, la concertación público-privada para el desarrollo, participación de actores locales, fomento de las microempresas, implementar estrategias suprapartidistas y, en suma, asegurar mejores condiciones de vida de la población local.

autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. Para Boisier (2002:1-11), reconocer la subjetividad social no significa construirle defensas frente a la globalización, sino potenciar su capacidad de manejarla. Por tal razón, plantea que la variedad es la medida de la complejidad de un sistema. Por esto, el desarrollo se tiene que reescribir en el marco del paradigma de la complejidad, con una visión humanista y constructivista, subjetivo, axiológico y cultural. Se trata, entonces, de un proceso que parte del antecedente social y cultural, y que posteriormente se expresa en lo económico. El verdadero desarrollo no se alcanza por una suma de acciones, sino por la necesidad de construir un proyecto consensuado de Estado más que de gobierno.

Desarrollo local, para Buarque, es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y grupos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría de la calidad de vida de la población (en Vázquez y Madoery, 2001:59). El desarrollo municipal sería un caso particular de desarrollo local. La reestructuración del Estado está impulsando nuevas formas en la gestión pública como es la política de desarrollo local. Elevar el capital sinérgico latente en toda comunidad, según Boisier, que permita promover acciones en su conjunto dirigidas a fines colectivos, es una significativa alternativa.

Al hablar de desarrollo de un territorio sabemos que está condicionado por la voluntad y la capacidad de los actores locales y gira alrededor de la revalorización de las potencialidades locales. No obstante, no se deja de lado la necesidad, según este autor, de integrar iniciativas empresariales, y el éxito estaría precisamente en la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional (Boisier, 2005:52). Si hablamos de desarrollo local se entiende la habilidad para reaccionar a los desafíos externos, la promoción del aprendizaje social y, en todo caso, el cambio estructural, y esto fue algo que trató de hacer el municipio de Guadalcázar mediante su toma de decisiones y la capacidad de generar un sentido de identidad socioterritorial, aunque no se llegó a la ejecución de políticas de desarrollo determinadas ni a la generación de sus propios impulsos tecnológicos de innovación.

Ya sea que hablemos de un territorio organizado que contiene los factores de su propio desarrollo, de desarrollo local, de desarrollo endógeno, en cuanto a la capacidad para transformar el sistema socioeconómico, la habilidad para reaccionar frente a desafíos externos, garantizar la promoción del aprendizaje social, la habilidad para innovar en lo local, o el punto de vista del proceso descentralizado o el de abajo-arriba, queda en la discusión las posibilidades de articular desde lo local al Estado-nación de este milenio.

Guadalajara no ha sido un centro de atracción de inversiones, pero sí experimentó el síntoma global de la erosión estatal, una intervención pública en el sentido de garantizar una inserción en los mercados internacionales a través del establecimiento de empresas extranjeras, pero sin reconocimiento de las competencias subnacionales. No obstante, las propias sociedades territoriales intervinieron en los procesos que las afectaron.

Coincido con los autores que plantean que hace falta restablecer un sistema de políticas públicas y gubernamentales de orden territorial, que promueva nuevas normativas institucionales, el fortalecimiento de la participación y el involucramiento de los actores locales, así como el reconocimiento de la sociedad civil. Enfrentar la necesidad de visualizar la competitividad territorial con un enfoque de inclusión social y un enfoque además multisectorial. Rehacer el papel activo del Estado como agente, fortalecer su acción de gobernar mediante la promoción de políticas coordinadas y una planificación de las regiones. Hablar de capital territorial implica además destacar el contenido del capital social más el capital humano, el capital económico y el capital natural (Delgadillo, 2006a:11-13).

Por último, es necesario establecer marcos institucionales, que aunque implican restricciones, proporcionan una estructura a las decisiones cotidianas que indican a los agentes qué comportamiento es el preferido, requerido o prohibido (Vigo, 2004:51-52). Las instituciones representan mecanismos externos, que por ser utilizados para procesar la información que proviene del entorno, tienden a informar a los agentes acerca de su posición y de las consecuencias de sus acciones. Ya sea a través de sus componentes formales (leyes, reglamentos) o informales (símbolos y convenciones no escritos compartidos por una sociedad, relacionados con la cultura y costumbres), influyen sobre todo tipo de dinanismos al interior de un territorio, y es por este motivo que la debilidad institucional de un país o región da lugar a un elevado grado de incertidumbre o el caos en la actuación de diversos actores.

En este último capítulo destacamos que es imperante garantizar mecanismos institucionales de rendición de cuentas y una reforma del Estado que permita un nuevo pacto social en el que el discurso sobre el desarrollo con participación de diversos sectores sociales sea efectivo.

Sin duda, este estudio paradigmático sobre lo sucedido entre Guadalcazar y Metalclad es sólo un mínimo reflejo de las nuevas tensiones, de los acuerdos, de las reformulaciones institucionales, de los intereses particulares y grupales que envuelven parte de la dinámica de un caso como éste.

Si algo se ha garantizado es un mínimo avance en cuestión normativa, aunque sigue siendo tema de debate los compromisos internacionales y los lineamientos constitucionales con los que internamente participamos en el país.

Hemos podido observar cómo determinados grupos sociales evaluamos los beneficios o complicaciones de determinadas acciones en una situación institucional, ya sea que se quiera mantener el *status quo* o que se planteen cambios en los acuerdos y reglamentaciones.

Muchos de estos cálculos, como los que aquí hemos ejemplificado, no sólo envuelven dinámicas de beneficios monetarios, sino que también existe la conciencia del territorio y de lo que se puede condensar frente a lo que se percibe como una anomalía o explotación de determinados recursos. Es conveniente plantearnos, como bien dice Elinor Ostrom (1990:195-196), ¿qué podemos esperar en el futuro frente a determinado marco institucional que muchas veces restringe o no da cabida a ciertas manifestaciones sociales?, ¿qué nuevas variables entrarán en juego?, ¿se reducirán los conflictos o aumentarán dentro del marco institucional actual?

La legitimidad de las autoridades locales es un hecho, y cuando el gobierno nacional falla en torno a los derechos que la población del lugar ha hecho suyos, los costos de la exclusión pueden ser muy altos.²⁴⁵

A pesar de que es casi imposible estar al margen de las reglas que imponen las tendencias de internacionalización económica, esta investigación plantea la necesidad de conocer las demandas locales y las formas de dar respuesta (institucional) a estas necesidades.

²⁴⁵ Ya sea que se traten de normas formales o informales, los individuos internalizan ciertas reglas del juego o normas compartidas, que de no conocerse ni tomarse en cuenta tendrán costos físicos internos y sociales externos (Ostrom, 1990:206).

CONCLUSIONES

Ya sea que hablemos de propiedad común o de arreglos institucionales, la profunda redefinición y delimitación del ámbito público y del privado, así como la propia reformulación gubernamental, fueron una constante en México con fuertes implicaciones territoriales que fueron ejemplificadas en el estudio de caso de la empresa estadounidense Metalclad Co., en Guadalcázar, San Luis Potosí.

Los efectos de la internacionalización económica mundial analizada en los proyectos de inversión que llegan a las entidades federativas han incidido en una mayor movilidad de actores al interior del Estado nación mexicano, que muchas veces no concuerda con las lógicas del gobierno central y que se manifiesta frente a lo que perciben como una amenaza de los intereses comunes y que los identifica como localidad frente a tendencias y flujos nuevos que llegan a sus comunidades.

En el caso de México, se ejemplificó que tanto las tendencias internacionales como los cambios en materia de política económica, no sólo erosionaron el gobierno central, sino que además dieron pie a que nuevos y tradicionales actores participaran más intensamente de acuerdo con sus proyectos y búsqueda de beneficios. Los complejos marcos institucionales del país se han estado modificando y adecuando a la nueva realidad que vive el país, a la implicación de sus propias reformas en materia de desregulación estatal, a la apertura hacia el exterior y firma de compromisos internacionales, ya sea con determinados países en el contexto bilateral o en procesos de regionalización hemisférica, como lo vemos caracterizado en el TLCAN.

Las opciones institucionales, que ilustran la problemática, se fueron conformando en el país a través de las Secretarías de Estado que tuvieron a su cargo el control, vigilancia y aplicación normativa del cuidado del medio ambiente y de un asunto que surgió a fines de los ochenta a raíz del crecimiento industrial, que fue la atención y monitoreo de la generación de los residuos industriales peligrosos.

El camino recorrido desde que este estudio de caso se presentó en México, ha sido la última reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 2007, en donde no sólo han quedado mejor expresadas las atribuciones y el reconocimiento de los tres niveles de gobierno, sino también la necesidad de declarar la generación de este tipo de residuos. No obstante, sólo queda en las empresas productoras estimar, con parámetros no del todo confiables, su índice de generación y tratamiento. Mas aún, las delegaciones del gobierno estatal sólo pueden vigilar lo acontecido, sin poder tomar decisiones al respecto a pesar de que tanto las empresas como estos residuos se encuentren dentro de su territorio.

Las propias modificaciones de las Secretarías de Estado encargadas de la protección del medio ambiente estuvieron, a lo largo de este estudio de caso, en continua reformulación, por lo que los propios cauces institucionales variaron y se perdió el seguimiento como una de las fases esenciales en cualquier proceso de búsqueda de permisos y autorizaciones, lo que flexibilizó la obtención de éstos.

Es por ello que a través de este marco neoinstitucional encontré una vía idónea para explicar todos los cambios y, al mismo tiempo, la urgente iniciativa gubernamental de establecer reglas que dieran un poco más de certidumbre a los acelerados procesos de transición que se vivían en el país.

Los estudios internacionales nos vinculan, como en este trabajo de investigación, a la necesidad de tomar en cuenta acuerdos institucionales de carácter internacional, nacional y local, por lo que la dinámica global-local es una realidad de la que participamos continuamente. Históricamente, el estado de San Luis Potosí ha sido una entidad desde la cual se vivió el proceso de construcción del Estado nación mexicano pero también de lucha y oposición a regímenes de gobierno que no respetaron la voluntad ciudadana desde décadas anteriores al conflicto en Guadalcázar. Es decir, también planteó, en los procesos de tránsito a la democracia en México, opiniones contra el gobierno federal, que nos permiten hablar también de la construcción de un consenso social desde las regiones que llevó a los cambios políticos de fines del siglo pasado.

Respecto a los intereses particulares, percibo a actores que desde su postura de liderazgo, como el caso del presidente del Ayuntamiento de Guadalcázar o del gobernador del estado de San Luis Potosí en 1997, conformaron un marco de opinión que se relacionó con defensores del medio ambiente como Greenpeace, en el ámbito nacional, y Pro San Luis Ecológico, en el ámbito estatal. Fue así como se pudo conformar un visible y beligerante grupo social que poco a poco fue articulando prioridades, consensos y movilizaciones a lo largo de los años en que se mantuvo esta posibilidad de inversión en el estado. Por ello, los conceptos de la acción colectiva, no como una suma de intereses particulares, sino con cierta unificación de postulados, argumentos y estrategias de acción, llevó a que pudieran influir en la opinión de otros actores con los que simpatizaron.

No podemos obviar las condiciones objetivas (sociales, culturales o económicas) en que los individuos se mueven en determinada región, el tipo de información que manejan con los acuerdos institucionales establecidos y las reglas propuestas como alternativas. Con independencia de la importancia de los beneficios que pueden obtenerse, habrá que tener en cuenta la posibilidad de mejorar estas condiciones mínimas de bienestar social.

De esta forma se deja en los flujos e inversión y en parámetros solamente económicos la posibilidad de que mejoren las condiciones sociales, laborales de municipios del país, como si esto fuera responsabilidad de los agentes internacionales. Desde aquí, cualquier plan de desarrollo local que parte con bases que no fomentan una articulación multisectorial, con propuestas que no destacan las potencialidades materiales ni humanas de una localidad como Guadalcázar, con un proyecto que no plantea con claridad cuál será el beneficio para las personas del lugar, y que además demuestra una falta de coordinación y aceptación entre los diversos niveles de gobierno, no sólo no es idóneo, sino que además debilita, como lo planteó en la hipótesis inicial de este trabajo, la postura del país frente al extranjero.

En este sentido, dos niveles de gobierno trataron de demostrar y convencer a las instancias del gobierno federal de la inviabilidad de este proyecto de inversión. Si en un inicio la falta de información fue un factor detonante de la movilización social, más adelante, la postura federal que no se interesó por mantener un diálogo abierto, sino que apoyó la instauración de esta empresa extranjera viéndola como la que podría remediar lo que habían permitido anteriormente, cerró también los canales de comunicación con los otros niveles de gobierno.

Es claro que mientras el proceso de centralización administrativa no genere nuevas formas de gestión entre los diversos niveles de gobierno, seguirán los desencuentros y las disputas entre diversos grupos sociales. Por esta razón, se tuvieron que establecer redes de acción, detectar bienes públicos específicos sobre los cuales dirigir el discurso y promover una acción colectiva de respuesta social.

Es verdad que las instituciones constriñen nuestros comportamientos o delimitan pautas de acción, aunque se ejemplificó al mismo tiempo que la falta de normatividad incidió en la incertidumbre y en que todo podía ser permisible, desde los intereses de los empresarios locales que manejaron el confinamiento de residuos industriales peligrosos, hasta el posible establecimiento de actores internacionales que llegaron amparados por los compromisos internacionales del TLC.

La movilización de la sociedad se hizo notar a través de diversos sectores, y fue una constante a lo largo del proceso de liberalización comercial con repercusiones locales hasta entrada la década de los noventa. Si a esto añadimos los incumplimientos, las expectativas de trabajo o de negocios y las amenazas o presiones que quisieron mantener los inversionistas, es muy difícil llegar a acuerdos. A pesar de que a lo largo de los años del conflicto se manifestaron intereses de distintos actores involucrados, que argumentaron tanto a favor como en contra de este proyecto de inversión en informes, estudios, documentos, cartas, dictámenes, que nos ayudaron a comprender las perspectivas de cada uno de ellos, la heterogeneidad misma de los actores involucrados apuntó al desmembramiento que finalmente debilitó la posibilidad de entablar consensos.

No se quiere aquí afirmar que el cambio institucional automáticamente justificará el logro de beneficios, menos aún cuando puedan implicar mayores restricciones o falta de consensos. Lo cierto es que quienes comparten asociaciones y vida en común pueden, por ellos mismos, con independencia de las reglas institucionalizadas, plantear sus propias instituciones o modos de resolver problemas en torno a los bienes públicos o a los recursos de uso común.

Podemos destacar como puntos centrales del escalamiento del conflicto los siguientes aspectos:

La desinformación, que fue una constante entre los diversos niveles de gobierno, así como la conformación primero de actores específicos y grupos sociales más bien pequeños, en alguna medida homogéneos, es lo que les facilitó el consenso y la manifestación de sus preocupaciones, para pasar más tarde a simpatizar con grupos afines que vieron, por un lado, prescindible el establecimiento de un confinamiento de residuos, o protestar contra la afectación de su salud, de su suelo, de sus sitios de captación de agua y posiblemente también del subsuelo de su localidad. Así se establecieron alianzas, que más que tomar el lugar de actores tradicionales se manifestaron hasta en el nivel internacional, como el caso de Greenpeace, o presionaron a través de sus senadores y representantes diplomáticos. Cada uno de estos grupos logró expresar sus puntos de vista a la opinión pública estatal, nacional e internacional.

Aunque funcionarios del gobierno realizaron un proceso de consulta interinstitucional respecto a las especificidades técnicas del lugar del confinamiento (su construcción, su geología, la hidrología del sitio y los parámetros para detectar posible contaminación), estuvo ausente el punto de vista de las personas del municipio, lo que restringió también los acuerdos institucionales, sobre todo, partiendo de la realidad de que el confinamiento no era un peligro y que convenía dejar en manos extranjeras la remediación y operación del sitio.

La declaratoria final de Guadalcázar como zona protegida de la biosfera, así como la no autorización del municipio para la aprobación y expedición del permiso de uso de suelo, llevó al escalamiento internacional el conflicto, y dentro de los márgenes de maniobra y compromisos contraídos en el Tratado de Libre Comercio

de América del Norte (TLCAN), nos llevó a perder en un panel de controversias, con las estipulaciones del capítulo XI, donde fue más importante haber obstaculizado el libre flujo de la inversión, que la actuación de la empresa extranjera frente a las autoridades locales. Lo perdimos, entre otras razones, porque ya habían cambiado las reglas del juego, por lo menos en nuestra relación con los vecinos del norte, y no habíamos previsto que las autorizaciones de los niveles locales habían quedado prácticamente anuladas en el marco internacional.

La competencia asumida por el municipio de Guadalcázar y el cambio de postura del gobierno del estado de San Luis Potosí, en este estudio de caso, nos dan elementos para adentrarnos en la redefinición de las relaciones internacionales entre los distintos niveles de gobierno en México y de nuestro país con el exterior. Por ello, planteamos que aunados a las oportunidades que nos brinda la inserción del país en el contexto internacional, existen también conflictos, como este en San Luis Potosí, que ha ejemplificado una actividad internacional del estado con otros actores internacionales de ese entonces.

Aunque hasta el momento, a decir de las instancias federales de la SEMARNAT, parece que no se ha detectado registro de contaminantes de mantos freáticos desde el sitio de La Pedrera, sí se han mezclado residuos que no se inactivaron previamente, y hay índices de explosividad del material ya depositado en las celdas de La Pedrera, por lo que ha quedado establecida la responsabilidad de las instituciones del gobierno central, con apoyo de funcionarios del gobierno estatal y el conocimiento de las instancias locales, de efectuar la remediación del sitio donde se ubicó el confinamiento.

Aquí cabe señalar que, sobre todo, habrá que articular desde lo local marcos institucionales y políticas públicas que no centralicen ni excluyan, sino que propongan y permitan el debate y la planificación, en un contexto internacionalizado, en que los flujos de las inversiones que llegan a las entidades federativas de México parecen ser los únicos actores del desarrollo de este país. Quedará todavía pendiente el diseño de mecanismos de evaluación y seguimiento, fundamentales en la elaboración de una política pública, que permitan incluir y encauzar objetivos comunes.

La vinculación entre lo global y el territorio, y desde allí la de las necesidades y demandas de la población, requiere de un cambio estructural y en la intervención pública, no sólo en términos de cómo regular la economía, sino también en el reconocimiento de las competencias subnacionales o socialmente organizadas en cualquier escala.

Estoy de acuerdo con J. Delgadillo (2006b) en que además del reconocimiento de la sociedad civil, de las nuevas normativas institucionales y el involucramiento de los actores locales, hace falta una complementariedad en torno al desarrollo social y económico, la sostenibilidad ambiental y la participación en la gestión, pero también hace falta tomar en cuenta la necesidad de establecer mecanismos que promuevan la inclusión social, no excluyan los valores culturales de los territorios y fortalezcan planificadamente marcos de competitividad y gobernabilidad democrática.

Se refiere sobre todo a territorios organizados, más allá de plantear sólo el desarrollo regional a través de componentes multidimensionales, tanto de saber “endogeneizar” como de poder flexibilizar las instituciones y los instrumentos para la consecución de estos fines; promover financiamiento, pero no perder de vista la posibilidad de gestión de nuevos procesos productivos, la inducción de innovaciones y tecnologías *ad hoc*, pero poder reconocer las capacidades propias de organización territorial. Por si esto no fuera poco, la nueva dirección de las políticas públicas tendrán que plantearse si subsiste o no un proyecto nacional que sume a sus entidades y regiones en una estrategia común.

Este trabajo doctoral aporta, partiendo del conflicto en Guadalcázar, San Luis Potosí, la necesidad de tomar en cuenta el capital territorial (Boisier, 2002:36),²⁴⁶ en un marco institucional en México que no deja de estar caracterizado por el cambio y muchas veces también por la erosión, la debilidad y por la falta de articulación sectorial; en síntesis, coincidimos en la necesidad de rehacer el papel activo del

²⁴⁶ Aparece en la literatura con nombres diversos: capitales intangibles (cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional psicosocial, humano y mediático) o como capital relacional, que significa reubicar el concepto del desarrollo en un marco subjetivo, axiológico y endógeno, dependiente de la capacidad colectiva para actuar de forma cooperativa y solidaria desde el propio territorio.

Estado como agente, así como la expresión de las cualidades múltiples de los actores regionales y locales en un escenario mayormente internacionalizado del que México forma parte.

Plantea un reconocimiento y análisis de lo publicado hasta el momento sobre este tema y lo analiza desde diversas ópticas de estudio.

La difícil conciliación entre los bienes públicos y los intereses privados, aunado a la necesidad de que la sociedad estatal y local pueda planificar, es una decisión, que en torno a los proyectos de inversión que llega a sus territorios, es algo impostergab

ANEXO 1. CRONOLOGÍA DE ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES

DE COTERIN A METALCLAD CORPORATION

1982 a 1989.	Funcionamiento del basurero tóxico en el municipio de Mexquitic de Carmona por parte de los empresarios potosinos Aldrett León.
1989.	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) clausura el basurero industrial de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí.
1989.	Gubernatura de Leopoldino Ortiz Santos en San Luis Potosí.
19 de enero de 1990.	Se inscribe en la Sección de Comercio del Registro Público de la Propiedad de la Ciudad de San Luis Potosí la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (COTERIN).
Primeros meses de 1990.	COTERIN presenta a la SEDUE federal la geofísica de este sitio y el resultado de la exploración realizada en pozos.
Agosto de 1990.	La SEDUE federal autoriza el sitio en La Pedrera a fin de que se realice el Proyecto Ejecutivo de diseño, construcción y operación de celdas de confinamiento para la operación de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

5 de octubre de 1990.

COTERIN informa de los avances del Proyecto Ejecutivo y solicita autorización para construir, en ese mismo sitio, una “estación de transferencia temporal para residuos industriales”.

31 de octubre de 1990.

COTERIN solicita permiso para operar una “estación de transferencia”, y la SEDUE autoriza por un periodo de 120 días a partir de esa fecha una estación de transferencia.

Noviembre de 1990 a mayo de 1991.

COTERIN opera la estación de transferencia.

1991.

Gubernatura de Fausto Zapata (14 días) en San Luis Potosí.

1991-1993 (hasta junio).

Gubernatura de Gonzalo Martínez Corbalá en San Luis Potosí.

9 de febrero de 1991.

Presidentes municipales de la Zona Altiplano apoyan al presidente municipal de Guadalcázar en su oposición a la instalación de un confinamiento de desechos industriales en La Pedrera.

18 de febrero de 1991.

El director general de Normatividad y Regulación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología (INE) federal, Dr. Sergio E. Orihuela, da a conocer que la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales establecía que el predio del confinamiento era viable para este proyecto; solicita entonces la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Específica y el Estudio de Riesgo en su Modalidad de Análisis Detallado de Riesgo.

11 de marzo de 1991.

COTERIN informa a la Delegación Estatal de la SEDUE que iba a contratar a la empresa CIMASA para la elaboración de la información arriba referida.

12 de marzo de 1991.

La SEDUE comisiona al subdelegado de Ecología en San Luis Potosí, el físico Humberto C. Rodarte Ramón, para que inspeccione el avance de la obra del “Confinamiento Controlado”.

Mayo de 1991.

Las lluvias percolan los tambos dejados a la intemperie por COTERIN en el predio de La Pedrera.

30 de julio 1991.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a raíz de las quejas presentadas a esta Comisión por la Unión de Propietarios y Contribuyentes de Servicios Públicos y Unificación Campesina, A. C., solicita al coordinador general de Delegaciones de la SEDUE, Lic. Luis Fernando Mares Cossío, un informe sobre este asunto.

Julio de 1991.

La Presidencia Municipal de Guadalcázar solicita al Ing. Sergio Alemán González (UASLP) la realización de un informe técnico del predio de La Pedrera.

5 de agosto de 1991.

El Dr. Jorge Valdez Castellanos, jefe de la Unidad de Audiencias de la Presidencia de la República, confirma que se “observa que la empresa no realizó las obras señaladas dentro de los lineamientos técnicos”.

20 de agosto de 1991 y 20 de septiembre de 1991.	Se levantan actas de inspección de la SEDUE al confinamiento operado por COTERIN.
3 de septiembre de 1991.	La SEDUE, a través del Lic. Luis Fernando Mares Cossío, envía informe gráfico a la CNDH sobre el aspecto físico del lugar así como un documental sobre el sustento jurídico del caso de La Pedrera.
25 de septiembre de 1991.	La SEDUE solicita a COTERIN retirar los medicamentos y materiales de curación caducos propiedad del Instituto Mexicano del Seguro Social, y se da a conocer la clausura temporal de la estación de transferencia.
7 de octubre de 1991.	COTERIN envía a la SEDUE federal la Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Específica, acompañada del Estudio de Riesgo en su Modalidad de Análisis Detallado de Riesgo.
Octubre de 1991.	Funcionarios de la CNDH visitan el estado de San Luis Potosí, se entrevistan con el Ing. Leopoldo Stevens Amaro, secretario de la SEDUE estatal, y con el Ing. Ramón Ortiz, director de Ecología de esa misma Secretaría, quienes proporcionan los documentos arriba referidos. También se entrevistan con los dueños del confinamiento, los señores Salvador y Guillermo Aldrett León, y efectúan una inspección directa al confinamiento de La Pedrera.
10 de febrero de 1992.	Se envía el Dictamen del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí al Ing. Salvador Aldrett León, administrador de COTERIN.

19 de febrero de 1992.

Se envía la Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Lic. Gonzalo Martínez Corbalá y al Lic. Patricio Chirinos Calero, gobernador y secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado.

1992.

La SEDUE cubre los residuos con una capa de tierra.

Abril de 1992.

La empresa estadounidense Metalclad Corporation planea la instalación de un incinerador de basura tóxica en el municipio de Santa María del Río, San Luis Potosí, y ha creado las empresas Eliminación de Contaminantes Industriales, en Tamaulipas, y Descontaminadora Industrial de Veracruz como estrategias dentro del mercado mexicano.

11 de agosto de 1992.

El secretario de la Comisión Agraria-Mixta manda una carta al Ing. Salvador Aldrett, de COTERIN, en la que afirma que el predio de La Pedrera se encuentra fuera del área de afectación del poblado de Los Amoles.

1993 (hasta diciembre).

Gubernatura de Teófilo Torres Corzo (siete meses) en San Luis Potosí.

1993.

COTERIN mantiene una comunicación estrecha con autoridades federales de la SEDESOL para lograr la reapertura del confinamiento de La Pedrera.

2 de enero de 1993.

René Altamirano, director de Normatividad Ambiental del INE, informa al Ing. Salvador Aldrett que el proyecto del confinamiento de La Pedrera está sujeto a una serie de condiciones que deberán cumplirse.

27 de enero de 1993.

La SEDESOL autoriza las obras tendientes a la construcción y operación de un confinamiento técnico de residuos industriales y solicita a COTERIN que anexe copia de la solicitud de registro de SEDUE.

Marzo de 1993.

Activistas de Greenpeace México e Inglaterra logran detener un envío de 532 toneladas de desechos peligrosos de la empresa inglesa Capper Pass que pretende introducir en México bajo clasificación de “escorias finas de estaño”.

7 de abril de 1993.

COTERIN debe apegarse al Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos de la SCT.

11 de mayo de 1993.

Se otorga licencia estatal de uso de suelo a la empresa COTERIN para la operación de un confinamiento en el mismo sitio de La Pedrera.

17 de junio de 1993.

COTERIN presenta al INE la Manifestación de Impacto Ambiental y Estudio de Riesgo.

10 de agosto de 1993.

La SEDUE federal, a través del INE, autoriza a COTERIN el proyecto del confinamiento sujeto a una serie de condiciones.

Agosto de 1993.

La empresa Metalclad Corporation adquiere la mayor parte del capital de la COTERIN para operar el sitio de La Pedrera.

1994-1997.

Gubernatura de Horacio Sánchez Unzueta en San Luis Potosí.

17 de marzo de 1994.

Grant Kesler, presidente de Metalclad, solicita al subprocurador de Auditoría Ambiental de la PROFEPA/SEDESOL, Ing. José Luis Calderón Bartheneuf, una auditoría de las celdas de confinamiento mediante los servicios de la Corporación Radián, S. A. de C. V.

Agosto de 1994.

La SEDUE instala una cubierta plástica y de arcilla por orden de la Delegación de la Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente.

Agosto de 1994.

Surge la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) que coordinaría a la CONAGUA, INE y PROFEPA.

15 de noviembre de 1994.

COTERIN solicita al Ayuntamiento de Guadalcázar la licencia de construcción.

Diciembre de 1994 a marzo de 1995.

Metalclad Co. trabaja y negocia con las instancias federales la limpieza y operación del sitio de confinamiento de La Pedrera.

1995.

Los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado de San Luis Potosí presentan el "Panorama epidemiológico de malformaciones congénitas y defectos de tubo neural 1993-1995".

23 de enero al 15 de febrero de 1995.

Metalclad lleva a cabo su auditoría ambiental a cargo de la Corporación Radián, S. A. de C. V.

2 de mayo de 1995.

Se presentan los resultados de la Auditoría Ambiental practicada a Metalclad Co.

15 de junio de 1995.	Pro San Luis Ecológico y Greenpeace mandan una carta a Julia Carabias, secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en la cual se manifiestan en contra de la Auditoría Ambiental que realizó Metalclad Co.
16 de junio de 1995.	El senador estadounidense Paul Simon envía una carta al embajador de México en Estados Unidos, Jesús Silva Herzog, en la que expresa su apoyo a la empresa estadounidense.
28 de junio de 1995.	Se elabora el Dictamen Ciudadano por parte de la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de Guerrero, con el apoyo de grupos ecologistas contra la Auditoría Ambiental.
19 de junio al 10 de julio de 1995.	Se efectúa una consulta interinstitucional en que participan instancias locales, federales, funcionarios de gobierno y grupos de académicos, quienes exponen sus puntos de vista sobre el proyecto de Metalclad Co. en La Pedrera.
11 de octubre de 1995.	Greenpeace México y Greenpeace Estados Unidos mandan una carta al embajador estadounidense en México, James Jones, en la cual le solicitan que se retracte de dar apoyo a Metalclad Co.
24 de noviembre de 1995.	Se da a conocer el Convenio de Concertación de Acciones Resultantes de la Auditoría Ambiental realizada a Metalclad Co.
5 de diciembre de 1995.	Se efectúa una reunión extraordinaria del Cabildo de Guadalcázar, en la cual se pide la revocación de la licencia de uso de suelo conferida a Metalclad Co., y se autoriza al presidente municipal de Guadalcázar a formar un frente común con otros ayuntamientos.

1995.	GYMSA Estudios de Planeación Regional, S. A. de C. V., elabora un Informe del marco natural del medio hidrogeológico en el Confinamiento de Desechos Sólidos, en La Pedrera, municipio de Guadalcázar.
1996.	Fernando Díaz Barriga publica el artículo "Los residuos peligrosos en México. Evaluación del riesgo para la salud". <i>Salud Pública México</i> , núm. 38, pp. 280-291.
1996.	Se publica la nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).
3 de octubre de 1996.	Se emite un boletín de prensa de Greenpeace en que se da a conocer el estudio realizado por el Instituto de Biología de la UNAM como zona de reserva de cactáceas.
1997.	Gubernatura de Fernando Silva Nieto en San Luis Potosí.
20 de septiembre de 1997.	El Gobierno del Estado de San Luis Potosí publica un decreto administrativo sobre la Declaratoria de Área Natural Protegida en la región del municipio de Guadalcázar como centro mundial de diversidad de cactáceas.
1997.	Metalclad Corporation levanta una demanda en el Internacional Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID).
2000.	Surge la SEMARNAT durante el sexenio de Vicente Fox Quesada.

30 de agosto de 2000.	El panel de un tribunal constituido bajo el capítulo XI del TLCAN emite su fallo.
2 de mayo de 2001.	La Suprema Corte de Columbia Británica de Canadá reconoce que el tribunal se excedió en sus facultades al establecer que los actos del Ayuntamiento de Guadalcázar eran violatorios del Tratado.
4 de junio de 2001.	La SECOFI ofrece a Metalclad Co. pagarle indemnización.
17 de agosto de 2001.	Víctor Lichtinger, entonces titular de la SEMARNAT, visita San Luis Potosí.
1 de abril de 2002.	El gobierno de Fernando Silva Nieto expone, en una carta dirigida al Lic. Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público, que no existe sustento jurídico alguno que obligue al gobierno de San Luis Potosí a pagar la indemnización a la empresa estadounidense Metalclad Co.
8 de octubre de 2003.	Se emite la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
6 de marzo de 2006.	Inician trabajos de remediación en el sitio de La Pedrera a cargo de la SEMARNAT y de la empresa Entalpía Construcciones, S. A. de C. V.
26 de mayo de 2006.	Concluyen los trabajos de remediación del sitio.

ANEXO 2.
FOTOGRAFÍAS



Fotografía 1. Vista de la cabecera municipal del municipio de Guadalcázar



Fotografía 2. Camino de acceso al predio de La Pedrera, municipio de Guadalcázar



Fotografía 3. Estructura de piedra con información sobre la planta de tratamiento y disposición final de residuos industriales



Fotografía 4. Acceso al sitio de La Pedrera, lugar del confinamiento operado por COTERIN



Fotografía 5. Pórtico en la cabecera municipal de Guadalcázar



Fotografía 6. Pobladores del lugar en el atrio de iglesia, cabecera municipal de Guadalcázar



Fotografía 7. Niño vendiendo piel de serpientes y pájaros a orillas de la carretera a Guadalcázar



Fotografía 8. Depósito de residuos a granel en La Pedrera



Fotografía 9. Celda de confinamiento y medio ambiente en el sitio de La Pedrera



Fotografía 10. Resistencia civil en Guadalcázar



Fotografía 11. Instalaciones de COTERIN en el lugar del confinamiento



Fotografía 12. Infraestructura de la empresa COTERIN en el sitio de La Pedrera



Fotografía 13. Tambos con residuos en una celda de confinamiento de Guadalcázar



Fotografía 14. Celda de confinamiento recubierta por la SEDUE



Fotografía 15. Consignas escritas en paredes de la cabecera municipal del municipio de Guadalcázar



Fotografía 16. Tambos y agua percolada en una celda en el predio de La Pedrera



Fotografía 17. Zona de descarga construida dentro del confinamiento



Fotografía 18. Vista de una de las celdas en el confinamiento de La Pedrera, Guadalcázar



Fotografía 19. Barda pintada en la cabecera municipal de Guadalcázar



Fotografía 20. Estado de uno de los tambos para control de emisión de gases en una de las celdas de confinamiento



Fotografía 21. Paredes escritas con consignas políticas en la cabecera municipal de Guadalcázar



Fotografía 22. Abandono en las celdas de confinamiento



Fotografía 23. Instalaciones y celda de confinamiento en La Pedrera, Guadalcázar



Fotografía 24. Vista del sitio del confinamiento al pie del cerro



Fotografía 25. Vista panorámica del lugar de reserva ecológica donde está el confinamiento



Fotografía 26. Situación actual del sitio



Fotografía 27. Jardín botánico dentro del área del confinamiento

Anexo 3.

RELACIÓN DE ALGUNOS CASOS DE CONTROVERSA POR EL CAPÍTULO XI (1994-2003)

<i>Parte demandante</i>	<i>Parte demandada</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Sector</i>	<i>Resolución</i>
Ethyl Corp (EUA) (1998)	Canadá	CNDMI	Prohibición de importar el aditivo de gasolina MMT para mejorar octano en gasolina	Por convenio indemnización de 13 millones de USD a Ethyl
Azinian (EUA) (1999)	México	Mec. CIADI	Anulación concesión empresa de Desechos Sólidos de Naucalpan	El tribunal arbitral rechazó la reclamación porque la firma entregó información fraudulenta
Metalclad (EUA) (2000)	México	Mec. CIADI	Servicios residuos peligrosos	Indemnización de 16 millones 685 mil dólares a Metalclad Co.
Waste Managemet (EUA) (2004)	México	Mec. CIADI	Anulación concesión de servicios públicos de manejo de residuos sólidos en Acapulco	Demanda denegada porque el plan de negocios se basaba en premisas no sustentables no considerado expropiación
S.D. Myers (EUA) (2000)	Canadá	CNDMI	Servicio-residuos peligrosos Impugna prohibición canadiense a exportación de residuos BPC sobre comercio desechos tóxicos	El tribunal otorgó a Myers indemnización por sus pérdidas debido a falta de "nivel mínimo de trato" y "cuota de mercado" equivalente a inversión protegida TLCAN
Pope and Talbot (EUA) (2001)	Canadá	CNDMI	Recursos naturales-maderas Impugna aplicación canadiense del Acuerdo sobre Maderas Blandas firmado en 1996 con EE.UU.	Se ordenó a Canadá pagar 461,566 USD al inversor
Methanex (Canadá)	EUA (California)	CNDMI	Industria-aditivos-aceites Impugna eliminación progresiva aditivo para gasolinas MTBE (metanol) en California	En curso (nueva querrela 2002)

CEMSA (EUA)	México	—	—	Indemnización por parte de México a la empresa por 1.7 millones de dólares
Robert E. Frank (EUA)	México	CNDMI	Demanda autoridades mexicanas por confiscación de propiedad de recreo (privada) en Bja. California	En curso
Canfor (Canadá)	EUA	CNDMI	Recursos naturales-maderas Prácticas desleales en comercio internacional antidumping y aranceles importación de maderas canadienses por parte de los EEUU	En curso
Fireman's Fund (EUA) (2001)	México	Mec. CIADI	Servicios-seguros Aseguradora estadounidense alega que la emisión de bonos o títulos de crédito para capitalizar un banco fue discriminatoria	En curso
Karpa (Feldman, EUA) (2002)	México	Mec. CIADI	Exportador estadounidense de cigarrillos impugna negativa gobierno a deducir impuestos de exportación	Tribunal rechazó demanda por expropiación pero sostuvo la de discriminación. Karpa ganó 1.5 millones de dólares
GAMI Investments (EUA) (2004)	México	CNDMI	Agrícola-azúcar Inversionistas estadounidenses demandan gobierno mexicano por no garantizar rentabilidad de los ingenios y por expropiación de ingenios endeudados	La Suprema Corte mexicana revirtió las expropiaciones y se denegaron cargos en tribunal del TLCAN

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida de "El capítulo 11 del TLCAN: mecanismo de resolución de controversias inversionista-estado anfitrión" (Vega *et al.*, 2005:98, 121, 124 y 125).

Existieron casos suspendidos, que no prosiguieron; otros, fueron desechados por el tribunal arbitral; existieron otros donde las partes llegaron a un acuerdo previo y varios más que actualmente se encuentran en proceso activo de arbitraje. Los casos ganados por inversionistas suman indemnizaciones, a la fecha, por 35 millones de dólares.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

- ABBOTT, Frederick M. 2000. "NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study". *International Organization*. Summer, vol. 54, núm. 3, pp. 519-547 UCSD.
- ACEVEDO SÁNCHEZ, Eduardo. 1994. "Tiradero causa malformaciones, 25 casos en el lapso de tres años: Pro San Luis Ecológico". *Momento* [San Luis Potosí]. 1 de marzo.
- ACUÑA SOTO, Víctor, y Myrna Alonzo Calles. 2000. *La integración desigual de México al TLC*. México: Antonio Gramsci, A. C., y Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.
- AGUILAR, Alberto. 2001. "Nombres, Nombres y... Nombres. Impulsa ASA proyectos". *El Norte* [Monterrey, Nuevo León]. 28 de junio, pp. 3 y ss. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?=-74847718&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&Vname=PQD>
- ANDERIES, John M., Elinor Ostrom y Marco A. Janssen. 2004. "A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective". *Ecology and Society*, may. 6, vol. 9, núm. 1, artículo 18.
- ALBA, Francisco, Jean-Francois Prud'homme y Gustavo Vega Cánovas (coords.). 2007. *Integración en América del Norte. Diálogo, cooperación política e instituciones*. México: El Colegio de México.
- ALBURQUERQUE Llorens, Francisco. 2005. "Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: Desarrollo y territorio". Madrid: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Universidad Complutense de Madrid, 14 de noviembre.
- ALEMÁN GONZÁLEZ, Sergio. 1991. *Aspectos fundamentales para la óptima ubicación de confinamientos de residuos industriales y dictamen geológico, geohidrológico y geofísico del área que comprende el instalado en El Huizache, municipio de Guadalcázar, S. L. P. (México)*. Informe del autor.

- ARROYO PICHARDO, Graciela. 1999. *Metodología de las Relaciones Internacionales*. México: Oxford University Press.
- AVILÉS, Carlos. 2004. "Corte anula descuento a recursos federales para gobierno de San Luis Potosí". *Noticias Financieras* [Miami]. 5 de marzo. p. 1. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=642854321&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>
- AYALA ESPINO, José. 2004. *Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AZUELA, Antonio. 2004. "Olor a Nafta: el caso Metalclad y la nueva geografía del derecho mexicano". Tesis doctoral. FCPYS/UNAM. Avance presentado en el Congreso Internacional Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, IJJ/UNAM, enero, México.
- AZUELA, Antonio. 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: IIS, Fontamara.
- BARKIN, Samuel, y Bruce Cronin. 1994. "The State and The Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations". *International Organization*, Win.-Spr., vol. 48, pp.1-2.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel. 1997. "La Constitución mexicana y las relaciones internacionales". En: *Derecho Internacional Público*. México: McGraw-Hill.
- BEJARANO, Fernando. s.f. *Medio ambiente, integración e inversión. El conflicto del basurero tóxico de Metalclad en Guadalcázar, San Luis* [en línea]. Disponible en: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/coleccion_america_latina/enfrentando_la_globalizacion/Enfrentando7.pdf [Consulta: 30 de junio de 2008].
- 2006. *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- BOISIER, Sergio. 2002. "Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial". Documento de Trabajo núm. 5, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, pp. 46 y ss.
- 2002. "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?". Documento de trabajo núm. 6, Fundación Universitaria, Sevilla, España.

- 2005. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”. *Revista de la CEPAL*, 86, agosto, Chile.
- BOOTH, Ken, y Steve Smith. 1997. *International Relations Theory Today*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- BORJA, Arturo. 2000. “The New Federalism, Internalization and Political Change in Mexico: A Theoretical Analysis of the Metalclad Case”. México: CIDE (Documentos de Trabajo del CIDE).
- BORJA, Jordi, y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.
- BROWN, Chris. 1999. *Understanding International Relations*. Nueva York: Palgrave (2ª Edición).
- CALVILLO, Tomás. 1995. “Guadalajara y Metalclad”. *Reforma* [México], Enfoque, 17 de diciembre, p. 2.
- 1996. “Regionalización de las relaciones bilaterales”. *Reforma* [México], Enfoque, 22 de septiembre.
- CAMERON, Maxwell A. 2002. *The Making of NAFTA. How the Deal Was Done?* Nueva York: Cornell University Press.
- CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES (Mecanismo Complementario). 2000. Laudo arbitral. Caso ARB(AF)/97/1 entre Metalclad Corporation (Demandante) y los Estados Unidos Mexicanos (Demandado), 30 de agosto.
- CERNY, Philip G. 1995. “Globalization and the Changing Logic of Collective Action”. *International Organization*, Sum.-Aut., vol. 49, pp. 3-4.
- CHAMBERS, Edward J., y Peter H. Smith (eds.). 2002. *NAFTA in the New Millennium*. La Jolla, Cal.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California in San Diego y The University of Alberta Press.
- CHARRY, Clara Inés, y Alejandra Massolo (coords.). 2007. *Sociedad civil, capital social y gestión local*. México: Plaza y Valdés, UAM-Iztapalapa.
- COLEGIO DE INGENIEROS CIVILES DE MÉXICO (CICM). 1995. Evaluación técnica del Confinamiento Controlado de Residuos Industriales ubicado en el municipio de Guadalajara, S.L.P. 17 de julio. México: CICM.

- COTERIN. 1993. Manifestación de Impacto Ambiental (M.I.A), en su Modalidad Específica, y Estudio de Riesgo, en su Modalidad de Análisis Detallado de Riesgo. 17 de junio. San Luis Potosí, S.L.P.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH). 1992. Recomendación 21/92 sobre el caso del predio denominado La Pedrera, ubicado en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí. Dirigida al Lic. Patricio Chirinos Calero, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, y al Lic. Gonzalo Martínez Corbalá, Gobernador del Estado de San Luis Potosí, 19 de febrero. México: CNDH.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA). 1995. "Opinión técnica sobre el confinamiento de residuos peligrosos en el municipio de Guadalcázar, S.L.P.". 20 de julio. México: CNA.
- 1996. Laboratorio Regional de Salud Pública de León, Gto. Laboratorio de Calidad del Agua. Estudio sobre el confinamiento de residuos peligrosos "La Pedrera". Resultados fisicoquímicos de muestras de agua de consumo de localidades del municipio de Guadalcázar. 10 de abril. México: CNA.
- CORTINAS DE NAVA, Cristina, y Cintia Mosler García. 2002. *Gestión de Residuos Peligrosos*. México: Programa Universitario de Medio Ambiente, UNAM.
- COSTERO, Cecilia. 2000. "La regionalización de las relaciones internacionales. El caso del confinamiento de La Pedrera en el municipio de Guadalcázar". *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 101, junio, pp. 55-64. UAM-Iztapalapa.
- 2002. "Metalclad y el municipio de Guadalcázar". *Vetas. Revista de El Colegio de San Luis*, año IV, núm. 11, mayo-agosto, pp. 11-22.
- 1999. Entrevista con Pedro Medellín, secretario de Ecología de San Luis Potosí. El Colegio de San Luis. Agosto. San Luis Potosí.
- COX, K.R. 1999. "Spaces and Globalization, Reasserting the Power of the Local". *Études Internationales*, vol. xxx, núm. 1, mars. Institut Québécois des Hautes Études Internationales.

- COX, Robert, y Michael G. Schechter. 2002. *The Political Economy of a Plural World, Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*. Ripe Series in Global Political Economy. Londres: Routledge.
- CLAVIJO, Fernando, y Susana Valdivieso. 2002. "Reformas estructurales y política macroeconómica". En: *Reformas económicas en México 1982-1999*. México: CEPAL, Estrategia y Análisis Económico Consultores y Fondo de Cultura Económica.
- CUADRA, Héctor. 2001. "Las Ciencias Sociales frente al siglo XXI, nuevas agendas de investigación y docencia: las Relaciones Internacionales". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 181, enero-abril, pp. 95-113. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CRUZ BARNEY, Óscar. 2002. *Solución de Controversias* (antidumping en el TLCAN). México: Porrúa y UNAM.
- DÁVALOS LÓPEZ, Elisa. 1997. "Las economías externas, lo local y lo global en la teoría sobre la región". *Revista de Relaciones Internacionales*, enero-abril, núm. 73. FCPYS-UNAM. También disponible en:
<http://redem.buap.mx/t1davalos.html>
- DEAN INTERNATIONAL, INC., 1996. *NAFTA Trade: Past, Present and Future. A 50-State Analysis and Forecast of U.S. Exports to Mexico 1987-2000*. Dallas, Tx.: Public Policy Advisors & Consultants.
- DE MATTOS, Carlos, Daniel Hiernaux Nicolás y Darío Restrepo Botero (comps.). 1998. *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y FCE.
- DELGADO MOYA, Rubén. 2005. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Comentada). Título quinto artículo 115-II. México: Editorial SISTA (vigésima primera edición).
- DELGADILLO, Javier *et al.* 1990. *Bienestar social y metodología del espacio social*. México: IIE/UNAM y Escuela Nacional de Trabajo Social.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier. 1993. *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*. México: IIE/UNAM (La Estructura Económica y Social de México).

- (coord.). 2001. *Los terrenos de la política ambiental en México*. México: IIE/UNAM (Colección Jesús Silva Herzog).
- DELGADILLO MACÍAS, Javier, Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora. 2001a. *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: IIE/UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- DELGADILLO, Javier, Felipe Torres y José Gasca. 2001b. "Distorsiones del desarrollo regional de México en la perspectiva de la globalización". *Momento Económico*, núm. 115, mayo-junio, pp. 30-44. IIE/UNAM.
- DELGADILLO, Javier. 2006a. "Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México". Documento de discusión de seminario, 5-7 de junio. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- DELGADILLO, Javier (coord.). 2006b. *Enfoque territorial para el desarrollo rural en México*. El Colegio de Tlaxcala, CRIM, IIE/UNAM, Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero.
- DEVETAK, Richard. 1996. "Critical Theory". En: Scott Burchill *et al.* *Theories of International Relations*. Londres: MacMillan Press. pp. 155-179.
- DEWEY, John. 1993. *Obras maestras del pensamiento contemporáneo. La reconstrucción de la filosofía*. México: Planeta-Agostini.
- DÍAZ-BARRIGA, Fernando *et al.* s.f.a. "Contaminación por residuos peligrosos". En: *Destrucción del hábitat*. México. Trabajo realizado gracias al apoyo de FOMES (Programa Multi-institucional de Toxicología Ambiental).
- s.f.b. "Evaluación de efectos en salud de la estación de transferencia para residuos peligrosos La Pedrera, localizada en Guadalcázar, San Luis Potosí". *Avances*, pp. 15-22. Universidad Autónoma de Querétaro.
- 1993. "Biological Monitoring of Workers at a Recently Opened Hazardous Waste Disposal Site". *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*, vol. 3, Suppl. 1, pp. 63-70. Princeton Scientific Publishing.
- 1995. "Genotoxic Monitoring of Workers at a Hazardous Waste Disposal Site in Mexico". Paper presented at the Joint United States-Mexico Conference on Fate, Transport and Interactions of Metals. 14-16 April, 1993, Tucson, Arizona, USA. Publicada en: *Environmental Health Perspectives*, vol. 103, Supplement 1, February.

- 1996. “Los residuos peligrosos en México. Evaluación del riesgo para la salud”. *Salud Pública México*, núm. 38, pp. 280-291.
- DICTAMEN DEL H. CONGRESO DEL ESTADO. 1992. Firmado por el oficial mayor, Lic. Alberto A. Ayal Flores, dirigido al Ing. Salvador E. Aldrett León, Administrador Único del Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V., S. L. P., 10 de febrero, México.
- DOUCIN, Michel (resume). 2004. Los bienes públicos mundiales: Un nuevo imperativo para la política de cooperación internacional de Francia. Aut. Conseil de la Coopération Internationale. Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement du Ministère des Affaires Étrangères, 3 janvier.
- DOUGHERTY, James y Robert Pfaltzgraff. 1993. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- DUCHACEK, Ivo D., Daniel Latouche y Garth Stevenson. 1988. *Perforated Sovereignties and International Relations, Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Connecticut: Greenwood Press,
- DRUCKER, Peter F. 1997. “The Global Economy and the Nation-State”. *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5-6, Sep./Dec., pp. 159-171.
- DURAZO, Julián. 2000. “L’activité internationale des régions une perspective mexicaine”. *Études Internationales*, vol. XXXI, núm. 3. Institut Québécois des Hautes Études Internationales.
- 2003. “Una propuesta para el análisis de la regionalización de las relaciones internacionales”. *Foro Internacional*, núm. 172, abril-junio, pp. 442-474. El Colegio de México.
- ECONOMÍA INTERNACIONAL*. 2001. Tomo I y II. Colectivo de autores. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE (COLEF) y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. 1992. *Economía Fronteriza y Libre Comercio*. Vol. 1. Tijuana, Baja California, México.

- ESCUELA REGIONAL DE CIENCIAS DE LA TIERRA UAG, GREENPEACE MÉXICO, A.C., PRO SAN LUIS ECOLÓGICO, A.C. 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. México: Informe de Auditoría 1, 28 de junio.
- FLORES QUIROGA, Aldo. 1998. *Proteccionismo versus librecambio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FRIEDEN, Jeffry. 1994. "International Investment and Colonial Control: A New Interpretation". *International Organization*, vol. 48, núm. 4, pp. 559-593.
- FUENTES, Víctor. 2000. "Apela SECOFI fallo sobre Guadalcázar". *El Norte Monterrey* [Monterrey, Nuevo León]. 5 de diciembre. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=65039612&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>
- 2001a. "Derrota a México un decreto de S. L. P." *Palabra Saltillo*. 9 de mayo. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=703533901&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>
 - 2001b. "Exige pago Metalclad". *Reforma* [México]. 27 de julio. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?dis=76542137&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>
 - 2001c. "Gastan en litigio contra Metalclad dls. 3 millones". *Reforma* [México]. 30 de octubre. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=87239664&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>
 - 2002. "Impugna SLP recorte por pago a Metalclad". *Mural* [Guadalajara, Jal.]. 16 de mayo. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=693658271&Fmt=48959&RQT=309&VName=PQD>
 - 2003. "Recomiendan a Economía contratación de despachos". *Mural* [Guadalajara, Jal.]. 16 de julio. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=696061921&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>

- 2004. “Pierde SHCP cobro por tiradero”. *Reforma* [México]. 5 de marzo. También en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=692356461&Fmt=3&clientId=48959&RQT=309&VName=PQD>
- GALLAGHER, Kevin P. 2004. “Integración económica y medio ambiente en México: lecciones para futuros tratados de libre comercio”. *Territorio y Economía*, núm. 8, invierno, pp. 14-33. Sistema de Información Regional de México (SIREM).
- GARCÍA ARIAS, Jorge. 2002. “El proceso de mundialización y los bienes públicos globales”. En: *Economía política de estabilidad cambiaria: Una perspectiva desde la teoría de los bienes públicos globales*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- GARFIAS VÁZQUEZ, Margarita, y Simón González Martínez. 1998. *Alternativas de tratamiento y manejo de residuos peligrosos*. México: Programa Universitario de Medio Ambiente, UNAM.
- GARRETT, Geoffrey. 1995. “Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy”. *International Organization*, vol. 49, núm. 4, pp. 79-107.
- 1998. “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?”. *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 787-824.
- GASCA ZAMORA, José. 2002. *Espacios transnacionales, interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*. México: IIE/UNAM (Colección Jesús Silva Herzog).
- GIBSON, Clark C., Margaret A. McKean y Elinor Ostrom (eds.). 2000. *People and Forests, Communities, Institutions and Governance*. Cambridge and London: MIT Press.
- GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. 1993. *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997*. San Luis Potosí.
- 1998. *Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003*. San Luis Potosí.
- 2006. Comunicación Social, Gobierno del Estado 2003-2009. “Concluyó la fase primaria de la remediación de La Pedrera”. 17 de mayo. San Luis Potosí.
- GODÍNEZ ZÚÑIGA, Víctor, y María del Huerto Romero (eds.). 2004. *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso, Diputación de Barcelona, URB-AL.

- GOLDEN, Tim. 1993. "Mexico's Reform Vote: In House Divided". *The New York Times*, 19 y 20 de abril.
- GUTIÉRREZ-HACES, Teresa. 2004. "La inversión extranjera directa en el TLCAN". *Economía*, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 30-52.
- GRUCHY, Allan G. 1984. "Neo Institutionalism, Neo-Marxism and Neo-Keynesianism: An Evaluation". *Journal of Economic Issues*, vol. XVIII, núm. 2, June, pp. 547-555.
- GYMSA ESTUDIOS DE PLANEACIÓN REGIONAL, S.A. DE C.V. 1995. *Informe del marco natural del medio hidrogeológico, Confinamiento de Desechos Sólidos, La Pedrera, Municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, S.L.P., México.*
- HALL, Peter, y Rosemary C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", 96/6. *MPIFG Scientific Advisory Board*. Board's Meeting, Harvard University, May 9.
- HAKIM, Peter y Robert E. Litan. 2002. *The Future of North American Integration...Beyond NAFTA*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- HASENCLEVER, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger (eds.). 1997. *Theories of International Regimes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HESS, Charlotte, y Elinor Ostrom. 2003. "Ideas, Artifacts and Facilities: Information as a Common-Pool Resource". *School of Law*, vol. 66, núms. 1 y 2, Winter-Spring, Duke University.
- 2004. "Studying Scholarly Communication: Can Commons Research and the IAD Framework Help Illuminate Complex Dilemmas?". Bloomington: Universidad de Indiana. Taller en Teoría Política y Análisis Político.
- HIRST, Paul, y Grahame Thompson (eds.) 1996. *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governanc*. Cambridge: Polity Press.
- HODGSON, Geoffrey. 2001. "El enfoque de la economía institucional", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 181, pp. 15-62. FCPys/UNAM.
- HOLTON, Robert. 1998. *Globalization and the Nation-State*. Nueva York: St Martin's Press.
- IANNI, Octavio. 1998. *La sociedad global*. México: Siglo XXI.

- 1999. *La era del globalismo*. México: Siglo XXI.
- IMMERGUT, Ellen M. 1996. "The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies". En: Arthur Benz y Wolfgang Seibel (eds.). *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik-und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society*, vol. 26, núm. 1, March, pp. 5-34.
- IN4MEX. 2000. "México TLCAN Panel" [en línea]. *Sun (Servicio Universal de Noticias)*. Jueves, 31 de agosto de 2000. Disponible en: <http://www.in4mex.com.mx> [Consulta: 30 de junio de 2008].
- INSTITUTO DE GEOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1995. Comentarios con respecto a los estudios realizados. En carta del 13 de julio, México, D.F., firmada por el Dr. Marcos Adrián Ortega Guerrero, enviada al M. S. Antonio Azuela de la Cueva.
- INSTITUTO DE INGENIERÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1995. Informe del Dr. Carlos Cruickshank en torno a los aspectos geohidrológicos e hidrológicos de la cuenca del arroyo de La Pedrera, municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, 14 de julio. México.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (IIDS). 2001. *Derechos privados, problemas públicos. Una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas*. Canadá: IIDS.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) y SEMARNAP. 1998. *Estadística del Medio Ambiente. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1995-1996*. México: INEGI y SEMARNAP.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) 1995. Censo de población y vivienda.
- 2003. Anuario Estadístico de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE). 1994. *Reunión de trabajo sobre residuos peligrosos*. 16 de marzo. México.

- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE) y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 1995. *Comentarios al Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio "La Pedrera", Guadalcázar, S.L.P.* Presentado por la Escuela Regional de Ciencias de la Tierra de la Universidad Autónoma de Guerrero, Greenpeace de México, A.C., y Pro San Luis Ecológico, A.C. Octubre, México.
- JACOTT, Marisa. 2002. "El capítulo XI: Metalclad y la Justicia Ambiental" [en línea]. En: Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. Disponible en: www.rmalc.org.mx/rmalc.htm. Resumen de la ponencia "The Generation and Management of Hazardous Wastes and Transboundary Hazardous Waste Shipments Between Mexico, Canada and the United States, 1990-2000" [en línea]. Texas, Center for Policy Studies, Austin, EE.UU. Disponible en: www.cec.org/programs_projects/trade_envIRON_econ/pdfs/Cielp.pdf
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Claudia. 2004. "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales". *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, núm. 3, pp.115-148. UAM-Iztapalapa.
- KAPLAN, Marcos. 2000. *Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución*. México: UNAM.
- 2002, *Estado y globalización*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- KEOHANE, Robert O. 1989. *Instituciones internacionales y poder estatal, Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (Colección Estudios Internacionales).
- KEOHANE, R., y Elinor Ostrom. 1995. *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*. Londres: SAGE Publications.
- KEOHANE, Robert, y Helen Milner. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- KESSEL, Georgina, 1994. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México: McGraw-Hill/Interamericana de México e ITAM.

- KNOEPFEL, Peter, y Stéphane Nahrath. 2006. "Re-visiting the Commons: The Framework of Institutional Regimes for Natural Resources". Ponencia presentada en la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP), 23-25 de marzo, Brescia, Italia.
- KRASNER, Stephen. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- LASCURÁIN FERNÁNDEZ, Carlos F. 2006. *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*. México: Plaza y Valdés, Fundación Cooperar por Veracruz, El Colegio de Veracruz.
- LECOURS, André. 2002. "When Regions go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism". Ponencia presentada en Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives, May 3-4 (Queen's University).
- LEYCEGUI, Beatriz, y Rafael Fernández de Castro (coord.). 2000. *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: ITAM y Miguel Ángel Porrúa.
- LOW, Bobbi *et al.* 2000. "Redundancy and Diversity in Governing and Managing Common-Pool Resources". Ponencia presentada en la 8 Bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Común (IASCP), Universidad de Indiana, Bloomington, 31 mayo-4 de junio.
- MABIRE, Bernardo (ed.). 2003. *México-Estados Unidos-Canadá 1999-2000*, Centro de Estudios Internacionales. México: El Colegio de México.
- MARCH, James, y Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, vol. 78, Issue 3, sep., pp. 734-749.
- MARX-ENGELS. 1989. *Manifiesto del Partido Comunista y otros escritos políticos*. México: Grijalbo.
- MAYER, Frederick. 1998. *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- MEDELLÍN MILÁN, Pedro, y Luz María Nieto-Caraveo. 2001. "Caso Metalclad, expropiación de los derechos de los mexicanos". *Pulso. Diario de San Luis* [San Luis Potosí]. 17 de mayo, pág. 4^a. También disponible en: <http://ambiental.uaslp.mx/docs/PMM-AP010517.pdf>

- 2002a. “Reflexiones sobre el caso del confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera en Guadalcázar, San Luis Potosí, México”. Ponencia presentada en el Foro sobre Confinamiento de Residuos, 26 de noviembre, San Luis Potosí. También disponible en: <http://ambiental.uaslp.mx/productos/caso.html>
 - 2002b, “Medio Ambiente y comercio en América del Norte”. *Pulso. Diario de San Luis* [San Luis Potosí]. Sección Ideas, jueves 20 de junio, pág. 4^a.
 - 2002c. “Metalclad vs. Guadalcázar vs. México. Una historia coronada por el triunfo”. Ponencia presentada en el Panel El Caso Metalclad, en el Taller de Análisis sobre el Régimen de Inversión de Acuerdo a las Reglas del Capítulo XI del TLCAN y el Medio Ambiente. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IISD), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).
- MORALES, Eliécer, y Consuelo Dávila (coords.). 1994. *La Nueva Relación de México con América del Norte*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Economía, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM.
- MORGENTHAU, Hans. 1986. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- NEUMANN, Iver, y Ole Waever. 1997. *The Future of International Relations. Masters in the Making?*. Londres: Routledge.
- NIETO-CARAVEO, Luz María, y Pedro Medellín Milán. 2002. “El capítulo 11 del TLCAN y medio ambiente: El análisis continúa”. *Pulso Diario de San Luis* [San Luis Potosí]. Sección ideas, jueves 14 de marzo, pág. 4^a. También disponible en: <http://ambiental.uaslp.mx/does/LMNC-AP020314.pdf>
- NIETO-CARAVEO, Luz María. 2002a. “Política, Economía y Medio Ambiente, se trata de Justicia Ambiental”. *Pulso Diario de San Luis* [San Luis Potosí]. Sección Ideas, pág. 4^a, jueves 28 de marzo. También disponible en: <http://ambiental.uaslp.mx/does/LMNC-AP020328.pdf>
- NYE, Joseph Jr. 2001. “Globalization’s Democratic Deficit, How to Make International Institutions More Accountable”. *Foreign Affairs*, vol. 80, núm. 4, Jul.-Aug., pp. 2-12.

- OLSON, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. Versión en español: Ricardo Calvet Pérez. México: Limusa, Grupo Noriega Editores.
- 2001. “La lógica de la acción colectiva”. En: G. Almond, R. Dahl y A. Downs. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- ORLANSKY, Dora. 2004. “Políticas de descentralización y desintervención estatal”. En: *Economía y Territorio*. México: SIREM.
- ORTIZ MONASTERIO, Fernando. 1987. *Manejo de los desechos industriales peligrosos en México*. México: Ed. Universo Veintiuno.
- OSTROM, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor, y James Walker. 2003. “Heterogeneous Preferences and Collective Action”. *Public Choice*, 117, pp. 295-314.
- PÉREZ GARCÍA, Arturo. s.f. “Arbitraje y controversias en el marco del TLCAN” [en línea]. Disponible en: www.prd.org.mx/ierd/coy125/apg1.htm
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA). 1994. Resumen Ejecutivo. Auditoría Ambiental a la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio “La Pedrera”, Guadalcázar, San Luis Potosí. Empresa Auditora: Corporación Radián, S.A. de C.V. Empresa Supervisora: Consultores Técnicos en Impacto Ambiental, S.A. de C.V., diciembre. México: PROFEPA.
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA) e INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE). 1995. Informe sobre la situación de los residuos peligrosos en el predio “La Pedrera”, municipio de Guadalcázar, S.L.P. Octubre. México: PROFEPA/INE
- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA). 1999. Auditoría Ambiental. Certificación de Industria Limpia, 5 de julio, 14 pp.

- QUINTANA ROMERO, Luis. 2003. "El TLCAN y sus implicaciones en los sectores económicos de México". Tesis doctoral de la FCPYS/UNAM. México.
- RANDALL, Stephen J., y Herman W. Konrad (eds.). 1995. *NAFTA in Transition*. Canada University of Calgary Press.
- RIVERO SERRANO, Octavio, Margarita Garfias Vázquez y Simón González Martínez (edits.). 1996. *Residuos peligrosos*. México: Programa Universitario de Medio Ambiente.
- RODRIG, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature*, vol. 34, núm. 1, mar., pp 9-41. Nashville.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. 1997. *El Contrato social*. México: Ediciones Coyoacán.
- ROUSENAU, Pauline. 1992. *Post-Modernism and the Social Sciences, Insights, Inroads and Intrusions*. N. J.: Princeton University Press.
- RUGGIE, John. 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, vol. 47, núm. 1, Winter, pp. 139-174.
- SÁNCHEZ, Antonio. 2001. "Declina Corte a fallo definitivo". *Reforma* [México]. 4 de mayo.
- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI). 1991. *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*. México: Editorial Porrúa.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER). Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. 1995. Informe de la inspección radiológica al sitio de confinamiento ubicado en las cercanías de Guadalcázar, S.L.P., 17 de julio, México: SENER.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (SEMARNAP). Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Subprocuraduría de Auditoría Ambiental. 1995. Convenio de Concertación de Acciones Resultantes de la Auditoría Ambiental. 24 de noviembre. México: SEMARNAP
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (SEMARNAP) e INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE).1998. Programa de Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México 1996-2000. México: SEMARNAP / INE.

- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (SEMARNAP). 2001. México: Información Ambiental (tres discos con las Normas Oficiales Mexicanas), Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, NOM Emergentes, Programa de Normalización Ambiental Industrial 1997-2000. México: SEMARNAP.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT). 2006. “Avanza la remediación de La Pedrera en Guadalcázar, S.L.P.” [en línea]. 21 de julio. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/slp/boletin/numero4/pedrera/html>
- s.f. Boletín electrónico. Disponible en: <http://semarnat.gob.mx/slp/boletin/numero3/pedrera.html>
- SECRETARÍA DE SALUD (SSA). SERVICIOS COORDINADOS DE SALUD PÚBLICA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. 1996a. Estudio del impacto a la salud por exposición a contaminantes ambientales en el área de influencia del confinamiento de residuos peligrosos en “La Pedrera”, municipio de Guadalcázar. Mayo, San Luis Potosí (Informe preliminar). México: SSA.
- 1996b. Proyecto de Investigación: Impacto a la salud por contaminantes ambientales en el área de influencia del confinamiento de residuos peligrosos en La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí. Enero. S.L.P.: SSA
- 1996c. Informe preliminar del estudio de impacto a la salud por exposición a contaminantes ambientales en el área de influencia del confinamiento de residuos peligrosos en “La Pedrera”, municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, Secretaría de Salud. Mayo. S.L.P.: SSA.
- SECRETARÍA DE SALUD (SSA). DEPARTAMENTO DE EPIDEMIOLOGÍA Y MEDICINA PREVENTIVA. 1995. “Panorama Epidemiológico de Malformaciones Congénitas y Defectos de Tubo Neural 1993-1995”. Síntesis Informativa. 21 de junio. San Luis Potosí: SSA.
- SCHIAVON, Jorge. 2006. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero.
- SCOTT, Bruce. 2001. “The Great Divide in the Global Village”. *Foreign Affairs*. Jan./Feb., , pp. 160-190.

- THUNDERBIRD. 2001. *The Graduate School of International Management*. Caso preparado por el Prof. Patrick Cronin con la asistencia de Michelle Jenkins. 25 de abril.
- TORRES TORRES, Felipe, y José Gasca Zamora (coords.). 2006. *Los espacios de reserva de la expansión global del capital. El sur-sureste mexicano de cara al Plan Puebla Panamá*. México: UNAM y Plaza y Valdés.
- TORRES TORRES, Felipe y José Gasca Zamora. 2004. "El Plan Puebla-Panamá. Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, vol. 35, número 138, 253 p.
- TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN). 1992. cap. XI. México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. 1987. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TORRES, Blanca. 1997. *Metalclad y Guadalcázar*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis (Cuadernos del Centro).
- UASLP. 2005. "Diagnóstico actual sobre la producción y el manejo de los residuos industriales peligrosos en el Estado de San Luis Potosí". San Luis Potosí, S. L. P., 13 de mayo.
- UGALDE, 2001. "Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar", (Síntesis de tesis de Maestría para el Centro de Estudios Urbanos de El Colegio de México), 11 de julio.
- URÍAS RODRÍGUEZ, Arturo. 1965. *Estudio geológico de la sierra de Guadalcázar*. Folleto Técnico núm. 8. San Luis Potosí: Universidad Autónoma Potosina (Folletos Técnicos publicados por el Instituto de Geología y Metalurgia).
- VALVERDE BISECA, Karla, y Alejandra Salas-Porras (coords.). 2005. *El Desarrollo — diversas perspectivas— en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México: Ediciones Gernika.

- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, y Oscar Madoery (eds.). 2001. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- VEGA, Gustavo *et al.* 2005. *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de controversias en la era post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: COLMEX, IJ/UNAM.
- VEREA, Mónica, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coord.). 1998. *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México: ITAM, CISAN-UNAM, Fondo de Cultura Económica.
- VIEGO, Valentina. 2004. "Empresarialidad e instituciones: dos nuevas perspectivas del análisis regional contemporáneo". *Revista Eure*, Vol. xxx, núm. 90, septiembre, pp. 41-63. Santiago de Chile.
- VIOTTI, Paul, y Mark Kauppi. 1999. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon.
- WEBER, Cynthia. 2001. "Constructivism: Is Anarchy What States Make of it?". En: *International Relations Theory. A critical Introduction*. London: Routledge.
- WEILER, Todd (ed.). 2004. *NAFTA Investment Law and Arbitration: Past Issues, Current Practice, Future Prospects*. Nueva York: Transnational Publishers, Inc.
- WITKER, Jorge (coord.). 2005. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evaluación jurídica: Diez años después*. México: IJ/UNAM.
- WOLF, Martin. 2001. "Will the Nation-State Survive Globalization?". *Foreign Affairs*, vol. 80, núm. 1, Jan.-Feb.

Leyes

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA).
1988. México: SEDUE.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA).
1997. Delitos Ambientales. México: SEMARNAP /PROFEPA.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA).
2007. México: SEMARNAT.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE EN MÉXICO. Decreto número 370 del Congreso
Constitucional del Estado de San Luis Potosí al gobernador Carlos Jonguitud
Barrios.

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS. 2003.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre.

Fuentes periódicas o de difusión

AUDIENCIA ANTE LA CIDH 121° periodo ordinario de sesiones, Washington, D.C.,
octubre de 2004. En [audiencia_CIDH_documentofinal.pdf](#)

Acta correspondiente al acto de junta de aclaración de bases de la licitación pública
nacional no. 00016057-002-06 referente a la extracción de porciones
representativas de residuos peligrosos para el sondeo del confinamiento La
Pedrera, Guadalcázar, S.L.P. También en:
[http://web.compranet.gob.mx:8002/HSM/UNICOM/00016/057/2006/002/ja060
02001.doc](http://web.compranet.gob.mx:8002/HSM/UNICOM/00016/057/2006/002/ja06002001.doc)

Acta del Cabildo de Guadalcázar, municipio de San Luis Potosí, México, del 5 de
diciembre de 1995.

ADMINISTRADOR, Concluyó la fase primaria de la remediación de la Pedrera, S. L. P.,
Méx., sábado 27 de mayo de 2006.

— Remediación de la Pedrera registra un 75% de avance, S. L. P. Méx., 19 de
octubre de 2007.

- BEJARANO, Fernando. 1996. "Las lecciones de Guadalcázar. Impunidad y política ambiental. Coordinador del Programa de Residuos Peligrosos". Julio. México: Greenpeace.
- CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERALES (Información Legislativa). 2005. Dictamen "Para que se realicen de inmediato los trabajos para la remediación de la zona afectada por la empresa Metalclad" [en línea]. 6 de diciembre. Disponible en: <http://diputados.pan.org.mx/web/pan/publico/previrt/estilos.css>
- EL SOL DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 1992. 16 de mayo.
- 1994. 29 de enero.
- GREENPEACE. 1993. Greenpeace logra detener un envío de 530 toneladas de desechos tóxicos, de Inglaterra a México. Marzo. México: Greenpeace.
- 1994. "Los argumentos para la prohibición de las exportaciones de residuos peligrosos —incluidos los destinados a ser reciclados— desde los países miembros de la OCDE a los países no miembros de la OCDE". Marzo, 21-25. Ginebra, Suiza: Greenpeace.
- 1995a. Boletín de prensa 45/95. Envía Greenpeace al Congreso propuestas para el proyecto de reformas a la Ley Ambiental en materia de prevención y manejo de desechos peligrosos. 16 de noviembre. México: Greenpeace.
- 1995b. Boletín de prensa 43/95. Convertir en área nacional protegida el sitio donde se encuentra el basurero tóxico de Guadalcázar, SLP, piden a la SEMARNAP Greenpeace y más de 30 organizaciones nacionales e internacionales, D.F. 3 de noviembre. México: Greenpeace.
- 1995c. Boletín de prensa 39/95. Acciones decididas contra contaminantes tóxicos persistentes, demanda Greenpeace. 26 de octubre. México: Greenpeace.
- 1995d. Boletín de prensa 37/95. Basurero tóxico en San Luis Potosí, grave amenaza para el sitio de mayor diversidad biológica de cactáceas en México. 5 de octubre. México: Greenpeace.
- 1995e. Boletín de prensa 35/95. Por delitos ecológicos, demanda Greenpeace ante la PGR a empresas y autoridades involucradas en el caso del basurero tóxico de San Luis Potosí. 14 de septiembre. México: Greenpeace.

- 1995f. Boletín de prensa 29/95. Protesta Greenpeace frente a las oficinas de Metalclad en Los Angeles, California. 22 de agosto. México: Greenpeace.
- 1995g. Boletín de prensa 28/95. Carecen de seriedad las opiniones técnicas de autoridades e instituciones académicas, en el caso del basurero tóxico de San Luis Potosí. 17 de agosto. México: Greenpeace.
- 1995h. Boletín de prensa 25/95. Irresponsable tomar una decisión sobre el basurero tóxico de San Luis Potosí, cuando aún están en curso investigaciones. 7 de agosto. México: Greenpeace.
- 1995i. Boletín de prensa 20/95. La Secretaría del Medio Ambiente ante la “prueba de fuego” de autorizar o cancelar un basurero tóxico en San Luis Potosí. 15 de junio. México: Greenpeace.
- 1995j. Boletín de prensa 46/95. Ambientalistas se amparan contra el acuerdo desregulador de la SEMARNAP y vergonzoso convenio entre autoridades ambientales y Metalclad, para reabrir el basurero tóxico de Guadalcázar. Anularlo exige Greenpeace. 28 de noviembre. México: Greenpeace.
- 1995k. Boletín de prensa 38/95. El Embajador de Estados Unidos en México debe retirar su apoyo a Metalclad, en el caso del basurero tóxico de SLP. 11 de octubre. México: Greenpeace.
- 1995l. Informe de Fernando Bejarano de Greenpeace sobre las empresas y sus desechos peligrosos depositados en el basurero tóxico de La Pedrera, S.L.P. (nov 1990-may 1991). 15 de junio. México: Greenpeace.
- 1995m. Declaración de organizaciones sociales y ambientalistas sobre la propuesta de nueva Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 14 de noviembre. México: Greenpeace.
- 1996a. Boletín de prensa 36/96. Confirma estudio de la UNAM riqueza biológica en cactáceas en la región de Guadalcázar, S.L.P., donde aún continúan enterradas 20 mil toneladas de desechos peligrosos. 3 de octubre. México: Greenpeace.
- 1996b. Boletín de prensa 05-96. Greenpeace presenta tres denuncias contra la PROFEPA y el INE por la autorización del basurero tóxico en Guadalcázar, S.L.P. 2 de febrero. México: Greenpeace.

- 1996c. Greenpeace México. Carta del Dr. Héctor Marroquín, subjeje de Regulación Sanitaria, a Fernando Bejarano de Greenpeace sobre el estudio epidemiológico en Guadalcázar. 12 de julio. San Luis Potosí: Greenpeace.
- 1997. Acuerdo de entendimiento entre el Municipio de Guadalcázar y COTERIN. 8 de enero. San Luis Potosí: Greenpeace.
- LA JORNADA, EXCÉLSIOR Y NOVEDADES* [México]. 1995. Comunicado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). 25 de noviembre.
- LA JORNADA* [México]. 1997. “Guadalcázar, zona ecológica en S.L.P.; descartado, reabrir el confinamiento”. 17 de septiembre. p. 54
- LA JORNADA* [México]. 1996. “En Guadalcázar, S.L.P., enorme bomba tóxica”. 28 de agosto. p. 54
- LA JORNADA SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2000. “Gobierno estatal y federal deberán pagar a Metalclad 17 millones de dólares”. 31 de agosto.
- LA JORNADA SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2005a. “Ayer se puso en marcha la remediación de La Pedrera”. Sábado 12 de febrero.
- LA JORNADA SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2005b. “Recursos para remediación no llegarán a las arcas estatales”. Jueves 24 de febrero.
- LA JORNADA SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2005c. “Sentencia Sergio Serrano Soriano, no se permitirá reuso de confinamiento La Pedrera”. Miércoles 2 de marzo.
- LA JORNADA SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2006. “Designan empresa para remediación de la Pedrera” y “Termina la primera fase de la remediación”. 28 de mayo.
- METALCLAD CORPORATION. 1996. Annual Report. Filed: 8/29/96. En: www.secinfo.com/dD74.9t.htm
- NOTAS, REVISTA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DEL INEGI*. 2001. “Los residuos peligrosos en México. Una perspectiva para la reflexión”. Entrevista con la Dra. Cristina Cortinas de Nava. Núm. 16, octubre-diciembre, pp. 76-87.
- PROFEPA, www.profepa.gob.mx
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 1994. “Nacen niños deformes”. 1 de marzo.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 1999. 31 de enero.

- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2000. "Receptor de desechos tóxicos". Sección B. 1 de junio.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2001. "Por descoordinación se perdió con Metalclad. No hay dinero para proceso de limpieza en La Pedrera, San Luis Potosí". 17 de agosto.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2002. Desplegado de Fernando Silva Nieto, gobernador constitucional del estado de San Luis Potosí, dirigido al Lic. Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público. 2 de abril.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2006a. "Olvidan remediar La Pedrera, desierta, la licitación de primera de cinco etapas". Lunes 9 de enero.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2006b. "Otra auditoría a lo conocido, en La Pedrera. Ocultan dependencias datos requeridos para la remediación". Martes 10 de enero.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2006c. "Minimizan el daño ambiental en La Pedrera". 24 de abril.
- PULSO. DIARIO DE SAN LUIS* [San Luis Potosí]. 2006d. "Limpiarán extranjeros La Pedrera". 27 de febrero.
- REFORMA* [México]. 2001. "Revisará ese país una controversia entre una empresa estadounidense y el gobierno mexicano". 19 de febrero.
- SERVICIO UNIVERSAL DE NOTICIAS, 2000. "MÉXICO TLCAN PANEL". MÉXICO 31 DE AGOSTO.*
- THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW.* 1999. Submission of the Government of the United States at 10 (Nov. 9) Metalclad Corp. vs. Mexico. En: "Confidentiality of NAFTA Chapter 11 Proceedings", vol. 95, No. 4. (Oct., 2001). Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9300%28200110%2995%3A4%3C885%3ACONC1P%3E2.0.CO%3B2-S>

Cartas y oficios

1991

- Actas de inspección de la SEDUE estatal del 20 de septiembre de 1991 y del 20 de agosto de 1991.
- Carta del 15 de agosto de 1991, dirigida al jefe de la Unidad de Audiencias de la Presidencia de la República, Dr. Jorge Valdés Castellanos, por parte del Fís. Sergio Reyes Luján de la SEDUE.

1992

- Carta del Ing. Salvador Aldrett León dirigida al Dr. Sergio Orihuela, director general de Normatividad y Regulación Ecológica, INE, S.L.P., 17 de junio de 1992.
- Carta del Ing. Salvador Aldrett León del 18/05/92, al Dr. Rodrigo Cruz Cedillo, jefe del Área de Regulación Sanitaria, S.L.P.
- Carta del Ing. Salvador Aldrett León del 18/05/92, dirigida al Ing. J. Refugio Acevedo Arroyo, jefe del Área Ciencias de la Tierra, Facultad de Ingeniería de la UASLP, S.L.P.
- Carta del 11 de agosto de 1992 dirigida al Ing. Salvador E. Aldrett León por el secretario de la Comisión Agraria-Mixta, San Luis Potosí, S.L.P.

1993

- Oficio 000456 del Arq. René Altamirano Pérez dirigido al Ing. Salvador Aldrett León, director general de la Empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales 2/2/93, INE, Dirección General de Normatividad Ambiental, SEDESOL.
- Carta del Ing. Leopoldo Stevens Amaro, secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, dirigida al Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S.A. de C.V., S.L.P., 11 de mayo de 1993.
- Carta del Arq. René Altamirano Pérez, director general de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, SEDUE, a COTERIN, S.A. de C.V. Autorización No. 24-17-PS-VII-01-93, Ciudad de México, 10 de agosto de 1993.

- Oficio de la SEDUE a través de la Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, 27/01/93, folder núm. 00632, enviado por el Dr. Sergio Estrada Orihuela al Ing. Civil Salvador Aldrett León.
- Carta del Ing. Salador Aldrett León, director del Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S.A. de C.V., al Arq. René Altamirano Pérez, director general de Normatividad del INE, SEDESOL, del 2 de febrero de 1993.

1994

- Memorandum interno al C. Hermilo Méndez Aguilar, regidor de Ecología de parte del Director del H.R. "S" 41 de Cerritos, S.L.P., del 10 de febrero de 1994.

1995

- Carta del senador Paul Simon al embajador Jesús Silva Herzog, Washington, D.C. junio 16, 1995.
- Carta de Greenpeace al embajador de Estados Unidos en México, Sr. James Jones, México, D.F. (s.f.).
- Carta de Greenpeace enviada al Lic. Horacio Sánchez Unzueta, México, D.F., 28 de junio de 1995.
- Carta enviada por Greenpeace y grupos de la sociedad civil y ambientalistas a Julia Carabias, secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, D.F., 15 de junio de 1995.
- Carta del Ayuntamiento de Guadalcázar a la secretaria de la SEMARNAP, del 15 de diciembre de 1995.

1996

- Carta del Dr. Héctor Marroquín, subjefe de Regulación Sanitaria, a Fernando Bejarano, de Greenpeace, sobre el estudio epidemiológico en Guadalcázar, San Luis Potosí, julio 12 de 1996.

1997

- Carta de Fernando Bejarano a Monique Mitasteins. México, D.F., 9 de abril de 1997.

Direcciones electrónicas

ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE:
<http://www.cec.org/home/index.cfm?varlan=espanol>

BILL MOYERS REPORTS: Trading democracy.
<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB65/transcript.html>

EL CAPÍTULO 11: METALCLAD Y LA JUSTICIA AMBIENTAL. Marisa Jacott.
http://www.rmalc.org.mx/CIADI/metalclad_noticias.htm

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA: www.ine.gob.mx

ENTREVISTA CON PATRICIA OLAMENDI TORRES, subsecretaria para Asuntos de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores: en www.ceja.org.mx/articulo.php?idrubrique=25&id_article=146

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS INVERSIONISTAS Y DEL BIENESTAR PÚBLICO. Evaluación del Capítulo XI del TLCAN. Artículo de Howard Mann & Konrad von Moltke. Papel Antecedente para los Talleres Ciudad de México: 11 marzo; Ottawa: 18 marzo; Washington: 11 abril:
<http://mx.groups.yahoo.com/group/Ambiental-Mexico/files/MannyvonMoltke-CapXITLC.pdf>

LA SOCIEDAD CIVIL, EL SECTOR PRIVADO Y EL ESTADO ANTE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. Céspedes (2000) México:
<http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/EvallpacAmb/contenido.htm>

MEMORIA DEL FORO REGIONAL CONFINAMIENTO DE RESIDUOS EN S. L. P. Noviembre de 2002: <http://ambiental.uaslp.mx/eventos/foroconf/index.htm>

NAFTA Chapter 11 and the future. Gustavo Alanís-Ortega:
<http://www.cec.org/trio/stories/index.cfm?varlan=english&ed=9&ID=113>

NAFTA Investor "Rights", Corporate Dream, A Citizen Nightmare:
<http://www.essential.org/monitor/mm2001/01april/corp1.html>

Our Future Under the Multilateral Agreement on Investment. Citizen.org.:
http://www.citizen.org/trade/nafta/CH__11/articles.cfm?ID=5476

POSICIÓN DE GREENPEACE EN 1995:
<http://www.laneta.apc.org/emis/gpeace/guadalc.htm>

- RESPUESTAS SOCIALES ANTE LA INTEGRACIÓN: IMPACTOS SOCIOAMBIENTALES DEL TLCAN,
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México; Salazar H. y L.
Carlsen (2001):
http://www.rmalc.org.mx/tratados/tlcan/libro_impactos.htm
- SCGPC Solórzano, Carvajal, González, Pérez-Correa Abogados. En:
<http://www.solcarga.com.mx>
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT). Boletines:
<http://semarnat.gob.mx/slp/boletin/numero3/pedreira.html>
<http://www.semarnat.gob.mx/slp/boletin/numero4/pedreira/html>
- TALLERES DE UN DÍA DE DEBATE ABIERTO DE ALTO NIVEL SOBRE EL CAPÍTULO XI DEL TLCAN Y
EL MEDIO AMBIENTE. IISD (2002):
http://www.iisd.org/trade/ILSDWorkshop/default_es.htm
- THE GENERATION AND MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTES AND TRANSBOUNDARY
HAZARDOUS WASTE SHIPMENTS BETWEEN MEXICO, CANADA AND THE UNITED
STATES*, Marissa Jacott & Cyrus Reed (2001). 157 pp.:
www.cec.org/programs_projects/trade_environ_econ/pdfs/Cielp.pdf
- TLCAN: *DERECHOS PRIVADOS PROBLEMAS PÚBLICOS*. 2000. IISD:
http://www.iisd.org/trade/private_rights.htm
- WMI: *A CULTURE OF FRAUD AND DISHONESTY?* Rachel's Environment & Health Weekly
#556: http://www.rachel.org/bulletin/bulletin.cfm?Issue_ID=567
- WORLD BANK. INTERNATIONAL CENTER FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES:
<http://www.worldbank.org/ICSID>