

Medio ambiente y procuración ambiental: entrevista con el
Procurador Federal del Medio Ambiente,
maestro Antonio Azuela*

¿Por qué es importante la protección del Medio Ambiente, y sobre todo, en un país como México donde muchos consideran que hay otros problemas de mayor prioridad?

Yo creo que no es cuestión de poner en la balanza lo ambiental contra todo lo demás, hay momentos en que tienes el dilema de que sacrificas una cosa por otra. En realidad de lo que estamos hablando es de otro modelo de desarrollo; uno en el cual lo ambiental sea parte de las estrategias de desarrollo económico y social. Hay muchas actividades productivas que no tienen futuro sin una política ambiental. La pesca es un ejemplo: a los pescadores son a los primeros a quienes conviene un control de lo que están haciendo. Esto mismo es aplicable a la explotación de los recursos naturales en general.

Yo creo que el diseño de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) y las políticas ambientales, tal como existen en el momento actual, ya no pueden ser vistas como una restricción externa a las políticas de desarrollo económico político y social; más bien constituyen un complemento y apoyo. Esto es válido tanto para el pequeño pescador ribereño en Oaxaca, que está, por las condiciones que sean, depredando un recurso, hasta la gran empresa multinacional. O sea, al nivel de la competencia multinacional lo ambiental es un componente imprescindible.

Justamente hoy hablábamos de uno de los mecanismos del cumplimiento de la ley. Éste es el de la gran empresa en relación con sus proveedores. En la competencia internacional el hecho de ser una empresa sustentable es un punto a favor, desde la perspectiva de la mercadotecnia, de la eficiencia, etc. Es decir, la gran empresa necesita ser eficiente desde el punto de vista energético; pero eso y resolver sus problemas ambientales, es lo mismo.

Entonces, lo que estamos haciendo es introducir en la planeación gubernamental el tema ambiental, lo que equivale a reconocer que este tema es parte de las políticas de desarrollo. No es correcta, por lo tanto, la apreciación de que la inclusión de lo ambiental en el

* Entrevista realizada por José Luis Lezama el 9 de octubre de 1996.

sistema de programación imponga restricciones adicionales al desarrollo, aunque obviamente sigues teniendo casos en los que se te presenta el dilema.

Hay especialistas que sostienen que si los países pobres alcanzaran los niveles de consumo de los países ricos, los recursos naturales del planeta se agotarían en un plazo breve. ¿Cuál sería una posición justa además de sustentable en términos de aspiraciones entre países pobres y ricos?

Aquí hay una discusión en general muy polarizada, donde parece que lo que ganan unos lo pierden otros. Evidentemente sería muy bueno para el planeta que los países ricos consumieran mucho menos energía y emitieran mucho menos CO₂ y todo lo que está en la agenda internacional. Pero los países pobres, de cualquier modo no están en el umbral de tener esos niveles de consumo. El dilema en ese sentido es ficticio. México no está por triplicar sus emisiones, los mexicanos no estamos por triplicar nuestra planta vehicular de manera que empecemos a competir con Estados Unidos. Yo no sé hasta qué punto es un dilema real. Hay una cuestión muy ideológica, en donde lo ambiental es uno más de los temas de confrontación Norte-Sur, y en donde existen diversos puntos de conflicto. De cualquier manera, a los países pobres no les conviene seguir las mismas rutas y errores de los países ricos.

Hablando en particular de la contaminación y en concreto de la contaminación del aire en la ciudad de México, y aprovechando que tú tienes la perspectiva de todas las fuentes de contaminación, ¿cómo ubicarías la contaminación del aire en términos de prioridades con respecto a los otros tipos de contaminación? ¿Cuál es su importancia real?

Bueno, yo creo que el problema de la calidad del aire es grave en la ciudad de México; no se puede minimizar. Aunque no hayamos podido precisar los efectos sobre la salud a niveles que científicamente fueran satisfactorios, no se puede negar que es grave. Sin embargo, sí hay una construcción social que hace que aquello que llamamos opinión pública, sobredimensione el problema de la calidad del aire en la ciudad de México en relación con el conjunto de problemas ambientales del país.

El problema de la contaminación del agua en el plano nacional en su conjunto puede ser mucho más grave; en toda la valoración de

prioridades, es importante saber cuál es el criterio de evaluación. Pero el costo de limpiar nuestros ríos, tomando en cuenta el deterioro alcanzado, puede ser mucho más alto, técnica y económicamente, que lo que puede costar limpiar el aire de la ciudad de México o de las otras zonas metropolitanas.

La corrección del daño ambiental producido en el agua va a tomar mucho más tiempo que la del aire en la ciudad de México, porque tiene que ver con la manera como se han ampliado los servicios de agua potable en el resto país, y con un proceso de urbanización que incrementa mucho el consumo de agua, pero no reconoce los costos ambientales de ese consumo. Entonces, cada vez estamos contaminando más los ríos y cada vez que satisfacemos una necesidad social estamos, al mismo tiempo, agravando un problema ambiental porque no estamos asumiendo los costos del consumo de agua.

Finalmente hay una cuestión de valores en aquellos que calificamos como *lo más grave*. Tenemos que decir que unos grupos sociales aprecian más una cosa que otra. Voy a poner dos casos extremos: los daños a la salud provocados por la contaminación del agua y la pérdida de la biodiversidad resultado de las más de 500 mil hectáreas al año que perdemos de bosques y selvas. ¿Qué es más lamentable: un problema de salud pública actual o un problema de pérdida de recursos genéticos a futuro? ¡Y para siempre!, porque en este momento que se pierdan una docena de especies cada cierto tiempo, no significa un daño social inmediato; no sabemos, en verdad, el tamaño del daño que estamos produciendo con esas tasas de deforestación. Calcular el patrimonio nacional incluyendo el capital genético, es bastante difícil. Se nos dice que hay una riqueza inmensurable, que nadie sabe de qué tamaño es.

Ahí, entra un problema de valores, ¿qué aprecias más? Las necesidades de las futuras generaciones de mexicanos en relación con su capital genético (en estos momentos se expresan cosas que pueden parecer ridículas como “ésa es la única águila arpía de que se tiene conocimiento y está en un zoológico y posiblemente sea la única que se vea en México”), comparado con el daño actual, social, evidente, masivo de la contaminación del agua. En realidad lo que tienes es un dilema moral en donde la posibilidad de cuantificar el daño es muy difícil y la opinión pública mexicana está apostando por los problemas que son más evidentes, más visibles en la ciudad y en donde se genera la opinión pública. Se trata una vez más de la distorsión de la cultura de la ciudad de México en relación con los problemas nacionales.

En el plano de la acción gubernamental, ¿qué es lo que impide el poder limpiar el aire de la ciudad: ¿es un problema técnico, es un problema político, es un problema económico? ¿Cómo se combinan esos factores y qué es lo que más pesa en el caso de México?

Yo no sería capaz de dar un panorama general en donde pudiera sopesar diferentes factores, pero sí puedo señalar uno como muy contundente que es que cada año la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) tiene por lo menos 200 mil automóviles nuevos, entonces no importa cuánto ganes en la calidad de los combustibles y en la verificación vehicular mientras la cantidad siga aumentando, la proporción de las fuentes de contaminación atmosférica que representan los automóviles va a seguir creciendo.

Yo tengo la percepción de que hay dos fenómenos que no hemos analizado o que no tenemos un consenso entre los que nos interesamos en esto. Por un lado, las cuestiones más graves de la contaminación provocadas por industrias produce un daño más bien local, es decir, de lo que te tienes que preocupar en las emisiones industriales es de algunas cuantas plantas que están produciendo un daño a treinta colonias a la redonda, y que no te impacta en la calidad del aire de la ZMCM en su conjunto, sino que significan un problema de salud pública local. Entonces no es la zona metropolitana en su conjunto, es quizá más grave pero más localizado.

Otra cosa que no hemos analizado bien es el impacto de la desindustrialización en la ciudad de México y que seguramente tiene una influencia sobre las emisiones. Otro aspecto que no hemos calculado ha sido el impacto del ejercicio de la autoridad ambiental.

Antes de la creación de la procuraduría (y no es propaganda institucional, bueno a lo mejor sí lo es, pero es muy contundente) se hacían a nivel nacional mil visitas de inspección a industrias al año. Desde 1992 se hacen mil visitas al mes, o sea la posibilidad de que aparezca un inspector de la procuraduría en una planta aumentó por diez de un año a otro. La autoridad ambiental tiene una presencia ahora muy importante.

¿Y su capacidad técnica en términos de detectar los problemas de las fábricas?

Al menos en el Distrito Federal sí existe. Son gente que llevan muchos años trabajando en esto. Algunos son ingenieros ambientales o ingenieros químicos y yo hasta ahora no he percibido un problema

de falta de capacidad técnica, he percibido problemas quizá de arbitrariedad, de sanciones exageradas, pero rara vez (y aquí hablo por lo que me dicen las empresas porque yo no tengo capacidad para juzgarlos ni el tiempo para verificarlo) he percibido problemas de capacidad técnica. De muchas empresas he recibido comentarios de que hay buenos técnicos.

Una vez que identificas los problemas de contaminación del aire en este caso ¿qué obstáculos encuentras para que se cumplan las distintas normas que están vigentes?

Ésa es una pregunta muy difícil. Porque nosotros somos una autoridad con facultades legales muy amplias, es decir, nosotros podemos llegar a una planta y si se encuentran incumplimientos importantes se decreta la clausura en ese mismo momento, la capacidad coercitiva de la procuraduría es muy grande.

Si mides el desempeño de la procuraduría caso por caso, yo no he encontrado obstáculos importantes para imponer sanciones. Las presiones que he recibido para que trate bien a una empresa o a otra, desaparecieron a los dos meses cuando yo estuve a cargo, y cuando la gente se dio cuenta que los telefonazos de personajes importantes no cambiaban la posición. En la acción caso por caso no he sentido obstáculos, lo que pasa es que una cosa es poder ejercer actos coercitivos sobre una empresa y otra es que eso signifique un mejoramiento ambiental.

Ahora nos estamos tomando la medicina de la legislación de fines de los ochenta y nos la estamos tomando a fondo, pero no tenemos evidencias de que una acción coercitiva conduzca necesariamente a un mejoramiento ambiental. Es decir, estamos construyendo indicadores, para a partir de la información de la segunda visita que se le hace a una empresa, poder comparar cómo estaba la empresa en 1993 y cómo está ahora, dos años después.

Porque aplicar sanciones no es cumplir la ley, en el sentido sustantivo de cumplir los estándares ambientales que te marcan, aplicar las sanciones es simplemente actuar de manera consecuente con una norma jurídica, que te da las atribuciones de imponer esas sanciones.

Pero tú verificas para permitir de nuevo la apertura, lo cual significaría que sólo se autoriza la reapertura después de que la empresa sancionada se apege a las emisiones permitidas; si sólo se autorizan reaperturas en empresas limpias deberían disminuir las emisiones. ¿Es esto correcto?

Sí y hay muchísimos casos. Pero insisto, no tenemos buenos indicadores y

es que las empresas arreglan sus problemas relativamente pronto. Hay una gran cantidad de problemas en la industria, cuando uno entra a una industria y ve el catálogo de cosas que puede revisarle, vemos que hay muchísimas cosas que dependen del orden y limpieza de la empresa. El tema de los residuos peligrosos normalmente se traduce en un problema de contaminación del suelo, porque los tambos están con los residuos sin un firme de cemento, no están techados. Entonces, para una gran empresa el construir bien sus patios, techarlos, clasificar los residuos, simplemente el que cada tambo diga que contiene tal cosa, etc. Todo esto contribuye al cumplimiento de la ley y no implica grandes problemas económicos o técnicos, es una cosa de actuar ordenadamente.

Entonces hay un campo en el que la acción de la procuraduría sí produce un impacto pues levanta la clausura cuando ya se resolvió el problema. Lo que pasa es que hay otros problemas mucho más estructurales por los cuales puedes decir que cierta empresa habría que hacerla de nuevo o hay que cerrarla. Éste es el caso de las industrias químicas, fundidoras que tienen ochenta o cien años funcionando.

Pero ahí no llegan ustedes.
Claro que hemos llegado.

Entonces si dicen que llegan, algún pequeño progreso debería observarse, poco a poco, al ir limpiando esas empresas que contaminan.

Sí, yo tengo la percepción de que eso se está consiguiendo.

La otra cosa que no sé si conozcas es el Programa de Auditorías Ambientales ya que es muy interesante. En este caso la empresa se acerca voluntariamente y se contrata a un consultor supervisado por la procuraduría y se hace un estudio a fondo de todos y cada uno de los aspectos de la empresa. De ahí sale un plan de acción que se firma mediante un convenio, se garantiza por una fianza, donde la empresa dice: el filtro fulanita que hace falta en la planta tal se va a instalar en seis meses, los depósitos perenganos que están en tales condiciones se van a arreglar en dos meses. Entonces, sale un plan de acción que te hace pensar que si se cumple todo esto, a los tres o cuatro años ésta va a ser una empresa ejemplar. Y se ha dado. Acabamos de firmar convenios con siete petroquímicas de Pemex y el mes que viene firmamos todas las refinerías.

¿Tienen ustedes contacto con la comunidad científica a fin de darle mayor sustento a la toma de decisiones? ¿Cómo interviene este sector?

Sí. El contacto más intenso que hemos tenido ha sido en recursos naturales para determinar las causas de determinadas contingencias. Por ejemplo la mortandad de delfines en California, es de 300 delfines, varias docenas de ballenas, áreas marinas, etc. Para este caso, se convocó a un comité científico para determinar las causas de la mortandad con 18 instituciones de investigación colaborando con mucho entusiasmo para determinar las causas. Sí se trabaja una manera muy cercana con la comunidad científica.

¿Los problemas que ustedes identifican son los mismos de los que se ocupa la comunidad científica y de los que se preocupa la ciudadanía?

Sí. Hasta ahora ha habido puros acuerdos. El caso industrial más sonado es el del confinamiento de residuos peligrosos de Guadalcázar donde tienes una oposición local, sumada con una manifestación de Greenpeace en contra del confinamiento apoyándose en un discurso pseudocientífico. Entonces ahí convocamos al Instituto de Ingeniería de la UNAM, al Colegio de Ingenieros Civiles, a la Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y cada institución dio dictámenes. Entonces Greenpeace pidió que no fuera el Instituto de Ingeniería de la UNAM sino que fuera el Instituto de Geología, bueno se invitó entonces al Instituto de Geología y también dio dictámenes favorables.

Hasta ahora todo el contacto que hemos tenido con la comunidad científica ha sido favorable. Por otro lado, nos cuidamos mucho de no presionar a los científicos porque yo creo que ellos tienen derecho a dudar. En cambio nosotros no tenemos derecho a dudar, nosotros tenemos la responsabilidad de decir hasta donde llega mi sentido común y con la información que tengo; la versión correcta es ésta.

No puedo forzar a la comunidad científica a que asuma las responsabilidades que tiene que asumir el poder público.

Eso en cuanto a las decisiones, pero en cuanto a la identificación de los problemas y sus causas...

Pero es que hasta ahora no se han presentado diferencias significativas. Acuérdate que con la Profepa no estamos hablando de los diagnósticos generales. Ésos le tocan al Instituto Nacional de Ecología, a la Procuraduría le toca aplicar la ley. Y eso significa que tienes que tomar decisiones mientras la comunidad científica todavía está discutiendo.

Hasta ahora no nos hemos enfrentado; los científicos han aportado elementos que nos han servido para fundamentar las decisiones. Pero no es difícil que el día de mañana un científico diga una cosa y otro científico diga lo contrario y tenemos que tomar una decisión. Yo creo que la politización de la ciencia mexicana es un tema nuevo a partir de que está involucrada en los temas ambientales, pues existía una burocracia con técnicos que por sí sola determinaba o utilizaba ciertas bases científicas para tomar sus decisiones, pero sin convocar a las instituciones académicas como tales, pues el mundo de la academia y el mundo de la gestión ambiental estaban completamente separados. Pero cuando tu convocas a un geólogo a que se pronuncie sobre un asunto que está cuestionado desde el punto de vista social, por una movilización o por una organización ecologista de mucho prestigio, pues lo estás metiendo en un problema. ¿A cambio de qué va a estar trabajando para dar su punto de vista?, porque ese punto de vista tiene una utilización política.

Al gobierno le da legitimidad pero también le puede dar legitimidad a la movilización contraria. Entonces, la ciencia ya no puede escaparse de su politización.

Si nos ponemos en términos de una política propositiva, correctiva, aparte de las medidas de aplicación de la normatividad, ¿qué otros elementos añadirías de una manera general, a una política contra la contaminación del aire en la ciudad de México, en términos preventivos?

Instrumentos económicos. Es decir, que te salga más barato cumplir con la ley que no cumplirla. Pero eso implica intervenciones en el mercado, implica, por ejemplo, encarecer la gasolina. Tiene que ser una combinación de una serie de medidas que vayan desde el transporte público hasta el transporte privado, campañas educativas que todavía no son suficientes. Es decir, necesitas recurrir a una gran variedad de instrumentos y los que menos se han explorado han sido los instrumentos económicos, porque quien contamina todavía no externaliza los costos de lo que está haciendo.

Para eso necesitas una cultura pública donde el medio ambiente sea visto como un bien público que tú usas y que debes pagar por usarlo.