

Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar*

Vicente Ugalde**

En este artículo se examina el caso del confinamiento controlado de desechos peligrosos de Guadalcázar, San Luis Potosí, a la luz del enfoque de las relaciones intergubernamentales. El objetivo del trabajo es explorar las implicaciones que la distribución de competencias legales en materia ambiental, así como los asentamientos humanos entre los tres órdenes de gobierno, tuvieron en el resultado de la iniciativa para establecer el basurero tóxico. En el marco de ese enfoque, se adiciona al análisis jurídico una revisión de factores no exclusivamente legales, que al influir en la actitud del personal gubernamental implicado afectaron el resultado del caso.

Palabra clave: intergubernamentales, residuos, Guadalcázar, municipio, ambiental.

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2001.

Fecha de aceptación: 11 de julio de 2001.

Una empresa de capital extranjero, Metalclad, compró, como parte de los activos de una empresa mexicana, los permisos federal y estatal para la instalación de un confinamiento de residuos peligrosos en el predio conocido como La Pedrera ubicado en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí. Al hacerlo adquirió un conflictivo pasivo consistente en 20 500 toneladas de desechos peligrosos que habían sido depositadas inadecuadamente en una instalación que las propias autoridades federales denominaron "estación de transferencia". Metalclad no adquirió en esa transacción una tercera autorización, que era necesaria para echar a andar el confinamiento y que debía ser otorgada por la autoridad municipal. Ello desencadenó una dilatada confrontación, tanto en tribunales como en medios impresos de comunicación, entre las partes en pugna, y finalmente desembocó en una parálisis consistente en que el confinamiento no entrara en operaciones. El conflicto dio lugar a que Metalclad instaurara un mecanismo de resolución de controversias en materia de inversión de

* Este artículo es una versión abreviada y revisada de la tesis *La gestión ambiental en el ámbito municipal: dos estudios de caso*, presentada por el autor en la maestría en Estudios Urbanos de El Colegio de México. El autor agradece los comentarios y sugerencias de la profesora Martha Scheingart de El Colegio de México

** Alumno del primer año de doctorado en la Universidad París 2. Correo electrónico: vicente.ugalde@wanadoo.fr

acuerdo con el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para dictaminar sobre la pugna entre la empresa y el gobierno de México, fallo que finalmente condenó a éste a pagar una indemnización a la empresa estadounidense.

En el presente artículo se presenta y examina el caso de Guadalcázar por ser un ejemplo útil para ilustrar cómo el diseño de la distribución de competencias legales, así como la actuación de unidades de los tres órdenes de gobierno, constituyen variables que condicionan el resultado de una iniciativa en materia ambiental. El artículo pretende justamente explorar el desarrollo del caso apoyándose en el enfoque de la ciencia política y de la administración pública conocido como relaciones intergubernamentales (RIG en lo sucesivo). La intención es abordar un estudio jurídico formal de las unidades gubernamentales implicadas y, en la medida de lo posible, revisar su aspecto dinámico, es decir, el proceso de su actuación, para finalmente articular una explicación del resultado del caso.

Ciertamente el caso de Guadalcázar puede abordarse desde diferentes enfoques. Por una parte, el hecho de la participación de agentes gubernamentales de dos países ha merecido su estudio mediante análisis propios del campo de las relaciones internacionales (Borja, 2000). Asimismo, la interacción que en su desarrollo despliegan tanto agentes de diferentes órdenes de gobierno, como del sector privado y de la sociedad civil, sugieren acudir al concepto de "governance".¹ Sin embargo, la relevancia del elemento legal en problemática propia del caso, así como la actuación que en estos procesos desempeñaron las diferentes unidades gubernamentales involucradas, sugieren que para su comprensión se recurra a un análisis jurídico bajo el enfoque de las RIG.

Se presume entonces que el resultado del proyecto implícito en nuestro caso obedece a que la legislación vigente suponía acciones coordinadas entre las unidades gubernamentales, sin prever soluciones para aquellas ocasiones en que se presentaran actitudes no cooperativas. Guiado por el enfoque de las RIG, nuestro análisis revisa la

¹ El concepto de "governance" (término del idioma inglés) obedece a la constatación de la creciente participación del sector privado en la acción pública, y apunta hacia la necesidad de coordinación de estos agentes (Kooiman, 1993: 2). O bien, como advierte Le Galès (1995: 60), el concepto de "gouvernance" (término del idioma francés que hace referencia a la misma noción) permite reconocer la fragmentación e incoherencia de la acción de los agentes públicos y privados, y sugiere poner el acento sobre formas de coordinación horizontal y vertical de la acción pública.

distribución de competencias legales y la no cooperación intergubernamental para explicar el resultado del caso. Esto obedece a que, luego de una aproximación intuitiva, éstos parecen ser los principales factores explicativos de su desenlace. Asimismo, el hecho de recurrir al enfoque de las RIG se apoya en que la cuestión de los desechos tóxicos es en esencia y fundamentalmente un asunto de relaciones intergubernamentales (Wright, 1997: 537).

Se cuestiona entonces si el resultado de una política de establecimiento de un confinamiento de desechos peligrosos puede mejorarse sin que cambien las características fundamentales del sistema de distribución de competencias legales. Si ello no fuera posible, habría que saber en qué sentido debe cambiar este sistema, o bien, si el modelo de distribución de atribuciones fuera adecuado, habría que determinar qué es lo que debe cambiar.

El trabajo comprende tres partes. En la primera de ellas se expone a grandes rasgos un bosquejo del enfoque de las relaciones intergubernamentales y se destacan los aspectos de éste que convienen a nuestro análisis. En la segunda se describe cómo el caso de Guadalcazar devino en conflicto intergubernamental; y en la tercera se propone, mediante el análisis jurídico formal de la legislación aplicada, así como de una revisión de las RIG observadas, una explicación del resultado del caso de estudio.

El enfoque de las relaciones intergubernamentales

Se presume que la expresión “relaciones intergubernamentales” comenzó a ser utilizada en los años treinta, particularmente en el marco de la política del *New Deal* impulsada por el entonces presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt. No se conoce con precisión el origen de esta expresión, ni existe hasta la fecha una definición formal, sin embargo su utilización cotidiana se ha extendido como concepto referente a aspectos de la práctica intergubernamental, y ha dado lugar, principalmente entre autores estadounidenses, a una extensa bibliografía. A uno de esos autores, William Anderson, se debe la noción más influyente de las RIG. Estudió el sistema federal estadounidense mediante el examen de la interacción oficial de los funcionarios de los diferentes poderes y jerarquías de gobierno, y propuso en 1960 una definición de las relaciones intergubernamentales según la cual éstas constituyen un importante cuerpo de actividades o interac-

ciones que ocurren entre unidades de gobierno de todo tipo y rango en el sistema federal (Anderson, 1960: 3).² Posteriormente aparecieron, en 1964, *American Intergovernmental Relations*, de W. Brooke Graves, y en la siguiente década, el estudio que es considerado la obra básica de este campo, *Understanding Intergovernmental Relations*, de Deil S. Wright (Shafritz y Hyde, 1999: 928).³ El término también fue adoptado en la nomenclatura gubernamental de Estados Unidos, como se constata con la creación, en 1953, de la Comisión de Relaciones Intergubernamentales del Congreso, y luego con la de un gran número de organismos, como por ejemplo la influyente Comisión Consultiva de Relaciones Intergubernamentales (ACIR por sus siglas en inglés).

La noción de RIG se ha convertido en lugar común entre quienes estudian la naturaleza de las negociaciones e interacciones de los tres órdenes de gobierno. Su utilidad radica en que va más allá del análisis de las estructuras legales y se constituye en un enfoque que privilegia el estudio de organizaciones, conductas y pautas (Agranoff, 1997: 129). Así, por mencionar algunos ejemplos, el enfoque ha sido utilizado para analizar diversos aspectos del gobierno, como la ejecución de programas gubernamentales (Rosenthal, 1984), o bien para estudiar el desempeño de organismos intergubernamentales en áreas metropolitanas (Agranoff, 1985). La proliferación y diversificación de estos estudios ha llevado a algunos autores a pensar en la emergencia de un área de la administración pública y la ciencia política que, derivada de las RIG, se enfoque en el carácter intergubernamental de la gerencia, el *intergovernmental management* (Wright, 1990; Agranoff, 1997; Marando y Florestano, 1999). El hecho es que el desarrollo de la bibliografía de las RIG, aunque no cancela la discusión sobre su consolidación como campo de estudio, constata la utilidad de esta

² En cuanto a la expresión "unidad gubernamental", según Deil S. Wright (1997: 73) la Oficina del Censo de Estados Unidos la ha definido como "... una entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquiera otra unidad gubernamental." De esta manera, si suscribimos la interpretación y uso que este autor hace de la definición, podremos afirmar que en México el gobierno federal es una unidad gubernamental, que existen 31 unidades gubernamentales estatales y una del Distrito Federal y asimismo, que hay 2 427 unidades gubernamentales municipales (esta última cifra está referida al número de municipios registrados en el país de acuerdo con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación).

³ Para una descripción más detallada del origen de la noción "relaciones intergubernamentales" véase el capítulo primero de *Understanding Intergovernmental Relations*, de Deil S. Wright.

noción como enfoque para el estudio del funcionamiento de las administraciones públicas en los sistemas federales.

El enfoque de las RIG en los estudios mexicanos

Aunque el enfoque de las RIG se ha extendido de manera considerable en la ciencia política estadounidense, en los estudios sobre la administración pública de México se utiliza sólo marginalmente, debido, entre otras razones, a que en el periodo en el cual se desarrolló, su uso resultaba poco atractivo dado el férreo centralismo que operaba al diseñar políticas y ponerlas en curso. Como señala un estudio reciente sobre la descentralización en México, salvo los trabajos pioneros de Graham (1971) y de Fagen y Tuohy (1972), poco se había estudiado la relación entre el centro y los gobiernos locales en México, pues en los últimos 60 años la centralización había vuelto muy estables este tipo de relaciones (Rodríguez; 1999: 60). Este exacerbado centralismo constituyó un obstáculo para la adopción del enfoque no sólo en México, sino en el resto de América Latina (Méndez, 1997: 9). Además, para cualquier interesado en analizar los procesos que implicaran relaciones intergubernamentales era casi imposible penetrar en la dinámica misma de la toma de decisiones de los titulares de las unidades gubernamentales.

De esta manera, el análisis desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales en México no ha experimentado un empuje que permita considerarlo como un cuerpo identificable de estudios. Desde años recientes, sin embargo, el tema ha ido cobrando un interés creciente. Sea a propósito del estudio del sistema federal o de los gobiernos locales, han aparecido interesantes trabajos que destacan la importancia de la coordinación intergubernamental (Ortega, 1988; Martínez, 1992; Rowland, 1999). Otros, al abordar el estudio de las políticas públicas a partir de uno de los tres órdenes de gobierno (federación, estados, municipios), hacen referencia a los problemas de la coordinación intergubernamental o de la concurrencia de los órdenes de gobierno sobre alguna política sectorial o tema específico; o bien, es posible encontrar formulaciones sobre políticas de la planeación, la coordinación fiscal o la política educativa en los que se han delineado rasgos distintivos de las relaciones intergubernamentales en México (Aguilar, 1996; Cabrero, 1998; Merino, 1994; Pardo, 1998). Finalmente, a propósito de la publicación en México de *Para*

entender las relaciones intergubernamentales de Wright, José Luis Méndez (1997) discute sobre la existencia de la concurrencia, coordinación y relaciones intergubernamentales en México “aun cuando limitadas y por lo tanto no sujetas a toda la extensión del término que le otorga Wright”.

El aspecto metajurídico de las relaciones intergubernamentales

Si bien es cierto que el enfoque surgió a propósito del sistema estadounidense, se puede aplicar para el análisis de otros, como el mexicano, en tanto sistema federal.⁴ La literatura sobre las RIG ofrece un considerable instrumental de conceptos, aplicaciones y observaciones, del que nos podemos valer para el examen de estudios de caso. Para el de Guadalcázar, el análisis jurídico es complementado por algunos instrumentos conceptuales y sugerencias basadas principalmente en el trabajo de Deil Wright.

En la caracterización que Wright hace de las RIG se revela que este enfoque dirige su atención a fenómenos particulares de la acción del gobierno, como el desempeño de las unidades gubernamentales, de las agencias y del personal que labora en éstas dentro del sistema federal.⁵ El enfoque privilegia el análisis de la cooperación y rivalidades del personal gubernamental a propósito de acciones intergubernamentales dirigidas a un objetivo común. Así, la importancia que el

⁴ Una interesante formulación a este respecto ha sido planteada por Hopkins (1990). Este autor utiliza la noción de RIG como un medio para comparar el federalismo mexicano con el estadounidense.

⁵ La caracterización consiste en cinco rasgos. El primero se vincula con el hecho de que las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre la esfera nacional y la municipal, entre la estatal y la municipal o entre las distintas unidades de gobierno municipal. El segundo rasgo se refiere al elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Un tercer rasgo de las RIG es el relativo a que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista, al grado de que las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG consiste en conseguir que los asuntos salgan adelante, lo que se logra valiéndose de diferentes mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. Según el cuarto rasgo, todos los funcionarios públicos son, al menos en potencia, participantes en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. El quinto se refiere a que las relaciones intergubernamentales se caracterizan por sus elementos políticos, es decir, por su vinculación con las políticas públicas (Wright, 1997: 71-87).

enfoque presta al elemento humano, en tanto aspecto central de la acción del gobierno, lo convierte en un referente conceptual útil para explicar algunas experiencias que el análisis jurídico no logra esclarecer por sí solo.

Wright se refiere a la coexistencia del conflicto y la cooperación en las RIG. En este sentido, el autor destaca el papel de los mediadores, quienes gracias a su conocimiento de los códigos y hábitos de las unidades gubernamentales favorecen la negociación entre éstas. Así, dada la importancia cada vez mayor de los tribunales en la configuración de las RIG (Wright, 1997: 615), y especialmente en el arbitraje de disputas intergubernamentales en materia de gestión ambiental (Wise y O'Leary, 1997), los mediadores y sus estrategias conciliadoras representan una vía alternativa para la resolución de conflictos entre jerarquías de gobierno. En el caso de Guadalcázar, se verá por un lado el papel de los tribunales como modeladores de las RIG y, por otro, el alcance de las iniciativas de mediación.

Desde luego, no se pretende abordar todos los aspectos del enfoque de las RIG, más bien buscamos subrayar la importancia del elemento humano, en tanto factor clave de éstas. Nuestro análisis se enfoca hacia el comportamiento del personal de las unidades gubernamentales y su desempeño cooperativo, lo que obliga a considerar cuáles son, o pueden ser, los incentivos para que se actúe de una manera específica. En este tema Wright (1997: 353) otorga especial importancia a las imágenes que tienen los actores gubernamentales de sus respectivos interlocutores. Para el autor, tal mecanismo de percepciones cruzadas supone implicaciones relevantes, como la fricción, la hostilidad y la negociación. De este modo, la exploración de ese juego de imágenes puede aportar una serie de explicaciones en torno al desarrollo de situaciones conflictivas o cooperativas. Nuestro análisis en el caso de Guadalcázar no va hasta ese punto, sino que para la construcción de una explicación de los comportamientos de los actores gubernamentales, se presume que intereses de naturaleza económica o bien política modelan la actuación del personal de las unidades gubernamentales incentivando o inhibiendo la cooperación y, en consecuencia, influyendo en el resultado de la iniciativa para establecer un confinamiento de desechos peligrosos con intervención de la iniciativa privada.

Los tipos de relaciones intergubernamentales

Wright sugiere una tipología de modelos simplificados de las RIG. Cada modelo supone un tipo de autoridad y refiere una forma de relación intergubernamental: el modelo de autoridad coordinada, que supone una relación de autonomía entre las autoridades nacional y estatal; el modelo dominante o de autoridad inclusiva, caracterizado por una relación jerárquica de dependencia; y el modelo de autoridad igual o superpuesta, que implica relaciones de negociación (Wright, 1997: 104).

El modelo de autoridad coordinada se caracteriza por la clara determinación de competencias de las autoridades nacionales y las estatales, siendo ambas independientes y autónomas. Aquí, el gobierno municipal depende del estatal. En este sentido, aunque las realidades y complejidades del gobierno en México suponen en su mayoría otro tipo de RIG, se puede decir que la organización constitucional de la federación mexicana supone una forma de RIG que sigue este modelo. Por otra parte, el modelo de autoridad inclusiva se refiere a un sistema centralizado donde las autoridades estatales y municipales guardan relaciones que predominantemente son de subordinación respecto a las autoridades nacionales. La gran mayoría de los observadores considera que este modelo RIG ha sido el más común en el sistema mexicano (Rodríguez, 1999: 56). El tercer modelo, el de autoridad superpuesta, supone áreas de actividades gubernamentales que incluyen funcionarios de tres órdenes de gobierno, pero también pequeñas áreas donde cada orden de gobierno tiene autonomía. Este modelo es, en opinión de Wright, el que mejor se adapta a la propensión a la disputa, propia de las RIG contemporáneas en Estados Unidos. Por ello supone relaciones que parten principalmente de la negociación.

Por supuesto, como lo reconoce el propio Wright (1997: 104), estos modelos tienen serias limitaciones para mostrar todo lo complejo de la realidad gubernamental. Sin embargo esta tipología puede ser útil para nuestro caso, pues consideramos que el sistema de distribución de competencias de la legislación aplicada fue ideado para el tipo de RIG de autoridad superpuesta. Asimismo, el comportamiento de los actores, especialmente de quienes apoyaban el establecimiento del confinamiento, hace pensar que su actuación seguía la lógica de un modelo de RIG dependientes propio de una estructura de autoridad jerárquica.

El caso de Guadalcázar: la polarización, conflicto y parálisis

Dado que el caso revela una polarización que no incluye exclusivamente a los agentes gubernamentales, conviene examinar el caso destacando la actuación de las diferentes instancias gubernamentales involucradas sin dejar de lado otras facetas del conflicto. Se insistirá sobre el desarrollo de las tensiones entre los agentes gubernamentales en virtud de que para este análisis interesa la coordinación vertical entre unidades de las tres jerarquías de gobierno, es decir, federación, estado y municipio.

En el valle denominado La Pedrera, municipio de Guadalcázar, se encuentra un predio de 814 hectáreas perteneciente a la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales, S. A. de C. V. (en adelante Coterin). Entre 1989 y 1991 esta empresa depositó en el predio referido 20 500 toneladas de desechos peligrosos; realizó esta acción sin contar con las autorizaciones legales que establecía la reglamentación en materia ambiental.

En relación con la participación de instancias del gobierno federal, en octubre de 1990 la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación de la Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en adelante Sedue) autorizó a Coterin para operar una estación de transferencia de desechos peligrosos.⁶ Dicha autorización se otorgó en tanto la misma secretaría evaluaba la expedición del permiso federal para que la empresa estableciera un confinamiento controlado (Profepa, 1995).⁷ Como la disposición de los residuos había sido inadecuada, el 25 de septiembre de 1991 la Sedue clausuró las instalaciones de dicha estación de

⁶ Esta dependencia había autorizado en agosto de 1990 la realización de un Proyecto Ejecutivo para un Confinamiento Controlado, autorización que presuponía la idoneidad de las características geohidrológicas y de ubicación del predio. Sin embargo el fundamento de esa idoneidad es controvertible toda vez que la "Manifestación de Impacto Ambiental del Confinamiento" se presentó hasta el 7 de octubre de 1991.

⁷ Aunque se trata de un mismo predio, la estación de transferencia y el confinamiento controlado son dos instalaciones, y por lo tanto dos figuras diferentes. Mientras el confinamiento se destina a la disposición permanente de residuos, la estación de transferencia, por su denominación, hace suponer que sólo los almacena temporalmente. El Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos, publicado el 25 de noviembre de 1988 en el *Diario Oficial de la Federación* se refiere en su artículo 3o. al confinamiento controlado como "la obra de ingeniería para la disposición final de residuos peligrosos, que garanticen su aislamiento definitivo"; mientras que, como no hace referencia alguna a la estación de transferencia, la legalidad del acto de su autorización es cuestionable.

transferencia. No obstante, en agosto de 1993 el Instituto Nacional de Ecología (INE en lo sucesivo) otorgó a Coterin la autorización para operar el confinamiento controlado de desechos peligrosos en La Pedrera. La Procuraduría Federal del Medio Ambiente (en adelante Profepa) reconoce que esta autorización se dio a sabiendas de que los desechos habían sido depositados con anterioridad y en forma inadecuada (Profepa, 1995), lo cual puede interpretarse como un acto en el que la autoridad, en lugar de penalizar al transgresor de la ley, lo recompensa.

Los órganos de la administración pública federal en materia ambiental que tuvieron injerencia en el caso de Guadalcázar, así como sus marcos legales, han experimentado algunos cambios. Antes de los primeros años de la década de los ochenta, la dependencia encargada de aplicar la incipiente legislación en la materia—la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971—era la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. En 1982 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se creó la Sedue, dependencia encargada de la política ambiental por medio de una Subsecretaría de Ecología. Durante ese periodo, el marco que regulaba la política en la materia era la Ley Federal de Protección del Ambiente de 1982. Luego, en 1988, fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), de la cual se derivaron algunos reglamentos, un cierto número de Normas Oficiales Mexicanas y otros ordenamientos. Asimismo existía un marco legal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, que para el caso del establecimiento de instalaciones de desechos peligrosos complementaba el marco jurídico aplicable. De hecho, durante esa época, éste fue el marco legal que colocó a Coterin ante la necesidad de tramitar autorizaciones ante los tres órdenes de gobierno. Posteriormente, el Decreto del 25 de mayo de 1992 desapareció a la Sedue y creó la Secretaría de Desarrollo Social (en lo sucesivo Sedesol) y con ésta al Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente. Más tarde, con el inicio de la administración de Ernesto Zedillo en diciembre de 1994, se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en adelante Semarnap) y se pasó a su estructura administrativa tanto al INE como a la Profepa. Finalmente, en diciembre de 1996 la LGEEPA fue objeto de una reforma en la que se buscaba subsanar algunas de las deficiencias del marco legal previo.

Por lo que concierne al gobierno del estado, en mayo de 1993 la administración encabezada por Teófilo Torres Corzo otorgó la licencia de uso del suelo para el confinamiento. Días después, una nueva administración estatal entró en funciones. El nuevo gobernador Sánchez Unzueta no sólo heredaba el problema de la inadecuada disposición de desechos en la estación de transferencia, sino que además asumía la tarea de gobernar un estado que hacía tiempo no conocía la estabilidad política. La dinámica política estatal se convulsionó dos años atrás cuando en octubre de 1991 el entonces gobernador constitucional Fausto Zapata Loredó abandonó su cargo a quince días de haberlo asumido debido a la resistencia civil dirigida por el activista opositor Salvador Nava Martínez.⁸ Al efímero gobierno de Zapata Loredó siguieron dos administraciones interinas encabezadas por Gonzalo Martínez Corbalá y Teófilo Torres Corzo (este último apenas duró siete meses en el encargo y otorgó la licencia de uso del suelo para el confinamiento). Así pues, la administración de Sánchez Unzueta debió emprender la tarea de fortalecer las instituciones locales entonces debilitadas por la inestabilidad política de su pasado reciente y se vio precisada a conducirse cuidadosamente respecto a la emergencia de conflictos sociales.

En septiembre de 1993 fue adquirido 94% de las acciones de Coterrin por Metalclad Corporation Ecosistemas del Potosí, S. A. de C. V.⁹ Metalclad es una empresa estadounidense fundada en 1933 cuya actividad preponderante y casi exclusiva ha sido el procesamiento de asbestos. Tiene el principal asiento de sus negocios en Los Ángeles, California, y desde 1990 realiza operaciones en México. A partir de su incorporación en el caso del confinamiento, se desencadenó una importante movilización por parte de los actores involucrados en el conflicto. Cada uno de ellos desarrolló sus estrategias y puso en marcha diferentes acciones. La propia empresa, como primera acción, reconoció el riesgo que representaban los residuos dispuestos en la estación de transferencia y mostró su disposición para realizar su tratamiento.¹⁰ Esta actitud, sin embargo, suponía el inmediato otorgamiento de la autorización municipal.

⁸ Para una revisión del conflicto político en San Luis Potosí por motivo de la elección de gobernador de 1991, véase Calvillo (1999).

⁹ Escrito núm. ESP-94-001 de fecha 17 de marzo de 1994 de Grant S. Kesler, presidente de Metalclad, al ingeniero José Luis Calderón, subprocurador de la Profepa.

¹⁰ Esta actitud por parte de Metalclad es descrita por Eduardo López Farfán (1999: 395) y se corrobora por el escrito de fecha 17 de marzo de 1994 mencionado en la nota precedente.

Las acciones de algunos funcionarios federales sugieren cierta preferencia hacia la instalación y funcionamiento del confinamiento. Por un lado, Metalclad les proporcionaba la oportunidad de terminar con el riesgo que representaba la estación de transferencia. Por otra parte, ello significaba la ocasión para ampliar la capacidad de tratamiento y disposición de residuos (solamente se encuentran en operación las instalaciones de la empresa Residuos Industriales Multiquim, S. A. en el municipio de Mina, Nuevo León).

En marzo de 1994 Metalclad solicitó autorización a la Profepa para realizar una auditoría ambiental en La Pedrera. Con esta acción, la empresa pretendía identificar detalladamente los riesgos para el ambiente originados por los desechos, así como llevar a efecto las medidas necesarias para la remediación.¹¹ La Profepa autorizó la auditoría en mayo siguiente, y para llevarla a cabo, la empresa empleó a un grupo de firmas especializadas que trabajó bajo la coordinación de la Corporación Radián, S. A. de C. V., mientras que la supervisión fue encargada a la empresa Consultores Técnicos en Impacto Ambiental. En esa época la normatividad sobre la auditoría, en tanto sistema de autofiscalización en materia ambiental, prácticamente no existía. No se regulaba la capacidad de los sujetos fiscalizadores y se dejaba a la empresa la libertad de convenir sobre los procedimientos y métodos empleados. Como resultado de la auditoría, la Profepa reconoció que las instalaciones de la estación de transferencia incumplían dieciocho normas ambientales, pero también mencionó que no existían efectos negativos en la salud de la población y que el terreno cumplía con los requisitos de normatividad ambiental para la construcción del confinamiento.

Por su parte, el Ayuntamiento de Guadalcázar y las organizaciones no gubernamentales Greenpeace de México y Pro San Luis Ecológico convocaron a un grupo de especialistas para que elaborara el "Dictamen Ciudadano a la Auditoría Ambiental de la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio La Pedrera, Guadalcázar, San Luis Potosí", que se dio a conocer en junio de 1995. El dictamen señalaba que la reapertura de la estación de transferencia y la construcción del confinamiento constituían una grave amenaza al ambiente y a la salud pública, por lo que debían impedirse. Este dictamen suscitó a su vez una respuesta del INE y de la Profepa, deno-

¹¹ Escrito de fecha 17 de marzo de 1994 de Grant S. Kesler.

minada "Comentarios al dictamen ciudadano". Se trataba de un documento que presentaba algunas de las opiniones originadas en un proceso de consulta técnica que estas dependencias habían organizado. Más tarde, en noviembre de 1995, el INE y la Profepa resolvieron suscribir con Coterin un "Convenio de Concertación". A partir de entonces se desataron manifestaciones más abiertas del conflicto social e intergubernamental de Guadalcázar.¹²

El Convenio de Concertación tenía por objeto establecer el compromiso, por parte de la empresa, de llevar a cabo las labores preventivas y correctivas que de acuerdo con la auditoría ambiental eran necesarias en la estación de transferencia. El convenio incluía planes de acción y de remediación y estipulaba que Coterin realizaría las obras previstas en dichos planes en un plazo de tres años. De igual forma, la empresa se comprometía a llevar a cabo operaciones comerciales durante cinco años, mismas que se realizarían en forma simultánea a las acciones de corrección de los daños ocasionados por la estación de transferencia. Este último plazo podría ampliarse luego de una revisión de la operación y funcionamiento del confinamiento a cargo de las partes incluidas en el convenio.¹³

Antes de la publicación del convenio, las muestras de inconformidad hacia el confinamiento adquirieron mayores dimensiones. En septiembre, opositores a Coterin realizaron un bloqueo en la carretera federal 57 en el tramo entre San Luis Potosí y Saltillo. Posteriormente, en noviembre, diversas organizaciones políticas convocadas por Pro San Luis Ecológico se aglutinaron en el Frente para la Defensa de Guadalcázar con la intención de impedir la apertura del confinamiento y exigir la remediación del lugar. Integraron este movimiento los dirigentes estatales de los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, así como los representantes de las organizaciones Frente Cívico Potosino, Frente Cívico de Cerritos, y miembros del Centro Potosino de Derechos Humanos, de la agrupación Mujeres en Lucha por la Democracia y de Greenpeace de México.

Al difundirse la noticia del convenio, el rechazo que se había manifestado en forma intermitente y poco organizada comenzó a mos-

¹² En lo que concierne al "Convenio de Concertación", se hace referencia a Coterin y no a Metalclad dado que fue la persona moral denominada Coterin quien lo suscribió y quien era titular de las autorizaciones federal y estatal.

¹³ Una transcripción del Convenio apareció en *Diario Pulso de San Luis Potosí*, 30 de noviembre de 1995.

trar expresiones más estructuradas. El 26 de noviembre el gobernador del estado presidió una reunión extraordinaria del Cabildo de Guadalcázar en la que se acordó no otorgar la licencia de construcción, requisito necesario para la apertura del confinamiento. En la sesión, a la cual fue acompañado por una comisión plural de diputados del Congreso del Estado, el gobernador denunció que había sido objeto de presiones por parte de senadores y representantes (diputados) estadounidenses.¹⁴ En los días subsecuentes otros actores, principalmente de la sociedad local, fueron expresando su oposición ante el Convenio de Concertación. Así lo hicieron el presidente de la Comisión de Ecología del Congreso del Estado, diputado por el opositor Nava Partido Político; el líder estatal de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) en el estado, y el dirigente de Industriales Potosinos, A. C. Ante estas reacciones las autoridades federales se pronunciaron en defensa del convenio.

Por su parte, la agrupación Pro San Luis Ecológico, además de pedir al gobierno estatal que revocara la licencia de uso del suelo, anunció movilizaciones civiles para evitar que funcionara el confinamiento. Grenepeace de México propuso que se pactara un nuevo convenio de remediación y acusó a las autoridades ambientales de la federación de haber cedido ante las presiones que el embajador de Estados Unidos en México y un congresista de ese país habían hecho mediante cartas al presidente de la República y a la titular de Semarnap.¹⁵

El despliegue de reacciones ante la firma y publicación del convenio no terminó con la exposición de posturas. La disputa intergubernamental entró en una fase contencioso administrativa cuando el Ayuntamiento de Guadalcázar interpuso una denuncia popular y un recurso de inconformidad en contra de la celebración del convenio.¹⁶

¹⁴ *La Jornada*, y *Diario Pulso de San Luis Potosí* del 27 de noviembre de 1995.

¹⁵ La presión internacional sobre las autoridades federales se infiere sobre todo de la carta del senador estadounidense Paul Simon dirigida al presidente Zedillo con fecha 11 de agosto de 1995 y la del embajador James Jones a la secretaria Carabias de fecha 2 de ese mismo mes. Estas cartas aparecieron en el *Diario Pulso de San Luis Potosí* el 30 de noviembre del mismo año.

¹⁶ El artículo 189 de la LGEEPA establece la figura jurídica de la denuncia popular cuando dice: "Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante las autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico...".

La autoridad dio trámite a la denuncia popular, en tanto que el recurso de inconformidad se desechó días después, en diciembre de 1995. Con motivo de la determinación de la autoridad de desechar un recurso de reconsideración posterior, en enero de 1996 el Ayuntamiento promovió un juicio de amparo. Con esto, el conflicto intergubernamental pasaba de la jurisdicción administrativa a la judicial. En febrero siguiente la autoridad judicial decretó la resolución incidental concediendo la suspensión definitiva del acto reclamado, lo que se tradujo en impedir la ejecución del Convenio de Concertación y en consecuencia imposibilitar a la empresa para realizar operaciones comerciales. El resultado de este procedimiento judicial no significaría la cancelación de la disputa intergubernamental; de hecho, éste no versaba sobre el ámbito de competencias entre los órdenes de gobierno sino sobre la legalidad del Convenio de Concertación.

Independientemente de su desenlace, la dilación del procedimiento judicial, así como la cada vez más remota posibilidad de llegar a un acuerdo para el inicio de las operaciones del confinamiento provocaron que la empresa modificara la estrategia para defender sus intereses. Así, Metalclad recurrió a un mecanismo de solución de controversias incluido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por supuesta discriminación comercial. Este procedimiento se inició en octubre de 1996, cuando Metalclad notificó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en adelante Secofi) su intención de someter una reclamación de arbitraje en contra del gobierno mexicano bajo la sección B del capítulo XI del Tratado de Libre Comercio. Posteriormente las partes, es decir Metalclad y el gobierno mexicano, expresaron su consentimiento de someterse al arbitraje, y con el nombramiento de sus respectivos árbitros se procedió a la constitución del tribunal arbitral. Metalclad demandó el pago de 90 millones de dólares por concepto de daños y perjuicios.

El sometimiento de la controversia a este tipo de mecanismo de resolución constituyó la primera ocasión en que una desavenencia en materia de inversión extranjera se resolvió de acuerdo con el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio. En septiembre de 2000 se dio a conocer el fallo del panel que condenó al gobierno mexicano al pago de 16.7 millones de dólares a Metalclad.¹⁷ Además de las consecuencias financieras de este desenlace, el hecho mismo del establecimiento del

¹⁷ *La Jornada*, 1 de septiembre de 2000.

panel tuvo implicaciones para el conflicto intergubernamental, ya que las unidades gubernamentales mexicanas se vieron obligadas a establecer una vinculación cooperativa que antes no se había presentado. En este sentido, el hecho de la instauración del panel tuvo implicaciones en las RIG, pero no se trata aquí de la consecuencia del arbitraje de un tribunal en una disputa intergubernamental, sino el efecto de un nuevo acomodo de las partes en conflicto a causa de una nueva disputa.

En tanto que se realizaban los actos conducentes a someter el caso de La Pedrera al tribunal arbitral, se verificó un intento por llegar a una solución negociada. En abril de 1997 el gobernador del estado intentó conciliar a las autoridades municipales de Guadalcázar con Metalclad. Esta aislada iniciativa de mediación, sin embargo, no prosperó. Meses más tarde el gobierno del estado llevaría a efecto una acción que refrendaría su apoyo al municipio de Guadalcázar en su oposición al confinamiento y cerraría la posibilidad de concertar un acuerdo respecto al inicio de sus operaciones. Mediante Decreto Administrativo publicado el 20 de septiembre de 1997 en el *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, el Poder Ejecutivo de esa entidad emitió una Declaratoria de Área Natural Protegida bajo la modalidad de Reserva Estatal con características de Reserva de la Biosfera a la región denominada Real de Guadalcázar ubicada en el municipio del mismo nombre. Lo anterior, además de que prácticamente clausuraba la apertura del confinamiento, cancelaba la posibilidad de la remediación de la estación de transferencia por parte de la empresa. Desde entonces, la situación no varió considerablemente; sólo se presentaron algunas modificaciones en cuanto al grado de distensión entre las autoridades locales y las federales debido a que los titulares de aquéllas cambiaron en septiembre de 1997 y a que la substanciación del mecanismo arbitral de resolución de la controversia obligó a las entidades gubernamentales mexicanas a coordinarse en torno a la defensa que el gobierno del país oponía a la pretensión de Metalclad. Así, el hecho de que surgiera un acercamiento de las unidades gubernamentales sugiere que, independiente del marco legal, la circunstancia y el elemento humano desempeñaron un importante papel en la configuración de las RIG.

Otra faceta del conflicto se presentó entre las organizaciones ecologistas involucradas y las autoridades del gobierno federal. El 14 septiembre de 1995 la organización Pro San Luis Ecológico había interpuesto una denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) contra la empresa por los delitos am-

bientales configurados en la estación de transferencia. La averiguación previa AP/7821/SEDEC/95 motivada por esa denuncia no derivó en acción penal; sin embargo, en abril de 1997 la organización ecologista anunció que presionaría a la PGR para reactivar la averiguación.¹⁸ Greenpeace también recurriría a esta forma de presión. En febrero de 1996 esta organización denunció ante la Contraloría General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y penalmente ante la PGR, a los titulares del INE y de la Profepa por haber exonerado a la empresa Coterin de las sanciones a que ésta se había hecho acreedora por la inadecuada disposición de residuos peligrosos en la estación de transferencia.¹⁹ Sin embargo esta denuncia tampoco prosperó. En síntesis, más allá del conflicto intergubernamental, los medios de los que las partes se valieron para presionar a sus adversarios fueron diversos. Lamentablemente el problema más importante del caso, el relacionado con la afectación al equilibrio ecológico y la salud de los habitantes de la región, no siempre fue el principal foco de atención para las partes.

En este sentido, el problema implícito en el asunto de La Pedrera se encuentra resuelto solamente de manera parcial. Ante la escasa posibilidad de que el confinamiento inicie operaciones, la empresa manifestó su decisión de abandonar el proyecto.²⁰ Esto significa que una de las facetas del conflicto ha quedado resuelta, lo que de hecho constituye una victoria parcial para los opositores de Metalclad. Pero por otro lado, la remediación de la estación de transferencia representa la parte irresuelta del problema debido a su elevado costo, que se estima entre 17 y 25 millones de pesos.

A partir de una revisión del comportamiento de los diversos actores involucrados en el caso de La Pedrera, es posible percibir que el desacuerdo originado por la estación de transferencia y el confinamiento propició un conflicto entre autoridades del gobierno federal, por una parte, y autoridades estatales y municipales, por la otra. No obstante que la solución del problema aún no se concreta, fundamentalmente en lo que se refiere a la remediación del lugar, un examen del conflicto desde sus inicios permite extraer algunas observaciones, especialmente en

¹⁸ *La Jornada*, 20 de abril de 1997.

¹⁹ *Diario Reforma*, 3 de febrero de 1996.

²⁰ Javier Guerra, director general de una de las filiales de Metalclad en México, manifestó que Metalclad decidió vender sus filiales en México debido al desenlace del asunto del confinamiento de Guadalcázar.

cuanto a la idoneidad del marco legal en que las RIG se desencadenan, temas que son materia de análisis en este trabajo.

El enfoque de las RIG en el caso de La Pedrera

En esta última parte del trabajo se presentan algunas observaciones referidas a las motivaciones implícitas de las acciones de los funcionarios de las unidades gubernamentales involucradas en el caso. La intención es mostrar cómo cada uno de los tres órdenes de gobierno actuó conforme a sus intereses específicos, y se llegó a una situación de conflicto que no pudo ser resuelta ni con la mediación política ni por medio de la participación de los tribunales. Posteriormente se analiza cómo la distribución de competencias legales, al auspiciar comportamientos conflictivos, condicionó las relaciones intergubernamentales y, en consecuencia, condicionó también el resultado de la tentativa gubernamental para que un agente del sector privado pudiera establecer un confinamiento de residuos peligrosos.

La coordinación intergubernamental

La ausencia de coordinación entre los funcionarios de las distintas unidades gubernamentales involucradas parece obedecer en buena parte a la filtración de intereses de diversa naturaleza que influyeron en la actuación de los funcionarios, provocando que éstos, en tanto participantes de los procesos intergubernamentales de toma de decisiones, rivalizaran, y en consecuencia paralizaran la apertura del confinamiento.

A partir de una aproximación estática se pueden detectar dos partes en el conflicto: la empresa y el Ayuntamiento. Esta polarización no varía, pues empresa y municipio permanecen en oposición durante el caso. Sin embargo, otros de los actores involucrados sí presentan actitudes diferentes. El gobierno estatal, por ejemplo, otorgó la licencia que correspondía a su competencia, pero luego, con el cambio de administración, es decir, al llegar nuevo personal, apoyó al Ayuntamiento en su oposición al confinamiento. Por su parte, la posición del gobierno federal observó menos cambios, pues prácticamente en todas las fases del proceso apoyó a la empresa. Aunque al momento del inicio del problema se trataba de la administración encabezada

por Carlos Salinas (1988-1994), desde la entrada de Metalclad en el conflicto trató con una sola administración, la de Ernesto Zedillo (1994-2000), es decir, el apoyo a Metalclad provenía, en términos generales, del mismo grupo de funcionarios.

Como se apuntó antes, el interés que estaba detrás de la actuación del gobierno federal coincidía con el de la empresa. En tanto que a ésta le convenía poner en marcha un confinamiento rentable, el cual le permitiría captar una parte importante del mercado de desechos peligrosos en México, el gobierno federal tenía una deliberada política de fomento de la inversión privada para el establecimiento de infraestructura ambiental en esta materia.²¹ Además de aliviar el déficit de infraestructura ambiental, el gobierno federal debía contar con la capacidad necesaria para responder a la generación de desechos industriales que surgiría dentro de un esquema de libre comercio y de creciente inversión extranjera. Por otra parte, algunos altos funcionarios del gobierno federal recibieron presiones por parte de funcionarios estadounidenses. Ello sugiere que además de la política de fomento a la infraestructura ambiental, existían presiones de política exterior sobre la actuación que el gobierno federal mexicano tuvo con relación al caso.

En lo que respecta al gobierno estatal, aunque seis diferentes administraciones estuvieron en funciones durante la década de los noventa, sólo dos realizaron actos de particular interés para el caso de La Pedrera. La primera, encabezada por Teófilo Torres Corzo, otorgó la licencia estatal de uso del suelo para el confinamiento a la empresa Coterin. La segunda, encabezada por Horacio Sánchez Unzueta, realizó acciones que constituyeron un franco enfrentamiento con la empresa y con el gobierno federal. Algunas fueron: 1) la participación del titular del Ejecutivo estatal en la sesión extraordinaria del cabildo de Guadalcázar en la cual se acordó no otorgar a la empresa la licencia

²¹ El apartado relativo al medio ambiente del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala, por ejemplo, que en materia de regulación se mejoraría la normatividad para el manejo de residuos peligrosos. Por su parte, dentro de las estrategias, proyectos y acciones prioritarias del Programa Sectorial de Medio Ambiente correspondiente a ese mismo periodo gubernamental, se incluía la reducción y manejo de residuos peligrosos, para lo cual se proponía incrementar la oferta de sistemas e infraestructura de manejo adecuado de residuos peligrosos. En la misma administración, la Semarnap dio a conocer un ambicioso proyecto para el establecimiento de una red de confinamientos de desechos peligrosos (Programa de Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos 1996-2000. Bases para una Política Nacional de Residuos Peligrosos. Semarnap).

de construcción municipal; 2) la fallida mediación entre Metalclad y las autoridades de Guadalcázar a principios de 1997, y 3) la Declaratoria de Área Natural Protegida bajo la modalidad de Reserva Estatal con características de Reserva de la Biosfera para la región en la que se ubica La Pedrera. Asimismo, es considerable su participación en el procedimiento correspondiente a la resolución de la controversia en el marco del TLCAN, en el cual mostró una actitud cooperativa con la Secofi en defensa del interés común de la parte mexicana.

El interés implícito en el acto de autorizar el uso del suelo al confinamiento fue y sigue siendo materia de controversias. El hecho de que esta licencia fuera concedida tres días antes de finalizar la gestión de Torres Corzo y de que para entonces ya existieran algunas manifestaciones de oposición en el municipio, ha motivado suspicacias. Sin embargo, puesto que los rumores no son verificables, podemos pensar que el gobierno estatal decidió impulsar un proyecto de inversión privada en el estado, motivado exclusivamente por razones de fomento económico. En lo que se refiere a la administración encabezada por Horacio Sánchez Unzueta, su desempeño sugiere que la tensión entre apoyar la industria e inversión privadas o respetar la autonomía municipal, fue resuelta en favor de esto último. Aunque fue el Ayuntamiento la unidad gubernamental que no concedió la correspondiente autorización para el funcionamiento del confinamiento, fue el gobierno estatal y principalmente el titular del Ejecutivo quien recibió la presión no sólo de los titulares de algunas dependencias de la federación, sino también (al igual que el presidente de la República y la titular de la Semarnap) de funcionarios del gobierno estadounidense.

A partir de 1990, fecha en que comenzó el traslado de residuos a La Pedrera, y hasta la fecha, cuatro administraciones municipales se desempeñaron en Guadalcázar. Aunque durante esos años la intensidad del conflicto no fue uniforme, la actitud de rechazo que el gobierno municipal mostró en relación con el establecimiento del confinamiento fue constante. Desde la administración municipal encabezada por Salomón Ávila Pérez (1989-1991) se presentaron manifestaciones de oposición al depósito de desechos. Al iniciar 1991 algunos presidentes municipales de la zona del altiplano del estado suscribieron una carta de apoyo al municipio de Guadalcázar en su inconformidad ante la disposición de los desechos peligrosos.²² Poste-

²² Esta propensión a la coordinación intergubernamental horizontal no desaparecería a lo largo del conflicto, pues en todo momento los ayuntamientos de la región se

riormente, durante la administración de Juan Carrera, el Cabildo nombró un regidor de Ecología para la atención del caso. En 1995, luego de la firma del convenio de concertación celebrado entre el INE, la Profepa y la empresa, el gobierno municipal encabezado entonces por Leonel Ramos llevó a cabo una serie de acciones de rechazo al confinamiento, como la sesión extraordinaria de cabildo del 26 de noviembre de ese año; fue a partir de entonces cuando comenzó la ofensiva en los tribunales administrativos y judiciales.

Por otra parte, el factor de la presión social de la comunidad local parece haber sido determinante. En nuestra opinión, los móviles para la actuación de las administraciones municipales de Guadalcázar se derivan fundamentalmente de una preocupación por la salud de los habitantes de la región circundante a La Pedrera, pero principalmente del rechazo al confinamiento por parte de miembros de la comunidad local. En cualquiera de los casos, estos intereses, más que ser excluyentes, se conjuntaron para influir en las acciones que el Ayuntamiento llevó a cabo respecto a Coterin primero y luego a Metalclad.

Resulta interesante advertir que no obstante que algunos funcionarios del gobierno federal ejercieron algún tipo de presión sobre funcionarios municipales en las diferentes administraciones involucradas en el asunto de La Pedrera, éstos actuaron (o dejaron de hacerlo) en favor de las preferencias expresadas por la comunidad local. Esta particularidad ilustra cómo se ha venido erosionando el modelo autoridad inclusiva, caracterizado por la relación jerárquica y de subordinación hacia el gobierno federal, en favor de estructuras de relaciones intergubernamentales que por su propensión al conflicto requieren la negociación.

La concurrencia de competencias legales

En lo que se refiere a la distribución de competencias en materia ambiental y de asentamientos humanos, se revisará cómo se constituyó el instrumental jurídico para que, en defensa de sus intereses o de intereses que hicieron suyos, las unidades gubernamentales, especialmente el municipio, paralizaran el caso.

mostraron dispuestos a prestar apoyo al de Guadalcázar. Sin embargo, puesto que el interés central de esta discusión es la coordinación intergubernamental vertical, no retomaremos el ejemplo de la colaboración entre ayuntamientos.

El marco legal que regula los asentamientos humanos instituye el sistema de competencias concurrentes. En efecto, el artículo 73 de la Constitución en su fracción XXIX-C faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos. Así, en cumplimiento de esta disposición, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH en lo sucesivo) establece que las atribuciones que tiene el Estado en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios. De esta manera, la realización de actos sobre el territorio de las entidades federativas implica la autorización del estado y del municipio, es decir, supone una actuación intergubernamental coordinada.

Por su parte, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, la Constitución general faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno. En uso de esta facultad, el legislativo federal ha emitido la LGEEPA y en ella se establece que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en la materia, de acuerdo con la distribución de competencias que esa ley u otros ordenamientos legales dispongan. La distribución de competencias atribuye a la Federación la regulación y control de las actividades consideradas como altamente riesgosas y de la generación, manejo y disposición final —que es el caso de La Pedrera— de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas.²³ En este orden de ideas, la Federación emitió el reglamento en materia de residuos peligrosos reservando para sí la facultad de control sobre la materia. Aunque no lo señala, se interpreta que la distribución de competencias que la LGEEPA establece es con carácter de excluyente para cada orden de gobierno, es decir cuando faculta a la Federación para regular y controlar las actividades de disposición final de materiales y residuos peligrosos, de alguna manera excluye de ello a los demás órdenes de gobierno.²⁴ No obstante y co-

²³ En la LGEEPA vigente en el momento del conflicto de La Pedrera, la fracción XIX del artículo 5 señalaba que era asunto de alcance general y de interés de la Federación “la regulación de actividades relacionadas con materiales y residuos peligrosos”.

²⁴ Esta interpretación se deriva de la lectura de la exposición de motivos de la LGEEPA de 1988 así como de la exposición de motivos de la reforma a la misma ley en

mo el caso de Guadalcazar lo constata, la gestión de un confinamiento de desechos peligrosos no se limita a la actuación de la Federación, sino que el estado y el municipio también participan aunque no sea con fundamento en la LGEEPA, sino en las leyes en materia de asentamientos humanos. Ello supone una paradójica particularidad, pues desdibuja la aparente exclusividad que la Federación tiene para el control de las actividades en materia de disposición de residuos peligrosos. Cabe entonces cuestionar la utilidad de tal distribución de competencias y considerar la conveniencia de pensar en otro diseño de dicha distribución.

En síntesis, el diseño de la distribución de competencias legales plantea dos problemas: el primero consiste en que, aunque la Federación se reserva la regulación y control en materia de residuos peligrosos, el establecimiento y operación de un confinamiento no pueden llevarse a cabo sin tener en cuenta los dos restantes órdenes de gobierno. Por otra parte, al no especificarse en la legislación federal un orden en la tramitación de las autorizaciones, el interesado en construir y operar un confinamiento, que en este caso fue Coterin, debía obtener las autorizaciones necesarias en el orden que se desprendía de la legislación local. Esto merece algunas consideraciones.

La LGEEPA dispone una distribución de competencias en materia de desechos tóxicos de manera tal que auspicia decisiones del centro sin importar el parecer de los habitantes que albergarán el basurero tóxico. Así, considerando únicamente lo que la ley ambiental contempla en materia de residuos peligrosos, se excluye a los gobiernos municipales de participar en la toma de decisiones sobre políticas en las que la autoridad federal autoriza ciertos actos en territorio municipal. Se priva pues al municipio de exponer sus razones y de defender sus intereses antes de que la decisión sea tomada. Visto de esta manera, parece poco razonable acusar al diseño de distribución de competencias de la ley ambiental de ser el causante del saldo de La Pedrera, ya que al ser privados los estados y municipios de facultades en materia de desechos tóxicos, resultaría irrelevante la cooperación intergubernamental debido a que la determinación de la autoridad federal no podría ser discutida ni cuestionada por algún otro nivel de gobierno. Sin embargo, la particularidad de ese diseño legal estriba en que la exclusión que en materia de residuos tóxicos se hace de los

diciembre de 1996, así como de la lectura de los artículos contenidos en los capítulos de residuos peligrosos de ambas versiones.

estados y los municipios no es del todo efectiva. Como se ha visto, para la construcción y operación del confinamiento se requieren autorizaciones estatales y municipales.²⁵ De esta forma, ese incidental equilibrio de poderes entre los diferentes órdenes de gobierno no es una bondad o defecto de la ley ambiental, sino una consecuencia de la accidentada superposición de normas de diferentes materias sobre un mismo problema específico.

El hecho de otorgar a la Federación en forma exclusiva la facultad de decidir en una materia tan delicada como los residuos peligrosos sugiere que la ley permite un mecanismo autoritario en un área sumamente controvertible. La experiencia en otros países demuestra que el rechazo por parte de las comunidades a albergar basureros tóxicos ha sido un problema recurrente, al grado que constituye ya un lugar común en la discusión ambiental conocido como el síndrome *nimby* por las iniciales de la expresión "not in my back yard".

En el esquema de rígida jerarquización del sistema mexicano (modelo de autoridad incluyente de Wright), en que las decisiones del centro eran ejecutadas por la periferia sin oponer objeciones, el hecho de contar con el permiso que correspondía otorgar a la autoridad federal hubiera sido suficiente para conseguir las autorizaciones estatal y la municipal. Metalclad no previó que el Ayuntamiento fuera a representar un obstáculo para el confinamiento. Ello desde luego implicó que no se haya construido el confinamiento, que no se haya realizado la remediación de la estación de transferencia y finalmente, que se establezca un antecedente de inviabilidad para un proyecto de inversión extranjera en infraestructura ambiental.

Se puede también pensar que los diseñadores de la LGEEPA tuvieron presente que la normatividad en materia de asentamientos humanos aportaría ese generoso dispositivo de dar participación en la toma de decisiones a los otros órdenes de gobierno. En este último caso, procedería entonces traer a consideración la segunda dificultad a que nos hemos referido: el orden en la tramitación de las autorizaciones. La legislación federal vigente al momento en que Coterin lle-

²⁵ Luego de la adecuación de las legislaciones estatales a la reforma al artículo 115 constitucional de diciembre de 1999, posiblemente sólo estemos hablando de que será necesaria la autorización municipal y no la estatal, pues como lo han comentado varios autores, la descentralización en México observa la singular y paradójica característica de que descentraliza, no del gobierno nacional a los gobiernos municipales, sino que desde el gobierno nacional se descentralizan facultades y poderes de los gobiernos de las entidades federativas hacia los municipios.

vó a cabo sus gestiones para echar a andar el confinamiento no determinaba un procedimiento u orden en cuanto a qué autorización debía obtenerse primero. Por su parte, de acuerdo con la legislación local, en principio debía obtenerse la autorización federal, luego la estatal y finalmente la municipal. Ésa fue la ruta que siguió Coterin, con el resultado conocido. No se trata entonces de concluir que luego de lo ocurrido en Guadalcázar el problema radique en el orden que se debe seguir para tramitar las autorizaciones, sino de sugerir que se discuta sobre la conveniencia de que la ley general o la reglamentación federal establezcan como condición para el otorgamiento de su autorización alguna manifestación de consentimiento por parte de la comunidad receptora del confinamiento. De lo contrario, queda abierta la posibilidad de que surjan controversias entre interesados en instalar confinamientos y gobiernos locales.²⁶

De esta manera, la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno puede ser considerada como un factor explicativo de la parálisis en que derivó la tentativa de establecer un confinamiento de residuos peligrosos en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí. De acuerdo con la forma en que estaba dispuesto el marco legal, los tres órdenes de gobierno debían haber actuado de manera coordinada y con actitudes cooperativas para resolver el problema del confinamiento. Sin embargo la cooperación no se dio y la normatividad parece haber agudizado la actitud conflictiva de las partes.

Consideraciones finales

La experiencia nos lleva a cuestionar el diseño legal entonces vigente y sugiere la búsqueda de una ingeniería legal que corresponda a las situaciones que se suscitan a propósito del problema de los desechos peligrosos. El marco jurídico, tal y como estaba dispuesto, suponía una coordinación apoyada en mecanismos formales o informales de negociación, que en el caso revisado no tuvieron éxito. Estamos ha-

²⁶ En relación con el orden de autorizaciones necesarias para establecer un confinamiento, la ley actual no presenta variación alguna respecto a la anterior. Al final de la administración federal encabezada por Ernesto Zedillo, el INE sólo contemplaba la autorización para la operación de Centros Integrales para el Manejo y Aprovechamiento de los Residuos Industriales (CIMARIs) y los detalles sobre el procedimiento y requisitos para ello no eran dados a conocer, sino a quien acreditaba la viabilidad financiera para establecerlos.

blando entonces de la necesidad de diseñar un marco que de entrada contemple la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para participar en las gestiones concernientes a los residuos peligrosos; establezca mecanismos de negociación entre esos órdenes; disponga de instrumentos para resolver los desacuerdos entre los mismos y, finalmente, señale un procedimiento racional que enfatice no sólo los criterios técnicos, sino también el relativo al consenso de las comunidades receptoras de los confinamientos. El caso de Guadalcázar plantea así la necesidad de reorganizar el marco legal respecto de los residuos peligrosos, pero muestra que, aun contando con disposiciones jurídicas adecuadas, el elemento humano tiene un peso sustantivo en la configuración de las RIG. Así parece haber ocurrido en lo que concierne a la evolución del comportamiento de la autoridad estatal hacia el problema de confinamiento, ya que la rotación del personal en la titularidad del gobierno de San Luis Potosí tuvo implicaciones en el conflicto intergubernamental. Recurrir al factor humano también permite formular explicaciones en torno al alcance de la influencia de los actores no gubernamentales en las medidas desplegadas por una y otra unidad gubernamental para apoyar u oponerse al establecimiento del confinamiento. En esta dirección, habría que preguntar si la posición de las autoridades del gobierno federal obedecerá siempre a la apremiante necesidad de establecer una infraestructura ambiental, o si su actuación estará modelada en función de las relaciones personales de sus funcionarios con los agentes de la iniciativa privada interesados en invertir en este tipo de infraestructura. Tratando de ir más lejos, podría enfocarse la cuestión sobre la naturaleza de los intereses que dice abanderar la actuación de cada unidad gubernamental: la protección al medio ambiente en el caso de las autoridades federales, o la salud pública en el de las autoridades estatales y locales, y confrontar esos intereses con los que han quedado manifiestos luego de la revisión del caso para saber quién –si la Federación o los otros niveles– defiende intereses más valiosos.

Por otra parte, a diferencia de lo que ha venido ocurriendo en Estados Unidos, donde los tribunales se han convertido en árbitros de las disputas intergubernamentales en general (Wright, 1997: 615) y especialmente en materia de gestión ambiental (Wise y O'Leary, 1997: 158), en nuestro caso el papel de los tribunales no fue determinante, sino que sólo contribuyó a la dilación del problema.

Se advierte asimismo que la ausencia de redes intergubernamentales de funcionarios dedicados al área y de mediadores enfocados a

posibilitar la negociación, pudo ser un factor que contribuyó al resultado obtenido. El caso sugiere en este sentido que debe explorarse la posibilidad de impulsar la operación de mediadores que, mediante estrategias de solución de conflictos, faciliten el trabajo intergubernamental. La aspiración sería entonces, como apunta Wright (1997: 553) a propósito de las políticas de regulación, que las disputas, relativamente constantes en este tipo de políticas (y que pensamos que también son frecuentes a propósito de confinamientos de desechos peligrosos), no necesiten ser motivadas, dirigidas y resueltas exclusivamente por tribunales.

La comprensión de las interacciones entre los órdenes de gobierno necesita, en suma, del examen no sólo de las facultades legales de cada orden gubernamental, sino también de las posibles actitudes que pueden asumir quienes se desempeñan en las diferentes unidades gubernamentales. El enfoque de las RIG, al ir más allá del examen jurídico y enfatizar el papel del elemento humano, facilita esa comprensión y, en nuestro caso, ha permitido identificar algunas de las principales causas del resultado obtenido en la gestión del confinamiento de Guadalcazar. Así, en el marco de una nueva geografía política de México, con un sistema de partidos plural y una conformación intergubernamental políticamente diversa, el enfoque de las RIG se presenta como un buen instrumento para el examen de la interacción entre los órdenes de gobierno.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Agranoff, Robert (1985), *Intergovernmental Management. Human Services Problem*, Albany, State University of New York.
- (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- y Valery A. Lindsay (1983), "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level", *Public Administration Review*, vol. 43, núm. 3, pp. 227-237.
- Alberti Rovira, Enoch (1986), *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Anderson, William (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, The University of Minnesota Press.

- Beckman, Norman (1981), "Intergovernmental Relations: The Future is Now", *Public Administration Review*, vol. 41, núm. 6, pp. 693-701.
- Borja, Arturo (2000), "The New Federalism, Internalization and Political Change in Mexico: A Theoretical Analysis of the Metalclad Case", documento de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Calvillo Unna, Tomás (1999), "A Case of Opposition Unity: San Luis Potosí Democratic Coalition of 1991", en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (coords.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, California, Center For U.S.- Mexican Studies.
- Escuela Regional de Ciencias de la Tierra y Universidad Autónoma de Guerrero (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. Informe de Auditoría 1*, México, Universidad de Guerrero/Greenpeace México A.C./Pro San Luis Ecológico.
- Fagen, Richard R. y William S. Touhy (1972), *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford, Stanford University Press.
- Falcone, Santa y Zhiyong Lan (1997), "Intergovernmental Relations and Productivity", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 4, pp. 319-322.
- Graham, Lawrence S. (1971), *Mexican State Government: A Prefectural System in Action*, Austin, LBJ School of Public Affairs, Universidad de Texas en Austin.
- Hopkins, Jack W. (1990), "Relations intergouvernementales au Mexique et aux Etats-Unis: une perspective comparative", *Revue Internationale de Science Administrative*, núm. 3, pp. 479-501.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Gouvernance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Le Galès, Patrick (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, núm. 1, pp. 57-95.
- López Farfán, Eduardo (1999), "El municipio frente a la problemática ambiental. El caso de la Pedrera en Guadalcázar, San Luis Potosí", en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Marando, Vincent L. y Patricia S. Florestano (1999), "La administración intergubernamental: el estado de la disciplina", en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (coords.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1992), *La administración estatal y municipal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Merino, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Méndez, José Luis (1997), "Estudio introductorio", en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- México (1997), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Ortega Lomelín, Roberto (1988), *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Porrúa.
- Pardo, María del Carmen (1998), *Aprendizajes y dilemas de la federación educativa*, México, El Colegio de México.
- Profepa (1995), "Situación de los residuos peligrosos en el predio 'La Pedrera', municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí", en <http://www.semarnap.gob.mx/noticias/reportajes/pedrera.htm>, México, Procuraduría Federal del Medio Ambiente.
- Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenthal, Stephen R. (1984), "New Directions for Evaluating Intergovernmental Programs", *Public Administration Review*, vol. 41, núm. 6, pp. 469-476.
- Rowland, Allison (1999), *El municipio y la coordinación intergubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cuadernos para la Agenda de la Reforma Municipal en México).
- San Luis Potosí (1997), *Compendio de legislación fiscal y administrativa del estado, 1997*, San Luis Potosí, Secretaría de Planeación y Finanzas.
- (1993), *Plan Estatal de Desarrollo, 1993-1997*, San Luis Potosí, Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí, Coordinación General del Coplade.
- Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Gobernación (1988), *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, México, Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Desarrollo Social (1994), *Auditoría ambiental a la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos ubicada en el sitio "La Pedrera" Guadalcázar, San Luis Potosí, Resumen Ejecutivo*, México, Procuraduría Federal del Medio Ambiente/Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1997), *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, México, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- (1997), *Reglamento interior de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*, México, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Torres, Blanca (1997), *Metalclad y Guadalcázar*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.
- Ugalde, Vicente (2000), *La gestión ambiental en el ámbito municipal: dos estudios de caso*, tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- Wise, Charles y Rosemary O'Leaty (1997), "Intergovernmental Relations and Federalism in Environmental Management and Policy: The Role of the Courts", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 2, pp. 150-159.
- Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1990), "Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 2, pp. 168-178.