

# La actualización local del derecho en los conflictos asociados a residuos peligrosos: de Guadalcázar a Zimapán\*

*Vicente Ugalde\*\* y Patrice Melé\*\*\**

*Resumen:* En este artículo se analiza cómo las decisiones públicas de localización o instalación de un confinamiento para residuos peligrosos generan efectos en la manera como se percibe y usa el derecho, en este caso, relativo a los residuos y al medio ambiente. No se trata de un uso único, sino que tiene diferentes expresiones y finalidades: nombrar los elementos de la situación conflictiva que desencadenan esas decisiones, pero también neutralizarlas, influir en ellas. El artículo analiza los casos de Guadalcázar, San Luis Potosí, y Zimapán, Hidalgo, para estudiar cómo la utilización del derecho federal genera un proceso de actualización local y encuentra condiciones para su aplicación en el espacio local.

*Palabras clave:* infraestructuras para el manejo de residuos peligrosos, uso del derecho, localización del derecho.

\* Este artículo se deriva del proyecto de investigación “Localizar las infraestructuras de tratamiento de residuos: modos de regulación y conflictos locales (México y Francia) apoyado por el Fondo institucional Conacyt-FOINS, convocatoria ECOS NORD. Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

\*\* Vicente Ugalde. Doctor en Derecho por la Universidad de Paris II. Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: [vugalde@colmex.mx](mailto:vugalde@colmex.mx)

\*\*\* Patrice Melé. Doctor por el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IHEAL) en Paris. Miembro de la comisión de investigación de la Universidad de Tours. Correo electrónico: [patrice.mele@univ-tours.fr](mailto:patrice.mele@univ-tours.fr)

## **Locally updating law in conflicts which arise from hazardous wastes: From Guadalcázar to Zimapán**

*Abstract:* This paper focuses on public decisions to locate or construct facilities for hazardous wastes. Its goal is to analyze how the environmental and waste management law are perceived and used when a conflictive situation arose. This paper aims to underline that there is not a single use but there are different modes and purposes in the law uses: to name the conflictive situations, but also neutralize them, influence them. The paper analyzes two waste management facilities, in Guadalcázar and in Zimapán, to address how references to federal law become a sort of localization of law in order to update its validity in the local space.

*Keywords:* hazardous wastes management infrastructures, law utilization, law localization.

### **Introducción**

Los conflictos asociados a la localización y construcción de confinamientos para residuos peligrosos en México, desde el inicio de la década de 1990, han puesto en evidencia numerosos aspectos de la evolución de esta política y del aprendizaje que los actores públicos y privados han experimentado con respecto a este tipo de proyectos. Sin dejar de lado tales aspectos ni los principales cambios que en más de dos décadas ha experimentado la intervención del gobierno para hacer frente al problema, este artículo se centra en cómo las situaciones de conflicto desencadenadas por las decisiones de localización o instalación de un confinamiento para residuos peligrosos alteran la manera en cómo algunas personas se relacionan con el derecho; en el caso concreto, con el relacionado con este tipo de instalaciones. Se trata, por un lado, de la forma en cómo el derecho es utilizado por miembros de la sociedad o por órganos de gobierno, y por el otro, de la forma en cómo es invocado. Ese cambio en las relaciones de quienes se ven involucrados en conflictos por este tipo de instalaciones con cuerpos de normas jurídicas sería una expresión de lo que en otros trabajos se ha denominado *actualización local del derecho*. El artículo analiza los casos de Guadalcázar, San Luis Potosí, y Zimapán, Hidalgo, para estudiar en qué forma las referencias al derecho constituyen una especie de

trabajo de localización de un derecho que, siendo de carácter federal, debe pasar por un proceso para hacer posible su validez en el espacio local. El objetivo es poner en evidencia el proceso de actualización local del derecho a través del análisis de los usos que se dan al derecho en las movilizaciones que se oponen a las tentativas de construcción de confinamientos, usos que a menudo no corresponden con los que tradicionalmente se le asignan a esos conjuntos normativos. De esta manera se explorará si en estos casos el derecho se utiliza como un medio de acción colectiva y, de ser así, el efecto que esto ha tenido en la evolución del derecho y la política de residuos peligrosos en México.

### **El enfoque**

Durante los últimos años los actores que intervienen en la acción pública, sea en la concepción o en la ejecución de las actividades concretas asociadas a ella, se han diversificado de manera importante. No se trata sólo de la descentralización de competencias de gobierno que se han dado desde el ámbito federal a los gobiernos estatales y municipales, o desde los gobiernos estatales hacia los municipios, como lo han documentado numerosos trabajos en años recientes (Cabrero, 2005), sino también de la multiplicación de campos en los que el Estado se convirtió en regulador creando agencias específicas o en los que simplemente tuvo que emitir leyes por primera vez, como en materia ambiental (Pardo, 2010; Ugalde, 2010). La proliferación de acciones de las autoridades públicas multiplica las situaciones de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales; y diversifica las ocasiones en que éstos participan en la acción pública. Esa interacción es la ocasión de dinámicas de integración de intereses, pero también de tensiones. En México, los temas de protección ambiental y especialmente de infraestructuras para la gestión de residuos se han revelado como un terreno favorable para observar estas últimas situaciones, las de tensión y conflicto. Desde diferentes perspectivas, y a propósito de estudios de casos específicos, se han articulado estudios sobre las movilizaciones de quienes se oponen a las intervenciones en esos temas. Algunos de estos trabajos se

han enfocado a caracterizar las situaciones de conflicto en las que la protección ambiental constituye el tema principal en la construcción de la causa, y genera procesos que la mayor parte de estos documentos han asociado a la noción de *conflictos socioambientales* (Paz, 2012; Paz y Risdell, 2014; Toledo, Garrido y Barrera-Bassols, 2014; Tetrault, Ochoa-García y Hernández-González, 2012; Madrigal, 2014; Paz, 2017). Otros estudios se han ocupado específicamente de situaciones de conflicto relacionadas con residuos (Bobbio, Melé y Ugalde, 2017), o aguas residuales (Cirelli, 2014), y sobre movilizaciones relativas a instalaciones para residuos peligrosos, para casos como el de Hermosillo (Duarte, 2003; Velázquez, 2009), Guadalcázar (Ugalde, 2002; Azuela, 2006) y Zimapán (Ugalde, 2017).

En este trabajo interesa identificar si los actores involucrados se valen del derecho como medio de acción en el desarrollo de las situaciones de conflicto, sean éstos los portadores de los proyectos, gubernamentales o no, o bien opositores tanto del ámbito público como del privado. Interesa igualmente saber cómo se valen del derecho. No se trata de corroborar la hipótesis acerca del uso creciente del derecho como un repertorio de acción colectiva en movilizaciones de este tipo, tampoco de la judicialización de las interacciones entre gobierno y gobernados en el sentido de la mayor utilización del espacio judicial, como arena de disputas sociales; lo que interesa explorar es qué usos del derecho adoptan los participantes en las situaciones de conflictos relacionadas con las decisiones gubernamentales para la construcción de infraestructuras que tienen la finalidad de tratar residuos peligrosos.

A los usos del derecho analizados por Ferrari (2014), y que se relacionan con el logro de objetivos específicos como la resolución de conflictos, la legitimación del poder y con dar una orientación general de la sociedad, se pueden agregar algunos otros. En un estudio reciente, a propósito de las formas en que el derecho es utilizado en situaciones de conflicto relacionadas con este tipo de infraestructuras, Azuela y Ugalde (2017) identificaban otras formas de movilizar el derecho no relacionadas con las funciones para las que las reglas jurídicas habían sido establecidas. Por un lado, siguiendo a Israel (2009), identifican que en el uso del derecho como instrumento de contestación se presentan dos formas: una como vector de la acción del Estado, y en

ese sentido, como un mecanismo para perpetuar el *statu quo*, y otro, como instrumento de contestación propiamente. Por otro lado, identifican la utilización del derecho como un espacio para dar publicidad y legitimar ciertas posturas de los actores que lo movilizan. No es únicamente la movilización de categorías del derecho para hacer pública una posición o un conflicto, sino también para la construcción misma de una causa como lo ha observado McCann (1992).

Interesados en el proceso por el que las experiencias percibidas como dañinas se convierten en agravios y eventualmente en conflictos, algunos autores han subrayado el uso del derecho y la importancia de los abogados en el proceso por el que se transita de la experiencia de los daños no percibidos a la de los daños percibidos, y luego de esto, a su transformación en controversias, lo que constituye el problema objeto del conflicto (Felstiner, Abel y Sarat, 1980-1981). Sin que sea una aportación de evidencia empírica o teórica sobre la discusión de los movimientos sociales, en el presente trabajo, como se ha señalado, se trata de pensar al derecho como un medio de acción más, que configura en el repertorio de movimientos en las actuaciones (*performance*) a que se refiere Tilly (2006). Nos interesa particularmente explorar dos tipos de utilización del derecho: como medio de acción en un tipo particular de movilización social y como un marco cognitivo, es decir, un sistema de conceptos y categorías que permiten nombrar situaciones o hechos de la realidad y relacionarlos con el universo del derecho. Esos usos, que son reveladores de un cambio en las relaciones de los involucrados en las situaciones de conflicto, entre la relación con el derecho antes y durante el conflicto, constituiría, desde nuestra perspectiva, una manifestación del derecho en el plano local.

La idea es analizar si a partir de los conflictos relacionados con infraestructuras para residuos peligrosos documentados en este trabajo, es posible identificar en ellos un proceso de actualización local del derecho; un proceso en el que actores involucrados en los conflictos, gubernamentales o no, experimenten un proceso de cambio en su relación con el derecho; es decir, un proceso por el que la evocación de las reglas del derecho o su movilización en procesos judiciales haga que éstas se activen en espacios locales (Melé, 2013). La idea es, en el caso concreto, verificar si los actores que se oponen a los confina-

mientos de residuos peligrosos aprovechan los medios que les brinda el marco jurídico para sus reivindicaciones e intentar caracterizar la manera en que se desarrolla este proceso con la finalidad de participar en la discusión sobre el uso del medio de acción, el derecho, en los conflictos que suceden en espacios locales.

### **Antecedentes y contexto**

Con más de 20 años de diferencia, dos proyectos de confinamiento para residuos peligrosos, uno en el estado de San Luis Potosí y otro en el estado de Hidalgo, representan ejemplos de tentativas infructuosas por implementar uno de los elementos clave de la política de gestión de este tipo de residuos: la construcción y operación de confinamientos por parte de agentes privados. A pesar del desfase temporal, ambas iniciativas y su bloqueo se dieron en un contexto de estrés por la escasez de infraestructura para la disposición final de los residuos.

En el caso de San Luis Potosí, ante la imposibilidad de seguir depositando residuos peligrosos en su confinamiento, localizado en el vertedero de la empresa Desechos Químicos en el municipio de Mexquitic, la empresa Confinamiento Técnico de Residuos Industriales (Coterin), de los mismos propietarios, entre 1989 y 1991 trasladó 20,000 toneladas de ese tipo de residuos a un terreno localizado en el municipio de Guadalcázar, también en San Luis Potosí. Aunque el gobierno federal había autorizado una “estación de transferencia” en el predio que la empresa tenía en Guadalcázar, ésta no se construyó y los residuos fueron depositados sin ninguna medida de seguridad, presentándose flujo de tóxicos, contaminación de estanques de agua y, a la postre, desconfianza hacia la empresa entre la población e incluso entre gobiernos locales.<sup>1</sup> En 1993 la empresa norteamericana Metalclad Inc. adquirió los activos de Coterin,<sup>2</sup> que incluían la autorización federal

<sup>1</sup> En febrero de 1991 los presidentes municipales de esa región suscribieron un documento en el que expresaban su inconformidad a la instalación de un confinamiento de desechos industriales en Guadalcázar.

<sup>2</sup> En México, Metalclad operó para este y otros proyectos a través del *holding* Ecosistemas Nacionales, S. A. (ECONSA) y en el caso específico de Guadalcázar, a través de una de las subsidiarias de esta última, Ecosistemas del Potosí.

para construir y operar el confinamiento de residuos peligrosos con capacidad para almacenar 360,000 toneladas anualmente y la licencia estatal de uso de suelo correspondiente; sin embargo, la transacción también incluía las 20,000 toneladas de residuos. Metalclad continuó la construcción del confinamiento a pesar de carecer de la autorización municipal, por lo que, aunado a la creciente oposición de la población local, el gobierno estatal instalado ese mismo año cuestionó la pertinencia del confinamiento. Se conformó entonces una cierta tensión entre este gobierno y la empresa, y a su vez con el gobierno federal, aunque de forma menos directa. Posteriormente, se abriría una etapa jurisdiccional, así como tentativas extrajudiciales para destrabar el proyecto, como la intervención del embajador norteamericano en México y de un senador del estado de Illinois, quienes pidieron al gobernador de San Luis Potosí y al presidente de la república solucionar la obstrucción de la que era objeto el proyecto del confinamiento.

La creación en 1997 de una zona natural protegida que incluye el área del confinamiento de Guadalcázar fue presentada como una demanda de los habitantes de la zona. El gobernador del estado, quien firmó el decreto que declaraba este territorio como zona protegida tres días antes de finalizar su mandato, argumentó que trataba de manifestar su apego al espacio en conflicto y su apoyo a los opositores, sin que el gobierno se retractase de la autorización de uso del suelo que había otorgado por su predecesor. Lo cierto es que aunque hubiese sido aplicado, los efectos de ese decreto habrían sido limitados en el caso de las actividades que contaban con la autorización de funcionamiento; sin embargo, se podía considerar como un intento para fortalecer la posición del ayuntamiento.

Al mismo tiempo, la empresa solicitó la instauración de un procedimiento arbitral para dirimir el conflicto entre ésta y el Estado mexicano, acusándolo de transgredir las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) del cual forma parte. En 2000, el panel arbitral condenó a México a pagar más de 16 millones de dólares a Metalclad. El decreto de zona protegida fue un factor fundamental en la controversia jurídica internacional vinculada con las inversiones de la empresa en la zona; asimismo, la empresa argumentó exitosamente el carácter artificial del decreto cuyo único objetivo era

bloquear el proyecto, y el carácter efectivo de las disposiciones establecidas que prohibían, de hecho, su proyecto. La empresa recurrió a las referencias y reclamos de la demanda social y a las declaraciones realizadas por el gobernador, quien afirmó compartir la posición de los opositores, y las hizo valer como prueba del carácter “político”, no “técnico”, de esa decisión.

En el caso del confinamiento en el estado de Hidalgo, en 2004 la empresa Sistemas de Desarrollo Sustentable S.A. de C.V., perteneciente a la empresa Befesa, filial del grupo español Abengoa, inició los trámites para la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento, estabilización y confinamiento de residuos peligrosos en una superficie de 133 hectáreas en el Ejido Cuauhtémoc, localizado a seis kilómetros de la cabecera del municipio de Zimapán, a poco más de 200 kilómetros de la Ciudad de México. Zimapán se localiza en una zona árida colindante con la sierra gorda de Querétaro en la que se practica la extracción de plomo, plata y zinc. El anuncio del proyecto se dio, como había ocurrido en el caso de Guadalcázar, en un contexto de urgencia por el déficit de infraestructura para la disposición final de residuos peligrosos.

Durante 2009, año en que el líder del grupo que se había opuesto al confinamiento se convirtió en alcalde de Zimapán, la empresa Sistemas de Desarrollo Sustentable (SDS) solicitó el arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial para proteger su inversión exigiendo el pago de 96 millones de dólares más intereses. Exigían ese monto al Estado mexicano por violar el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre México y España, especialmente por la anulación del permiso de funcionamiento para el confinamiento por parte del municipio. Durante el arbitraje que finalmente condenó al gobierno mexicano, el confinamiento tuvo actividades brevemente.<sup>3</sup> En el fallo del tribunal arbitral dado a conocer en abril de 2013, se reconoció una

<sup>3</sup> La prensa informó que la clausura impuesta en julio de 2011 por el municipio fue levantada y que la empresa española SDS reabría en cumplimiento del Tribunal Arbitral Internacional en el caso CIADI No. ARB8AF/09/2 con el propósito de evitar riesgos ambientales y sanitarios y de supervisar los residuos peligrosos ahí dispuestos (*La Jornada*, 17 de octubre de 2011: 41).

expropiación indirecta de la inversión de la empresa por parte del gobierno de México faltando al referido acuerdo, así como a dar un trato justo y equitativo al inversionista.<sup>4</sup>

### **Consideraciones para el análisis de los casos**

Para analizar el papel del derecho en las situaciones de conflicto generadas por el anuncio o las acciones de la construcción de confinamientos para la disposición final de residuos peligrosos, en este trabajo nos hemos interesado en las situaciones a través de las cuales podemos identificar que hay una utilización del derecho y su lenguaje, así como identificar momentos en los que la evocación de términos jurídicos constituye una redefinición de situaciones particulares respecto al lenguaje común para ser categorizadas en cuanto al lenguaje del derecho. La apropiación del lenguaje del derecho por los participantes en el conflicto supone que, con su lenguaje, el derecho también opera como un marco que permite organizar la manera de ver los elementos de realidad del conflicto, es decir, como un marco cognitivo (Azuela, Melé y Ugalde, 2015). Independientemente de su judicialización, los conflictos son ocasión para una suerte de socialización jurídica. En otras palabras, los ciudadanos afectados por los conflictos se exponen al derecho y ello genera cierta familiaridad de los habitantes ordinarios con ese lenguaje.

Al analizar el lugar que ocupa el derecho en situaciones de conflictos de proximidad (Melé, 2009), se ha observado que se desarrolla un proceso de elaboración colectiva de una situación en la que gracias a la participación de expertos se puede, por ejemplo, formular estrategias jurídicas. Esos procesos significan asociar conflictos particulares al conjunto de precedentes y referentes jurídicos que son susceptibles de ser relacionados, lo que supone etapas de reformulación, de traducción y de redefinición de esa situación particular. Es un proceso

<sup>4</sup> Información tomada del comunicado de la Secretaría de Economía, disponible en: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/solucion\\_controversias/inversionista-estado/casos\\_activos/Abengoa\\_COFIDES/ficha\\_abengoa\\_300514.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/inversionista-estado/casos_activos/Abengoa_COFIDES/ficha_abengoa_300514.pdf) (última consulta: 30 de agosto de 2016).

constitutivo de la experiencia por la que el derecho opera como marco cognitivo: al formular situaciones cotidianas en términos jurídicos, el derecho sirve para nombrar, verbalizar y organizar. De manera independiente de la interpretación que podrán dar las resoluciones emitidas por los tribunales u otros órganos de justicia sobre lo real, la experiencia del derecho para formular una exigencia o un agravio constituye una interpretación directa, por la cual el derecho se actualiza en el espacio de quienes lo utilizan así.

Con el propósito de explorar la forma en que ocurre esa movilización en los dos casos de estudio, a continuación se muestran aspectos de los conflictos que permiten identificar cómo las reglas del derecho se presentan en las interacciones de los actores en conflicto. El primero de estos aspectos se refiere a las interacciones que se dan en torno a las autorizaciones en la instalación de infraestructuras para residuos peligrosos. Más adelante se analiza la intervención de opiniones técnicas, no necesariamente de abogados o especialistas en el lenguaje del derecho, que participan en el proceso por el cual los participantes en los conflictos se apropian de las nociones de derecho. Lo anterior, permitirá revisar un tercer aspecto relacionado con los litigios y gracias al cual propondremos elementos para valorar cómo es utilizado el derecho, no sólo en sus normas, sino también en sus instancias formales para aplicarlas en el tratamiento de los conflictos. La referencia a los resultados de este ejercicio permitirá, en una última parte, esbozar algunas conclusiones. La presentación de esos elementos se basa en algunos trabajos elaborados con diferentes propósitos analíticos, pero especialmente de investigaciones amplias de los casos de Guadalcazar (Melé, 2014; Ugalde, 2002, 2008) y Zimapán (Ugalde, 2016).

## **Análisis, discusión y resultados**

Desde que se presentaron los primeros hechos relativos al caso de Guadalcazar existía un marco legal que imponía la obligación de contar con autorizaciones para operar este tipo de confinamientos, pues desde 1988 había entrado en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y su reglamento en materia de

residuos peligrosos. Por ello, al momento del traslado de los residuos a Guadalcázar, la Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología había otorgado a la empresa Coterin una autorización para operar una “estación de transferencia”, y en 1993 el Instituto Nacional de Ecología (INE) le había concedido la autorización para operar el confinamiento controlado de desechos peligrosos. La empresa también había obtenido en mayo de ese año la licencia estatal de uso del suelo, pero ni hasta ese momento ni más adelante obtendría el permiso del municipio de Guadalcázar, el cual, por el contrario, iniciaría procedimientos jurisdiccionales en contra de un acuerdo que suscribieron en 1995 el INE, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la empresa Metalclad para echar a andar el confinamiento.

En Zimapán la empresa había iniciado los trámites en 2004. La *Gaceta Ambiental* y la página electrónica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) publicaron el 22 de julio de 2004 la solicitud de evaluación de impacto ambiental del proyecto, luego de lo cual se puso a disposición del público el expediente en las oficinas de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental en la Ciudad de México. Con ello se satisfacían las formalidades de ley y se cancelaba la oportunidad para que, como lo solicitaría la Sociedad Ecologista Hidalguense un par de meses más tarde, se llevara a cabo una consulta. Además de la autorización de impacto ambiental, el proyecto requería otras autorizaciones del gobierno federal, como las de construcción y operación del confinamiento, para el manejo y tratamiento de residuos peligrosos, y la de cambio de uso de suelo forestal. De parte del gobierno municipal, la empresa requería una licencia de construcción y una autorización de funcionamiento.

Al momento en que iniciaron las obras de construcción y prácticamente durante todo el tiempo de su desarrollo, la empresa contó con los permisos necesarios de los tres niveles de gobierno. Además, había firmado un acuerdo de colaboración con autoridades del municipio y del estado de Hidalgo. El propósito era desarrollar una estrategia para agilizar la instalación de una planta industrial que contribuiría al desarrollo económico del municipio. Mientras que el gobierno local otorgaría la licencia de construcción y participaría en

una campaña de comunicación social, el gobierno estatal apoyaría la capacitación de trabajadores, la tramitación y obtención de la licencia de uso del suelo y, entre otras cosas, la legalización del terreno para el confinamiento, legalización que suponía negociar con el ejido de San Antonio. Por su parte, la empresa invertiría 5 millones de dólares en la planta, pavimentaría el camino rural de acceso y generaría 40 empleos directos. Las interacciones que hasta ese momento están articuladas en torno a los permisos, son de naturaleza cooperativa: el interés es coincidente. Incluso, la administración municipal de Guadalcázar de 2006 a 2009 habría otorgado una prórroga al uso de la licencia municipal de construcción en 2008, y otorgaría además una autorización para operar una planta para el tratamiento y confinamiento controlado de residuos peligrosos, así como las instalaciones auxiliares que se requirieran para tal obra. Fue entonces cuando, al presentarse el cambio de autoridades municipales, la naturaleza de las interacciones a propósito del proyecto y en torno a los permisos cambió. La administración 2009-2011 anuló la autorización municipal. Ese fue el acto que desencadenó que la empresa llevara el caso ante el arbitraje del CIADI.

Los diferentes permisos constituyen en uno y otro caso, momentos en los que los promoventes y el gobierno instauran relaciones sobre la autorización con base en normas jurídicas, para construir un confinamiento u operarlo. Las interacciones en torno a los permisos son también, especialmente en el caso de Guadalcázar, el espacio en el que se generan tensiones: por un lado, la autorización otorgada por la autoridad federal a la empresa Coterin para operar el confinamiento se había hecho a sabiendas de que ahí ya se encontraban los residuos y que estaban dispuestos de manera inadecuada, como lo reconoció la Profepa (Profepa, 1995); por otro lado, el municipio no otorgaría el permiso de construcción ni de funcionamiento y además se sumó a la oposición, que se articuló en torno a la falta de ese requisito. En este caso, la intervención del derecho para modelar las posiciones de las partes en conflicto sería todavía más estructurada por un convenio de concertación suscrito en noviembre de 1995 entre el Instituto Nacional de Ecología, la Profepa y la empresa Coterin, con el cual se buscaba sanear la estación de transferencia e iniciar las operaciones

del confinamiento. El denominado Frente para la Defensa de Guadalcázar y la oposición al proyecto a la que se sumaron el municipio y el gobierno estatal, pueden ser vistos como una consecuencia de esas interacciones en las que el convenio, instrumento jurídico derivado de la auditoría ambiental, desempeñó un papel central.

Durante el desarrollo de los conflictos sociales, tanto en el caso de Guadalcázar como en el de Zimapán, las partes involucradas apelaron a la opinión de expertos para reforzar los argumentos a favor de sus respectivas causas. Se trata de expertos que, aunque no necesariamente son abogados, fungen como mediadores entre disposiciones técnicas dadas por documentos jurídicos, especialmente las denominadas “normas oficiales”, y públicos no expertos, tanto de las poblaciones u organizaciones opositoras como de los gobiernos locales. En el caso de Guadalcázar, su alcalde solicitó la intervención de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) para valorar los efectos del confinamiento en el medio ambiente de la región. Una primera opinión se refirió a un estudio geológico que determinó que esta zona se localizaba dentro de una unidad paleogeográfica poco recomendable para el depósito de residuos peligrosos y en la que se localizaba una zona de recarga de acuíferos con un grado de permeabilidad considerable. La segunda opinión, sobre los efectos de los residuos en los trabajadores de la estación de transferencia, determinó que éstos presentaban un incremento en las aberraciones de sus cromosomas, así como un alto nivel de arsénico en la orina y el cabello (López, 1999). Por su parte, la intervención de expertos —incitada por la empresa y las autoridades federales— se dio principalmente por medio de la auditoría ambiental, acordada entre la empresa y la Profepa (si bien prevista por la ley y practicada en el marco de un programa nacional, la regulación de la auditoría ambiental aparecería hasta 1996), en la que se vertieron opiniones sobre la inocuidad de las instalaciones. Asimismo, en junio de 1994 las autoridades federales invitaron al Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a solicitud de Greenpeace de México, al Instituto de Geología, así como a otras instancias como el Colegio de Ingenieros Civiles de México, la Facultad de Ingeniería de la UASLP, y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias a participar en una consulta técnica para emitir recomendaciones conducentes a

sanear el sitio de la estación de transferencia y operar el confinamiento. La opinión de los especialistas en temas técnicos rápidamente fue movilizada en el marco de una arena circunscrita por disposiciones legales: ante la auditoría planteada por el gobierno federal y el promovente, los opositores, en especial Greenpeace y la organización ProSan Luis Ecológico y el propio municipio de Guadalcázar, presentaron un dictamen a la auditoría. Las conclusiones de este dictamen fueron descalificarla por no considerar adecuadamente los riesgos ambientales y por no observar la norma oficial NOM-CRP-004-ECOL/1993. Por el no cumplimiento de esa norma el derecho se constituyó entonces en un argumento clave de la causa opositora al confinamiento de Guadalcázar.

En el caso de Zimapán, la revisión y valoración de la documentación aportada por el promotor del proyecto no sólo se dio a través de la intervención de expertos como funcionarios del gobierno, sino también mediante las opiniones que por diferentes motivos fueron solicitadas a especialistas en diversos aspectos del proyecto. Así, en el caso de la composición y mecánica de los suelos, expertos del Instituto Politécnico Nacional advirtieron que el proyecto era “un peligro” y que no era viable debido a una falla geológica localizada en la zona. Por su parte, especialistas del Instituto de Geofísica de la UNAM del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, del Centro de Investigaciones Químicas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, así como otros especialistas (Armenta, Villaseñor, Rodríguez, Ongley y Mango, 2001), advirtieron sobre la presencia de arsénico en el agua subterránea de esa región.

La intervención de las opiniones expertas estuvo, en ambos casos, relacionada con referentes jurídicos. Se trató de opiniones técnicas suscitadas y utilizadas para contrarrestar los argumentos de los oponentes, pero que junto con los particulares ambientes políticos locales, servían también para nombrar situaciones, para construir argumentos y para reafirmar las posiciones de cada una de las partes en conflicto. Como se mencionó, en 1993 hubo cambio de gobierno estatal en San Luis Potosí, precedido por un periodo de elecciones y campañas políticas durante el cual los partidos de oposición organizaron el foro “Naturaleza, sociedad y desarrollo”, en el que se planteó el problema de Guadalcázar y a partir del cual se originó la organización Pro-San

Luis Ecológico, que se convertiría en importante actor del conflicto de Guadalcázar. Un par de años más adelante, en 1995, el convenio para sanear el sitio de la estación de transferencia avivó el conflicto que llevaría a que el municipio y el gobierno del estado instauraran la batalla judicial. Sería el “convenio”, la ausencia del “permiso de construcción municipal” y en fin, la “declaración” de la zona como área de protección ambiental, percibida al mismo tiempo por la empresa como equiparable a una violación al “TLCAN”, etapas en las cuales las interacciones estuvieron articuladas en torno a esas nociones de derecho.

En el caso de Zimapán, en 2007 apareció el movimiento opositor al proyecto. En principio se trataba de algunos vecinos de la cabecera municipal organizados en la agrupación “Todos Somos Zimapán”, sin gran visibilidad más allá del espacio local. Sin embargo, el movimiento creció debido a un evento de impacto mediático considerable: el 2 de diciembre los opositores fueron enfrentados por personas del ejido San Antonio Zimapán favorables al proyecto y hubo agresiones físicas. La policía detuvo a dos personas que fueron trasladados de las oficinas del Ministerio Público a un hospital para ser atendidos. Ello suscitó la protesta de alrededor de 200 personas y la llegada de cerca de 800 elementos policiales que agredieron a los manifestantes (CNDH, Recomendación 68/09). Se detuvo a 45 integrantes de Todos Somos Zimapán, lo que dio lugar al bloqueo de carreteras y manifestaciones. Esos hechos originarían que, en octubre de 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitiera la “recomendación 68/09” en la cual, entre otras cosas, pidió a la Semarnat y a la Profepa investigar posibles “irregularidades administrativas” imputadas a funcionarios de esa secretaría y visitar el confinamiento de Zimapán para verificar el cumplimiento de las condicionantes previstas en la “autorización de impacto ambiental”.

En este periodo el movimiento de oposición se benefició con el apoyo de personalidades como Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República en 2006 y 2012, algunos senadores e incluso con Rosa María O’Leary, quien había encabezado las protestas contra el confinamiento de la empresa Cytrar en Hermosillo, Sonora. Pero no sólo se vio favorecido con esa notoriedad, la intervención policiaca y particularmente la CNDH contribuyeron a que los opositores

crearan cierta familiaridad con el lenguaje del derecho, especialmente con el de los “derechos humanos”.

En ambos casos la oposición a la implantación de los confinamientos para residuos peligrosos se expresó en el terreno del derecho y más allá de la adopción de nociones para nombrar las situaciones y para argumentar los elementos de la causa; también tuvo consecuencias concretas en el terreno del derecho. En Guadalcázar, luego de la firma del convenio para echar a andar el confinamiento, en diciembre de 1995 el cabildo municipal interpuso una denuncia popular y un recurso de inconformidad en contra del convenio. Al ser desechados estos recursos, en enero promovió un amparo también contra el convenio. En este caso, el tribunal ordenó que se suspendiera su ejecución. La Profepa y la empresa se inconformaron ante esa decisión, y esta última alegó que, al no ser autoridad, no estaba concernida por esa decisión. Sin embargo, el tribunal le negó la razón y la declaró impedida de realizar operaciones comerciales hasta que no se resolviera el procedimiento de amparo.

Luego de que la empresa y Profepa recurrieran a una segunda instancia y de que ésta se declarara incompetente y remitiera el expediente de San Luis Potosí a la ciudad de México, en 1998 se ordenó la reposición del juicio en la capital, con lo que se dilataría la solución del conflicto. Ante esa perspectiva fue que la empresa recurrió al mecanismo de solución de controversias contemplado en el TLCAN por supuesta discriminación comercial, procedimiento que se resolvería favorablemente para ella en 2000.

El caso de Zimapán presenta una movilización de recursos jurídicos semejante. En 2010 el cabildo, encabezado por quien había sido líder del movimiento “Todos Somos Zimapán”, anuló el permiso municipal de operación otorgado por otra administración a la empresa. Asimismo, la Profepa planteó y desarrolló un procedimiento administrativo originado por la inspección de las instalaciones, que dio lugar a una resolución en la que, contrariamente a lo señalado por los opositores, se determinó que en las instalaciones no se violaba la NOM-055-Semarnat-1993.

Se trataba en estos casos, de movilizaciones del derecho pero no sólo de los tribunales; es decir, la autoridad echó mano del instrumen-

to legal sólo para dar forma a una decisión producto del ejercicio de un poder político al cual las personas tuvieron acceso repentinamente durante la oposición al proyecto. Se promovieron algunos juicios de amparo por parte de los opositores contra autoridades federales por la construcción y operación del confinamiento (juicios de amparo número 1461/2007, 652/2008, 382/2008 acumulados), y por parte de la empresa se promovió el juicio de amparo 1531/2008.<sup>5</sup> El movimiento “Todos Somos Zimapán”, como se mencionó, interpuso una queja ante la *CNDH* que derivó en una recomendación. Aunque no propiamente ocasionado por la instalación misma del confinamiento, la posesión legal de los terrenos en los que éste se construyó fue también materia de litigio: el ejido había convenido con la empresa el arrendamiento del terreno, pero miembros de otro ejido, el Mezquite II, reclamaron la posesión de esas tierras ante el tribunal agrario.

Estos litigios sugieren una activación local de opciones brindadas por el marco jurídico vigente: ya sea en materia de control de la legalidad, en materia agraria o en materia de derechos humanos. En todo caso, se observa un intento por convertir lo expresado en textos legales en algo real, en algo experimentado en el espacio local concreto. Incluso, recurrir al arbitraje internacional significa activar un mecanismo por el que se moviliza lo que ha sido definido en acuerdos internacionales para hacer efectivas ciertas reglas jurídicas en un caso concreto local.

### **Observaciones finales**

¿Los involucrados en los conflictos se valen del derecho como medio de acción? Tanto en Guadalcázar como en Zimapán, sea por la referencia a los permisos, a un convenio, a normas oficiales, a alguna recomendación en materia de derechos humanos o a irregularidades por quienes se ven involucrados en esas situaciones, el derecho se ve involucrado en el desarrollo de los conflictos, en la formulación de las causas que se ven enfrentadas ahí o incluso en tribunales y, en

<sup>5</sup> En los testimonios recogidos por la investigación se habló de al menos 25 juicios de amparo (Ugalde, 2017).

fin, en las formas en cómo los conflictos fueron concluidos. Quienes pasan por la experiencia de evocar o utilizar el derecho son tanto los opositores como los portadores de los proyectos, sean funcionarios u organizaciones sociales. En ambos casos el derecho es utilizado como un medio de acción colectiva, y no únicamente como instrumento para poner a disposición de los involucrados la arena judicial de resolución de conflictos; también funciona como un referente en muchas de las interacciones entre gobierno y gobernados. Los casos muestran que no hay una utilización única del derecho ni por parte de los opositores ni por parte de quienes en momentos específicos están en funciones gubernamentales.

Es a través de instrumentos del derecho que se autoriza la construcción de un confinamiento, pero asimismo, por el que esas autorizaciones son anuladas. En los dos casos se recurrió a tribunales, pero sobre todo se identificó que en varios momentos se presentaba la amenaza de servirse de un recurso judicial. Este *blof* sobre la acción legal constituye un componente del conflicto, pues pone en evidencia la situación identificada en el estudio de otros problemas (Melé, 2013) respecto a que para activar localmente las oportunidades que brinda el derecho son necesarias ciertas competencias y capacidades de acción de los grupos movilizados, mismas que se encuentran desigualmente distribuidas entre ellos. En efecto, fueron los actores relacionados con el gobierno del estado, en el caso de Guadalcázar, o los que tenían interacciones con la red implícita en un partido político nacional en el caso de Zimapán, lo que acercó competencias al espacio local y que finalmente se tradujo en una mayor capacidad para implementar los recursos del marco jurídico.

La traducción de los desacuerdos en cuanto a la infraestructura para la gestión de residuos peligrosos en términos de irregularidades o incumplimientos a normas legales, e incluso en términos de acciones legales, puso en evidencia la importancia de quienes desempeñan ese papel de expertos.

Se trata finalmente de traductores de lo que organiza el derecho nacional en los espacios concretos, que son los territorios de cada confinamiento. En cada caso, los actores pueden interpretar de manera diferente las normas y entonces generar expectativas y reivindicacio-

nes diversas. Lo que demuestra que se hayan puesto en marcha los procedimientos de amparo, las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o los paneles arbitrales internacionales, es que los actores involucrados en esos conflictos hicieron suyas las reglas legales a las que hacen alusión al activar los procedimientos. El derecho fue así objeto de una socialización en el espacio local de esos actores, independientemente de que el resultado de esos procedimientos haya sido en el sentido de sus pretensiones.

¿Han contribuido estos conflictos a la creación de órdenes jurídicos localizados? Si la actualización local del derecho es el resultado de un uso de normas jurídicas que suponen, por parte de participantes en el conflicto, una experiencia de que el derecho no se ejerce por sí solo, sino que es necesario intervenir para provocar su aplicación en la situación local específica, se puede decir que esto ocurre en los dos casos. Sólo la acumulación de evidencia empírica podrá confirmar estas observaciones por ahora preliminares, pero sugerentes respecto a los usos del derecho en este tipo de conflictos.

## Referencias

- Armenta, M. A., G. Villaseñor, R. Rodríguez, R. K. Ongley y H. Mango (2001). The role of arsenic-bearing rocks in groundwater pollution at Zimapán Valley, México. *Environmental Geology*, 40(4-5), 471-481.
- Azuéla Antonio (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/ Fontamara, 537 pp.
- Azuéla Antonio, Patrice Melé y Vicente Ugalde (2015). Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s), *Développement durable et territoires* [en línea], 6(1).
- Azuéla, Antonio y Vicente Ugalde (2017). “El derecho como recurso y marco cognitivo del conflicto”. En Luigi Bobbio, Patrice Melé y Vicente Ugalde (eds.), *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*. México: El Colegio de México, 381-406.

- Bobbio, Luigi, Patrice Melé y Vicente Ugalde (eds.) (2017). *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*. México: El Colegio de México.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cirelli, Claudia (2014). “¿A quién pertenecen las aguas negras urbanas? Negociación y conflicto en la aplicación de la ley ambiental”. En V. Ugalde (coord.), *El derecho ambiental en acción: Problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*. México: El Colegio de México, 235-269.
- Ferrari, Vincenzo (2014). *Funciones del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Israël, Liora (2009). *L’Arme du droit*. París: SciencePo Les Presses.
- Lascoumes, Pierre (1994). *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*. París: La Découverte, 317 pp.
- López, Eduardo (1999). El municipio frente a la problemática ambiental. El caso de la Pedrera en Guadalcázar, San Luis Potosí. En E. Cabrero y G. Nava (coords.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Madrigal, David (2014). Regulación ambiental y conflictos socio-ambientales en el Valle de San Luis Potosí. En V. Ugalde (coord.), *El derecho ambiental en acción: problemas de implementación, aplicación y cumplimiento*. México: El Colegio de México, 295-321.
- McCann, M. (1992), Reform Litigation on Trial, en “Symposium: The Supreme Court and Social Change”, *Law & Social Inquiry*, 17.
- Melé, Patrice (2014), *Transacciones territoriales. Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. México: UAM Iztapalapa/CEMCA/ Juan Pablo Editor, 291 p.
- Melé, Patrice (2013), Analyser la productivité des conflits de proximité. En Patrice Melé (coord.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 389-427.
- Melé, Patrice (2009), Pour une géographie du droit en action. *Géographie et cultures* [en línea], 72, 25-43. En línea el 7 de mayo de 2013. Última consulta: 30 de noviembre de 2016. En <http://gc.revues.org/2199>; DOI: 10.4000/gc.2199.

- Pardo, María del C. (2010). El Estado mexicano ¿De la intervención a la regulación?, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas, vol. XIII*. México: El Colegio de México, 71-119.
- Paz, M. Fernanda (2017). Luchas en defensa del territorio. Reflexiones desde los conflictos socio ambientales en México, *Acta Sociológica*, 73, 197-219.
- Paz, M. Fernanda y Nicholas M. Risdell (2014). *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*, Cuernavaca: UNAM-CRIM.
- Paz, M. Fernanda (2012). Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México. En D. Tetreault, H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. Guadalajara: ITESO, 27-48.
- Tetreault, Darcy y Cindy McCulligh (2012). Panorama de conflictos socioambientales en Jalisco. En D. Tetreault, H. Ochoa-García y E. Hernández-González (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. Guadalajara: ITESO, 93-126.
- Tetreault, Darcy, Heliodoro Ochoa-García y E. Hernández-González (2012). *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. Guadalajara: ITESO.
- Tilly, Charles (2006). *Regimes and repertoires*. Chicago: University Chicago Press.
- Toledo, V.M., D. Garrido y N. Barrera-Bassols (2014). Conflictos socio-ambientales, resistencias ciudadanas y violencia neo-liberal en México. *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*, 46, 115-124.
- Ugalde, Vicente (2017). La gestión de la crisis asociada a la operación de instalaciones para residuos peligrosos en Zimapán, Hidalgo. En Luigi Bobbio, Patrice Melé, Vicente Ugalde (eds.), *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*. México: El Colegio de México, 109-153.
- Ugalde, Vicente (2010). Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano. En José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas, vol. XIII*. México: El Colegio de México, 449-494.

- Ugalde, Vicente (2008). *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*. México: El Colegio de México.
- Ugalde, Vicente (2002). Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos. *Estudios demográficos y urbanos*, 17. México: El Colegio de México, 77-105.
- William Felstiner, Richard Abel y Austin Sarat (1980-1981). The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming and claiming". *Law and Society Review*, 15, 631.